LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2013

Tome I

Les observations

Volume I-1

Les finances publiques

Les politiques publiques

Sommaire

	Pages réponses
Avant-propos……5	
Délibéré……..11	
Introduction……23	
Première partie Les finances publiques……...25	
1 – La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013)……...27	*59*
2 – La situation et les perspectives financières des départements…..65	*105*
Deuxième partie Les politiques publiques……117	
Chapitre I – Santé et cohésion sociale……119	
1 – La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider……121	*145*
2 – Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées……151	*163*
3 – Le médecin traitant et le parcours de soins coordonnés : une réforme inaboutie……187	*215*
4 – Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint……219	*251*
Chapitre II – Recherche et enseignement supérieur……259	
1 – L'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique……261	*293*
2 – Les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) : un développement à réguler……305	*335*

Chapitre III – Transports et aménagement du territoire……381	
1 – Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau……..383	*403*
2 – Le tramway d'Artois-Gohelle (Pas-de-Calais) : un projet insuffisamment réfléchi……....421	*435*
3 – La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop……..473	*491*
4 – Les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à Renforcer……....531	*555*
Chapitre IV – Deux plans d'aide sectoriels……...583	
1 – Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées……583	*607*
2 – Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée……621	*653*

Avant-propos

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes 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.

S'il n'est plus la seule publication de la Cour, comme il l'a été pendant plus d'un siècle, le rapport public annuel reste emblématique de l'expression publique de la Cour. Alors même qu'une grande part des observations et recommandations de la Cour, et l'intégralité de celles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont aujourd'hui publiées (site Internet www.ccomptes.fr), il suscite toujours un grand intérêt et répond au souci constant de la Cour de remplir au mieux **sa mission, constitutionnelle depuis 2008, d'information des citoyens**, à l'égal de l'assistance qu'elle doit à la fois au Parlement et au gouvernement (article 47-2) dans le contrôle de l'exécution des budgets ou l'évaluation des politiques publiques.

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 2012 et les principaux constats qu'elles en ont tirés.

Conformément aux dispositions législatives qui le régissent, le rapport comprend deux volets principaux, qui font chacun l'objet d'un tome distinct :

- **le tome I est consacré aux observations** et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2012 (article L. 143-6 du code des juridictions financières) ;

- **le tome II est consacré aux suites** données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations formulées les années précédentes (article L. 143-10-1 du code des juridictions financières).

Le **tome III** fournit des **données synthétiques sur l'activité** de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes au cours de l'année 2012 (article L. 143-8 du code des juridictions financières).

Enfin, est annexé à cet ensemble **le rapport annuel de la cour de discipline budgétaire et financière** (article L. 316-1 du code des juridictions financières).

Pour la commodité de la lecture, l'édition 2013 innove **en scindant le tome I en deux volumes** : le volume I-1 traite des *finances publiques* et des *politiques publiques*, le volume I-2 de la *gestion publique*.

Le tome II bénéficie d'une nouvelle présentation. Elle manifeste l'attention renforcée que la Cour porte au **suivi des effets** de ses observations et recommandations antérieures. Introduit en 2011, leur classement en trois catégories, selon le degré de mise en œuvre constaté, est désormais matérialisé par un jeu de **trois couleurs** : **verte** (*La Cour constate des progrès*), **orange** (*La Cour insiste*), **rouge** (*La Cour alerte*).

Dans l'élaboration de son rapport 2013, la Cour s'est, bien évidemment, aussi préoccupée des contraintes imposées par la situation actuelle des finances publiques. Elle s'est ainsi tout particulièrement efforcée de montrer les **marges**, à la fois considérables et accessibles, **d'économie, d'efficience et d'efficacité** que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale peuvent exploiter pour réduire les déficits publics, tout en maintenant, voire en améliorant, les services rendus à la population.

Par ailleurs, la place donnée, dans le rapport, aux travaux des **chambres régionales et territoriales des comptes** a été sensiblement élargie. Sur les vingt-sept sujets traités dans le tome I, onze sont issus des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes ou de travaux menés conjointement par celles-ci et la Cour, soit plus de 40 %. Pour le tome II, la proportion est d'un quart.

Ce faisant, avant que ne paraisse, au second semestre 2013, le premier rapport public annuel de la Cour sur les finances publiques locales, le présent rapport s'attache à mieux couvrir **le secteur public local** et à en traiter sous des angles plus variés, avec notamment une analyse de la situation financière des départements et des éclairages apportés sur plusieurs politiques publiques locales.

Les autres acteurs publics, en dehors de l'État, sont aussi largement évoqués, qu'il s'agisse des **administrations sociales**, des **opérateurs de l'État** ou des **entreprises publiques**.

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 2013.

Parmi les missions assignées à la Cour, la Constitution (article 47-2) prévoit que « par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

Si la Cour publie de nombreux autres rapports, notamment ceux prévus par les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), et si toutes ses observations et ses recommandations ont aujourd'hui vocation à être rendues publiques, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi (article L. 143-1 nouveau, introduit, en décembre 2011, dans le code des juridictions financières), les rapports publics n'en demeurent pas moins 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.

A côté des rapports publics thématiques (quatorze en 2012), le rapport public annuel occupe une place particulière : fondé sur les résultats des travaux conduits l'année précédente, il offre, d'une part, une sélection variée d'observations significatives des enjeux actuels de l'action publique, et, d'autre part, un aperçu des suites que les administrations, les collectivités et les autres organismes publics ont données aux observations et recommandations formulées les années précédentes.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles, enquêtes et évaluations conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles, enquêtes et évaluations que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L*'indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les travaux effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* 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 concernés.

La publication d'un rapport public est 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. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes de la réalisation des travaux et de la publication. 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.

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, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

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.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

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 2013.

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, sous les réserves mentionnées ci-après : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Richard, Devaux, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Thérond, Mmes Bellon, Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Paul, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Banquey, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Lamarque, M. Phéline, Mmes Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Rasera, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Diricq, Charpy, Davy de Virville, Sabbe, Petel, Maistre, Mme Malegat-Mély, MM. Martin (Christian), Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Vedrine, MM. Frentz, Doyelle, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Prat, Guédon, Bourlanges, Le Méné, Baccou, Vialla, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouygard, Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Boudy, Le Mer, Migus, Rousselot, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Glimet, Mme Latare, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Brunner, Mme Pittet, MM. Senhaji, d'Aubert, Mme Fontaine, MM. Colcombet, Ecalle, Mme Perin, MM. Ortiz, Cotis, conseillers maîtres, MM. Schott, Cazenave, Klinger, Dubois, Gros, Carpentier, Blairon, Leclercq, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté, selon les textes examinés, de MM. Hespel, Gillette, Paul, Mme Pappalardo, Banquey, Mme Morell, MM. Gaultier (Louis), Braunstein, Bertucci, Rasera, Vachia, Davy de Virville, Petel, Ténier, Le Méné, Baccou, Sépulchre, Mousson, Mme Vergnet,

MM. Le Mer, Mourier des Gayets, Brunner, Mme Pittet, MM. Ecalle, Ortis, conseillers maîtres, M. Leclercq, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Samaran, Thévenon, Mmes Mondoloni, Toraille, MM. Monti, Advielle, Diringer, Montarnal, Bichot, Lion, MM. Couzian-Marchand, Péhau, Mme Bouyer, MM. Herbin, Imbert, conseillers référendaires, MM. Picard, Rolland, auditeurs, M. Wathelet, Mme Girard, présidents de section, Mme Falga, MM. Raquin, Roche, Baumann, premiers conseillers, Mme Pradeilles, conseillère, Mmes Angelier, Baillion, Buresi, Fau, Péroz, Prévost-Mouttalib, MM. Dedryver, Fabre, Machac, Malcor, rapporteurs extérieurs ;

- en ses conclusions, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Cordier, premier avocat général.

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 1-1 – Les finances publiques –

Les politiques publiques

- M. Feller, conseiller maître, sur « La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013) » ;
- M. Feller, conseiller maître, sur « La situation et les perspectives financières des départements » ;
- M. Bertrand, rapporteur général, sur « Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées », remplacé en tant que rapporteur du texte devant la chambre du conseil par M. Brunner ;
- M. Bertrand, rapporteur général, sur « La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop », remplacé en tant que rapporteur du texte examiné devant la chambre du conseil par M. Le Mer ;
- M. Klinger, conseiller maître en service extraordinaire, sur « Les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer » ;

- M. Feller, conseiller maître, sur « Le soutien de l'Etat aux débitants de tabac : des aides injustifiées » ;
- MM. Maistre et Antoine, conseillers maîtres, sur « Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée » ;

Volume 1-2 – La gestion publique

- M. Blairon, conseiller maître, sur « Les achats de maintenance du ministère : un fort potentiel d'économie » ;
- M. Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, sur « La délivrance aux étrangers des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre » ;
- M. Senhaji, conseiller maître, sur « Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer » ;
- M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, sur « Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit » ;
- M. Duchadeuil, Mmes Fradin, Vergnet, M. Geoffroy, conseillers maîtres, sur « L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante » ;
- Mmes Pappalardo, Moati, conseillères maîtres, sur « Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers » ;
- M. Duchadeuil, Mmes Fradin, Vergnet, M. Geoffroy, conseillers maîtres, sur « De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement » ;
- Mme Saliou (Françoise), MM. Feller, Boudy, conseillers maîtres, sur « La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever » ;

- M. Durrleman, président de chambre, M. Clément, conseiller maître, sur « La Fondation du patrimoine : un modèle singulier » ;

Tome II « Les suites » :

Partie II – La Cour insiste

- M. Vachia, Feller, conseillers maîtres, sur « Le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter » ;
- M. Feller, conseiller maître, sur « La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités » ;
- MM. Gautier (Jean), Clément, Boudy, conseillers maîtres, sur « Le Centre des monuments nationaux : un redressement tardif » ;
- M. Bertrand, rapporteur général, sur « Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant », remplacé en tant que rapporteur du texte examiné devant la chambre du conseil par M. Braunstein ;

Partie III – La Cour alerte

- MM. Maistre, Antoine, conseillers maîtres, et Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, sur « L'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse ».

***

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

Fait à la Cour, le 29 janvier 2013.

Les quarante-cinq projets d'insertion rassemblés dans le présent rapport ont été préparés par les formations suivantes :

- ***les sept chambres de la Cour des comptes***, présidées par MM. Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre ;

- ***une formation interchambres de la Cour*** présidée par M. Briet, président de chambre ;

- ***les sept chambres régionales des comptes de :***

- *Basse-Normandie, Haute-Normandie*, présidée par M. Advielle, président de chambre régionale ;
- *Bretagne*, présidée par M. Rasera, président de chambre régionale ;
- *Guadeloupe*, présidée par M. Diringer, président de chambre régionale ;
- *Ile-de-France*, présidée par M. Bertucci, président de chambre régionale ;
- *Languedoc-Roussillon*, présidée par M. Brunner, président de chambre régionale ;
- *Midi-Pyrénées*, présidée par M. Mottes, président de chambre régionale ;
- *Nord-Pas-de-Calais, Picardie*, présidée par M. Mourier des Gayets, président de chambre régionale ;

– **la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie**, présidée par M. Monti, président de chambre régionale ;

– **cinq formations interjuridictions communes à la Cour et aux chambres régionales des comptes**, présidées par MM. Descheemaeker, Levy et Hespel, présidents de chambre, et M. Vachia, conseiller maître ;

– **une formation interjuridictions commune aux chambres régionales des comptes**, présidée par M. Banquey, président de chambre régionale.

Ont également contribué aux travaux sur lesquels le rapport est fondé ***les huit chambres régionales des comptes de :***

- *Alsace*, présidée par M. Rosenau, président de chambre régionale ;
- *Aquitaine, Poitou-Charentes*, présidée par M. Banquey, président de chambre régionale ;

- *Auvergne, Rhône-Alpes*, présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre régionale ;
- *Bourgogne, Franche-Comté*, présidée par M. Schmidt, président de chambre régionale ;
- *Centre, Limousin*, présidée par M. Rocca, président de chambre régionale ;
- *Champagne-Ardenne, Lorraine*, présidée par M. Roguez, président de chambre régionale ;
- *Pays de la Loire*, présidée par M. Vallernaud, président de chambre régionale ;
- *Provence-Alpes-Côte d'Azur*, présidée par Mme Lamarque, présidente 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, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Les magistrats[1], rapporteurs extérieurs[2] et experts[3] de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont participé aux travaux[4] sur lesquels le présent rapport est fondé :

TOME I : LES OBSERVATIONS

VOLUME I-1

Première Partie : Les finances publiques

- en qualité de rapporteurs :

MM. Advielle, président de chambre régionale des comptes, Barbaste, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Ecalle, conseiller maître, Lion, conseiller référendaire, et Vachia, conseiller maître ;

---

[1] Les ***magistrats de la Cour des comptes*** comprennent les *auditeur*s, les *conseillers référendaire*s, 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 assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

[3] La Cour des comptes recourt, pour certains travaux nécessitant une technicité particulière, à des ***experts*** nommés par son Premier président. C'est le cas notamment pour les travaux de certification comptable.

[4] 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.

- en qualité de contre-rapporteur :

MM. Bertucci, président de chambre régionale des comptes et Monier, conseiller maître.

Deuxième Partie : Les politiques publiques

- en qualité de rapporteurs :

M. Adment, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Archirel, conseiller de chambre régionale des comptes, Mmes Arnal-Capdevielle et Avezard, premières conseillères de chambre régionale des comptes, Mme Bosredon, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Bourvic, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Bouyer, conseillère référendaire, Mme Butel, rapporteure extérieure, M. Buzet, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Clément, conseiller maître, Mme Debar, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Duboscq, conseiller référendaire, Mme Falga, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Fau, rapporteure extérieure, M. Finkelstein, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Girard, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Grouillet, premier conseiller de chambre régionale des comptes, MM. Jaillot et Lapierre, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Le Mer, conseiller maître, M. Leclercq (Benoît), conseiller maître en service extraordinaire, M. Malcor, rapporteur extérieur, M. Montarnal, conseiller référendaire, M. Mousson, conseiller maître, M. Pebayle, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Prevost-Mouttalib, rapporteure extérieure, MM. Richard, Rieuf et Roche, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Rousselle, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Rozie, MM. Serre et Sinnassamy, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Soissong, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Talpain, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Thevenon et Mme Toraille, conseillers référendaires, Mme Vaccaro-Planchet, première conseillère de chambre régionale des comptes ;

- en qualité de contre-rapporteurs :

MM. Andréani, Braunstein, Clément, Davy de Virville, Duret, Le Mer, Mousson, Mme Marianne Lévy-Rosenwald et M. Tournier, conseillers maîtres.

VOLUME I-2

La gestion publique

- en qualité de rapporteurs :

M. Albrand, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Angelier, rapporteure extérieure, Mme Arnal-Capdevielle et MM. Balcon, Baumann, Bellocq, et Besse, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Bizeul, président de section de chambre régionale des comptes, M. Bournoville, Mme Bourvic et M. Bretin, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Buresi, rapporteure extérieure, MM. Buzet, Cabon, Chanliau, Cocula et Mme Convert, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Couzian-Marchand, conseiller référendaire, M. Dedryver, rapporteur extérieur, M. Doucet et Mme Drappier, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Duguépéroux, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Falga et M. Ferru, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Fourrier, conseiller référendaire, MM. Gautier (Louis) et Geoffroy, conseillers maîtres, Mme Germe-Tellez, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mmes Guillot et Guyenot, présidentes de section de chambre régionale, M. Heintz, premier conseiller de chambre régionale des comptes, MM. Herbin et Imbert, conseillers référendaires, M. Jouanin et M. Lacassagne, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Machac, rapporteur extérieur, MM. Mattret, Maximilien, Million et Michelin, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Mondoloni, conseillère référendaire, Mme Monteagle, rapporteure extérieure, M. Nicol et Mme Nicolas-Donz, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Ortiz, conseiller maître, M. Pages, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Paul, conseiller maître, M. Pehau, conseiller référendaire, M. Perraud, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Petel, conseiller maître, Mme Pezerat-Santoni, MM. Pozo, Raoux-Cassin, Royer, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Saleille, président de section de chambre régionale des comptes, M. Sentenac, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Sépulchre, conseiller maître, MM. Serre et Séville, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Trojette, auditeur, M. Tronco, conseiller référendaire, M. Truilhé, Mme Vaccaro-Planchet et M. Vial-Pailler, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, MM. Vietti et Wathelet, présidents de section de chambre régionale des comptes ;

- en qualité de contre-rapporteurs :

MM. Andréani, Baccou, Braunstein et Camoin, Mme Cordier, M. Davy de Virville, Mme Dos Reis, MM. Duchadeuil et Duret, Mme Esparre et M. Geoffroy, conseillers maîtres. M. Gros, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Le Mer, Lebuy, Michel, Monier, Mousson et Ortiz, Mme Pappalardo, MM. Phéline et Rigaudiat, Mme Saliou (Françoise), conseillers maîtres, M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, M. Tournier et Mme Ulmann, conseillers maîtres.

TOME II : LES SUITES

Première partie : la Cour constate des progrès

- en qualité de rapporteurs :

Mme Bosredon, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Galliot, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Le Méné, conseiller maître, M. Machac, rapporteur extérieur, M. Picard, auditeur ;

- en qualité de contre-rapporteurs :

Mme Saliou (Françoise), conseillère maître, M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire ;

Deuxième partie : la Cour insiste

- en qualité de rapporteurs :

M. Andréani, conseiller maître, Mme Baillion, rapporteure extérieure, M. Bichot, conseiller référendaire, Mme Buresi et M. Fabre rapporteurs extérieurs, M. Gillette, conseiller maître, M. Govedarica, premier conseiller de chambre territoriale des comptes, Mme Morell, conseillère maître, Mme Peroz, rapporteure extérieure, Mme Pittet, conseillère maître, Mme Plante, rapporteure extérieure, M. Rolland, auditeur, MM. Samaran, Strassel, conseillers référendaires, MM. Tenier et Tournier et Mme Vergnet, conseillers maîtres ;

- en qualité de contre-rapporteurs :

MM. Braunstein, Baccou, Davy de Virville, Mme Dos Reis, MM. Duret et Lebuy, Mmes Ratte, Malégat-Mely et M. Tournier, conseillers maîtres ;

Troisième partie : La Cour alerte

- en qualité de rapporteurs :

M. Andréani, conseiller maître, M. Bournoville, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Fabre, rapporteur à temps partiel, Mme Le Baut, rapporteure extérieure, M. Montarnal, conseiller référendaire, M. Ochsenbein et Mme Pradeilles, conseillers de chambre régionale des comptes, M. Scotti, rapporteur extérieur, Mme Seyvet et M. Tournier, conseillers maîtres ;

- en qualité de contre-rapporteurs :

MM. Andréani, Baccou, Duchadeuil et Tournier, conseillers maîtres.

Introduction

Le tome I du rapport public annuel 2013 rassemble une sélection d'observations et de recommandations issus des travaux réalisés en 2012 par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ou conjointement par la Cour et celles-ci.

Vingt-sept sujets sont évoqués successivement.

S'il ne s'agit pas d'un échantillon statistiquement représentatif des conditions actuelles d'emploi des fonds publics, la sélection a été opérée avec le souci de refléter ***la variété des difficultés, mais aussi des marges de progrès***, relevés lors des contrôles, des enquêtes et des évaluations réalisés dans les trois secteurs d'administrations publiques – l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales et les établissements et organismes locaux qui en relèvent, les administrations sociales[5] -, ainsi que parmi les entreprises publiques.

Trois approches différentes sont utilisées successivement :

- ***une analyse de finances publiques*** ;

- ***une revue de politiques publiques*** *;*

- ***un examen de problématiques de gestion***.

Le premier volume (I-1) de ce tome I traite des deux premières approches.

Dans la première partie, l'analyse des finances publiques porte sur deux sujets :

– le premier, global : *la situation d'ensemble des finances publiques* ***(chapitre I)*** six mois après l'audit présenté par la Cour dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques ;

– le second, circonscrit à une partie du secteur des administrations publiques locales *: la situation et les perspectives financières des départements* ***(chapitre II)***.

[5] Les administrations sociales englobent les organismes de sécurité sociale, mais également d'autres organismes de protection sociale qui ne relèvent pas de la sécurité sociale, notamment les organismes d'assurance maladie complémentaire ou d'assurance chômage.

Dans la deuxième partie, quatre champs sont évoqués :

- ***la santé et la cohésion sociale (chapitre I)***, avec quatre sujets :
  - *la lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider ;*
  - *les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées ;*
  - *le médecin traitant et le parcours de soins coordonnés : une réforme inaboutie ;*
  - *le RSA « activité : une prestation peu sollicitée, un impact restreint ;*
- ***la recherche et l'enseignement supérieur (chapitre II),*** avec deux sujets :
  - *l'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique ;*
  - *les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) : un développement à réguler ;*
- ***les transports et l'aménagement du territoire (chapitre III)***, avec quatre sujets :
  - *le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau ;*
  - *le tramway d'Artois-Gohelle (Pas-de-Calais) : un projet insuffisamment réfléchi ;*
  - *la participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV-Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop ;*
  - *les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer ;*
- ***deux plans d'aide sectoriels (chapitre IV)***, concernant respectivement :
  - *le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées ;*
  - *le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée.*

Première partie

Les finances publiques

1. La situation d'ensemble des finances publiques
2. La situation et les perspectives financières des départements

1

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013)

PRESENTATION

Le déficit public, après avoir atteint un niveau exceptionnellement élevé en 2009 et en 2010 (respectivement 7,5 % et 7,1 % du PIB), a été ramené à 5,2 % du PIB en 2011 et le programme de stabilité présenté par la France en avril dernier prévoyait une nouvelle diminution en 2012, à 4,4 % du PIB.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012 a notamment examiné les risques pesant sur cette prévision de déficit pour 2012 et l'effort nécessaire pour ramener le déficit à 3 % du PIB en 2013. Il a aussi présenté des principes et leviers d'action pouvant orienter les mesures de consolidation budgétaire.

Depuis cette publication, les perspectives de croissance se sont assombries et d'importantes mesures de rééquilibrage des comptes publics ont été votées dans les lois de finances rectificatives du 16 août 2012 et du 29 décembre 2012, ainsi que dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013 ; en outre, une nouvelle loi de programmation des finances publiques fixe leur trajectoire jusqu'en 2017. Une actualisation du diagnostic et des recommandations formulés par la Cour dans son « audit » de juillet 2012 est ainsi nécessaire.

Après avoir présenté la situation des finances publiques en 2012, la Cour décrit les risques pesant sur les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes publics du Gouvernement pour 2013 et rappelle certaines de ses recommandations en les adaptant à ce nouveau contexte.

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 29 janvier 2013.

Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 fixe un objectif de solde structurel nul à moyen terme qui serait atteint en 2016. Le solde public effectif, après avoir été ramené à - 3 % du PIB en 2013, resterait néanmoins légèrement déficitaire en 2016 et 2017. La dette publique atteindrait 91,3 % du PIB fin 2013 pour ensuite diminuer et revenir à 82,9 % fin 2017.

Tableau n° 1 : la loi de programmation des finances publiques[6]

% du PIB	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit effectif	5,2	4,5	3,0	2,2	1,3	0,6	0,3
Déficit structurel	4,8	3,6	1,6	1,1	0,5	0	0
Dette publique	86,0	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9

I - La situation en 2012

A - L'audit de la Cour et la correction de trajectoire de l'été 2012

1 - Les conclusions de l'audit

Dans son audit de juillet dernier, la Cour avait cherché à apprécier si, au regard des informations disponibles début juin, le déficit public pouvait être ramené à 4,4 % du PIB en 2012, en tenant compte des seules mesures décidées et traduites en actes au 6 mai 2012.

a) Les dépenses publiques

S'agissant de l'État, les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales font l'objet d'une double norme : en volume (euros constants) pour leur total et en valeur (euros courants) pour ce total diminué des charges d'intérêts et des contributions de l'État employeur au financement des pensions de ses agents.

[6] Déficit et dette, au sens du traité de Maastricht, de l'ensemble des administrations publiques.

Sur le champ de la norme en valeur, les dépenses et prélèvements sur recettes étaient, dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2012, inférieurs de 1,2 Md€ à la LFI pour 2011. La loi de finances rectificative (LFR) du 14 mars 2012 les avait de nouveau réduits de 1,2 Md€.

La Cour avait conclu de son audit que cet objectif de réduction des dépenses de 2,4 Md€ (- 0,9 %) en 2012 sur ce champ, par rapport à la LFI de 2011, pouvait être atteint. Des risques de dépassement de l'ordre de 1,9 à 2,7 Md€ avaient été identifiés mais pouvaient être neutralisés en augmentant la réserve de précaution, en procédant à des redéploiements et en gageant toute mesure nouvelle par des économies de même montant.

Sur le champ de la norme en volume, des économies d'environ 0,6 Md€ pouvaient être attendues sur la charge d'intérêts et s'ajouter à celles, de 0,7 Md€, qui avaient déjà été intégrées dans la loi de finances rectificative de mars.

Au début de l'été, la prévision pour les dépenses d'assurance maladie était une augmentation de 2,7 % en 2012 par rapport à leur exécution en 2011, mais leur progression pouvait, selon la Cour, être ramenée à 2,5 %, comme prévu dans le programme de stabilité.

Sous réserve de l'incertitude affectant les prévisions de dépenses, notamment d'investissement, des collectivités territoriales, la Cour avait considéré, au total, que la prévision de croissance des dépenses publiques pour 2012 figurant dans le programme de stabilité paraissait pouvoir être respectée.

b) Les recettes, le solde et la dette

En revanche, la dégradation de la conjoncture depuis l'élaboration du programme de stabilité, en avril 2012, et une surestimation, dans ce programme, de l'élasticité des recettes publiques à la croissance de leurs assiettes avaient conduit la Cour à conclure que 6 à 10 Md€ risquaient de manquer pour ramener le déficit à 4,4 % du PIB dans l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,4 % en volume et 2,0 % en valeur.

Aussi la Cour avait-elle estimé nécessaires, outre une stricte vigilance sur l'exécution des dépenses, des mesures fiscales nouvelles dont le montant exact devait être apprécié par le Gouvernement au vu des informations disponibles début juillet.

Même avec un déficit de 4,4 % du PIB, la Cour avait noté que l'endettement prévu par le programme de stabilité pour fin 2012 (89,0 % du PIB), et même le seuil de 90 % du PIB, risquaient d'être dépassés.

2 - Les mesures prises depuis juillet 2012

L'objectif de déficit pour 2012 a été relevé par le nouveau Gouvernement de 4,4 à 4,5 % du PIB à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques tenu en juillet dernier.

Les textes relatifs aux finances publiques en 2012

La programmation des finances publiques a fait l'objet d'une loi du 28 décembre 2010 pour la période 2011-2014, puis du 31 décembre 2012 pour la période 2012-2017.

S'agissant de l'État, la loi de finances initiale pour 2012 a été modifiée par trois lois de finances rectificatives en date des 14 mars, 16 août et 29 décembre 2012.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 n'a pas été modifiée en cours d'année.

Les comptes prévisionnels des administrations publiques pour 2012 présentés avec la loi de finances initiale votée en décembre 2011 retenaient un déficit public de 4,5 % du PIB. Celui-ci n'a pas été modifié à l'occasion de la loi de finances rectificative de mars 2012 malgré une forte révision à la baisse de la prévision de croissance, des mesures de redressement ayant été prises.

Le programme de stabilité déposé en avril 2012 auprès de la Commission européenne a retenu une prévision de déficit de 4,4 % du PIB, qui a été relevée à 4,5 % en juillet dans le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation des finances publiques. Les lois de finances rectificatives d'août et décembre ont conservé cette prévision de 4,5 %.

a) Les dépenses

La loi de finances rectificative (LFR) du 16 août 2012 a maintenu le niveau des dépenses de l'État voté dans la première LFR sur le champ de la norme en valeur. Un gel complémentaire devait permettre de parer les risques de dépassement et des annulations de crédits devaient compenser les ouvertures décidées pour financer les dépenses nouvelles (recrutements dans l'éducation nationale pour l'essentiel).

Les insuffisances de crédits mises en évidence par la Cour ont été comblées par un décret d'avance, pour les plus urgentes, puis dans la LFR de décembre. Sur le champ de la norme en valeur, après redéploiements au sein des programmes, 2,1 Md€ de crédits ont ainsi été ouverts et financés par des annulations d'un même montant global. Les crédits ouverts concernent surtout les dépenses militaires (rémunérations) et

sociales (notamment les aides au logement et les allocations aux adultes handicapés)[7].

Si les dépenses budgétaires exécutées en 2012 sont égales aux crédits qui résultent de ces mouvements de fin d'année[8], elles seront inférieures de 2,1 Md€ aux dépenses exécutées en 2011 (elles-mêmes de 0,3 Md€ en-dessous de la LFI pour 2011).

Au-delà du champ couvert par la norme en valeur, la charge d'intérêt a été révisée à la baisse de 2,4 Md€ au cours des lois de finances rectificatives successives. Selon les premières estimations du Gouvernement, elle serait encore plus faible en exécution, au point d'être en 2012 à un niveau légèrement inférieur à celui de 2011.

La contribution aux charges de pensions devant augmenter de 1,9 Md€, les dépenses de l'État pourraient avoir légèrement diminué en valeur en exécution sur le champ de la norme en volume[9].

Dans le domaine de la santé, les économies inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012 ont eu le rendement escompté et les soins de ville ont peu augmenté, si bien que les dépenses d'assurance maladie devraient se situer à un niveau inférieur à l'objectif (ONDAM).

Les dépenses autres que celles de l'État et de l'assurance maladie ont été très légèrement révisées à la hausse à l'occasion du projet de loi de finances pour 2013. L'avancement de l'âge minimal de départ en retraite pour ceux qui ont une carrière longue, entré en vigueur le 1er novembre, a ainsi entraîné une dépense supplémentaire de 50 M€ en 2012.

b) Les recettes

Tout en retenant une prévision de croissance du PIB de 0,3 % en volume dans le projet de loi de finances rectificative de l'été 2012, le Gouvernement a révisé les recettes publiques à la baisse de 7,1 Md€, montant se situant dans le bas de la fourchette de l'audit (6 à 10 Md€ pour une hypothèse de croissance du PIB de 0,4 %). Des mesures fiscales et sociales permettant de relever de 7,2 Md€ le produit des prélèvements

[7] La loi de finances rectificative de décembre procède à des ajustements de plus grande ampleur mais beaucoup d'entre eux ne concernent pas les dépenses soumises à la norme en valeur, comme les dotations au capital de Dexia évoquées plus loin.
[8] Ce que semblent confirmer les premières estimations du Gouvernement.
[9] Soit des baisses de 2,1 Md€ sur le champ de la norme en valeur et de 0,1 Md€ sur les charges d'intérêt, compensées par une hausse de 1,9 Md€ des charges de pensions.

obligatoires en 2012 ont été votées et ont permis de ramener le déficit prévu à 4,5 % du PIB.

Dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, l'hypothèse de croissance du PIB pour 2012, en valeur et en volume, était inchangée par rapport à la loi de finances rectificative de l'été mais les recettes fiscales nettes de l'État ont de nouveau été revues à la baisse de 2,2 Md€. En revanche, les recettes fiscales affectées aux régimes sociaux ont été revues à la hausse de presque 1 Md€. Les prévisions de recettes n'ont quasiment pas été modifiées à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative.

Selon les premières estimations du Gouvernement, les recettes fiscales nettes seraient inférieures de 1,7 Md€ aux prévisions de la dernière loi de finances rectificative, en raison notamment d'une moins-value de 3,3 Md€ sur la TVA qui pourrait résulter d'une évolution moins favorable que prévu de la consommation des ménages.

S'agissant des recettes de la sécurité sociale, leur prévision reposait, en septembre dernier, sur une progression de 2,5 % en valeur de la masse salariale privée en 2012. Cette croissance a été révisée à la baisse en fin d'année et elle est désormais estimée à 2,2 %. Les recouvrements de cotisations sociales et de CSG, pour sa part assise sur la masse salariale, pourraient donc avoir été inférieurs aux prévisions.

La Cour examinera plus précisément les dépenses et recettes des administrations publiques en 2012 dans ses rapports de 2013 prévus par les lois organiques sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

B - Un effort structurel très significatif

L'effort structurel mesure la contribution de la hausse des prélèvements obligatoires et de la maîtrise des dépenses publiques à la réduction du déficit. La maîtrise des dépenses est elle-même appréciée en comparant leur croissance à celle du PIB potentiel.

Le solde structurel et l'effort structurel

Le **solde structurel** est 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 du solde « conjoncturel » qui résulte du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent toujours comme le PIB (élasticité égale à 1,0, conformément à sa tendance sur longue période) ;

- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel ainsi calculé.

L'hypothèse d'une élasticité des recettes de 1 est vérifiée sur le long terme, mais pas chaque année. Les variations du solde structurel peuvent ainsi donner une image déformée des évolutions de fond des comptes publics.

La notion d'**effort structurel** évite de formuler une hypothèse sur cette élasticité et, pour l'essentiel de son calcul, d'estimer l'écart entre PIB effectif et PIB potentiel. L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations des soldes effectif et structurel : la croissance des dépenses en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Cet effort peut être positif ou négatif.

La composante de l'effort structurel relative aux dépenses est égale à 56 %[10] de l'écart entre la croissance du PIB potentiel et celle des dépenses publiques en volume (en utilisant le prix du PIB pour corriger leur progression en valeur[11]).

Le solde et l'effort structurels doivent enfin, selon les règlements communautaires, être corrigés des « mesures ponctuelles et temporaires » telles que des cessions exceptionnelles de licences téléphoniques.

Pour mesurer l'effort structurel réalisé en 2012, et prévu pour 2013, la Cour retient ici les hypothèses de croissance potentielle adoptées par le Gouvernement. Après avoir été révisées à la baisse, elles sont, pour 2012 (1,3 %) et 2013 (1,4 %), quasiment identiques à celles que la Cour avait retenues dans son rapport sur les finances publiques de juillet dernier.

[10] Part des dépenses publiques dans le PIB en 2011.

[11] L'indice du prix du PIB est en effet plus adapté que celui des prix à la consommation pour estimer la croissance des dépenses en volume et ensuite expliquer l'évolution de ratios de finances publiques dont le PIB est le dénominateur.

Selon le Gouvernement, la composante de l'effort structurel relative à la maîtrise des dépenses représente 0,3 % du PIB, la croissance des dépenses publiques en volume étant de 0,7 %.

La croissance des dépenses publiques en volume

Pour mesurer l'effort structurel, la croissance des dépenses publiques en volume est calculée en prenant l'indice du prix du PIB pour corriger leur progression en valeur. Toutefois, l'indice des prix à la consommation (hors tabac) est souvent utilisé pour effectuer cette correction, notamment pour mettre en œuvre la norme de croissance en volume des dépenses de l'État.

La croissance des dépenses publiques en volume serait de 0,4 % en 2012 en utilisant l'indice des prix à la consommation. Ce résultat serait obtenu grâce à une forte baisse des dépenses de l'État en volume (- 0,6 %) et à une nette modération des dépenses sociales (+ 0,8 %) et locales (+ 0,4 %).

Il ferait suite à une croissance en volume des dépenses publiques de 0,8 % en 2011, qui a marqué une première et forte inflexion par rapport aux évolutions antérieures (+ 2,2 % en moyenne sur les années 2000-2010, hors opérations exceptionnelles et temporaires comme le plan de relance).

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires, inscrites dans la loi de finances rectificative d'août 2012 et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale antérieures, expliquent la croissance des recettes à hauteur de 22 Md€, soit 1,1 % du PIB, en 2012 (dont 14 Md€ pour l'État et 6 Md€ pour la sécurité sociale).

L'effort structurel réalisé en 2012 serait donc au total de 1,4 point de PIB. Un effort d'une telle ampleur n'avait jamais été réalisé en France depuis les années 1994 et 1996. Il est toutefois déséquilibré entre l'effort sur les recettes (1,1 point) et les dépenses (0,3 point).

C - Un déficit vraisemblablement proche de 4,5 % du PIB

1 - Le passage de l'effort structurel à la réduction du déficit

En 2012, si l'effort structurel représente 1,4 point de PIB, le déficit effectif n'a diminué que de 0,7 point (de 5,2 à 4,5 % du PIB), soit un écart de 0,7 point.

Cet écart s'explique d'abord, selon le ministère des finances, par une hausse de 0,4 point de PIB du déficit conjoncturel, en conséquence d'une croissance inférieure à son potentiel.

Il tient, pour 0,2 point de PIB, à deux éléments non pris en compte dans le calcul de l'effort structurel : l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB et la progression des recettes publiques autres que les prélèvements obligatoires[12].

Il résulte enfin, pour 0,1 point de PIB, d'une augmentation du coût des « mesures ponctuelles et temporaires ». Cette notion a été introduite dans la réglementation européenne pour corriger le déficit structurel sans être précisément définie et la Commission européenne retient surtout une analyse au cas par cas.

Ces mesures sont seulement constituées, selon le ministère des finances, des contentieux fiscaux communautaires relatifs au précompte mobilier et à la retenue à la source sur les dividendes de source française perçus par des OPCVM non-résidents[13]. La Commission considère, quant à elle, que la vente de licences de téléphonie sous la norme 4G (0,9 Md€ en 2011 et 2,6 Md€ en 2012), constitue aussi une mesure ponctuelle et temporaire, de même que des dispositions fiscales comme la taxation des réserves de capitalisation des sociétés d'assurance-vie.

L'estimation du solde structurel constitue un volet important des missions du Haut Conseil des finances publiques qui va être mis en place. Il devra se prononcer sur celui de 2012 à la fin du printemps 2013.

2 - Les incertitudes affectant encore le déficit public de 2012

A la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, subsistent d'importantes incertitudes sur le niveau exact du déficit des administrations publiques en 2012.

Selon les premières estimations du Gouvernement, le déficit budgétaire de l'État serait supérieur d'environ 1 Md€ à celui inscrit dans la dernière loi de finances rectificative. Certains éléments du passage entre les soldes en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale restent cependant incertains.

C'est, par exemple, le cas pour le traitement en comptatibilité nationale de la dotation de 2,6 Md€ au capital de Dexia inscrite dans la dernière loi de finances rectificative (hors normes de dépenses). Elle sera sans impact sur la dépense et le déficit publics au sens de la comptabilité nationale si l'INSEE et Eurostat considèrent que les États français et

[12] L'élasticité des prélèvements obligatoires et les autres recettes publiques interviennent dans le calcul du solde structurel mais pas dans celui de l'effort structurel. Ces 0,2 point de PIB résultent plus de l'évolution des recettes publiques hors prélèvements obligatoires que de l'élasticité de ceux-ci.

[13] Et, plus marginalement, une amende de 1 Md€ payée par France Télécom en 2011.

belge ont agi en cette circonstance comme des actionnaires attendant un retour minimal sur leur investissement. Sinon, elle sera traitée comme une subvention et pèsera sur le déficit de 2012[14].

Il existe aussi une interrogation sur le traitement par Eurostat de la réduction des intérêts sur les prêts accordés à la Grèce par des entités publiques (État et banque centrale), notamment dans le cadre de l'accord intervenu fin novembre 2012.

Comme la Cour l'a noté dans son rapport de juillet dernier sur les finances publiques, les données infra-annuelles sur les comptes de certaines administrations sont souvent lacunaires ou inexploitables. En particulier, l'investissement local est à la fois très fluctuant d'une année à l'autre et fortement concentré sur le dernier trimestre, ce qui rend son estimation très difficile avant février de l'année suivante.

Certaines incertitudes ne pouvaient pas encore être levées à fin janvier 2013 et un déficit supérieur à 4,5 % du PIB n'est pas à exclure. Le compte des administrations publiques pour 2012 ne devant être publié par l'INSEE que fin mars 2013, les analyses de la Cour s'appuient sur le compte prévisionnel annexé au projet de loi de finances pour 2013 dont le déficit est de 4,5 % du PIB.

D - Une dette susceptible de dépasser 90 % du PIB

Les rapports annexés aux projets de loi de programmation et de loi de finances pour 2013 prévoient un endettement de 89,9 % du PIB à la fin de 2012, après 86 % à la fin de 2011. Or il a déjà atteint 89,9 % du PIB à la fin du troisième trimestre 2012. Certes, ce ratio diminue parfois à la fin de l'année en raison du calendrier de recouvrement de certaines recettes comme les impôts locaux, et des effets d'une gestion active de la trésorerie de l'État. Il est néanmoins probable que la dette dépasse 90 % du PIB à fin 2012, d'autant que le versement de 2,6 Md€ à Dexia l'accroîtra de 0,1 point de PIB.

Cette augmentation d'environ 4 points du ratio d'endettement entre fin 2011 et fin 2012 tiendrait pour 1,8 point au soutien financier apporté aux États en difficulté de la zone euro par l'intermédiaire du fonds

[14] En tout état de cause, ce versement augmentera le déficit budgétaire et la dette.

européen de stabilisation financière (FESF)[15] et du mécanisme européen de stabilité (MES)[16].

Même si les administrations publiques ne s'étaient pas endettées en 2012 pour financer l'acquisition d'actifs financiers, comme ces prêts aux États de la zone euro, la dette publique aurait continué à augmenter car le déficit prévu pour 2012 (4,5 % du PIB) reste nettement supérieur à celui (1,7 %) qui aurait permis de stabiliser la dette en 2012, compte-tenu d'une croissance en valeur du PIB estimée à 2 %[17].

E - Une situation restée plus défavorable que la moyenne européenne

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la baisse du déficit effectif en 2012 a été très proche en France (0,7 point de PIB) de la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne (0,8 point).

La France aurait ainsi respecté son objectif de déficit, ce qui n'aurait pas été le cas de grands pays comme le Royaume-Uni et l'Espagne, qui ont connu une récession[18].

Son déficit public en 2012 (4,5 % du PIB) resterait toutefois supérieur à la moyenne de la zone euro (3,3 %) et de l'Union européenne (3,6 %).

Il serait surtout bien plus élevé que le déficit de l'Allemagne : la Commission européenne prévoit qu'il serait de 0,2 % du PIB et le gouvernement allemand qu'il serait nul.

Selon la Commission, le déficit structurel de la France diminuerait de 1,1 point, pour s'établir à 3,4 % du PIB en 2012, tandis qu'il baisserait en moyenne de 1,3 point, pour revenir à 2,2 % du PIB, dans la zone euro et de 1,1 point, pour revenir à 2,7 % du PIB, dans l'Union européenne.

Le mouvement de baisse du déficit structurel serait donc semblable en France et dans la moyenne des autres pays, mais la France, partant d'un déficit plus élevé, resterait dans une situation plus défavorable.

---

[15] Les prêts accordés aux États en difficulté par le fonds européen de stabilisation financière (FESF) sont imputés, en comptabilité nationale, aux États qui garantissent ses emprunts, au prorata des garanties apportées.

[16] Celui-ci reçoit une dotation en capital des États, emprunte pour son compte et prête aux États en difficulté. L'apport en capital de la France accroît sa dette publique.

[17] Pour réduire le poids de la dette publique dans le PIB, le déficit doit être inférieur au produit de celle-ci par le taux de croissance du PIB en valeur.

[18] La croissance a été négative en 2012 dans la zone euro et l'Union européenne (respectivement - 0,4 et – 0,3 %).

Le rapport des dépenses publiques au PIB augmenterait en France de 56 % en 2011 à 56,3 % en 2012 alors qu'il serait stable dans la zone euro (à 49,5 % du PIB) et dans l'Union européenne (à 49,1 %).

Le rapport des recettes publiques au PIB augmenterait de 1 point de PIB en France pour s'établir à 51,8 % du PIB en 2012, tandis qu'il s'accroîtrait de 0,8 point dans la zone euro et l'Union européenne pour s'établir respectivement à 46,2 et 45,5 % du PIB.

La réduction du déficit public de la France en 2012 reposerait donc plus sur les recettes que dans les autres pays et l'écart, très important, entre les ratios de dépenses et de recettes publiques de la France et ceux de la moyenne de l'Union européenne, ou de la zone euro, serait accru.

II - Les perspectives pour 2013

L'année 2013 devrait être marquée par un effort structurel considérable, reposant principalement sur des hausses de prélèvements obligatoires, mais des risques importants, liés notamment à la conjoncture, pèsent sur la réalisation de l'objectif d'un déficit ramené à 3 % du PIB.

Les prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement sont d'abord examinées, ce qui permet d'apprécier les perspectives d'évolution du déficit public puis l'effort structurel.

A - Des prévisions de recettes affectées de risques importants

Les prévisions de recettes sont affectées de risques relatifs aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont fondées, à la sensibilité des prélèvements obligatoires à la croissance, ainsi qu'au chiffrage des mesures nouvelles. Les prévisions de coût des contentieux fiscaux communautaires présentent aussi des enjeux non négligeables.

1 - Le scénario macroéconomique

Les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances pour 2013 reposent sur une reprise progressive de la croissance de l'activité économique, après plusieurs trimestres de progression faible, nulle ou négative, permettant au PIB de croître en moyenne annuelle de 0,8 % en volume en 2013.

La plupart des prévisions de croissance pour la France sont inférieures à 0,8 %, notamment celles des organisations internationales : 0,3 % pour le FMI (janvier 2013), la Commission européenne (novembre 2012) et l'OCDE (novembre 2012[19]). Dans sa note de conjoncture publiée le 20 décembre, l'INSEE prévoit une croissance de 0,1 % pour chacun des deux premiers trimestres 2013, avec un acquis de 0,1 % à la fin de juin, ce qui n'est guère compatible avec une croissance de 0,8 % sur l'ensemble de l'année.

Une révision à la baisse de 0,5 % du PIB en volume, par exemple, entraînerait une hausse d'environ 0,25 point de PIB de la prévision de déficit public pour 2013[20].

Le Haut Conseil des finances publiques se prononcera en avril prochain sur le scénario macroéconomique du programme de stabilité pour la période 2013-2017, donc sur la prévision de croissance pour 2013.

Les missions du Haut Conseil des finances publiques

Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économie et monétaire européenne, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu la mise en place d'un Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. Il émettra des avis préalables au dépôt des textes financiers sur l'année en cours et les années à venir qui concerneront notamment :

- les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement à l'occasion du programme de stabilité et des projets de lois de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale, initiales et rectificatives ;

- la cohérence de la trajectoire de solde structurel inscrite dans les projets de loi de programmation avec les engagements européens de la France et la cohérence de l'article liminaire des projets de loi de finances, relatif au solde structurel de l'année concernée, avec la trajectoire de la loi de programmation.

À l'occasion de la loi de règlement, il rendra également un avis sur d'éventuels écarts importants[21] entre le solde structurel de l'année précédente et la trajectoire prévue dans la loi de programmation.

[19] L'OCDE a tenu compte du pacte de compétitivité.
[20] En supposant que le prix du PIB est inchangé.
[21] C'est-à-dire supérieur à 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % en moyenne sur deux ans.

Les travaux du Haut Conseil, qui déboucheront sur des avis, porteront surtout sur la dimension économique des finances publiques : prévisions macroéconomiques, estimation du PIB potentiel et du solde structurel.

2 - La sensibilité des prélèvements obligatoires à la croissance

Le Gouvernement escompte une croissance de 2,6 % des prélèvements obligatoires en 2013, ce qui correspond à une élasticité de 1,0 de ces prélèvements à la progression du PIB en valeur (2,6 %).

Pour les années depuis 2000 où la croissance a été inférieure à 1,0 %, elle a été de 0,8 en 2002, de 0,9 en 2003 et de 1,1 en 2008 puis de – 1,7 en 2009[22]. Si l'élasticité peut demeurer égale ou supérieure à 1,0 une année où la croissance diminue brutalement, comme en 2008, parce que le produit des impôts recouvrés avec un décalage d'un an par rapport à leur assiette (notamment l'impôt sur le revenu) reste dynamique, c'est peu probable l'année suivante si celle-ci se caractérise seulement par une légère reprise, comme prévu par les pouvoirs publics pour 2013.

Chaque prélèvement repose sur une assiette spécifique (revenus des ménages, bénéfices des sociétés etc.) et l'élasticité globale des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB résulte, d'une part, des évolutions de chacune de ces assiettes (effet de composition du PIB) et, d'autre part, de l'élasticité de l'assiette propre à chaque prélèvement. Des effets de composition du PIB (évolution différente de la masse salariale, par exemple) et la sensibilité particulière de certains prélèvements, comme l'impôt sur les sociétés, pourraient conduire à une élasticité globale inférieure à 1 en 2013.

Les recettes des administrations sociales reposent pour une large part sur la masse salariale privée dont la croissance prévue est de 2,3 %, soit moins que celle du PIB en valeur (2,6 %). Un écart dans ce sens est habituel dans une phase de reprise de la croissance[23], mais il pourrait être bien plus fort[24]. La prévision du Gouvernement repose sur l'hypothèse, fragile, que la reprise de l'activité se fera avec une croissance plus forte de l'emploi, donc moins de gains de productivité, et une progression plus soutenue du salaire par tête, par rapport aux évolutions constatées dans le passé.

---

[22] Le PIB a baissé en valeur en 2009 et la diminution du produit des prélèvements obligatoires a été 1,7 fois plus forte.

[23] L'emploi et les salaires suivent avec un décalage les fluctuations du PIB et continuent en général à ralentir quand la croissance repart.

[24] La masse salariale privée augmenterait de 1,1 % en 2013 selon les prévisions de janvier 2013 de l'Unédic.

Les recettes fiscales des administrations publiques locales sont supposées croître de 3,1 %, donc plus vite que le PIB, grâce à un rebond des droits de mutation à titre onéreux consécutif à l'effet sur les transactions immobilières d'un abattement exceptionnel de 20 % sur les plus-values réalisées en 2013. Or l'article de la loi de finances pour 2013 qui prévoyait cet abattement exceptionnel a été censuré par le Conseil constitutionnel.

Les recettes fiscales nettes de l'État, à législation constante, rebondiraient en 2013 avec une croissance de 3,1 % (après 1,2 % en 2012), ce qui correspond à une élasticité de 1,2. Or l'impôt sur les sociétés explique presque le tiers de cette croissance globale, avec un produit supposé croître de 6 % à législation constante en 2013 (après une baisse de 2,6 % en 2012), ce qui est très peu probable. En effet, l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières[25] diminuerait de 1,6 % en valeur en 2012 (après – 2,2 % en 2011) pour augmenter de 2,9 % en 2013 et c'est sa progression en 2012 qui a le plus d'impact sur la croissance du produit de l'impôt sur les sociétés en 2013[26].

Si l'élasticité de l'ensemble des prélèvements obligatoires était de 0,8 au lieu de 1, la prévision de recettes serait revue à la baisse de plus de 4 Md€, soit 0,2 point de PIB, et le déficit public accru d'autant.

3 - Le chiffrage des mesures nouvelles

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires s'élèvent à un peu moins de 33 Md€ (après décision du Conseil constitutionnel et hors impact des contentieux fiscaux), soit 1,6 point de PIB en 2013[27] : 19 Md€ au titre des mesures inscrites dans la loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013, 5 Md€ pour l'effet en année pleine des mesures de la deuxième loi de finances rectificative (LFR) de 2012 (soit 24 Md€ pour les mesures adoptées sous l'actuelle législature) et 9 Md€ pour les mesures antérieures.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2013 répertorie 85 mesures d'un montant supérieur à 100 M€ qui ont été prises depuis la loi de finances initiale pour 2012 (comprise), dont 70 ont un impact en 2013. Seules 8 mesures (dont 5 ayant un impact en 2013) conduisent à supprimer un dispositif. L'instabilité et la complexité du système fiscal ont été accrues, ce qui

[25] Certes différent du bénéfice fiscal mais utilisé pour faire ces prévisions.
[26] Malgré la prise en compte par les grandes entreprises de leurs prévisions de résultats de l'année en cours dans le calcul du dernier acompte en décembre.
[27] Après 1 point de PIB en 2011 et 1,1 point en 2012.

rend plus fragile le chiffrage des mesures nouvelles. Il est en effet difficile d'estimer l'effet de modifications apportées à des dispositifs dont l'impact n'est lui-même pas encore connu, faute d'un recul suffisant.

Les mesures de plafonnement global et de « rabot » (baisse uniforme des taux et/ou des plafonds) des réductions et crédits d'impôt sur le revenu en donnent une illustration. Le plafonnement global (en euros et en pourcentage du revenu) a été créé en loi de finances pour 2009 et modifié chaque année. Des coups de rabot, de 10 % en LFI 2011 puis de 15 % en LFI 2012 ont aussi été appliqués, sur des champs différents. Enfin, la LFI pour 2013 modifie les modalités du plafonnement global de ces avantages fiscaux pour l'imposition des revenus.

Ces mesures ont conduit les contribuables à modifier leur comportement en réduisant leurs dépenses donnant droit à des avantages plafonnés et en les reportant pour partie sur des dépenses donnant droit à des avantages non plafonnés ou plafonnés différemment. Le recul manque pour déterminer comment se sont faits ces arbitrages et quel en a été l'impact sur les recettes fiscales. En conséquence, la dernière modification du plafond global n'a pas été chiffrée[28].

Les risques d'erreur pourraient conduire à réviser le rendement des mesures nouvelles à la hausse comme à la baisse.

Ce rendement est la somme des produits des mesures nouvelles estimées une par une, ou par groupes de deux ou trois, selon le rapport d'évaluation préalable de la LFI 2013. Or, du fait de la progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés[29], le rendement total d'un ensemble de mesures est généralement supérieur à la somme des rendements de chacune d'elles[30]. Etant donné le nombre important de mesures conduisant à soumettre de nouveaux

[28] Selon le rapport d'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2013, « compte tenu de l'impact des rabots successifs des niches fiscales de 10 et 15 % sur le comportement des redevables, le durcissement du plafonnement global des niches à 10 000 € n'est pas estimé. Il devrait générer un gain de quelques millions d'euros potentiellement annulé en raison de l'impact supplémentaire sur le comportement des redevables de l'exclusion des réductions d'impôts « Malraux » et « SOFICA » du champ du plafonnement global ».

[29] Le taux de l'impôt sur les sociétés est nul sur les résultats négatifs, de 15 % sur une partie du résultat des PME et de 33,3 % sur le reste du bénéfice des PME et l'ensemble des bénéfices des autres entreprises.

[30] Deux mesures prises séparément peuvent maintenir les redevables dans la même tranche de taux marginal d'imposition alors que leur cumul peut les faire passer dans la tranche supérieure. Si les deux mesures sont estimées simultanément, il n'est plus possible de répartir le rendement global entre chacune d'elles, la répartition dépendant de l'ordre dans lequel elles sont prises pour effectuer la simulation.

revenus au barème et à modifier le barème lui-même (y compris le quotient familial), leur rendement global peut être sous-estimé.

En sens inverse, les changements de comportements induits par la hausse des prélèvements peuvent réduire ce rendement. Le renforcement de la fiscalité du capital peut ainsi se traduire par des arbitrages en faveur de produits plus largement défiscalisés (livrets) ou dont la fiscalité n'a pas été modifiée (assurance-vie), ce qui n'est pas pris en compte dans le chiffrage des mesures nouvelles.

4 - Les risques budgétaires liés aux contentieux fiscaux

Dans son rapport de juillet 2012 sur les finances publiques, la Cour a souligné les risques budgétaires présentés par deux contentieux communautaires, le premier relatif au précompte mobilier et le deuxième à la retenue à la source sur les dividendes versés à des organismes de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM) étrangers. L'État doit rembourser des impôts pour des montants très importants qui réduiront les recettes fiscales nettes.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation précise que leur impact en comptabilité nationale sera, sous réserve des décisions de l'INSEE sur la date de comptabilisation des remboursements aux entreprises concernées, de 0,2 Md€ en 2012 et 1,8 Md€ en 2013 pour le contentieux sur le précompte et de 1,5 Md€ en 2012 puis 1,8 Md€ en 2013 et en 2014 pour le contentieux sur les OPCVM.

Les montants qui devront être payés au titre du contentieux sur le précompte sont encore incertains. Les remboursements enregistrés sur l'exercice 2012 au titre du contentieux relatif aux OPCVM pourraient être quasiment nuls, ce qui augmenterait de 1,5 Md€ les montants à comptabiliser en 2013. Le coût total de ce deuxième contentieux sur 2013-2014 et sa répartition entre les deux exercices restent à déterminer précisément. Le coût d'un troisième contentieux, relatif aux taxes sur les communications électroniques, a aussi été prévu en 2013 pour 1,3 Md€.

5 - Synthèse sur les risques affectant les recettes publiques

Si la croissance du PIB était de 0,3 % en 2013 au lieu de 0,8 %, les recettes publiques seraient réduites d'environ 0,25 point de PIB et le déficit serait accru d'autant. Même si la croissance est de 0,8 %, les recettes pourraient être plus faibles que prévu car l'élasticité globale des prélèvements obligatoires qui résulte des prévisions du Gouvernement est élevée. Le risque pourrait représenter jusqu'à 0,2 point de PIB. Ces deux risques affectent les recettes de l'État et des administrations locales et

sociales. Pour ce qui concerne l'État, s'y ajoute une incertitude sur le coût des contentieux fiscaux. En outre, le chiffrage des mesures nouvelles est fragile, mais l'aléa peut jouer dans les deux sens.

B - Un freinage des dépenses publiques reposant peu sur des mesures nouvelles

1 - Les dépenses de l'État

a) La norme budgétaire en valeur

L'évolution des dépenses entre 2011 et 2013

L'exposé général des motifs du projet de loi de finances (PLF) pour 2013 affiche une stabilité des dépenses de l'État, de la loi de finances initiale (LFI) pour 2012 au PLF pour 2013, sur le champ de la norme budgétaire en valeur. Cette stabilité fait suite à une diminution de 1,2 Md€ de la LFI 2011 à la LFI 2012.

À la suite de l'approbation, le 12 décembre, par le Parlement européen d'un budget rectificatif pour 2012, le Gouvernement a fait voter en LFI pour 2013 une augmentation de 0,8 Md€ des dépenses en faveur de l'Union européenne, tout en annonçant que ces dépenses supplémentaires seront gagées en cours de gestion par des économies à due concurrence de façon à respecter l'objectif de dépense inscrit dans le projet de loi de finances.

La Cour retient que le Gouvernement, malgré cette dépense nouvelle, a toujours pour objectif en 2013 un niveau de dépenses égal à celui de la LFI pour 2012 sur le champ de la norme en valeur (désigné par « l'objectif 2013 » dans les développements suivants).

Il reste que les dépenses votées en LFI sont supérieures à cet objectif, même si le Gouvernement a l'intention de le respecter.

Tableau 2 : dépenses sur le champ de la norme en valeur (périmètre constant)

Md€	2011	2012	2013
LFI	279,9	278,7	279,5
Objectif associé à la LFI 2013			278,7
LFR	279,9	277,5	
Exécution (*)	279,6	277,5	278,7

(*) Si, les LFR pour 2012 et l'objectif pour 2013 sont respectés, ce que confirment, pour 2012, les premières estimations du Gouvernement.

La première loi de finances rectificative pour 2012 avait réduit les crédits de paiement de 1,2 Md€ sur ce champ, par rapport à la LFI, et ce nouvel objectif avait été maintenu dans les deux lois de finances rectificatives (LFR) suivantes. Les dépenses baissent donc de 2,4 Md€ entre la LFI 2011 et les LFR 2012 puis augmentent de 1,2 Md€ entre ces LFR et l'objectif 2013.

Les dépenses exécutées en 2011 étaient 0,3 Md€ en-dessous de la loi de finances initiale. Si les objectifs des LFR 2012 sont atteints, comme l'a annoncé le Gouvernement, les dépenses exécutées en 2012 devraient être alors inférieures de 2,1 Md€ à celles de 2011. Ensuite, si l'objectif 2013 est respecté, les dépenses exécutées en 2013 devraient être supérieures de 1,2 Md€ à celles de 2012.

La stabilité affichée en 2013 par rapport à 2012 résulte de la comparaison de l'objectif 2013 à la LFI 2012, alors qu'il serait logique de tenir compte des lois de finances rectificatives pour 2012 qui ont réduit les dépenses prévues en loi de finances initiale.

De nouvelles affectations de recettes et dépenses à d'autres organismes publics

L'État peut contourner les normes qui s'appliquent à ses dépenses en affectant certaines d'entre elles à d'autres organismes publics. Ces modifications du périmètre de ses dépenses doivent être neutralisées pour apprécier leur évolution et le respect des normes en valeur et volume.

Ces transferts de l'État vers d'autres organismes publics réduisent ses dépenses sans avoir pour autant d'effet sur le total consolidé des dépenses des administrations publiques. Cependant, si les ressources affectées à ces organismes croissent, parce qu'ils bénéficient de la création de nouveaux impôts ou du dynamisme de ceux qui leur sont déjà affectés, le total consolidé des dépenses publiques risque de croître, sans que les dépenses de l'État augmentent.

Pour que l'affectation de recettes aux opérateurs ne contribue pas à augmenter les dépenses publiques, le montant des recettes qui leur sont affectées est plafonné et, depuis la LFI 2013, leur plafond est ajouté aux dépenses budgétaires soumises aux normes en valeur et volume. Cette nouvelle règle, qui est bienvenue, n'a cependant pas été appliquée dans les deux cas suivants où l'affectation d'impôts nouveaux à des organismes publics a permis à l'État de réduire ou de stabiliser ses propres dépenses tout en augmentant les dépenses publiques dans les domaines concernés.

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) finance depuis longtemps des investissements qui relèvent de

l'État, grâce à des ressources affectées. A partir de juillet 2013, l'affectation de la nouvelle taxe sur la circulation des poids lourds à l'agence apportera des ressources nouvelles (0,4 Md€ en 2013) qui permettront d'accroître les dépenses publiques en faveur des transports sans que l'État ait à augmenter les siennes[31].

La vente de quotas de carbone procurera une nouvelle recette publique de 0,6 Md€, considérée comme un prélèvement obligatoire en comptabilité nationale, à partir de 2013. Elle sera affectée à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)[32]. Celle-ci bénéficiait jusqu'alors d'un prélèvement de 0,4 Md€ sur les ressources d'Action Logement[33] qui sera versé au fonds national d'aide au logement (FNAL), ce qui permettra à l'État de réduire d'autant sa subvention au fonds. La cession de ces quotas augmentera donc de 0,6 Md€ les recettes publiques, permettant à l'ensemble formé par l'ANAH et le FNAL d'augmenter ses dépenses de 0,6 Md€ et à l'État de réduire les siennes de 0,4 Md€.

Ce dispositif se traduit par une baisse des dépenses de l'État alors que les dépenses publiques augmentent. Il s'accompagne du maintien d'un prélèvement sur les ressources d'Action logement susceptible de dégrader sa situation financière. Pour pallier cette dégradation, il est prévu que le Fonds d'épargne lui accorde un prêt garanti par l'État[34].

b) Les économies escomptées pour stabiliser les dépenses en valeur

Les crédits de paiement correspondant à l'objectif 2013 sont stabilisés en valeur par rapport à la LFI 2012. Selon le Gouvernement, la croissance « tendancielle » des dépenses sur le champ de la norme en valeur est de 10 Md€. Cette stabilisation serait donc obtenue grâce à une « économie » de 10 Md€.

Cette croissance « tendancielle » correspond en fait à une hausse tendancielle, au sens strict, de 9 Md€ et à 1 Md€ de crédits nouveaux destinés à financer les priorités du Gouvernement, comme les emplois d'avenir. L'économie nette est donc seulement de 9 Md€. Encore faut-il prendre comme hypothèse que la croissance tendancielle des dépenses de l'État sur ce champ est de 9 Md€, alors que la Cour, s'appuyant sur des

[31] La mise en place de cette taxe ayant été retardée, l'État avait toutefois attribué en compensation des subventions temporaires à l'agence de financement des infrastructures de France (AFITF) qui seront supprimées en 2013.
[32] A hauteur d'un plafond de 590 M€, pour un produit de cession estimé à 623 M€.
[33] Classé hors du champ des administrations publiques.
[34] Le tome II chapitre I du présent rapport intitulé « Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours » met ces opérations en perspective à la lumière d'un bilan de la réforme de ce dispositif engagée en 2009.

travaux de l'inspection générale des finances (IGF), l'a estimée à 6 Md€ dans son rapport d'audit de juillet 2012. Cet écart a principalement deux causes.

Le ministère des finances considère que le point de la fonction publique est tendanciellement indexé sur l'inflation, alors que la Cour et l'IGF ont constaté qu'il était indexé de fait sur la moitié de l'inflation avant 2010, ce qui explique un écart de 0,7 Md€.

Pour le ministère des finances, la croissance tendancielle des dépenses militaires est celle prévue dans la loi de programmation militaire. La Cour et l'inspection générale des finances (rapport de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'État) ont toutefois observé que les lois de programmation militaires n'étaient jamais respectées et ont retenu une croissance tendancielle intermédiaire entre la croissance constatée dans le passé et celle prévue dans l'actuelle loi de programmation, ce qui explique un écart de 1,6 Md€.

La construction d'un scénario tendanciel d'évolution des dépenses est assez largement conventionnelle mais, pour la Cour, les économies nécessaires pour stabiliser les dépenses en valeur de la LFI 2012 à l'objectif 2013 sont de 6 Md€, auxquels il faut ajouter 1 Md€ afin de gager les crédits nécessaires pour financer les nouvelles priorités, soit 7 Md€ au total.

L'exposé des motifs du PLF répartit les 10 Md€ d'économies affichés par le Gouvernement. La Cour a examiné les mesures envisagées pour déterminer si elles atteignent les 7 Md€ nécessaires pour stabiliser les dépenses en valeur par rapport à la LFI 2012.

La masse salariale

Entre les LFI 2012 et 2013, la masse salariale, hors contributions au financement des pensions, augmente de 0,2 Md€ à périmètre constant.

La LFR d'août 2012 a prévu la création de 6 800 postes à la rentrée dans l'éducation nationale qui contribueront à augmenter la masse salariale surtout en 2013 compte tenu du calendrier des recrutements. En LFI pour 2013 sont inscrites 11 000 créations de postes supplémentaires dans l'enseignement, la sécurité et la justice, et 12 300 suppressions dans les autres ministères. Cette réduction nette de 1 300 postes votée en LFI a un peu moins d'impact sur la masse salariale de 2013 que les 6 800 créations de postes de la LFR 2012[35]. L'évolution des effectifs induite par

[35] Cela résulte de la différence entre le calendrier des recrutements autorisés par la LFR 2012 et la LFI 2013 (surtout en septembre) et celui des départs (étalés sur l'année).

la LFR 2012 et la LFI 2013 accroît ainsi très légèrement la masse salariale.

Selon le rapport de la Cour de juillet 2012, les autres déterminants de la masse salariale contribuent à l'accroître tendanciellement de 0,65 Md€ au titre de la valeur du point (avec une indexation sur la moitié de l'inflation), de 0,15 Md€ au titre du GVT et de 0,5 Md€ au titre des mesures catégorielles et diverses, soit 1,3 Md€ au total.

Les économies identifiées par la Cour sont le gel du point (pour 0,55 Md€ en tenant compte de son effet sur la garantie individuelle de pouvoir d'achat), et la réduction des mesures catégorielles (pour 0,2 Md€), soit un total de 0,75 Md€ qui ne permet pas d'expliquer le passage d'un tendanciel de 1,3 Md€ à une progression limitée à 0,2 Md€.

L'explication réside surtout dans l'effet décalé en 2013 du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux prévu par la LFI pour 2012. Il en résulte une économie de 0,45 Md€ sur la masse salariale de 2013. En effet, l'impact sur celle-ci du non-remplacement d'un agent en juillet 2012 est égal, en 2012, à la moitié de son salaire annuel et, en 2013, à l'autre moitié. Compte-tenu des dates de départ des agents, l'économie de 0,9 Md€ tirée du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2012 est répartie à peu près pour moitié entre 2012 et 2013.

Les économies de 1,1 Md€ réalisées en 2013 résultent donc pour 0,45 Md€ de la réduction des effectifs décidée en LFI 2012, pour 0,75 Md€ du gel du point et de la réduction des enveloppes catégorielles tandis que, dans l'autre sens, les mesures en faveur des bas salaires et les mesures diverses ont globalement contribué à augmenter la masse salariale d'environ 0,1 Md€, malgré une baisse du coût des heures supplémentaires.

Les autres dépenses

Le Gouvernement prévoit une économie de 0,8 Md€ sur les dépenses de fonctionnement civiles, hors masse salariale et subventions pour charges de service public aux opérateurs. Elles s'élèvent à environ 10 Md€ et il s'agit donc de réaliser une économie de 8 %. Selon la direction du budget, les mesures prises dans le cadre de la révision général des politiques publiques (RGPP) se traduiront en 2013 par un gain de 0,7 Md€ (rationalisation des fonctions support, optimisation des achats et des systèmes d'information, etc.), mais elles ne sont pas toujours précisément documentées.

L'exposé des motifs du PLF mentionne une économie de 2,0 Md€ sur les dépenses d'intervention. Le seul exemple significatif donné est la

réforme du barème de l'exonération de charges sociales pour l'emploi de travailleurs agricoles occasionnels (gain de 0,1 Md€). Une autre exonération de charges, en faveur de l'emploi agricole permanent, avait été prévue en LFI 2012 mais n'a pas pu être mise en œuvre car la Commission européenne s'y est opposée. Une économie de 0,2 Md€ est ainsi constatée entre les LFI de 2012 et 2013, mais elle ne tient pas à une décision du Gouvernement. En outre, selon la direction du budget, les mesures prises dans le cadre de la RGPP se traduiraient par 0,5 Md€ d'économies en 2013. Les autres mesures n'ont pas pu être identifiées.

Une économie de 2,2 Md€ est prévue sur les dépenses militaires en retenant une évolution tendancielle supérieure de 1,6 Md€ à celle retenue par la Cour et l'inspection générale des finances. L'économie réelle est donc plutôt de 0,6 Md€.

Le Gouvernement retient une économie de 1,2 Md€ due à l'arrêt ou au décalage de projets d'investissement civils. Conformément aux recommandations de la Cour, il a annoncé une réforme des procédures d'évaluation et de sélection des investissements, ce qui rend plausible une partie des économies annoncées, mais elles sont peu documentées.

Une économie de 1,8 Md€ est prévue sur les versements aux collectivités territoriales et aux opérateurs. Le gel de l'enveloppe normée des transferts aux collectivités locales permet une économie de 0,5 Md€ par rapport à son évolution tendancielle. Les subventions pour charges de service public aux opérateurs s'élèvent à 25 Md€. Une économie de 1,3 Md€, soit 5,2 %, est envisageable, mais elle ne peut avoir d'impact sur la dépense consolidée des administrations publiques que si les opérateurs réduisent eux-mêmes leurs dépenses (il en est de même pour la réduction des transferts aux collectivités locales).

c) Synthèse sur les dépenses dans le champ de la norme en valeur

Sur le champ de la norme en valeur, les dépenses augmentent entre les LFR pour 2012 et l'objectif pour 2013 mais elles sont stabilisées de la LFI 2012 à l'objectif 2013. Les économies brutes nécessaires pour obtenir ce résultat sont de 7 Md€.

Les économies sur la masse salariale s'élèvent à 1,1 Md€. Les autres mesures représentent des économies de 0,8 Md€ sur les interventions, de 0,6 Md€ sur les dépenses militaires, de 1,8 Md€ sur les transferts aux autres organismes publics et de 0,8 Md€ sur les autres dépenses de fonctionnement. En outre, une partie des économies de 1,2 Md€ annoncées par le Gouvernement sur les investissements civils sera probablement réalisée. Le total représente environ 6 Md€ et n'atteint donc pas 7 Md€.

De plus, l'objectif 2013 ne pourra être atteint que si des économies supplémentaires, à hauteur de 0,8 Md€, sont dégagées ou constatées en exécution pour gager le relèvement, par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2013, du montant à prévoir du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne[36].

La stabilisation des dépenses en valeur de la LFI 2012 à l'objectif 2013 n'est, au total, pas complètement étayée et rendra nécessaire de nouvelles économies en cours d'exécution.

En outre, 1,7 Md€ d'économies résultent des effets décalés du non remplacement en 2012 d'un départ à la retraite sur deux (0,45 Md€) et de mesures prises dans le cadre de la RGPP (0,5 Md€ sur les interventions et 0,7 Md€ sur le fonctionnement).

d) L'évolution des dépenses sur le champ de la norme en volume

La charge d'intérêt passe de 48,8 Md€ en 2012 (LFI) à 46,9 Md€ en 2013 (LFI), soit une baisse de 1,9 Md€. Les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions augmentent de 3,0 Md€, à périmètre constant, ce qui permet de relever son fonds de roulement conformément à la recommandation formulée par la Cour dans son audit de juillet 2012. Les dépenses soumises à la norme en volume croissent donc au total de 1,1 Md€ de la LFI 2012 à l'objectif 2013, soit de 0,3 % en valeur et diminuent de - 1,4 % en volume avec une prévision d'inflation de 1,75 %.

Toutefois, les révisions successives de la charge d'intérêt en 2012, du fait de la baisse des taux d'emprunt, aboutissent à une estimation de 46,4 Md€ dans la dernière LFR et légèrement moins en exécution. Une augmentation d'un peu plus de 0,5 Md€ est donc attendue, en exécution, pour 2013.

Cette prévision repose sur des hypothèses de remontée des taux d'intérêt à court terme, de 0,05 % en 2012 à 0,25 % en 2013 (après 0,70 % en 2011), et à long terme, de 2,7 % en 2012 à 2,9 % en 2013 (après 3,4 % en 2011)[37], qui étaient conformes aux anticipations de marché à la date d'élaboration du PLF.

Par rapport à l'exécution prévue pour 2012 dans la dernière LFR, l'évolution des dépenses sur le champ de la norme en volume serait donc de + 4,7 Md€, soit de + 1,3 % en valeur et – 0,4 % en volume (contre + 0,3 et – 1,4 % si la comparaison se fait de LFI 2012 à objectif 2013).

[36] Cette analyse ne tient pas compte de l'impact vraisemblable en 2013 des contrats de génération.
[37] Bons du trésor à taux fixe à 3 mois et obligations assimilables du Trésor à 10 ans.

2 - Les dépenses autres que celles de l'État

a) Les dépenses des administrations sociales

La progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2013 est fixée à 2,7 % (après 2,5 % en 2012), ce qui correspond à des économies de 2,4 Md€ par rapport à leur croissance tendancielle estimée par le ministère de la santé. Ces économies sont précisées mais, comme chaque année, la réalisation de certaines d'entre elles n'est pas totalement assurée. Ainsi, la maîtrise médicalisée des prescriptions ne repose-t-elle que sur des hypothèses d'évolution des comportements des médecins. Pour tenir compte des risques de dépassement, notamment dans le secteur hospitalier, le Gouvernement a toutefois mis en réserve 0,5 Md€ de crédits, comme chaque année depuis 2011, ce qui rend vraisemblable la réalisation de l'ONDAM.

L'évolution des autres dépenses des régimes de base de sécurité sociale qui figure dans le compte prévisionnel des administrations de sécurité sociale (ASSO) présenté dans les annexes au PLF 2013 ne présente pas de risques identifiés. Par rapport à la croissance tendancielle des dépenses sociales retenue par la Cour, dans son rapport sur les finances publiques de juillet 2012 qui intégrait la réforme des retraites de 2010 et son accélération décidée en 2011, la mesure prise en juillet 2012 en faveur des carrières longues contribue pour 0,7 Md€ à l'augmentation des dépenses de l'ensemble des régimes de base en 2013. Les prestations de retraites versées par ces régimes augmenteraient au total de 4,8 % en 2013 après 4,0 % en 2012.

En revanche, s'agissant des dépenses d'indemnisation du chômage, la prévision retenue par le Gouvernement pour 2013, avec une croissance de 1,6 % en valeur, paraît très basse au regard de la forte dégradation de la situation de l'emploi, même si le nombre de chômeurs indemnisés peut augmenter moins que le nombre total de chômeurs.

L'écart avec les prévisions de l'Unédic, qui était nul pour l'année 2012, est très important pour 2013. En septembre 2012, l'assurance chômage prévoyait déjà une augmentation des dépenses d'indemnisation de 4,9 % en 2013[38], prévision qui vient d'être relevée en janvier 2013 à 8,3 %[39]. En retenant ce dernier taux de croissance, les dépenses publiques

[38] L'évaluation préalable à l'autorisation d'une garantie de l'État sur les emprunts de l'Unédic en 2013 par la loi de finances rectificative de décembre 2012 repose sur une évolution de la trésorerie de l'Unédic qui correspond à ses prévisions de septembre 2012, donc à une hausse de 4,9 % des dépenses d'indemnisation.
[39] Pour une croissance du PIB de 0,15 %.

sont accrues d'environ 2 Md€ par rapport à la prévision du Gouvernement.

b) Les dépenses des administrations locales

Les prévisions du Gouvernement relatives aux administrations publiques locales n'appellent pas d'observation particulière à ce stade au-delà du rappel de leur fragilité intrinsèque, les budgets locaux pour 2013 n'étant pas votés et les comptes pour 2012 étant encore incertains.

Ces prévisions reposent sur une légère croissance de leurs dépenses, de 2,4 % en 2012 à 2,6 % en 2013 en valeur, surtout du fait d'une reprise des investissements, de 1,4 % en 2012 à 2,7 % en 2013, liée au cycle électoral, en dépit des difficultés rencontrés pour les financer.

3 - Le total des dépenses publiques

Selon le rapport économique et financier annexé au PLF, les dépenses publiques augmenteraient de 0,9 % en volume en 2013, après 0,4 % en 2012[40]. Ce rapport note toutefois que la cession de licences téléphoniques a réduit les dépenses publiques en 2012[41] et que les modalités d'enregistrement des investissements militaires en comptabilité nationale entraînent de fortes fluctuations des dépenses. Hors cessions de licences et corrections au titre des matériels militaires, la croissance des dépenses serait de 0,5 % en 2013 comme en 2012.

Cette modération est en partie imputable aux charges d'intérêt des administrations publiques qui baissent de 3,2 % en 2012 et seraient stables en 2013. Une économie de plus de 3 Md€ serait ainsi réalisée en 2013 par rapport à la croissance tendancielle des dépenses publiques retenue par la Cour dans son audit de juillet dernier, mais elle ne peut être considérée comme durable. Elle tient à la crédibilité relative de la France par rapport à celle de beaucoup d'autres pays européens et à la liquidité du marché de ses obligations publiques, mais aussi à une situation conjoncturelle dégradée qui se traduit par une politique monétaire de taux bas et par une faiblesse de l'investissement, donc des taux à long terme.

Les dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêts), après corrections au titre des licences téléphoniques et des matériels militaires, augmenteraient en volume de 0,6 % en 2013 après 0,7 % en 2012. Si cette poursuite du freinage des dépenses engagé en 2011 ne peut être

[40] En utilisant l'indice des prix à la consommation.
[41] En comptabilité nationale, elle est enregistrée comme un investissement négatif.

considérée comme irréalisable, elle n'en repose pas moins sur des hypothèses fragiles.

D'une part, les dépenses les plus directement soumises à l'action de l'État, les siennes (norme en valeur notamment) et celles du régime général de sécurité sociale, augmenteraient plus en 2013 qu'en 2012. Le ralentissement prévu des dépenses primaires en volume repose donc sur les hypothèses retenues pour celles de leurs composantes les moins directement sous contrôle, comme celles de l'Unédic, des ODAC[42] ou de l'État hors champ des normes budgétaires, ou encore sur les clés de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale.

D'autre part, l'objectif d'évolution des dépenses de l'État sur le champ de la norme en valeur suppose, pour être atteint, de réaliser environ 7 Md€ d'économies qui sont peu documentées. Les économies nouvelles identifiables, hors effets décalés des mesures prises précédemment, sont assez limitées.

C - Des objectifs atteignables en termes structurels, mais une prévision de déficit de 3,0 % très fragile

1 - Une réduction du déficit structurel atteignable

Le conseil de l'Union européenne a recommandé le 30 novembre 2009 à la France de réduire de 4 points de PIB son déficit structurel de 2009 à 2013. La France s'y est engagée dès son programme de stabilité de janvier 2010. La Commission prévoit que son déficit structurel diminuera de 1,4 point en 2013 et que, dans cette hypothèse, il aura baissé de 4,1 points de 2009 à 2013[43].

L'engagement peut donc être tenu, notamment si l'évolution des dépenses publiques est strictement conforme aux objectifs du Gouvernement. La réduction du déficit structurel est au cœur du nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union

[42] Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) pourraient croître assez sensiblement sous l'effet, par exemple, des investissements d'avenir, des charges du service public de l'électricité ou des dépenses en faveur du logement et des infrastructures de transport permises par l'affectation de nouveaux impôts.

[43] La Commission européenne et le Gouvernement français considèrent que le plan de relance a accru le déficit structurel en 2009 et, un peu moins, en 2010. Ils diffèrent en revanche sur l'estimation du PIB potentiel et sur l'ampleur des mesures ponctuelles et temporaires. Pour la Commission, plusieurs mesures fiscales à effet temporaire en 2013, comme l'instauration d'un acompte sur l'imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu, constituent des mesures ponctuelles et temporaires qui n'améliorent pas le solde structurel.

économique et monétaire européenne ainsi que de la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques.

2 - Une prévision de déficit de 3 % du PIB très fragilisée par le ralentissement économique

Le conseil de l'Union européenne a aussi recommandé à la France en novembre 2009 de ramener son déficit public effectif à 3,0 % du PIB en 2013 pour ne plus être en situation de déficit excessif au regard du traité de Maastricht. La France s'y est aussi engagée dès son programme de stabilité de janvier 2010 et cet engagement a été assumé par les gouvernements suivants.

Les objectifs de dépenses peuvent être atteints en exerçant une stricte vigilance tout au long de l'année et en renforçant au besoin les contraintes sur certaines dépenses (mises en réserve complémentaires, notamment). Il reste que le freinage de la croissance des dépenses publiques repose sur l'évolution des dépenses les moins directement soumises au contrôle de l'État et que les économies nécessaires pour respecter les normes budgétaires sont peu documentées.

Les risques principaux pèsent sur l'évolution des recettes : le scénario macroéconomique est fragile et l'élasticité des prélèvements obligatoires pourrait être plus faible que prévu.

Par ailleurs, des incertitudes subsistent sur le coût des contentieux fiscaux et le chiffrage des mesures fiscales nouvelles présente des aléas importants.

La réalisation de l'objectif de déficit de 3,0 % du PIB est donc très dépendante du contexte économique qui prévaudra en 2013 et, si la conjoncture ne s'améliore pas suffisamment vite, elle sera très difficile. La Commission européenne prévoit pour la zone euro, après une récession en 2012, une croissance encore très faible en 2013 et note que plusieurs pays pourraient, dans ce contexte, ne pas atteindre leurs objectifs de déficit public effectif.

Elle prévoit un déficit de 3,5 % du PIB en France, quasiment identique aux prévisions du FMI (3,5 %) et de l'OCDE (3,4 %).

Si ces perspectives économiques se confirment, elles sont susceptibles d'appeler au niveau européen un réexamen des poids respectifs accordés aux critères de déficit effectif, très difficile à respecter dans une conjoncture dégradée, et de déficit et d'effort structurels, plus facilement maîtrisables par un Gouvernement.

D - Un effort structurel considérable mais déséquilibré

1 - Un effort structurel considérable

L'effort structurel prévu pour 2013, sous réserve du chiffrage des mesures nouvelles relatives aux prélèvements et de la réalisation des objectifs de dépenses, est pourtant considérable : il représente 1,9 point de PIB, soit 38 Md€, ce qui est inédit en France.

Dans son rapport de juillet dernier, la Cour avait mis en avant la nécessité d'un effort structurel de 33 Md€ dans l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1 % en 2013. L'hypothèse retenue par le Gouvernement étant de 0,8 %, l'effort nécessaire est supérieur de 2 Md€. En outre, la Cour avait retenu un déficit de 4,4 % du PIB en 2012, conformément au programme de stabilité, alors que le Gouvernement le prévoit à 4,5 %, ce qui suppose un effort supplémentaire de 2 Md€. L'effort annoncé par le Gouvernement est donc cohérent avec celui mis en avant par la Cour.

Le passage de l'effort structurel à la réduction du déficit effectif

Le déficit structurel diminuerait, selon le Gouvernement, de 2 points de PIB. Malgré cette forte réduction, la baisse du déficit public se limiterait à 1,5 point de PIB. En effet, le ralentissement de la croissance entraîne une hausse du déficit conjoncturel de 0,4 point de PIB et l'augmentation du coût des mesures ponctuelles et temporaires y ajoute 0,1 point de PIB.

Les mesures ponctuelles sont constituées, pour le Gouvernement, des seuls contentieux fiscaux alors que plusieurs mesures fiscales augmenteront les recettes en 2013 puis auront un rendement plus faible, voire nul, en 2014 et au-delà. Il en résultera une diminution de 4 Md€ des recettes fiscales en 2014, dont 1,6 Md€ pour la taxation des dividendes et intérêts au barème de l'impôt sur le revenu.

2 - Un effort portant trop peu sur les dépenses

Selon les rapports annexés aux projet de loi de finances pour 2013 et de loi de programmation, l'effort structurel de 1,9 point de PIB prévu pour 2013 porte pour 1,6 point sur les prélèvements obligatoires (32 Md€) et 0,3 point sur les dépenses (6 Md€).

L'effort sur les dépenses est calculé en multipliant par 0,56 (part des dépenses publiques dans le PIB) l'écart entre la croissance potentielle (1,4 %) et la croissance des dépenses publiques en volume, (0,9 % en

utilisant l'indice du prix du PIB). Dans ce calcul, les dépenses ne sont pas corrigées de l'impact des cessions de fréquences téléphoniques et des livraisons de matériels militaires, ce qui est cohérent avec le fait que ces rapports ne les retiennent pas parmi les mesures « ponctuelles et temporaires » qui viennent en déduction du solde structurel.

Si on les corrige pour en tenir compte, les économies s'élèvent à 10 Md€, avec la répartition donnée plus haut entre les dépenses primaires (7 Md€) et les charge d'intérêt (3 Md€).

Quel que soit son mode de calcul, l'effort sur les dépenses (6 ou 10 Md€) est nettement inférieur à la hausse des prélèvements obligatoires (32 Md€).

Dans son rapport de juillet 2012, la Cour avait recommandé un effort structurel portant principalement sur les dépenses, tout en notant que l'importance et l'urgence de l'effort à réaliser en 2013 rendaient difficile l'application de ce principe, compte-tenu de la rigidité des dépenses. Elle avait alors mis en avant, parmi d'autres, un scénario équilibré où cet effort était partagé également entre recettes et dépenses. Les prévisions pour 2013 s'écartent sensiblement de cet équilibre.

3 - Une priorité absolue : des efforts accrus d'économies sur les dépenses de toutes les administrations publiques

Les réformes permettant de réduire durablement la part des dépenses publiques dans le PIB appellent des délais de concertation et de mise en œuvre. Le projet de loi de programmation des finances publiques rééquilibrait ainsi progressivement les efforts structurels en recettes et dépenses de 2012 à 2017 sans pour autant atteindre une égalité sur l'ensemble de cette période (2,5 points de PIB sur les recettes et 2,3 points sur les dépenses).

Cet effort sur les dépenses paraissait insuffisant compte-tenu de la situation des finances publiques et d'un niveau de prélèvements obligatoires pesant défavorablement, comme la Cour l'a souligné depuis plusieurs années, sur la compétitivité.

Le « pacte de compétitivité », par une diminution nette des prélèvements obligatoires de l'ordre de 10 Md€[44] financée par des économies supplémentaires de même montant, a conduit à corriger le projet de loi de programmation. L'effort sur les dépenses de 2012 à 2017 inscrit dans la loi du 31 décembre 2012 (2,7 points de PIB) est désormais

[44] Soit 20 Md€ de baisse, au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, et 10 Md€ de hausse, au titre de la TVA et de la fiscalité environnementale.

supérieur à la hausse des prélèvements (2,1 points) et plus concentré sur les années 2014 et 2015.

Cet effort est indispensable, non seulement pour rééquilibrer les comptes publics mais aussi pour améliorer l'efficience des dépenses. Toutefois, aucune réforme porteuse d'économies substantielles au-delà de 2013 ne peut être identifiée. Aussi, la priorité absolue est-elle aujourd'hui de prendre sans tarder les décisions et d'engager les réformes nécessaires dans l'ensemble des administrations publiques pour se rapprocher d'une stabilisation en volume des dépenses grâce à des gains de productivité et à une révision du contenu des missions. La démarche de modernisation de l'action publique annoncée par le Gouvernement devra en constituer le cadre en visant explicitement autant les économies budgétaires, en les quantifiant, que l'amélioration de la qualité des services publics.

Dans chacune de ses publications, la Cour fournit des orientations et recommandations pour améliorer l'efficience de l'action publique, réduire certaines dépenses ou en freiner l'évolution.

Ce rapport en fournit de nouvelles illustrations. À l'occasion de son prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2013), la Cour reviendra sur les principales pistes d'économies possibles résultant des travaux qu'elle a menés dans la période récente.

CONCLUSION

Le rééquilibrage des comptes publics engagé en 2011 s'est poursuivi en 2012, grâce à un effort structurel vraisemblablement proche de 1,4 point de PIB résultant surtout d'une hausse des prélèvements obligatoires (1,1 point). Des mesures supplémentaires ont été prises au cours de l'été par le nouveau Gouvernement pour ramener le déficit à 4,5 % du PIB en 2012. Des recettes moins élevées que prévu pourraient néanmoins conduire à un déficit un peu plus important et la dette pourrait avoir dépassé 90 % du PIB fin 2012. Les autres pays européens ayant fait des efforts de même ampleur, la situation relative de la France est restée défavorable, notamment par rapport à l'Allemagne.

Pour 2013, les prévisions de croissance des recettes retenues par le Gouvernement s'appuient sur un scénario macroéconomique et une élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance qui sont trop favorables. Les difficultés de chiffrage des mesures fiscales nouvelles ajoutent un élément de fragilité supplémentaire.

La réalisation de l'objectif de croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques pour 2013 continue à reposer pour une part significative sur le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt. La croissance des dépenses publiques primaires serait

quasiment égale à celle de 2012 mais cette prévision repose sur des hypothèses fragiles. En effet, les dépenses de l'État, sur le champ hors intérêts et pensions, augmenteraient en 2013, alors qu'elles ont baissé en 2012, et les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale croîtraient plus en 2013 qu'en 2012. La poursuite en 2013 du freinage des dépenses des administrations publiques engagé en 2011 tient aux hypothèses d'évolution des dépenses les moins directement contrôlées par l'État.

Sous cette réserve, l'effort structurel programmé en 2013 est considérable, presque 2 points de PIB. La réduction du déficit structurel, notion qui est au cœur des obligations du nouveau traité européen, devrait être conforme aux engagements de la France, sur la période 2010-2013. En revanche, la réalisation de l'objectif de déficit effectif pour 2013 (3 % du PIB) ne manquerait pas d'être compromise, en France comme dans d'autres pays européens, si la situation économique ne s'améliorait pas suffisamment vite.

La priorité absolue est désormais d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense dans l'ensemble des administrations publiques. En effet, l'effort structurel prévu pour 2013 est déséquilibré : il repose pour moins de 25 % sur la maîtrise des dépenses et pour plus de 75 % sur des hausses des prélèvements obligatoires. En outre, les économies prévues tiennent, pour partie, à l'impact de mesures anciennes.

Un rééquilibrage est prévu dans la loi de programmation des finances publiques, au-delà de 2013, entre les efforts en dépenses et recettes, du fait notamment du financement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi par des économies supplémentaires.

Les mesures nécessaires, dans l'ensemble des administrations publiques, pour se rapprocher d'une stabilisation en volume des dépenses à partir de 2014 devront être rapidement prises et précisément documentées. La modernisation de l'action publique annoncée par le Gouvernement devra viser explicitement autant le freinage des dépenses que l'amélioration de la qualité des services publics.

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	60

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous nous félicitons que la Cour reconnaisse les efforts réalisés par le Gouvernement pour redresser les comptes publics dès la loi de finances rectificative de l'été 2012. Le Gouvernement a donné suite aux principales recommandations formulées par la Cour des comptes en prenant les mesures nécessaires pour atteindre ses objectifs de finances publiques en 2012 et 2013 : adoption de mesures nouvelles en recettes dès le collectif d'août 2012 puis dans la loi de finances pour 2013 (7 Md€ dès 2012 et 20 Md€ en 2013), mise en œuvre « surgel » de 1,5 Md€ pour tenir les dépenses de l'Etat en 2012 ; réalisation de 10 Md€ d'économies en 2013 sur les dépenses de l'Etat par rapport à leur tendance, permettant de financer les engagements présidentiels, notamment en matière d'éducation et d'emploi.

Certaines analyses de la Cour nous semblent cependant devoir être précisées et nuancées.

1- Le Gouvernement maintient ses objectifs de finances publiques

Pour 2012, les aléas sur le solde public ne seront pas levés avant la notification de l'Insee du 29 mars 2013.

Cependant, les objectifs de solde budgétaire sont quasiment atteints. Au 14 janvier, le solde budgétaire pour 2012 est ainsi évalué à - 87,2 Md€, un résultat proche de la prévision retenue dans la dernière loi de finances rectificative de 2012 (- 86,2 Md€).

La norme de dépense « 0 valeur » de l'État sera bien respectée et l'exécution se situera environ 2,5 Md€ sous le plafond de la norme « 0 volume ».

Les recettes fiscales pour 2012 sont en revanche en légère moins-value de 1,7 Md€ par rapport au montant inscrit dans la dernière loi de finances rectificative, du fait principalement de moindres rentrées fiscales de TVA. A l'inverse, les rentrées d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu ont été meilleures qu'attendu. Les recettes non fiscales sont en ligne avec la dernière loi de finances rectificative.

Quelques aléas importants subsistent sur les recettes sociales et sur les dépenses, en particulier concernant l'évolution des dépenses des collectivités locales et la façon dont Eurostat prendra en compte la souscription à l'augmentation de capital de Dexia.

L'exécution 2012 du budget de l'Etat ne remet pas en cause l'objectif d'un déficit public de 3,0 % en 2013, les mesures permettant d'atteindre la cible, avec une croissance du PIB de 0,8 % en 2013, ayant été adoptées dans

la loi de finances rectificative d'août 2012 et les lois de finances et de financement de sécurité sociale pour 2013. Elles permettront de réduire le déficit structurel de 2 points de PIB en 2013 et ainsi d'atteindre l'objectif fixé par le Conseil de l'Union européenne en novembre 2009 d'un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013.

Sur les prélèvements obligatoires, le Gouvernement a retenu une élasticité globale de 1,0 en 2013. Comme le note la Cour, certaines bases taxables, en particulier la masse salariale, devraient progresser moins vite que l'activité. En revanche, les recettes fiscales seraient globalement plus dynamiques que le PIB. L'élasticité de l'impôt sur le revenu serait ainsi supérieure à l'unité en lien avec la bonne tenue des salaires et la dynamique des pensions de retraites en 2012 qui, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, contribuent à son dynamisme en 2013 ; l'impôt sur les sociétés serait soutenu par la bonne tenue du bénéfice fiscal, ce que semblent confirmer les recouvrements de 5ème acompte nets d'autolimitation de la fin de l'année 2012.

Concernant les perspectives macroéconomiques pour 2013, les incertitudes sont toujours nombreuses. Elles concernent notamment le rythme de résolution des tensions en zone euro, l'impact des consolidations budgétaires synchronisées en Europe ou encore les évolutions du prix du pétrole dans un contexte de tensions au Moyen-Orient. La prévision pour 2013 sera réévaluée dans le cadre de la préparation du programme de stabilité, qui sera transmis au Parlement à la mi-avril. Pour la première fois, et conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques donnera à cette occasion un avis public sur ces prévisions.

Par ailleurs, conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la trajectoire de finances publiques de la France sur la période 2012-2017 est également exprimée en termes structurels : cette approche permet de corriger le solde public de l'impact de la conjoncture économique et ainsi de mettre en avant les efforts pérennes de réduction du déficit.

2 - Comme le souligne la Cour, le respect de l'objectif de déficit public en 2013 repose sur un effort de redressement sans précédent

2-1 Un effort important sera réalisé concernant les dépenses de l'Etat

Préparer et faire voter un budget triennal juste après une élection présidentielle est en soi une réalisation tout à fait significative qui a impliqué des arbitrages dans des délais très resserrés. Compte tenu des délais d'élaboration de ce budget, il est normal qu'une partie des économies notamment pour 2014 et 2015 nécessite d'être précisée à l'occasion de travaux complémentaires.

Sur le fond, les dépenses hors charges de la dette et hors pensions seront gelées en valeur ce qui signifie, compte-tenu de la progression spontanée de certaines dépenses comme les prestations sociales versées par l'État, de faire des économies de grande ampleur en matière de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

Les dépenses de fonctionnement seront réduites grâce en particulier à la maîtrise de la masse salariale, à une politique de rationalisation des achats et des mesures d'exemplarité (baisse des dépenses de communication gouvernementales, réduction du train de vie de l'Etat). Concernant les investissements, plusieurs grands projets dont l'efficacité n'était pas démontrée ont d'ores et déjà été ajournés. Enfin, d'importantes économies sur les dépenses d'intervention seront effectuées ; elles se ventilent sur un grand nombre de dispositifs gérés par les ministères (rationalisation des dispositifs d'intervention des programmes de recherche scientifique et technologique, rationalisation et meilleur ciblage des aides aux entreprises,...).

Ces économies ne doivent pas être forfaitaires. Le Gouvernement a ainsi souhaité rompre avec la logique de la RGPP. Le Premier ministre a appelé les ministères à procéder à une campagne d'évaluation des politiques publiques et de modernisation de leurs services. Ce travail a été lancé à l'occasion du 1er comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), le 18 décembre dernier. Les premiers résultats seront présentés fin mars à l'occasion du 2ème CIMAP.

2-2 Conformément aux recommandations de la Cour, cet effort concerne aussi l'ensemble des administrations publiques (APU)

Dans son rapport de juillet 2012, la Cour préconisait d'associer l'ensemble des administrations publiques (notamment les collectivités locales) à l'effort structurel, de poursuivre la maîtrise des dépenses sociales et de mettre en place une procédure d'évaluation systématique des investissements civils.

La LPFP a mis en œuvre ces recommandations : elle prévoit que les concours de l'État aux collectivités seront diminués de 1,5 Md€ en 2014 et 2015, en vue d'inciter à la maîtrise de la dépense locale ; l'association des opérateurs de l'État à l'effort de redressement est renforcée par la diminution du montant des taxes affectées et la maîtrise des subventions de l'État ; l'ONDAM est maîtrisé sur l'ensemble de la programmation (2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 et 2,5 % sur la période 2015-2017) ; enfin, les évaluations socio-économiques des projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire feront l'objet d'une contre-expertise indépendante au-delà d'un certain seuil. Par ailleurs, conformément à la recommandation de la Cour, la démarche de modernisation de l'action publique (MAP)

couvrira, contrairement à la RGPP, l'ensemble du champ des administrations publiques.

Dans son analyse de la maîtrise des dépenses, la Cour pourrait prendre davantage en compte les avancées réalisées pour renforcer les outils de pilotage sur l'ensemble du champ des APU. Il en va ainsi de l'inclusion dans la norme de stabilisation en valeur applicable à l'État du montant des taxes affectées aux opérateurs. Cette inclusion permet de traiter les taxes affectées à des opérateurs de la même manière que des subventions budgétaires au regard de la norme de dépense. La LPFP prévoit ainsi un plancher d'économies à réaliser sur le montant des taxes affectées (191 M€ en 2013, 265 M€ en 2014 et 465 M€ en 2015) ainsi qu'une réévaluation globale d'ici le 30 juin 2013 de la pertinence et de la légitimité de l'ensemble des taxes affectées.

2-3 L'effort d'économie en dépenses en 2013 est plus important que ne le laisse entendre la Cour

La Cour rappelle qu'elle a proposé un scénario équilibré de maîtrise des dépenses et de hausse des recettes dans son rapport de juillet dernier. Elle mentionne en effet le chiffre de 16,5 Md€ d'économies en dépenses en 2013 si les efforts (33 Md€ pour atteindre un déficit de 3 % en 2013) étaient également répartis entre dépenses et recettes.

Toutefois, les mesures proposées par la Cour dans ce même rapport, et que le Gouvernement a pour une large part mis en œuvre (cf. supra), produisent surtout des effets à moyen et long terme, et ne pouvaient conduire à 16,5 Md€ d'économies dès 2013. La Cour elle-même reconnaissait que l'ampleur de la consolidation à réaliser en 2013 rendait nécessaire un recours important aux prélèvements obligatoires.

Les efforts d'économies en dépenses réalisées dès 2013 sont conséquents, avec en particulier une baisse de 9 Md€ des dépenses de l'État par rapport à leur tendance spontanée et le financement par redéploiements d'1 Md€ d'engagements présidentiels, à quoi il convient d'ajouter l'effort réalisé sur les dépenses d'assurance maladie (2,5 Md€ par rapport à la tendance). La croissance de la dépense sur l'ensemble du champ des administrations publiques sera ainsi très faible, à seulement 0,5 % en volume (hors éléments exceptionnels), comparé à une moyenne de 1,7 % sur la période 2007-2011 et 2,3 % sur la période 2002-2006. Si l'effort structurel en dépense n'est que de 0,3 point de PIB en 2013, c'est à la fois en raison de facteurs exceptionnels (recettes de fréquences hertziennes comptées en 2012 en moindres dépenses en comptabilité nationale) et du faible niveau de la croissance potentielle.

Comme l'indiquait une étude récente du FMI[45], il est en outre justifié économiquement de faire porter la majorité de l'effort de redressement sur les recettes en période de bas de cycle : les multiplicateurs budgétaires à court terme sont en effet nettement plus élevés sur les dépenses, et une consolidation trop axée sur les dépenses à court terme risquerait d'être contre-productive, notamment pour l'emploi.

L'amélioration de la conjoncture économique permettra de faire porter l'essentiel de l'effort de redressement sur les dépenses à partir de 2014. Comme le note la Cour, l'effort sur les dépenses sera ainsi supérieur à l'augmentation des prélèvements obligatoires sur la période 2012-2017, comme le prévoit la loi de programmation des finances publiques qui intègre les économies liées au pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

[45] Successful Austerity in the United Stages, Europe and Japan, Nicoletta Batini, Giovanni Callegari et Giovanni Melina, document de travail du FMI, juillet 2012.

2

La situation et les perspectives financières des départements

PRESENTATION

La crise financière de 2009, avec la forte chute des droits de mutation qui en a résulté (- 26,4 %)[46], a mis en évidence la fragilité de la situation financière des départements, attributaires d'une part prépondérante de ces droits, alors même que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales renforçait leur action dans le domaine social.

Au cours de la dernière décennie, la structure financière des départements a été profondément modifiée en raison des transferts et extensions de compétences qui ont été réalisés, des modalités financières choisies pour compenser les charges qui en ont résulté et de la réforme de la fiscalité locale. Ces modifications ont fortement accru la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements, de même que celle de leur masse salariale, renforçant la rigidité de leur budget de fonctionnement.

Parallèlement, la réforme de la fiscalité locale a inversé le rapport entre la fiscalité directe et indirecte dans leurs ressources et réduit la capacité des départements à moduler les taux d'imposition. Dès lors, l'ajustement des recettes à la croissance tendancielle des dépenses est devenu plus difficile.

La situation financière d'ensemble des départements s'est redressée en 2010 et 2011, principalement en raison de l'évolution du marché immobilier. Pour autant, certains d'entre eux demeuraient dans une situation fragile en 2012.

La forte sensibilité à la conjoncture de l'équilibre financier des départements pose en elle-même la question des conditions structurelles de cet équilibre. L'examen de l'évolution des différents postes de dépenses et de recettes montre que le statu quo n'est pas possible.

[46] Cf. Rapport de l'observatoire des finances locales 2012, p. 54

Avec le concours des chambres régionales des comptes[47], la Cour a examiné les conditions de cet équilibre qui, à champ constant et à ressources constantes, n'est pas assuré sur le moyen terme[48]. L'analyse se situe dans le cadre législatif actuel et n'aborde pas les conditions dans lesquelles pourrait intervenir une réforme de la dépendance impliquant les départements.

I - De profondes modifications de la structure financière des départements depuis 10 ans

En 2011, le montant total des dépenses de fonctionnement des départements (54,3 Md€) représentait 35,5 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, soit 2,7 % du PIB. L'investissement (15,2 Md€) représentait 22,8 % de l'ensemble. La part des dépenses totales des départements dans le PIB s'élevait ainsi à 3,4 %[49].

A - L'accroissement du poids des dépenses sociales et des dépenses de personnel

Le département apparaît comme le principal bénéficiaire des transferts de compétences effectués depuis 1982. Ceux-ci ont porté sur des domaines très divers : l'action sociale et sanitaire, l'aménagement de l'espace et l'équipement, l'éducation, la culture et le patrimoine, l'action économique (en complément des régions).

Bénéficiant à cet égard des financements compensatoires de l'État, le département prend ainsi en charge un ensemble de politiques publiques pour l'aide sociale à l'enfance ou l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Il assure également l'entretien et l'investissement concernant la voirie, les transports scolaires ainsi que la construction,

[47] En raison des spécificités de l'outre-mer, l'analyse porte sur les seuls départements de France métropolitaine. Cette analyse s'appuie à la fois sur les travaux propres de la formation inter juridictions « Finances publiques locales » auprès des administrations et sur les travaux des chambres régionales des comptes sur les collectivités énumérées dans la note suivante.

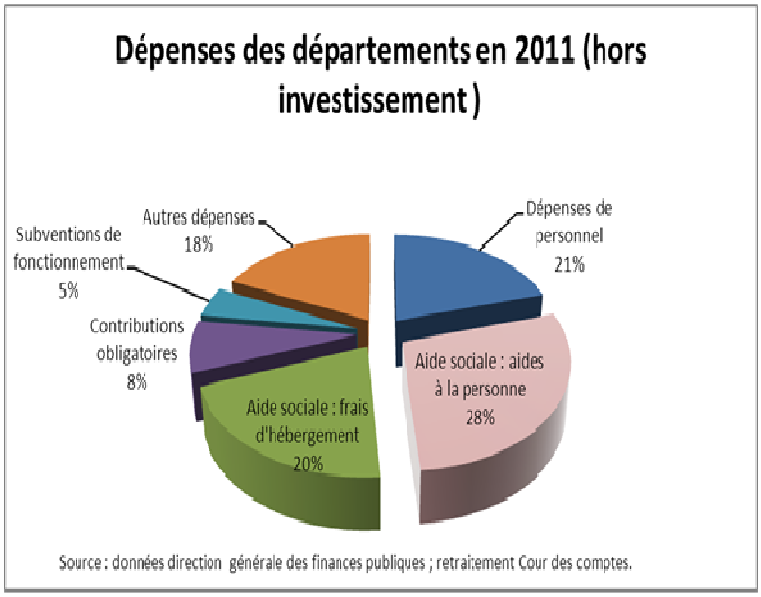
[48] Les analyses générales ont été complétées par des enquêtes conduites sur un échantillon d'une vingtaine de départements : Ain, Ardèche, Aude, Aveyron, Bas-Rhin, Calvados, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Eure-et-Loir, Gard, Haute-Garonne, Loiret, Lot, Meuse, Pas-de Calais, Hautes-Pyrénées, Haut-Rhin, Rhône, Vienne.

[49] Ces données globales intègrent les départements d'outre-mer.

l'entretien, le fonctionnement et l'équipement des collèges. Il participe enfin au financement des aides économiques aux entreprises.

Les transferts de compétences résultant notamment de la loi du 18 décembre 2003 de décentralisation du RMI, de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ont profondément modifié la structure des dépenses des départements en donnant un caractère encore plus prépondérant aux dépenses sociales. La loi de 2004 a également fortement contribué à augmenter leur masse salariale, sous l'effet des transferts de personnels de l'État.

Graphique n° 1



1 - Le poids prépondérant des dépenses sociales

Depuis l'Acte I de la décentralisation, les départements exercent une compétence générale en matière d'action sociale : aide sociale à l'enfance, aux personnes âgées et aux adultes handicapés ; protection maternelle et infantile ; service social départemental.

Cette compétence avait d'abord été renforcée par la loi du 1er décembre 1988 instaurant le revenu minimum d'insertion (RMI) qui confiait aux départements la mission d'insérer les bénéficiaires de l'allocation alors prise en charge par l'État, puis par la loi du

24 janvier 1997 créant la prestation spécifique dépendance (PSD), distribuée par les départements aux personnes âgées et aux personnes handicapées selon des modalités différenciées. Ensuite, à partir de 2002, le département a la charge de la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), créée par la loi du 20 juillet 2001 en remplacement de la PSD[50].

La loi précitée du 18 décembre 2003 instituant le RMI a transféré aux départements la charge du versement de l'allocation minimum d'insertion et a institué le revenu minimum d'activité (RMA), également à la charge de ces collectivités. La loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) a étendu les compétences de ces derniers dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté en mettant à leur charge le financement des allocations versées aux anciens bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) désormais intégrée dans le RSA.

Dans le dispositif du RSA, le département a la charge du « RSA socle », c'est-à-dire de la part forfaitaire du RSA qui correspond à l'ancien RMI et le « RSA socle majoré » qui correspond à l'ancienne API. Le « RSA activité », qui constitue un complément aux revenus d'activité, est, quant à lui, à la charge de l'État. Instauré en juin 2009, le RSA a été étendu sous certaines conditions aux jeunes de moins de 25 ans en septembre 2010.

Par ailleurs, la prestation de compensation du handicap (PCH), créée par la loi du 11 février 2005, a progressivement remplacé à partir de 2006 l'allocation compensatrice pour tierce personne versée aux personnes handicapées de moins de 60 ans. Depuis le 1er avril 2008, la PCH peut être attribuée aux enfants.

En conséquence de l'adoption de ces textes, la part des dépenses sociales dans les budgets des départements a fortement progressé. En 2011, les dépenses d'intervention, constituées pour une large part de ces prestations sociales, représentaient 51,3 % des dépenses totales des

[50] La loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle avait recentralisé à compter de 2000 l'ancienne aide médicale départementale.

départements et 65 % de leurs dépenses de fonctionnement[51] contre respectivement 41 % et 58,7 % en 2003[52].

Les dépenses sociales en euros courants ont doublé entre 2003 et 2011 tandis que les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble progressaient de 79 % sur la même période. Les dépenses au titre du RMI/RSA ont été multipliées par 11,6 sur la période, celles correspondant à l'APA ont augmenté de 64 %.

2 - La forte croissance des dépenses de personnel

Entre 2003 et 2011, la masse salariale en euros courants a augmenté de 115 %, passant de 5,2 Md€ à 11,2 Md€. Cette croissance s'explique en grande partie par l'effet des transferts de personnels en provenance de l'État, en lien avec la décentralisation des compétences résultant de la loi du 13 août 2004 précitée. Ces mouvements représentent environ 80 000 emplois.

La loi du 13 août 2004 a en effet confié aux départements, tout d'abord, le recrutement et la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) relevant du ministère de l'éducation nationale et exerçant leurs missions dans les collèges : les effectifs concernés ont représenté 45 075 ETP[53].

En second lieu, des personnels du ministère de l'équipement, ont également été transférés au 1er janvier 2007, représentant 30 590 ETP[54]. Il s'y ajoute les parcs de l'équipement en 2010 et 2011, pour 643 ETP.

Le solde provient des ministères chargés de la santé et de l'agriculture.

Les mouvements en question ont été principalement effectués sur les exercices 2007 et 2008. Entre fin 2006 et fin 2008, les effectifs départementaux se sont ainsi accrus de 34 %[55]. Les opérations étaient pour l'essentiel achevées à la fin de l'année 2010.

---

[51] Les recettes et les dépenses des départements mentionnées dans ce chapitre correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire, à celles donnant lieu à des encaissements ou à des décaissements effectifs (par opposition aux mouvements d'ordre impactant les budgets locaux). Dans les budgets des départements, les dépenses sociales appartiennent à la catégorie des dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les dépenses imputées sur la section de fonctionnement du budget.

[52] Rapports de l'Observatoire des finances locales.

[53] Observatoire des finances locales, *Rapport 2012*.

[54] Observatoire des finances locales, *Rapport 2012*

[55] Direction générale des collectivités locales, *Bulletin d'information statistique*, juillet 2012.

Les transferts de personnels n'expliquent pas à eux seuls l'augmentation des effectifs des départements : entre 2004 et 2010, les effectifs de ces derniers sont passés de 189 800 à 291 500, soit 101 700 emplois supplémentaires dont 22 600 hors transferts (soit 22,2 % des nouveaux emplois). Hors effet de l'acte II de la décentralisation, l'augmentation des effectifs s'élève ainsi à 12 % sur cette période (+ 1,9 % en moyenne annuelle)[56].

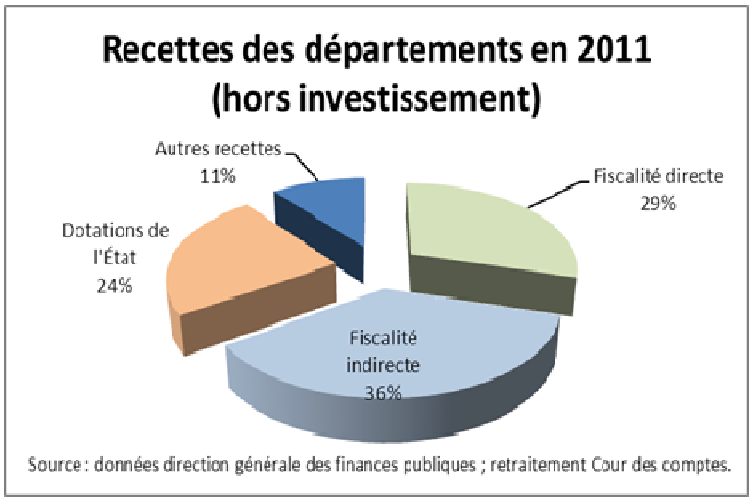
Les charges de personnel ont aussi crû sous l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT), des mesures nationales de revalorisation de l'indice de rémunération des fonctionnaires, de la refonte des catégories (A, B, C), de la garantie du pouvoir d'achat et de la monétisation des jours d'ARTT. Les départements ont, en outre, été souvent conduits à renforcer les équipes dédiées aux compétences décentralisées et leurs « encadrants ». Enfin, les modalités de gestion des départements ont également contribué à accroître la masse salariale, en particulier du fait des régimes indemnitaires et des règles d'avancement.

B - Une modification profonde de la structure des recettes

La structure des recettes des départements a fortement évolué en raison des modalités retenues pour le financement des transferts de compétences et de l'impact de la réforme de la fiscalité locale qui a accompagné la suppression de la taxe professionnelle.

[56] Source : *bulletin d'information statistique* de la direction générale des collectivités locales, juillet 2012.

Graphique n° 2



1 - Le financement des transferts de compétence

a) Des transferts de fiscalité

Les transferts de compétences aux départements ont, pour l'essentiel, été financés par le biais de transferts de fiscalité indirecte.

Le financement de l'action sociale départementale a été à l'origine principalement assuré par les droits de mutation à titre onéreux (pour une part essentielle) dont les départements ont bénéficié à compter du 1er janvier 1984. La taxe différentielle sur les véhicules à moteur dont bénéficiaient également les départements depuis 1984 a été supprimée pour les véhicules des particuliers par la loi de finances pour 2001[57].

La décentralisation du RMI/RMA, à compter du 1er janvier 2004, a été compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)[58] sous la forme d'une fraction de tarif. Un mécanisme de garantie leur assure la perception d'un montant minimum correspondant aux sommes consacrées par l'État aux dépenses transférées avant leur décentralisation (en euros courants). La compensation de la prise en charge de l'allocation de parent isolé, désormais incluse dans le « RSA socle », est intervenue sous la forme du transfert d'une nouvelle fraction de TIPP.

[57] Le solde de la compensation était alors assuré par le versement de la dotation générale de décentralisation.
[58] Devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

De la même manière, les transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 ont été financés par une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afférentes aux véhicules terrestres à moteur. Cette fraction a été majorée à plusieurs reprises de 2005 à 2007 afin de couvrir les nouvelles charges transférées, chaque année, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation.

Une autre fraction de TSCA, distincte de la précédente, a également été attribuée aux départements pour couvrir leur contribution au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Une fraction de TIPP, distincte de celle compensant le transfert du RMI, a aussi contribué à financer les transferts de compétences résultant de l'Acte II de la décentralisation.

D'autres modes de financement sont également prévus pour financer les extensions de compétences, comme il ressort de l'encadré qui suit.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Créée par la loi du 30 juin 2004, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un établissement public qui a pour mission, dans la limite des ressources qui lui sont affectées, de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

A ce titre, il est prévu que cette caisse verse aux départements un concours destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) des personnes âgées.

Les recettes de la CNSA sont composées :

- de **ressources nouvelles**, à savoir les contributions instituées en contrepartie de la mise en place d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée : une contribution des employeurs au taux de 0,3 %, appliqué sur la même assiette que celle des cotisations patronales d'assurance maladie, ainsi qu'une contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des produits de placements, au taux de 0,3 % ;

- de **recettes antérieurement affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA)**, dont la CNSA a repris les droits et obligations, à savoir une fraction de 0,1 point du produit de la CSG et une participation des régimes de base de l'assurance vieillesse, représentative d'une fraction identique pour tous les régimes des sommes consacrées par chacun de ceux-ci aux dépenses d'aide-ménagère en 2000 ;

Dans ce cadre, **le concours APA** est financé par 20 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), 95 % du produit de la fraction de la CSG affectée à la CNSA (taux de 0,1 %) ainsi que par les contributions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. En 2011, ces produits ont respectivement été de 466,7 M€, 1 098,7 M€ et 67,6 M€, auxquels il faut ajouter 50 % des produits financiers réalisés par le placement de la trésorerie disponible de la CNSA, soit 5,4 M€, ainsi qu'une régularisation du trop versé sur l'APA 2010 à hauteur de 10,6 M€, soit un montant global de 1 649 M€.

Les **modalités de versement de ce concours permettent d'appliquer une péréquation entre les départements dans l'allocation de la ressource**, compte tenu des critères de répartitions retenus :

– pour 50 %, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans ;

– pour 20 %, les dépenses d'APA ;

– pour 25 %, le potentiel fiscal ;

– pour 5 %, le nombre de bénéficiaires du RMI.

Ces dispositions prévoient, de plus, une clause de garantie selon laquelle les dépenses nettes d'APA de chaque département, après répartition entre eux des crédits du concours, ne peuvent être supérieures à 30 % du potentiel fiscal de chaque département.

Un mécanisme similaire a été prévu en ce qui concerne **le financement de la prestation de compensation du handicap (PCH)**. Les modalités de versement de ces concours présentent également un certain effet de péréquation.

b) Un débat juridique clarifié

La compensation financière des transferts et extensions de compétences est devenue un principe constitutionnel depuis la réforme du 28 juin 2003. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Le Conseil constitutionnel veille au respect de ces dispositions en vérifiant que, s'agissant des **transferts,** la compensation accordée correspond à la somme dépensée par l'État à la date du transfert. La

compensation s'effectue ainsi au « coût historique » et non sur une base évolutive en fonction du montant de la dépense supporté chaque année[59]. Le Conseil constitutionnel précise que cette compensation doit être garantie en son montant. Ainsi, « si les recettes départementales provenant de la TIPP venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ».

À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, portant sur le financement du RMI/RSA[60], le Conseil constitutionnel a considéré que la prise en charge par les départements de la part du revenu de solidarité active correspondant à l'allocation de parent isolé, dont le coût était antérieurement assumé par l'État, doit être interprétée, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, comme un transfert de compétences entre l'État et les départements, lequel doit donc être accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient antérieurement consacrées à leur exercice.

Cette décision précise que « les règles fixées par la loi (…) ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel que défini par l'article 72 de la constitution ». Avec cette précision, la portée juridique du principe de compensation des transferts de compétences est ainsi fixée.

En outre, le Conseil constitutionnel a considéré que la compensation au moyen de fractions d'impôts nationaux ne portait pas atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités locales tel que défini par l'article 72-2 de la Constitution et précisé par la loi organique du 29 juillet 2004[61]. Sa décision du 29 décembre 2009[62] mentionne que « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». La même décision précise « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

---

[59] Conseil constitutionnel, n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003.
[60] Conseil constitutionnel, n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011.
[61] Aux termes de cet article, les ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.
[62] Conseil constitutionnel, n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

S'agissant d'autre part **des créations et extensions de compétences** des collectivités locales (cas de l'APA et de la PCH), la Constitution n'impose pas le transfert par l'État d'une ressource équivalente mais la détermination pour les collectivités des ressources adéquates. Cependant, le Conseil constitutionnel veille au respect du principe de l'article 72-2, ci-dessus mentionné, par des réserves d'interprétation[63] visant à ce que le pouvoir réglementaire s'assure *in concreto* que les charges nettes supportées par les départements n'excèdent pas un pourcentage de leur potentiel fiscal, lequel doit être fixé « à un niveau qui permette, compte tenu de l'ensemble des ressources des départements, que le principe de libre administration des collectivités territoriales ne soit pas dénaturé ».

Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il clarifié le débat juridique :

- le droit à compensation financière pour les compétences transférées se limite aux montants en euros précédemment dépensés par l'État à ce titre ;
- il peut être mis en œuvre sous forme de fractions d'impôts nationaux sur les taux ou l'assiette desquels les collectivités territoriales n'ont pas de capacité de modulation car, si elles ont une autonomie financière, elles n'ont pas d'autonomie fiscale ;
- pour les extensions de compétence des collectivités territoriales, il suffit que la loi prévoie la création de ressources sans que cela implique qu'elles soient équivalentes ;
- cependant tout ceci ne peut pas conduire à restreindre les ressources des collectivités à un point tel que le principe de libre administration (qui suppose un minimum de marges de manœuvres) soit mis en échec.

Une problématique financière demeure toutefois, compte tenu du décalage bien réel qui apparaît entre les recettes affectées à ces transferts et les charges croissantes supportées par les départements au titre de ces nouvelles compétences.

c) Le financement des allocations de solidarité

Le décalage entre les recettes affectées et les charges croissantes supportées par les départements s'observe tout particulièrement s'agissant

[63] Conseil constitutionnel, décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011 sur l'APA, considérant n° 13, et décision n° 2011-144 du 30 juin 2011 sur la PCH, considérant n° 7.

des trois allocations universelles à la personne que sont l'APA, le RMI/RSA et la PCH.

L'allocation personnalisée d'autonomie

Lors de la mise en place de l'APA, le principe d'un financement pour deux tiers par les départements et un tiers par l'État a été établi, sans être cependant inscrit dans la loi. La montée en charge du dispositif s'est révélée beaucoup plus onéreuse que ce qui avait été initialement prévu.

Outre des mesures de resserrement du dispositif, la loi du 31 mars 2003 a prévu un abondement par l'État du concours financier attribué aux départements. Cet abondement (400 M€) représentait un tiers du surcoût alors évalué. L'affectation à la CNSA d'une fraction de la contribution de solidarité pour l'autonomie a permis de pérenniser le financement de l'APA. Pour autant, le taux de couverture de la dépense par l'État tend à décroître. De 2003 à 2012, ce taux a diminué, passant de 41,28 % à 30,74 %[64].

La création de l'APA constitue une extension de compétence en matière d'aide aux personnes âgées. Il convient ainsi de prendre également en compte les ressources antérieurement allouées aux départements à ce titre, qu'il s'agisse d'une quote-part de DMTO ou de concours budgétaires. Ainsi calculé, le taux de couverture s'établissait, selon la direction générale des collectivités locales, à 43 % en 2010, la charge nette des départements s'élevant à 2,9 Md€ sur un total de dépenses de 5,2 Md€.

Le RMI/RSA

La compensation de la décentralisation du RMI/RSA par l'attribution d'une part de TIPP a fait l'objet de plusieurs ajustements techniques. La loi de finances rectificative pour 2005 a, en outre, abondé le budget des départements d'un montant exceptionnel de 457 M€. Ultérieurement, un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) de 500 M€ a été créé à compter de 2005. Ce fonds est reconduit chaque année.

Le taux de couverture de la dépense, qui avait été de 100 % en 2004 a progressivement baissé. En prenant en compte le FDMI, ce taux s'élevait à 81 % en 2011. La charge nette atteignait 1,3 Md€ pour un total de dépenses de 6,9 Md€ pour le « RSA socle et socle majoré » en métropole.

[64] Données de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

La prestation de compensation du handicap

Compte tenu de son mode de financement, le concours de la CNSA versé aux départements en 2006 (523 M€) s'est révélé très supérieur aux dépenses exposées par ces derniers au titre de la PCH (79 M€). Il en a été de même en 2007 (530 M€ contre 277 M€). Toutefois, ce concours relativement stable a, dès 2008, assuré un taux de couverture inférieur à 100 % et décroissant dans le temps. En 2011, ce taux s'établissait à 42 %, la charge nette supportée par les départements atteignant 731 M€.

Néanmoins, en prenant en compte les ressources antérieurement transférées pour financer le versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne et les économies résultant de la diminution progressive de la charge de cette allocation pour les départements, le taux de couverture de la PCH par la solidarité nationale s'élevait, selon l'administration, à 60 % en 2011.

Au total, en 2011, l'écart entre la charge des trois allocations de solidarité (APA, RMI/RSA, PCH) et le financement reçu de l'État par les départements métropolitains s'élevait à 5 Md€.

2 - La prépondérance de la fiscalité indirecte

La réforme de la fiscalité locale induite par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 a profondément modifié la structure des ressources des départements. La taxe professionnelle[65] a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de deux impositions, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les départements, qui ne sont pas concernés par la CFE, reçoivent 48,5 % du produit de la CVAE laquelle est perçue au niveau national à partir d'un taux unique.

Par ailleurs, diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)[66] ont été créées pour compléter le remplacement de la taxe professionnelle en ce qui concerne la fiscalité des entreprises. Les départements perçoivent une quote-part (variable) du produit de ces impositions[67]. Ils bénéficient également du transfert du reliquat de la part État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de la part résiduelle de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

---

[65] En 2009, la taxe professionnelle représentait 17,7 % des recettes de fonctionnement des départements.

[66] Dans les secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications.

[67] IFER sur les éoliennes terrestres et maritimes, les centrales électriques nucléaires, thermiques, photovoltaïques ou hydrauliques, les stations radioélectriques, les canalisations de transfert souterrain de gaz et autres hydrocarbures.

La réforme s'accompagne, en outre, d'une réallocation des impôts directs locaux. La part départementale de la taxe d'habitation est transférée au bloc communal de même que la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Les départements conservent la taxe foncière sur les propriétés bâties augmentée de l'ancienne part régionale.

Afin d'assurer la neutralité de la réforme la première année, les départements reçoivent également une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). En outre, un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) est institué. Il est alimenté par un prélèvement sur les départements pour lesquels la réforme a un impact positif sur les ressources fiscales. À l'inverse, ceux pour lesquels la réforme a un impact négatif sont bénéficiaires d'un reversement leur assurant un niveau de ressources équivalent à celui dont il disposait avant la réforme.

Ainsi, la composition des recettes de fonctionnement (60,3 Md€) a fortement évolué sous l'effet de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2011 pour l'ensemble des collectivités territoriales. La part de la fiscalité directe[68] est passée de 38,4 % en 2010 à 32,7 % en 2011, tandis que celle de la fiscalité indirecte progressait de 28 % à 35 %.

II - Un équilibre entre les recettes et les dépenses plus difficile à atteindre

L'effet de ciseaux constaté en 2009 en raison de la croissance des dépenses et de la baisse des recettes avait mis en évidence la fragilité de l'équilibre financier des départements. Leur situation d'ensemble s'est améliorée en 2010 et 2011 pour des raisons conjoncturelles.

Toutefois, la vive progression tendancielle des dépenses sociales et la moindre capacité des départements à ajuster leurs recettes pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses rendent plus difficile le maintien d'un équilibre de moyen terme.

[68] Afin de permettre des comparaisons entre 2010 et 2011, le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) est ici intégré, par convention, à la fiscalité directe. Il est, en conséquence, déduit du montant des dotations de l'État. Hors prise en compte de la DCRTP, la part de la fiscalité directe dans les recettes de fonctionnement ne s'élevait plus qu'à 30,3 % en 2011.

A - Une amélioration conjoncturelle

Malgré un contexte économique peu favorable, les départements pris dans leur ensemble ont pu reconstituer, en 2011, quelques marges de manœuvre, en grande partie grâce au niveau exceptionnel des recettes issues des droits de mutation. Ils ont néanmoins fortement limité leur politique d'investissement ainsi que le recours à l'emprunt, en prévision d'un possible retournement du marché immobilier.

La progression des charges de fonctionnement (+ 2,5 %) a été largement couverte par une progression plus dynamique des produits de fonctionnement (+ 4,2 %) permettant ainsi de dégager une épargne brute très nettement supérieure à celle constatée en 2010 (+ 15,2 %).

Toutefois, ces marges de manœuvre supplémentaires ne reposent que sur l'évolution très conjoncturelle de la fiscalité indirecte et n'ont pas alimenté l'investissement local qui a subi un nouveau repli (-3,6 %), alors que l'année 2010 avait déjà connu une réduction importante des dépenses d'investissement (- 14 %). La réduction (- 3,5 %) des recettes propres d'investissement (hors emprunt) a également contribué à cette évolution.

Recettes et dépenses des départements[69] (hors outre-mer)

en Md€	2009	2010	2011
FONCTIONNEMENT			
Produits de fonctionnement	**54,66**	**57,91**	**60,32**
fiscalité dont	35,79	38,75	41,06
fiscalité directe	21,79	22,22	19,72
fiscalité indirecte et autres taxes	14,00	16,53	21,34
dont droits de mutation à titre onéreux	*5,16*	*7,00*	*8,51*
dotations et participations de l'État	16,28	16,49	16,60
autres recettes	2,59	2,67	2,66
Dépenses de fonctionnement	**48,66**	**50,48**	**51,76**
dépenses de personnel	10,18	10,45	10,64
dépenses sociales	22,86	24,45	25,25
contributions obligatoires	3,83	3,93	4,04
autres dépenses	11,78	11,65	11,82
Épargne brute	**6,01**	**7,43**	**8,56**
INVESTISSEMENT (hors emprunt)			
Recettes d'investissement	**4,14**	**3,09**	**2,93**
Dépenses d'investissement	**13,72**	**11,75**	**11,33**
ENDETTEMENT[70]			
Emprunts souscrits	6,17	4,73	3,85
Emprunts remboursés	2,23	2,38	2,56
Encours de la dette	**27,13**	**28,92**	**29,70**
Annuité de la dette	2,93	3,09	3,34
TRESORERIE			
Trésorerie nette	**3,35**	**3,83**	**4,86**

Source : Cour des comptes d'après données comptables de la direction générale des finances publiques
Les montants de fiscalité directe intègrent par convention la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle qui, en conséquence, est retranchée du montant des dotations de l'État.

[69] Les recettes et les dépenses mentionnées dans le tableau correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire à celles donnant lieu à encaissements ou décaissements effectifs.

[70] Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opération de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.

1 - Une reconstitution des marges de manœuvre

Les produits de fonctionnement (60,3 Md€) ont bénéficié de la croissance du produit de la fiscalité indirecte. De 2010 à 2011, sous les effets des changements de périmètre résultant de la réforme de la fiscalité locale, le produit de la fiscalité directe (19,7 Md€) a diminué de 17,6 % alors que celui de la fiscalité indirecte (21,3 Md€) progressait de 29 %.

La fiscalité indirecte est constituée à 95 % par les droits de mutations à titre onéreux (DMTO), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA). En 2011, ces ressources ont évolué sous l'effet de l'évolution du marché immobilier, ainsi que du transfert de la part de DMTO et de TSCA que percevait l'État jusqu'en 2010.

Les dotations et participations de l'État (16,6 Md€)[71] sont demeurées quasiment stables entre 2010 et 2011. On observe une légère diminution des versements de la CNSA (- 0,1 %).

2 - La poursuite de la progression des dépenses obligatoires

Les dépenses de fonctionnement (51,8 Md€) ont ralenti leur progression (2,5 % en 2011 contre 3,7 % en 2010). Plus de 80 % des dépenses sont concentrées soit sur des charges obligatoires difficilement compressibles (et notamment, mais pas uniquement, sur les dépenses d'aides à la personne), soit sur des dépenses rigides, à l'instar des charges de personnel.

a) Les dépenses sociales

Au sein des dépenses de fonctionnement, la progression des dépenses sociales, moins facilement maîtrisables compte tenu des critères posés par la loi, s'accélère dans un contexte économique et social moins favorable.

Les aides à la personne (14,6 Md€), qui constituent le premier poste de dépenses d'aide sociale, ont augmenté de 2,7 % en 2011 (+ 9 % en 2010). Parmi celles-ci, les dépenses au titre du RMI/RSA (6,9 Md€) ont progressé de 3,3 %, celles de l'APA (5,1 Md€) se sont stabilisées, tandis que les allocations versées aux personnes handicapées (1,8 Md€ dont 1,2 Md€ au titre de la PCH et 0,5 Md€ au titre de l'ACTP) augmentaient de 8,5 %.

[71] Hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

La prise en charge de l'hébergement en établissement des enfants, des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale (10,6 Md€) constitue le second grand poste de dépenses sociales. La charge correspondant à l'hébergement des enfants (3,4 Md€) a augmenté de 3 %, celles pour les personnes handicapées (4,2 Md€) de 5,2 % et celle pour les personnes âgées (2,2 Md€) de 1,6 %. En 2011, le coût de l'accueil en établissements médico-sociaux a crû de 4 %, sous l'effet non seulement de la hausse du nombre des bénéficiaires – au global, entre 2006 et 2010 on constate une croissance de 7 % et de 2 % entre 2009 et 2010 - mais aussi de deux principaux facteurs : la création de nouvelles structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées et l'évolution des prix de journée fixés par les départements.

b) Les autres dépenses

Les dépenses de personnel (10,6 Md€) ont augmenté de 1,8 % en 2011 (contre 2,6 % en 2010).

Les contributions et les contingents obligatoires (4 Md€, + 2,9 %) représentent 7,8 % des dépenses de fonctionnement ; parmi ceux-ci, les contingents alloués aux services départementaux d'incendie et de secours (2,3 Md€, + 3 %) et les dotations de fonctionnement versées aux collèges (1 Md€, + 4,3 %) progressent fortement.

En 2011, les départements ont stabilisé leurs achats de biens et services (5,5 Md€, - 0,1 %) qui représentent 10 % des dépenses de fonctionnement et limité leur politique de soutien. Ainsi, les subventions de fonctionnement versées en 2011 (2,4 Md€) ont stagné.

Enfin, après avoir connu une baisse de 4,5 % en 2010, les charges financières (0,83 Md€) progressent de 8,5 % en 2011 sous l'effet d'une part, de la hausse de l'encours de la dette des départements ces dernières années et, d'autre part, de la hausse du coût des emprunts.

Au total, malgré la progression soutenue des dépenses sociales et des contributions obligatoires, les départements ont pu dégager, en 2011, une épargne brute de 8,5 Md€, en forte croissance (+ 15,2 %), mais uniquement liée à celle des droits de mutation (+ 21,6 %).

3 - La réduction des investissements

a) Le département, acteur de l'investissement local

En 2011, les dépenses d'investissement des départements se sont élevées à 11,3 Md€. Elles recouvrent principalement des dépenses

directes (6,5 Md€) et des subventions d'équipement (4,6 Md€)[72]. Depuis 2010, ces dépenses sont orientées à la baisse.

L'investissement représente en moyenne 21,2 % des dépenses totales des départements (27,6 % en 2006)[73]. Cette évolution résulte d'une baisse en volume depuis 2010, mais aussi de l'évolution rapide des charges de fonctionnement. Elle masque, toutefois, une grande hétérogénéité de besoins et de situations.

En matière d'équipement (hors subventions), les départements investissent principalement dans les domaines de la voirie (377 984 kms de voirie départementale[74]), des collèges (5 253 établissements à la rentrée 2011[75]) et de leurs implantations territoriales dans les secteurs social et routier.

L'effort d'équipement varie fortement d'un département à l'autre, en particulier dans le domaine routier. En 2011, il était en moyenne de 105 € par habitant. Ce chiffre dépend toutefois fortement de la densité de population et de l'étendue du territoire. Il s'établissait ainsi à 310 € en Corse du Sud et à 222 € dans les Alpes de Haute-Provence, alors qu'il n'est que de 17 € pour le département de Paris[76].

Par ailleurs, par l'intermédiaire de subventions d'équipement versées, les départements sont les principaux financeurs du monde rural et péri-urbain, voire urbain : routes communales, aménagements, réseaux (assainissement, eau), écoles ou équipements de petite enfance. Ils participent également au financement des transports en commun intra et interurbains.

Depuis le milieu des années 2000, la répartition de la dépense d'équipement entre équipements directs (propres) et indirects

---

[72] Avec l'annuité de la dette en capital, qui fait partie des dépenses de la section d'investissement du budget des collectivités locales, le montant de celles-ci s'élève à 13,9 Md€, soit 20,6 % du total des dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Sous l'effet de l'augmentation du stock de la dette, dont l'encours s'établissait à 29,7 Md€ à fin 2011[72], le poids du remboursement en capital a crû au sein des dépenses d'investissement. Il en représente désormais 18,4 %. La dette des départements est cependant récente et l'amortissement du capital encore modéré (2,6 Md€).

[73] Les collectivités locales en chiffres 2012-DGCL et DGFIP, balances comptables.

[74] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012 : Le bilan de la décentralisation routière*.

[75] Repères et références statistiques 2012, ministère de l'Education nationale, les chiffres comprenant les DOM-TOM hors Mayotte.

[76] Le département de Paris ne supporte probablement pas toutes les immobilisations lui revenant (collèges, unités territoriales d'action sociale). A la différence des autres départements, il n'a logiquement pas de politique en direction des communes.

(subventions d'investissement) est relativement stable, même si elle a pu varier sensiblement selon les collectivités.

b) Une baisse de l'investissement sous l'effet de la contrainte financière

Depuis 2010, après un cycle haussier ininterrompu, les dépenses départementales d'équipement ont connu un net repli en valeur (- 2,4 Md€ en deux ans soit presque - 18 %). Les collectivités semblent ainsi adapter leur modèle d'investissement aux incertitudes affectant l'évolution de leurs ressources et aux craintes générées par les difficultés d'accès au crédit et par son renchérissement.

L'analyse des situations locales conduit à constater un premier ajustement dans leur politique d'investissement et de subventionnement, dès la fin du plan de relance mis en place en 2009. Différents règlements d'attribution de subventions ont ainsi été revus à la baisse. Certaines collectivités envisagent de recentrer leur effort futur sur leurs seules compétences propres, comme le réseau routier.

L'achèvement de certaines opérations, comme celles liées aux contrats de projets État/régions (CPER) ou à la rénovation du patrimoine scolaire, autorise d'ailleurs une baisse en volume des dépenses et éventuellement une réorientation des moyens vers le patrimoine propre de la collectivité.

Le rétablissement global de l'épargne en 2010 et 2011 n'a pas modifié les orientations constatées dès 2010. Malgré un taux d'épargne qui reste élevé (14 %)[77], les dépenses d'équipement continuent de reculer. L'analyse des budgets primitifs pour 2012 confirme cette tendance avec un nouveau repli anticipé à hauteur de 11 %[78].

La sensibilité des recettes à la conjoncture, la perte de la fiscalité modulable, comme l'atonie des recettes transférées, ont par ailleurs amené les départements à réduire leur recours à l'emprunt. Ces orientations affectent à la fois les investissements directs et les subventions d'équipement. Elles semblent constituer un changement de stratégie.

[77] Taux d'épargne : épargne brute/recettes réelles de fonctionnement

[78] Source : budgets primitifs et décisions modificatives, données Direction générale des finances publiques (juin 2012).

B - Une couverture incertaine des dépenses par les recettes

1 - La progression tendancielle des dépenses sociales

Les dépenses sociales des départements ont fortement progressé ces dernières années. Elles ont augmenté en moyenne annuelle de 7,1 % sur la période 2005/2011. Pour 2012, l'administration anticipe une croissance de 4,9 % de ces dépenses. Une partie d'entre elles croît sous l'effet de la crise économique (notamment celles liées au RSA). Les dépenses d'intervention et de transfert sont, en effet, au cœur des politiques d'accompagnement des publics fragilisés.

L'analyse de ces évolutions est toutefois rendue complexe par les phénomènes de porosité entre les différentes prestations. Ainsi, certains publics en situation de pauvreté et présentant des problèmes de santé peuvent se trouver à la frontière entre les deux principaux minima sociaux ouverts aux personnes d'âge actif, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), actuellement à la charge de l'État et le revenu de solidarité active (RSA).

Les dépenses relatives au RSA constituent le premier poste en matière d'allocation de solidarité avec un nombre de bénéficiaires voisin de 1,6 million de personnes pour le RSA socle à charge des départements et un montant prévisionnel, pour 2012, voisin de 9,3 Md€[79]. Ces dépenses progressent rapidement (+ 5 % entre 2010 et 2011) en liaison avec la dégradation de la situation économique et la hausse du nombre de demandeurs d'emploi.

Le soutien aux personnes âgées (APA, prise en charge de l'aide-ménagère ou de l'hébergement par l'aide sociale) pourrait atteindre 8,3 Md€ en 2012, dont 5,4 Md€ pour la seule l'allocation personnalisée d'autonomie (1 199 000 bénéficiaires en 2011, contre 792 000 en 2003). Cette dépense est désormais étroitement corrélée au vieillissement de la population, dont l'ampleur sur le territoire n'est pas homogène. La part de la population de 75 ans et plus varie, ainsi, de 5,2 % pour le département de la Seine-Saint-Denis à 15,2 % dans la Creuse.

Le solde des dépenses d'aide sociale se partagerait, en 2012, entre les dépenses d'aide sociale à la famille et l'enfance (7,3 Md€) et celles

[79] Source : Direction générale des collectivités locales : budgets primitifs 2012, sur la base de la présentation fonctionnelle qui inclut l'ensemble des dépenses se rattachant au RSA, et pas la seule dépense correspondant à l'allocation stricto sensu. Dans ces conditions, ces données ne sont pas comparables directement avec les mentions figurant au I du présent chapitre.

relatives aux personnes handicapées (7,2 Md€ dont 1,4 Md€ pour la prestation de compensation du handicap –PCH-).

À cet égard, la PCH est passée de 79 M€ en 2006 à 1,259 Md€ en 2011, sans qu'un recul équivalent de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) puisse être constaté. Ainsi, le cumul de ces deux prestations progresse fortement, passant de 835 M€ en 2006 à 1,943 Md€ en 2011, soit une hausse de 120 % en cinq ans.

Ces évolutions induisent non seulement une rigidification des dépenses de fonctionnement, comme indiqué précédemment, mais aussi une différenciation entre départements compte tenu de leur structure de population. Ainsi, si l'on rapporte, pour 2011, la dépense sociale à la population, le département de la Creuse supporte la dépense la plus importante par habitant (555€) et les Yvelines la plus faible (293€).

2 - Un ajustement délicat des recettes aux dépenses

a) Une capacité désormais réduite à agir sur les taux d'imposition

Jusqu'à une période récente, les départements ont pu bénéficier de recettes dynamiques évoluant à un niveau très supérieur à celui de l'inflation, ce qui leur a permis d'accompagner leur effort d'équipement et de réaliser un accroissement très sensible de leur périmètre d'intervention.

À côté des recettes indirectes (DMTO, TIPP et TSCA), les ressources fiscales des départements provenaient principalement des impôts directs locaux sur les taux desquels ceux-ci pouvaient agir. L'ajustement des recettes à la croissance des dépenses a pu ainsi s'effectuer par l'impôt. Le recours au levier fiscal a permis, jusqu'en 2009, d'équilibrer les budgets.

La réforme de la fiscalité locale, adoptée en 2010, a fortement réduit la capacité des départements à y recourir. L'essentiel de leurs nouvelles ressources de fiscalité directe est constitué par la quote-part du produit de la CVAE qui leur revient et par des fractions de diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux. Dès lors, les départements ne disposent plus du pouvoir de modifier les taux que sur la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (10,7 Md€), soit sur environ 17 % de leurs ressources.

b) Une nouvelle fiscalité plus sensible à la conjoncture

La réforme, fondée notamment sur le principe de la territorialisation de la CVAE, porte en elle le risque d'une accentuation des inégalités territoriales au bénéfice des collectivités se situant dans des zones économiquement dynamiques.

Certes, sur le plan national, la ressource CVAE des départements est en hausse de 3,1 % en 2012. Assis sur la valeur ajoutée des entreprises, le nouvel impôt est plus sensible à la situation économique que ne l'était la taxe professionnelle[80], qui, au surplus, taxait les éléments de l'année n-2.

Cette évolution sera cependant très différente d'un département à l'autre, avec un contraste important entre :

- les départements dont les ressources sont constituées pour une part importante par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et par celle du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), lesquels viennent combler la « perte » résultant pour les collectivités territorialement défavorisées du passage de la taxe professionnelle à la CVAE, et qui verront ces recettes de compensation gelées définitivement en valeur à compter de 2013 ;
- les départements qui, au contraire, bénéficieront pleinement de la hausse de la CVAE.

L'évolution divergente des ressources sera d'autant plus forte que ce nouvel impôt est extrêmement concentré. Les huit départements d'Ile-de-France bénéficient ainsi de près de 33 % du produit national de CVAE (2,4 Md€)[81].

---

[80] A l'observation, le taux élevé de 2012 est pour une partie imputable à un changement technique de détermination de l'impôt à attribuer aux collectivités bénéficiaires. En 2011, les départements ont perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, les départements perçoivent la totalité des sommes encaissées l'année précédente quelle que soit l'année d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements qui peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.

[81] Les départements de Paris (796 M€), des Hauts-de-Seine (624 M€), de la Seine-Saint-Denis (198 M€), de la Seine-et-Marne (181 M€), des Yvelines (199 M€), de l'Essonne (148 M€), du Val-de-Marne (181 M€) et du Val-d'Oise (118 M€). Source : Comité des finances locales, document de travail sur le fonds de péréquation de la CVAE.

Ainsi, en période de crise, les départements sont affectataires d'une fiscalité qui tend à stagner (CVAE) voire à diminuer (DMTO), pour financer des charges qui continuent à augmenter, RSA principalement ou encore les dépenses relatives à l'enfance en danger (secours d'urgence aux familles, mesures de placement, notamment), ou qui croissent en raison de la structure démographique et des besoins sociaux nouveaux (APA, PCH).

Ces évolutions, associées au gel intervenu depuis 2011, voire à la diminution des dotations de l'État annoncée pour 2014 et 2015, génèrent d'importantes incertitudes qui ne permettent plus une allocation optimale des ressources des départements.

c) Une fiscalité indirecte inégalement répartie

La chute du montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2009 (- 26,4 %) a mis en évidence les risques associés à une ressource sensible à la conjoncture économique.

Les droits de mutation à titre onéreux

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) recouvrent en réalité plusieurs impositions : la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement, perçus au profit du département, la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation et la taxe communale additionnelle.

La taxe communale additionnelle aux droits de mutation, est la seule à n'avoir subi aucune modification, contrairement aux droits de mutation départementaux et régionaux (instaurés en 1992, avec un taux de 1,60 %, et supprimés à compter du 1er septembre 1998 pour les régions).

En ce qui concerne les départements, le taux d'imposition était fixé, sauf dispositions particulières, à 3,60 % depuis la loi de finances pour l'année 2000, avec une possibilité de modulation entre 1 % et 3,60 %, possibilité non utilisée jusqu'à présent. La loi de finances pour 2010 a transféré le droit budgétaire (au taux de 0,20 %) encore perçu par l'État, dans le cadre des transferts de fiscalités intervenus à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Ce taux est donc désormais fixé, principalement, à 3,80 %, avec une possibilité de modulation avec un minimum de 1,20 %.

En 2011, le montant global des DMTO s'est élevé à 10,66 Md€, prélevé, principalement, sur l'immobilier d'habitation qui représente près de 80 % du produit des droits de mutation, contre 20 % pour l'immobilier professionnel. Les départements ont perçu 82 % de cette recette.

Cette ressource est par ailleurs inégalement répartie. Avant péréquation, son montant par habitant varie de presque sept fois et demie entre le département le plus riche et celui le moins riche (hors outre-mer). Ces droits représentent ainsi 36,2 % des recettes de fonctionnement du département de Paris, mais seulement 6,4 % de celui des Ardennes.

En 2012, une baisse du produit des droits de mutation se dessine, avec cependant des évolutions très différentes selon les départements[82]. Elle ne fera que renforcer les écarts de ressources entre collectivités. Ceux-ci ont très sensiblement progressé ces dernières années sous l'effet d'une hausse différenciée des prix du marché immobilier. En ce qui concerne le département de Paris, le montant par habitant a ainsi progressé de 78 %, avant péréquation et de 2009 à 2011, ce qui est à comparer à une hausse de 21 % pour le département de la Creuse.

L'évolution des autres recettes indirectes est rendue peu lisible par les modifications législatives récentes. Ainsi, jusqu'en 2010, les départements ne percevaient qu'une partie de la TSCA, pour un montant de 3,1 Md€. La loi de finances initiale pour 2010 a prévu de leur transférer la dernière part de ladite taxe tout en l'intégrant dans le calcul du mécanisme de garantie de ressources de la réforme fiscale (DCRTP et FNGIR). Par ailleurs, la TSCA subit des régularisations annuelles que les départements ne maîtrisent pas.

3 - Des incertitudes pour l'accès au crédit bancaire

À la fin de 2011, aucun département n'avait été réellement confronté à des difficultés pour réaliser son plan de financement des investissements. En effet, ils ont tout d'abord bénéficié de la hausse de leur autofinancement par rapport à 2010 (+ 1 Md€). Par ailleurs, au-delà des crédits bancaires dont le coût s'est certes renchéri[83], certains ont obtenu des financements du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations ou encore de la Banque européenne d'investissement.

---

[82] Sur la base d'une comparaison entre le 31 août 2011 et le 31 août 2012 (8 premiers mois de l'année), les recettes de DMTO (hors Mayotte) progressent encore, au niveau national, de 4,3 %, avec 40 départements qui enregistrent une baisse alors que 60 départements connaissent encore une hausse. Ces chiffres issus des données comptabilisés par les comptables publics dépendent, toutefois, de différents modes de comptabilisation qui peuvent perturber le niveau d'information et les restitutions en rythme infra-annuel.

[83] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.* Juillet 2012 p. 94. Une relative détente sur les taux était cependant observée à la fin de l'année 2012.

Nombre des départements disposaient également d'un droit de tirage sur des contrats négociés au préalable ou encore sur des emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie (de 5 à 6 Md€). A la clôture 2011, la trésorerie nette des départements s'est même améliorée, atteignant 4,9 Md€, pour 3,8 Md€ fin 2010.

Certains départements semblent avoir ainsi constitué une réserve de précaution dans une période marquée par la crainte d'une raréfaction du crédit. La demande de prêts s'est également ajustée compte tenu des incertitudes sur le financement et de la hausse des taux proposés.

Pour 2012, les départements, comme d'autres collectivités, ont cependant perdu une souplesse de gestion avec le net repli des encours d'emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie. Ces emprunts représentaient un stock important de crédit à long terme avec option de tirage de trésorerie, dont seuls 3 Md€ environ étaient mobilisés fin 2011. Ils complétaient les financements classiques.

À la fin du printemps 2012, la Banque Dexia a révoqué unilatéralement le droit de tirage restant sur ses contrats. Les collectivités intéressées ont ainsi perdu un outil précieux pour la gestion de la fin d'exercice et de leur trésorerie[84].

Désormais, certains départements se tournent vers le financement obligataire et recourent pour ce faire à la notation. Ils devraient pouvoir émettre, au moins sur le marché du court terme. D'autres, anciennement présents sur ce marché, ont obtenu des conditions très attractives.[85]

Ces retards et incertitudes, tant sur les volumes prêtés par les établissements bancaires, que sur la reprise de l'activité de Dexia par le futur établissement constitué par La Banque Postale et la Caisse des dépôts et consignations et sur le nouvel environnement de prêteurs, génèrent des réflexes d'attente et de prudence. En 2012, le besoin nouveau pourrait se situer entre 3,5 et 4 Md€, soit un niveau voisin de celui constaté en 2011 (3,9 Md€).

[84] Cet outil avait amorti les effets de la crise depuis la fin 2008.

[85] Cas du département de l'Essonne, juin 2012, 15 M€ sur 10 ans, au taux de 3,50 %, soit 170 points sur swap EURIBOR 3 mois. Par ailleurs en octobre dernier, une émission groupée, impliquant 44 collectivités et groupements à fiscalité propre dont 9 départements, a atteint 610 M€, à des conditions jugées intéressantes, légèrement supérieures à celles des prêts sur le Fonds d'épargne.

III - De nécessaires solutions structurelles

La recherche de solutions pérennes pour préserver à moyen et long terme l'équilibre financier des départements doit, en premier lieu, tenir compte de la grande diversité des situations. En second lieu, certaines voies semblent inadaptées ou difficilement envisageables. Néanmoins, il demeure nécessaire de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières et fiscales en associant à l'action sur les dépenses divers mécanismes permettant de réduire le caractère cyclique des recettes et leur inégale répartition.

A - Prendre en compte la grande diversité des situations

S'il apparaît que la situation structurelle des départements s'est dégradée sous l'effet des contraintes exposées ci-avant, il ne semble pas, à l'inverse, que la réponse à apporter puisse être globale et uniforme. Le transfert d'une nouvelle ressource bénéficierait ainsi, indifféremment, à la collectivité en grande difficulté financière comme à celle bénéficiant d'une relative aisance. De même, toute augmentation indifférenciée du taux de ressources existantes ne ferait qu'amplifier les inégalités.

Les chiffres nationaux ne rendent pas compte en effet des disparités importantes entre départements. Celles-ci se manifestent en matière de financement des politiques publiques et de réponses attendues, compte tenu des caractéristiques sociologiques ou démographiques de chacun des territoires. Elles résultent également des différences de ressources pouvant être affectées à chacune de ces actions.

Selon les politiques engagées, la réponse financière apportée sera, en effet, différente en fonction des caractéristiques du département considéré et de la diversité des situations observées. À titre d'exemple, et en matière d'allocation universelle de solidarité, il est difficile de comparer les politiques engagées dès lors que le nombre d'allocataires RSA peut varier de 1 479 à 125 561 personnes[86] ou en matière d'aide aux personnes âgées avec une part de la population de 75 ans et plus qui, en pourcentage, fluctue de 5,2 % à 15,2 % pour une moyenne en métropole égale à 8,8 %. S'agissant de la PCH, les écarts sont également significatifs, la dépense par habitant variant de 7 € par habitant à 59 € par habitant.

[86] Chiffres de la direction générale des collectivités locales à la fin 2010.

D'autre part, si la situation financière globale des départements, mesurée à l'aune de leur capacité de désendettement (3,5 ans), était plutôt bonne à la fin de l'année 2011, de profondes disparités existaient entre collectivités. Ainsi, le ratio était-il inférieur à un an pour sept départements et supérieur à huit ans pour cinq d'entre eux.

Si l'on compare les départements qui cumulent à la fois les dépenses sociales les plus élevées et les droits de mutation les plus faibles (en euro par habitant dans les deux cas), il est possible d'identifier 11 collectivités présentant une structure budgétaire potentiellement fragile. Parmi ceux-ci, cinq se caractérisent, en plus, par un ratio de désendettement élevé (supérieur à huit), laissant à penser que leur situation financière pourrait se dégrader très rapidement en cas de chute du marché immobilier ou de nouvelle dégradation de l'activité.

La réponse à apporter doit donc tenir compte de la diversité et de la complexité des territoires et, ainsi, écarter les mesures s'appliquant indifféremment à l'ensemble de ces collectivités.

B - Eviter des solutions mal adaptées

1 - Les limites du recours à un fonds d'urgence

À l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2010, une dotation d'urgence (fonds de 150 M€) a été mise en place afin de venir en aide aux départements en difficulté à la suite de la crise de 2009.

La première section de ce fonds (75 M€), alimentée par un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), était répartie entre les 30 premiers départements éligibles en fonction de critères définis par un indice synthétique de ressources et de charges[86], chacun des 30 départements bénéficiaires recevant entre 2,4 M€ et 2,8 M€, montant très faible s'il s'agissait de traiter une véritable impasse de trésorerie.

La deuxième section (75 M€) était alimentée par une dotation budgétaire, prévoyant le versement de subventions exceptionnelles, « dans le cadre d'une convention, à des départements connaissant des difficultés financières particulières, appréciées notamment au regard des perspectives d'une situation de déficit (…) ». Elle n'a été utilisée qu'à hauteur de 64,6 M€.

[86] Le décret n° 2011-507 du 10 mai 2011 a défini cet indice synthétique selon les critères suivants pour l'année 2010 : potentiel financier par habitant, revenu moyen par habitant, nombre de personnes âgées de plus de 75 ans.

Seules les collectivités ayant fait acte de candidature ont bénéficié de cette deuxième section. Aucune cependant n'était en déficit excessif au sens de la loi. Ce dispositif s'est transformé en une source de financement complémentaire peu en rapport avec l'objet initial du fonds d'urgence.

Sur les 30 départements affichant les dépenses sociales les plus importantes, 11 ont bénéficié du fonds d'urgence (première section, alloué lui-même à 30 départements), deux de ces départements ont bénéficié de la deuxième section de ce fonds (Ardennes et Cher), un seul a bénéficié des deux sections (la Corrèze). A contrario, 16 départements parmi les 30 ayant les dépenses sociales les plus importantes n'ont rien reçu au titre du fonds d'urgence.

Si l'octroi d'une aide d'urgence n'est pas en elle-même critiquable, dès lors qu'elle bénéficie à une collectivité en difficulté, le recours à un tel dispositif ne saurait constituer une solution durable pour résorber des déséquilibres d'origine structurelle.

Un fonds spécifique de 170 M€ a été mis en place par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 par prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Divisé en deux part égales de 85 M€, ce fonds sera réparti (après prélèvement d'une quote-part destinée à l'outre-mer), pour la première part, au bénéfice de la moitié des départements de métropole classé en fonction décroissante d'un indice synthétique fonction du nombre de bénéficiaires de l'APA, du revenu moyen par habitant et de la proportion de bénéficiaires du RSA ainsi que de la PCH. L'attribution revenant à chaque département éligible est déterminée en fonction de son indice synthétique multiplié par sa population. La seconde part sera affectée au versement de subventions exceptionnelles aux départements connaissant une situation financière dégradée du fait, en particulier, du poids des dépenses sociales et compte tenu du risque qu'ils encourent de se trouver en déficit au sens de la loi.

Bien qu'étant mieux encadré que le précédent fonds d'urgence ce nouveau dispositif, dont la mobilisation devrait répondre à des difficultés avérées, ne peut en tout état de cause constituer qu'une solution transitoire aux difficultés.

2 - Le transfert des allocations de solidarité à une autre administration publique

La loi du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, est venue consacrer les évolutions constatées depuis le début des années

1950, en ce qui concerne l'intervention des départements dans le domaine social.

Lors de la création des allocations universelles de solidarité que sont le RSA, l'APA et la PCH, il a semblé logique que les départements soient chargés de ces politiques, dans la continuité de compétences déjà exercées[90]. Néanmoins, leurs interventions se limitaient à une gestion de guichet dans la mesure où ils ne maîtrisaient ni les contours, ni les aspects réglementaires de ces allocations.

Dans son rapport public thématique sur le RMI et la gestion de l'insertion de juillet 2011, la Cour a notamment mis en évidence les difficultés des départements à organiser cette compétence, ceux-ci ne maîtrisant pas l'accès aux données, ni le dispositif de sortie dans l'emploi. Cela ne permettait pas d'apprécier l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble, ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

De plus, si les écarts entre départements sont forts en termes de volumes financiers consacrés à l'aide sociale, ils le sont plus encore pour le RSA et l'aide aux personnes âgées, traduisant ainsi les disparités socio-démographiques des territoires et rendant plus difficiles la gestion et le financement de ces allocations sur un modèle unique.

Dans ces conditions, le recentrage du département sur les compétences d'action sociale traditionnelles (hors allocations de solidarité) pourrait être envisagé. Il s'en suivrait la prise en charge de ces prestations par d'autres administrations publiques et des transferts financiers qui, en eux-mêmes, ne règleraient pas les problèmes évoqués précédemment.

En outre, pour les personnes âgées et handicapées, la pertinence d'une distinction entre les différentes politiques sociales est discutable alors, par ailleurs, que la prise en charge par les départements de l'hébergement en établissement des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale constitue aussi un poste très important de dépenses sociales et une compétence essentielle de ces collectivités.

Ces objections ne plaident pas en faveur d'un transfert des allocations universelles de solidarité qui ne règlerait aucunement le problème global de leur financement et qui aurait, de plus, pour effet de désorganiser l'administration publique locale en ce domaine.

[90] Dépenses d'insertion des bénéficiaires du RMI, PSD et ACTP.

3 - Le transfert de nouvelles ressources par l'État

La progression des dépenses sociales des départements ne résulte pas uniquement de la seule croissance des charges liées au versement des trois allocations universelles à la personne. Cependant, la constatation d'un écart croissant entre les compensations versées par l'État et la charge réelle supportée par les collectivités pourrait conduire à prôner un rehaussement des compensations de l'État.

Toutefois, dans le contexte actuel de crise des finances publiques, toute réallocation de ressources aux départements entraînerait *de facto* un effet d'éviction sur les ressources disponibles pour les autres administrations publiques (État et sécurité sociale tout particulièrement). Dans ces conditions, le transfert par l'État de nouvelles ressources fiscales aux collectivités locales ne saurait apparaître comme la voie à privilégier[91]. À fortiori en est-il ainsi des concours financiers dont l'enveloppe globale est désormais gelée et devrait même au contraire diminuer significativement à partir de 2014.

C - Dégager des marges de manœuvre financières et fiscales

1 - De nécessaires efforts de gestion

La Cour a déjà souligné que l'imbrication financière entre les différentes collectivités et la complexité des flux financiers rendent nécessaire une clarification des compétences et une meilleure coordination des acteurs publics locaux[92].

a) La gestion des allocations de solidarité

Le renforcement de la responsabilité des départements dans la gestion des différents dispositifs de solidarité qui leur ont été confiés contribuerait à cette clarification et pourrait être de nature à favoriser la recherche d'économies de gestion. Cela passe nécessairement par une priorisation de l'action des départements dans le domaine social, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004.

---

[91] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juillet 2012, chapitre III, pp 125-126 « Couvrir tout le champ des administrations publiques ».

[92] Cour des comptes, *Rapport public thématique sur la conduite par l'État de la décentralisation*. Octobre 2009.

De nombreux départements ont recherché une meilleure garantie de pertinence des dépenses et un pilotage plus efficace des aides versées, notamment par le recours au chèque emploi service universel (CESU) préfinancé pour le versement de l'APA et de la PCH, qui permet de s'assurer de la traçabilité de la dépense et de la réalité de son objet.

D'autres expérimentations sont possibles s'agissant des personnes âgées. Ainsi en est-il de l'utilisation de la classification du degré de la dépendance.

Il est manifeste qu'une meilleure maîtrise de la dépense passe par une implication plus forte des départements dans la définition des aides et des modalités de leur mise en œuvre ainsi que dans leur adaptation à des situations locales, sans qu'il soit cependant porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité des droits sur le territoire national.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2011[93], des progrès s'imposent également dans la définition des mandats de gestion des départements aux caisses d'allocations familiales (CAF) pour le RSA et ce cadre rénové doit s'accompagner d'une facturation des frais de gestion au coût réel. Ce doit être une incitation pour les départements à s'assurer de la qualité de la gestion du RSA, particulièrement quand elle est partagée entre les caisses d'allocations familiales (CAF) et leurs propres services, et à tirer parti au maximum de l'intervention de ces dernières en bénéficiant de leur système d'information pour améliorer la détection et la lutte contre la fraude.

La meilleure maîtrise des dépenses sociales suppose que l'État, de son côté, veille à ne pas accroître les charges des départements dans le domaine de leurs interventions sociales obligatoires.

b) Le recentrage de la dépense d'investissement

Indépendamment des efforts de gestion, la possibilité d'ajuster les recettes aux dépenses devrait s'accompagner de mesures incitant au recentrage des dépenses d'investissement sur les actions prioritaires des départements dans le cadre conventionnel suggéré par la Cour dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques[94].

---

[93] Voir chapitre XIV : « les prestations servies par la branche famille pour le compte de l'État et des départements »

[94] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.* Juillet 2012 : chapitre IV, pp 193 à 195.

Les cofinancements département-région en matière d'équipements devraient être évités et un plafond de subventionnement pourrait être introduit pour les projets conduits par d'autres collectivités. De même, l'appel au financement des départements, en complément de l'État, pour le financement de grands projets d'infrastructure pourrait être reconsidéré étant donné les charges qui leur ont été transférées.

2 - De possibles marges de manœuvre fiscales

La croissance tendancielle des dépenses sociales des départements pose la question de la capacité de ces collectivités à ajuster les recettes aux dépenses. Cet ajustement se justifie lorsque les dépenses s'accroissent rapidement sous l'effet d'une baisse de l'activité économique et des solutions doivent être dégagées sur le moyen et le long terme.

a) Le réaménagement de la fiscalité locale

Les hausses d'impôts locaux réduisent les capacités contributives des ménages et des entreprises dans un contexte où le taux global des prélèvements obligatoires en France est déjà très élevé. Elles rendent plus difficile l'augmentation des impôts et contributions au profit de l'État et des régimes de base de sécurité sociale afin de réduire leurs déficits respectifs.

Dès lors, afin d'être neutres pour l'État ou la sécurité sociale, les marges de manœuvre fiscales pourraient prioritairement résulter d'une répartition différente de la fiscalité entre les départements et le bloc communal, en réaffectant une part de la taxe sur le foncier bâti aux premiers[95] et une part des DMTO au second. Cela permettrait notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabiliserait une plus grande part de leurs ressources, en renforçant le principe de spécialisation fiscale mis en œuvre par la réforme de la taxe professionnelle. Indépendamment de toute modulation des taux, les départements pourraient en effet bénéficier de la croissance des bases[96].

[95] En 2011, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'élevait à 15,1 Md€ pour le secteur communal et à 10,9 Md€ pour les départements (source Direction générale des collectivités locales).
[96] À cet égard, la réforme des bases locatives cadastrales reste à conduire.

b) Le renforcement de la péréquation

Depuis la révision de la Constitution du 28 mars 2003, la péréquation est devenue un principe constitutionnel. En ce qui concerne les départements, un mécanisme de péréquation des droits d'enregistrement proprement dits et de la taxe départementale sur la publicité foncière a été mis en place en 2011. Un second dispositif, portant sur la CVAE, a été mis en place à compter de 2013. La péréquation assurée au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État pourrait être renforcée.

Le fonds de péréquation des DMTO

Deux prélèvements permettent d'alimenter le fonds de péréquation des DMTO :

- l'un « sur stock » concerne les départements dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant ;
- l'autre, « sur flux », vise les départements dont la progression des recettes fiscales est supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO perçus par les départements en 2010.

Le fonds est réparti entre les départements ayant un potentiel financier inférieur à la moyenne[97]. Il est distribué en trois parts, en fonction du potentiel financier relatif, de la population et du montant de DMTO par habitant[98].

Ce mécanisme a certes permis de réduire l'écart existant entre les bénéficiaires.

Le fonds de péréquation des DMTO est réparti par l'administration en année N sur la base des inégalités constatées en N-1 et en fonction de la population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Avant péréquation, l'écart de DMTO par habitant se situait en 2011 dans un rapport de 1 à 7,6 entre le département qui percevait le moins (38,16 € par habitant) et celui qui percevait le plus (291,68 € par habitant). Après péréquation, le rapport entre le moins bien doté (62,52 € par habitant) et le mieux doté

[97] La loi de finances pour 2013 a introduit un nouveau critère, à savoir, la prise en compte du revenu par habitant du département au regard du revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements.

[98] Le critère de la première part est, depuis la loi de finances pour 2013, le revenu par habitant relatif.

(262,52 € par habitant) était ramené à 4,1. Le mécanisme reste toutefois imparfait en raison des critères utilisés. Alors même que les recettes de DMTO peuvent être nettement inférieures à la moyenne, un département pourra être néanmoins contributeur à ce mécanisme de péréquation sans que les critères de redistribution tiennent compte de ses charges.

Compte tenu des critères retenus (avant les modifications apportées par la loi 2013), et notamment du prélèvement « sur flux », ce mécanisme est néanmoins peu efficace en période de crise économique et de chute du marché immobilier, alors même que les départements les moins dotés doivent faire face à la hausse de leurs dépenses obligatoires (sous réserve du mécanisme de mise en réserve du FDDMTO mentionné ci-après).

Le fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajouté des entreprises, créé par la loi de finances pour 2010 et codifié à l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales, a été mis en place par la loi de finances pour 2013. Ce fonds sera alimenté par deux prélèvements sur les ressources des départements dont le revenu par habitant est supérieur au revenu médian par habitant de l'ensemble des départements, selon des règles complexes[100].

Ce fonds, dont les ressources sont estimées à terme à 60 M€, n'aura, malgré l'effort fait pour en accroître le montant, qu'une portée marginale si l'on le rapporte au montant total de CVAE des départements (soit 7,15 Md€ en 2011).

[100] Le premier prélèvement, pour une somme totale de 30 M€ en 2013 (60 M€ en 2015) sera supporté par les départements bénéficiant d'un produit de CVAE par habitant élevé par rapport à la moyenne, dans la limite de 1 % du produit perçu l'année précédant la répartition. Le second prélèvement sera acquitté par les départements dont le produit progresse plus rapidement que le produit de l'ensemble des départements, dans la limite, également, de 1% du produit de CVAE perçu l'année précédant la répartition. En outre, pour les départements contributeurs dont le montant par habitant de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale, le montant total prélevé au titre du fonds sera égal à 2 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition.
Après prélèvement d'une quote-part pour les départements d'outre-mer, les ressources du fonds seront réparties au bénéfice de la moitié des départements de métropole classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant, le revenu moyen par habitant, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active et le nombre de personnes âgées.

La péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Au sein de la DGF versée par l'État aux départements, la péréquation est assurée par la dotation de péréquation urbaine (616 M€ en 2012) à destination des départements urbains et par la dotation de fonctionnement minimal (777 M€ en 2012) à destination des départements ruraux. En 2013, les montants alloués à la péréquation départementale devraient être augmentés de 20 M€.

Le problème du potentiel financier

Si, à elle seule, la péréquation ne peut résoudre le problème posé par l'inadéquation des ressources des départements à la croissance tendancielle de leurs dépenses sociales, son renforcement pourrait permettre de desserrer la contrainte financière pesant sur les moins riches d'entre eux. Elle devrait alors être conçue afin de prendre en compte non seulement les écarts de richesse mais aussi les différentiels de charges. Enfin, elle devrait porter sur un volume financier plus conséquent pour avoir un impact réel.

Ce renforcement de la péréquation et son acceptation la plus large possible supposent, néanmoins, qu'une réponse puisse être apportée aux interrogations des élus en ce qui concerne les conséquences réelles de la nouvelle définition du potentiel financier et fiscal.[101] Celui-ci intervient à la fois dans le calcul des dotations, des compensations et des fonds de péréquation horizontaux. Les nouvelles composantes de ce potentiel, dont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, aboutissent à une mesure de la richesse très différente de celle qui prévalait jusqu'à présent.

Cette nouvelle composition du potentiel financier a ainsi modifié les rangs de classement des départements en fonction de leur richesse. Elle se traduira par des transferts de ressources entre départements.

Les conséquences seront significatives pour certains d'entre eux qui ne seront plus éligibles au fonds national de péréquation des DMTO.

---

[101] La suppression de la taxe professionnelle a conduit à une profonde refonte du mode de calcul du potentiel fiscal qui intègre désormais, pour partie, les nouveaux produits remplaçant la taxe professionnelle (CVAE, IFER, DCRTP, FNGIR) ainsi que la taxe sur les conventions d'assurance, l'ancienne part de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux et la moyenne sur 5 ans des DMTO perçu par le département. Le potentiel financier (notion utilisée pour la mise en œuvre des fonds de péréquation) est égal au potentiel fiscal de la collectivité, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la dotation générale de fonctionnement (DGF) pour tenir compte de l'ensemble de la richesse obtenue par la collectivité.

La loi de finances pour 2013 prévoit un lissage sur trois ans des effets de cette perte d'éligibilité. Néanmoins, les nouvelles modalités de mesure de la richesse ne seront pas sans effet sur la mise en place des différents dispositifs de péréquation.

c) Le lissage de l'évolution des ressources fiscales

L'un des risques majeurs que fait courir aux départements la modification de la structure de leurs ressources est la volatilité des montants annuels de DMTO et leur absence de prévisibilité lors de l'élaboration des budgets.

Un mécanisme de mise en réserve d'une partie de ces montants annuels a été instauré par la loi de finances pour 2011 dans le cadre du fonds de péréquation. La réserve est alimentée lorsque le montant du fonds national de péréquation des DMTO dépasse 380 M€ et mobilisée en cas de chute des recettes de DMTO et dès lors que les prélèvements alimentant le fonds seraient inférieurs à 300 M€[102]. En 2012, ce sont ainsi 120 M€ qui ont été mis en réserve sur un total de ressources de 580 M€.

Il pourrait être envisagé de poursuivre dans cette voie au moyen d'un mécanisme pérenne de « lissage » des fluctuations dont les critères pourraient s'inspirer du mécanisme de « mise en réserve » décidé en 2012.

Un lissage sur la moyenne des cinq dernières années par mise en place d'un fonds de réserve devrait corriger, au moins partiellement, les effets des aléas de la conjoncture et assurer une ressource plus stable. Ce fonds de réserve[103] pourrait être alimenté chaque année, par les montants encaissés supérieurs à la moyenne des cinq dernières années. Il serait utilisé si les DMTO perçus étaient inférieurs à cette même moyenne.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si la bonne tenue des recettes de droits de mutation à titre onéreux en 2011, après le redressement déjà observé en 2010, a permis la reconstitution de marges de manœuvre pour les départements, ce rebond conjoncturel ne peut masquer les risques qui demeurent attachés à la structure financière des départements à moyen terme.

Les modifications importantes intervenues dans le financement des départements conduisent à un changement de structure financière.

[102] La loi de finances pour 2013 a supprimé ce montant et prévoit une mobilisation de la réserve dès lors que les prélèvements du fonds de péréquation seraient inférieurs d'au moins 5 % au montant des ressources réparties au titre de l'année précédente.
[103] Ce fonds de réserve fonctionnerait comme un compte de tiers de l'État.

L'équilibre antérieur qui reposait principalement sur la possibilité d'un ajustement des ressources par la fiscalité directe est remis en cause par les évolutions en cours.

Le passage à une fiscalité locale davantage tributaire des variations de la valeur ajoutée des entreprises et du marché immobilier, sans possibilité de modulation de taux, modifie les conditions de l'équilibre financier des départements qui sont parallèlement devenus les opérateurs de politiques publiques dont ils ne maîtrisent que marginalement les contours ou le niveau des prestations.

Cette situation, qui comporte des risques à terme, appelle des réponses de nature structurelle afin d'assurer la pérennité du financement des dispositifs sociaux dont les départements ont la charge alors même que la part compensée par les ressources affectées par l'État se réduit. La contrainte budgétaire d'ensemble qui pèse sur les finances publiques invite à ne pas s'orienter dans la voie de nouveaux transferts financiers de l'État.

En premier lieu, les modalités de gestion des dépenses sociales doivent être réexaminées afin d'accroître la performance et l'efficacité des dispositifs. En second lieu, la contrainte budgétaire pesant sur les départements doit être desserrée en leur redonnant des marges de manœuvre fiscales, en accroissant sensiblement la péréquation horizontale et en lissant davantage les ressources sensibles aux aléas de la conjoncture.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour une meilleure maîtrise des dépenses :

1. *envisager le renforcement des responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale ;*
2. *éviter les cofinancements d'investissements département-région et introduire un plafond de subventionnement pour les projets d'investissement conduits par d'autres collectivités ;*
3. *limiter la possibilité pour les départements d'intervenir en complément de l'État dans le financement des investissements publics ;*

Pour une sécurisation et une meilleure répartition des ressources :

4. *mettre en place une péréquation plus ambitieuse dans son volume (DMTO et CVAE) et dont les critères devraient être redéfinis (notamment par la prise en compte du poids des dépenses sociales) avec l'objectif de réduire progressivement les écarts de 30 % par rapport à la situation actuelle ;*
5. *pour les DMTO, mettre en place un mécanisme pérenne de « lissage » des fluctuations, dont les critères pourraient s'inspirer du mécanisme de « mise en réserve » décidé en 2012. Un lissage sur la moyenne des cinq dernières années devrait permettre de corriger, au moins partiellement, les effets des aléas de la conjoncture ;*
6. *envisager une réallocation de la fiscalité, neutre pour l'État, entre les départements et le bloc communal, afin de donner aux départements une plus grande marge de manœuvre ; à cet effet, réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part des DMTO au bloc communal, ceci permettant notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabilisant une plus grande part de leurs ressources.*

Sommaire des réponses

Ministre des affaires sociales et de la santé	106
Réponse commune du ministre de l'intérieur, de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et de la ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation	109
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	114
Président de l'Assemblée des départements de France	115

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Les développements du projet d'insertion appellent de ma part trois observations principales, la première sur l'appréciation de la contribution aux dépenses des départements de compensation individuelle du handicap, la deuxième sur le rôle des départements dans la gestion de l'AFA et de la PCH, la troisième enfin sur la mise en œuvre du RSA par les Conseils généraux.

1) La contribution de la solidarité nationale aux dépenses des départements liées à la compensation individuelle du handicap

En ce qui concerne le financement de la PCH, il est nécessaire, pour avoir une juste appréhension de la contribution de la solidarité nationale à son financement et partant du poids de la dépense afférente pour les départements, de tenir compte du fait que, comme l'AFA, la PCH a remplacé l'ACTP.

Ainsi, pour apprécier le taux de couverture de la dépense de PCH par la solidarité nationale, il est justifié d'ajouter au concours de la CNSA les économies réalisées par les départements sur les dépenses d'ACTP. Sur ces bases, le taux de couverture de la dépense de PCH par la solidarité nationale s'établit à 60 % en 2011 (528 M€ de concours CNSA, augmenté de 756 M €-527 M€ d'économies sur l'ACTP, rapportés à une dépense de PCH de 1 241 M€).

Une approche plus large, prenant en considération l'ensemble des ressources et des dépenses des départements liées à la compensation individuelle du handicap, mériterait également d'être présentée, comme l'a du reste fait la Cour en ce qui concerne l'APA. Ainsi, il serait logique de prendre en compte l'évolution des ressources affectées à la compensation de l'ACTP pour les personnes handicapées lors du transfert aux départements de cette allocation. Cette approche conduit à une réévaluation sensible du taux de couverture des dépenses d'ACTP et de PCH.

Pour ce qui concerne l'APA, je tiens à indiquer que la dernière prévision présentée au Conseil de la CNSA s'établit à 5,37 Md€ pour 2012, et non plus 5,7 Md€ comme repris par la Cour, ce qui est également une donnée à prendre en compte dans l'appréciation globale de la compensation.

2) Le rôle des départements dans la gestion de l'APA et de la PCH

L'analyse de la Cour selon laquelle les dépenses sociales seraient incompressibles et les interventions des départements limitées à une gestion de guichet me paraissent, s'agissant de l'APA et de la PCH, devoir être nuancées.

L'APA et la PCH sont des prestations définies dans des conditions identiques sur le territoire, mais dont l'attribution et le contrôle relèvent du

département ou, pour ce qui est de la PCH, d'une commission départementale dans laquelle il dispose de la majorité des voix.

La loi et le décret fixent plusieurs règles de portée nationale, mais sans déposséder les départements de tout rôle dans la politique d'attribution des deux prestations, et partant, dans le niveau et la maitrise de la dépense. L'analyse des disparités départementales en termes de taux de personnes couvertes et de montant de dépense globale et par bénéficiaire montre du reste, pour l'APA notamment, qu'une part significative de ces disparités (près de 40% dans le cas de l'APA), ne correspondrait pas à des différences de situations objectives de la population locale.

Ainsi pour l'APA, la réglementation nationale définit les critères et les outils d'éligibilité à la prestation ; les montants plafonds de l'aide en fonction du degré de dépendance, les règles de participation des bénéficiaires au financement de leur plan d'aide (base ressources, barème de participation), les règles de cumul, d'imposition, ainsi que les règles de procédure d'instruction, de décision, de recours. Mais ces règles laissent de larges prérogatives aux départements concernant notamment l'instruction des demandes, l'élaboration des plans d'aide, la fixation des tarifs servant à la valorisation des plans d'aide, le conseil et l'orientation des bénéficiaires de la prestation concernant les modalités de réalisation de leur plan d'aide, le contrôle de la conformité de l'utilisation de la prestation versée avec le plan d'aide, la récupération des indus éventuellement constatés.

Il en est de même pour la PCH, dans une moindre mesure cependant es tarifs étant fixés au niveau national et les départements plus encadrés en ce qui concerne la détermination du plan de compensation).

3) La mise en œuvre du revenu de solidarité active par les départements

Concernant le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements puis la création du revenu de solidarité active (RSA), aujourd'hui mis en œuvre par les conseils généraux, la Cour rappelle à raison que les départements supportent à ce jour une charge nette globalement positive au titre des dépenses d'allocation auxquelles ils sont exposés.

L'augmentation du reste à charge au titre du RMI-RSA socle est largement due à la croissance du nombre de bénéficiaires du RSA (« effet volume ») dans un contexte économique dégradé, et beaucoup plus marginalement à l'indexation annuelle de la prestation sur l'inflation. La Cour a raison de rappeler que le transfert du RMI puis du RSA socle s'est accompagné du transfert des moyens et outils pour maîtriser l'évolution plus structurelle de la dépense (on peut à cet égard penser aux différentes étapes d'orientation des bénéficiaires du RSA vers un accompagnement renforcé). Cependant, la crise de 2008 continue d'avoir des effets délétères difficilement imputables à la gestion seule des départements. C'est pourquoi le

Gouvernement entend travailler de façon partenariale avec les départements et élaborer des moyens de maîtrise et de rationalisation d'une dépense correspondant à un stabilisateur automatique en temps de crise. Il sera extrêmement vigilant à prévenir l'éviction de dépenses plus structurelles d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA, souvent sacrifiées lorsque les dépenses de guichet pèsent plus lourd.

À cet égard, et comme le suggère la Cour une plus grande collaboration entre les services départementaux et les caisses d'allocations familiales (CAF) serait souhaitable dans la gestion du RSA. Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, l'amélioration du pilotage du RSA sera inscrite, à la fois dans un souci de lutte contre la fraude, les indus et les rappels qui déstabilisent en même temps les opérateurs et les bénéficiaires, et dans un souci de meilleur recours au minimum social.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, CHARGÉE DE LA DÉCENTRALISATION

La Cour relève en particulier qu'au cours de la dernière décennie la structure financière des départements a été profondément modifiée en raison des transferts et extensions de compétences qui ont été réalisés, des modalités de compensation des charges ainsi transférées et de la réforme de la fiscalité locale qui a accompagné la suppression de la taxe professionnelle.

Elle constate que ces modifications ont fortement accru la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements, de même que celle de leur masse salariale, renforçant la rigidité de leur budget de fonctionnement.

Elle observe, en outre, que la réforme de la fiscalité locale a inversé le rapport entre la fiscalité directe et indirecte et réduit la capacité des départements à moduler les taux d'imposition, de sorte que l'ajustement des recettes à la croissance tendancielle des dépenses est devenu plus difficile.

Nous partageons le constat global décrit par la Cour sur la situation financière des départements qui les a conduits, en 2011, à réduire leurs investissements malgré l'amélioration globale de leur situation financière.

Pour y remédier, la Cour recommande une meilleure maîtrise des dépenses des départements, la sécurisation et une meilleure répartition de leurs ressources.

1 - Une meilleure maîtrise des dépenses

Comme la Cour, nous partageons le souci de renforcer la responsabilité des départements dans la gestion des dispositifs sociaux aujourd'hui répartis entre l'Etat, les départements et les administrations de sécurité sociale.

Dans cette perspective, les départements seront associés à la réforme de la dépendance qui doit intervenir en 2014.

Pour ce qui concerne les recommandations de la Cour visant à éviter les cofinancements, nous sommes favorables à l'introduction de dispositions législatives dans le prochain projet de loi relatif à la décentralisation en vue de renforcer la coordination entre les collectivités territoriales.

Nous pensons que si des efforts de gestion peuvent également être entrepris par les départements, ils ne seront pas suffisants pour infléchir la tendance qui conduit à dégrader la situation financière des départements.

2 - Sécuriser et mieux répartir les ressources

La Cour formule des recommandations portant sur le renforcement de la péréquation, le lissage des ressources et une nouvelle redistribution de la fiscalité locale. Nous y souscrivons pleinement et le Gouvernement a d'ores et déjà engagé des actions en ce sens qu'il renforce en 2013.

Nous partageons le point de vue de la Cour relatif à l'inadéquation des DMTO, ressources fiscales volatiles et difficilement prévisibles, avec la rigidité des charges, notamment sociales, qui incombent aux départements. Fortement sensibles aux cycles immobiliers, les variations de produits de DMTO sont fortement pro-cycliques : le plus souvent, le tassement des produits coïncide avec l'augmentation concomitante des dépenses sociales consécutive aux chocs économiques, faisant ainsi peser le risque d'un effet de ciseau sur les finances des départements.

Un groupe de travail Etat-départements installé au début de l'année 2013

Le Premier ministre a pris des engagements dans la déclaration commune Etat-départements qu'il a signée, le 22 octobre 2012, avec le président de l'assemblée en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge. A cet effet, un groupe de travail sera installé au tout début de l'année 2013, sous la responsabilité du Premier ministre, pour étudier les moyens de ce financement.

Le soutien aux départements les plus en difficulté

Dans l'attente que des solutions structurelles soient apportées, en 2014, le Gouvernement a proposé, dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2012, la mise en place d'un fonds de soutien de 170 M€. La moitié de ce fonds sera attribuée en fonction de critères socio-démographiques et économiques, l'autre sera mobilisée en faveur des départements les plus exposés à des tensions financières, notamment du fait de leurs dépenses sociales. Les fonds au titre de cette seconde section seront alloués sur la base d'un diagnostic partagé entre les services de l'Etat et ceux des départements, faisant apparaître les besoins en financement et les économies de fonctionnement susceptibles d'être dégagées. L'attribution de la subvention sera alors conditionnée à une convention avec le conseil général indiquant les mesures prises par celui-ci pour améliorer sa situation financière.

La péréquation horizontale est renforcée pour réduire les inégalités de ressources

- le fonds de péréquation des DMTO

Les produits de DMTO sont particulièrement sensibles aux variations de l'activité économique et en particulier aux variations des prix de l'immobilier. C'est pourquoi le législateur a décidé de mettre en place un mécanisme de réserve au sein du fonds de péréquation. Ainsi lorsque le montant total des prélèvements sur flux et sur stock est supérieur à 380 millions d'euros, le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. Ces sommes ainsi mises en réserve ont vocation à venir abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements sont inférieurs à 300 millions d'euros. En 2012, le CFL s'est prononcé pour mettre en réserve 120 millions d'euros, se fondant sur l'hypothèse que les départements enregistreraient une baisse de leurs ressources de DMTO en 2013.

Ce mécanisme de lissage des produits de DMTO qui repose sur un dispositif de mise en réserve des pics de recettes vise à absorber les chocs conjoncturels. Cependant, il reste à déterminer si l'application d'une moyenne de référence sur cinq ans, préconisée par la Cour, constitue un seuil de mise en réserve approprié.

Enfin, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013, le Parlement a adopté, sur proposition du Gouvernement, un critère de charges dans la répartition des attributions du fonds national de péréquation des DMTO. Ainsi les départements qui ont un revenu par habitant inférieur à la moyenne pourront bénéficier d'une attribution, même si leur potentiel financier est supérieur à la moyenne.

- le fonds national de péréquation de la CVAE

Le Gouvernement a proposé au Parlement de réformer le fonds de péréquation des ressources de CVAE perçues par les départements. Des dispositions ont ainsi été introduites dans la loi de finances initiale pour 2013. Le dispositif, davantage péréquateur, a vocation à se renforcer dans les années à venir.

Tout d'abord, il prend en considération des ressources et des charges des départements, dans le prélèvement comme dans le reversement. Ensuite, le fonds est alimenté par deux prélèvements, l'un sur le niveau de CVAE et l'autre sur le flux de cette ressource. Enfin, pour le reversement, l'attribution est calculée en fonction d'un indice synthétique constitué de 4 critères transversaux dont la pondération donne la priorité aux critères de charges.

Nous souhaitons préciser que la loi de finances initiale pour 2013 n'a pas « doté » le fonds de péréquation de la CVAE de 50 millions d'euros, ce montant était une estimation figurant dans l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement. Elle fixe, ex ante, le montant du premier prélèvement (sur le niveau de CVAE) à 30 millions d'euros, avec un objectif de doublement d'ici 2015, en revanche, le prélèvement sur flux n'est pas fixé

dans la loi. Les simulations réalisées indiquent que les ressources du fonds pourraient atteindre 60 millions d'euros.

Ainsi, le fonds national de péréquation de la CVAE et le fonds national de péréquation des DMTO permettent de donner un nouvel élan à la réduction des inégalités territoriales.

- la péréquation au sein de la DGF et les effets de la suppression de la taxe professionnelle sur le potentiel financier des départements

Nous souhaitons souligner, tout d'abord, que les modalités de calcul du potentiel financier n'ont pas été modifiées en 2012, à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale. Les mêmes principes ont été appliqués avant et après cette réforme. Ainsi, dans le cas où les départements disposent de bases et d'un pouvoir de modulation des taux, dorénavant pour la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le produit est potentialisé en multipliant les bases de la collectivité par le taux moyen national. Dans le cas où les départements disposent de produits sans pouvoir de modulation des taux, les produits réellement perçus sont pris en compte. Ces principes étaient appliqués avant la réforme de la fiscalité directe locale, ils le demeurent à compter de 2012. Le potentiel financier 2012 d'un département correspond bien, comme avant, aux ressources qu'il est susceptible de mobiliser pour faire face à ses charges. Une partie de ces ressources relève de produits réellement perçus, une autre partie, calculée à partir des bases de TFPB, est potentielle mais bien mobilisable par le département, s'il le souhaite.

Par ailleurs, la hiérarchie des potentiels financiers des départements est globalement stable entre 2011 et 2012. Les modifications du classement sont donc à relativiser car en définitive, peu de départements ont vu leur potentiel financier passer au-dessus de la moyenne (6 départements) et inversement seuls 2 départements ont vu le leur passer en-dessous. Or, c'est le plus souvent la référence à la moyenne qui importe dans les mécanismes de péréquation, plutôt que le classement en tant que tel.

Enfin, pour accompagner l'utilisation du nouveau potentiel financier des départements, des dispositions pour encadrer l'évolution des dotations et des fonds calculés en fonction du potentiel financier ont été prises. Ainsi, plusieurs mécanismes de garanties ont été créés, notamment pour la DGF des départements. Il convient ainsi de rappeler que le nouveau potentiel financier des départements a été utilisé en 2012 pour la répartition de la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine, qu'aucun département n'a perdu son éligibilité à ses dotations et que tous les départements éligibles à ces dotations sont assurés de percevoir une attribution au moins égale à ce qu'ils ont perçu l'année précédente.

Toutefois, le gouvernement est prêt à engager un travail avec les représentants des départements concernant la définition de leur indicateur de ressources.

Les réformes fiscales doivent être poursuivies.

Au-delà de la maîtrise indispensable des dépenses et du renforcement de la péréquation, une réflexion de fond est nécessaire sur la diversification du panier de ressources fiscales des départements, dans un contexte de montée en puissance de la gestion des charges d'intervention sociale.

En effet, il est indéniable que la réforme de la taxe professionnelle a fortement réduit la capacité des départements à moduler les taux des impositions qu'ils perçoivent, ainsi que la Cour le souligne. Cette réforme, conduite par le précédent Gouvernement, a conduit à alléger de 4,5 Mds€ les prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, elle a été effectuée au détriment des collectivités territoriales et des départements, en particulier.

- la réaffectation des ressources fiscales locales

La Cour évoque la possibilité de mieux redistribuer la fiscalité locale entre le bloc communal et les départements. Nous vous précisons que cet axe sera étudié dans le cadre d'un groupe de travail mis en place au sein du comité des finances locales et également par celui précité qui associe l'Etat et les départements.

-la révision des valeurs locatives cadastrales

Une autre piste à explorer réside dans la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, comme le souligne la Cour.

La loi de finances initiale pour 2011 a initié cette réforme pour les locaux professionnels (3,3 millions de locaux). Après l'expérimentation conduite sur un échantillon de cinq départements en 2011, les travaux de généralisation se dérouleront sur tout le territoire en 2013 et 2014 pour une intégration dans les rôles d'imposition qui seront émis au titre de 2015. La première action concrète se déroulera au 1er semestre 2013 avec la collecte des informations sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi de finances rectificative de fin 2012, le Gouvernement s'est engagé à conduire également la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Telles sont les observations dont nous souhaitions vous faire part.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre projet d'insertion sur la situation et les perspectives financières des départements métropolitains que vous m'avez communiqué pour observations. Je partage globalement le constat dressé par la Cour et vous prie de bien vouloir trouver ci-après les quelques remarques que ce relevé appelle de ma part.

Malgré l'amélioration en 2010 et 2011 de leur situation financière, je n'ignore pas que certains départements sont confrontés à des difficultés réelles avec, d'une part, une hausse de leurs dépenses sociales et, d'autre part, une forte volatilité de leurs recettes. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre, en loi de finances rectificative pour 2012, un fonds de soutien au financement des missions de solidarité exercées par les départements les plus exposés aux tensions financières dont les modalités d'attributions ont été revues par rapport à celles du fonds mis en œuvre en 2011.

De manière plus systémique, je rejoins vos recommandations visant à une meilleure maîtrise des dépenses des départements et un recentrage de leur action dans le domaine de l'action sociale. Le Gouvernement en tiendra compte dans la préparation de l'acte III de la décentralisation.

Si une clarification des compétences est sans doute nécessaire, les recettes devront également être adaptées pour faire face aux difficultés des départements. Le Gouvernement a pris à cet égard le 22 octobre dernier l'engagement de « créer à compter de 2014 les conditions de mise en place de ressources pérennes et suffisantes permettant de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge ». Toutefois, comme le souligne la Cour, la solution ne pourra passer par un simple transfert de la charge vers une autre administration publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou de la Sécurité Sociale, ce qui ne règlerait pas la question en termes d'équilibre des finances publiques. Sur ce point, j'ai noté avec intérêt vos recommandations quant à la nécessité que les transferts fiscaux soient neutres pour l'Etat et qu'ils passent donc en priorité par une réallocation de fiscalité entre les départements et le bloc communal.

Enfin, je partage sans réserve les recommandations de la Cour en ce qui concerne le développement de la péréquation. La LFI 2013 réalise un notable accroissement de la péréquation horizontale entre départements en précisant notamment les modalités de fonctionnement du fonds de péréquation de la CVAE, mais il existe encore des marges supplémentaires de redistribution entre départements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

En premier lieu, l'Assemblée des départements de France remercie la Cour des comptes pour son analyse de la fragilité structurelle des budgets départementaux. Je partage le constat introductif de la Cour selon lequel le statu quo n'est pas possible. La déclaration Etat-Départements du 22 octobre 2012 est un premier pas. A ce titre, l'engagement n° 1 prévoit que « L'Etat s'engage à créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maitrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge ». La concrétisation de cet engagement sera l'un des chantiers importants que l'Etat et l'Assemblée des départements de France devront réaliser ensemble cette année.

Les services publics fournis par les départements ne se limitent cependant pas aux seules allocations individuelles de solidarité. La mise en œuvre de la solidarité et de la cohésion sociale de notre pays portée par les départements revêt de multiples facettes, ce qui justifie de repenser plus globalement les ressources des départements.

Comme le souligne justement la Cour, la récente réforme de la taxe professionnelle a profondément modifié la structure des recettes départementales, et j'ajouterais qu'elle a accentué ses faiblesses. Aujourd'hui, les départements ne peuvent ajuster les taux d'imposition que sur 17% de leurs recettes. La part des recettes fiscales pro-cycliques dans les recettes de fonctionnement a plus que doublé entre 2009 et 2011. Ces mêmes recettes sont caractérisées par une forte concentration géographique. Parallèlement, les besoins sociaux se sont accrus par les canaux du vieillissement de la population et de la crise économique. Cet effet de ciseau couplé aux difficultés d'accès au crédit bancaire rencontrés en 2011 puis en 2012 s'est inévitablement répercuté sur la seule variable d'ajustement dont disposent les départements, à savoir l'investissement. Dans un contexte économique déprimé, l'investissement public (porté à 71 % par les collectivités locales) est pourtant porteur de croissance.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée des départements de France partage les recommandations de la Cour visant à :

- *réallouer de la fiscalité aux départements afin de leur donner une plus grande marge de manœuvre ;*
- *renforcer les responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale.*

Sur ce dernier point, l'ADF a été et est toujours force de propositions. A titre d'exemple : la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de la compétence des départements. L'ADF n'a

cessé de déplorer que des textes réglementaires prévus par la loi « HPST » de juillet 2009 et des lois de finances accusent jusqu'à quatre années de retard.

Il s'agit en particulier :

- *du décret relatif à la tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ;*
- *de l'arrêté fixant le seuil des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) dans les EHPAD qui devrait faciliter les mutualisations de moyens et permettre de faire des économies d'échelle pour l'aide sociale départementale ;*
- *de l'arrêté fixant l'état prévisionnel des dépenses et des recettes pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux indispensable en cas de CPOM ;*
- *du décret partageant le financement des évaluations externes dans les FAM et les EHPAD prévu par la LFSS pour 2012.*

Depuis 2010, des amendements visant à cette maîtrise des dépenses sociales ont été rejetés bien que votés au Sénat fin 2011.

Sur les recommandations portant sur la péréquation (recommandations 4 et 5) et à la lumière des récents débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2013, je pense que celle-ci doit d'abord faire l'objet d'une véritable évaluation des dispositifs existant avant même d'envisager à en modifier les outils. Cette voie est la seule manière d'aborder cette problématique sereinement afin de réfléchir à des dispositifs de péréquation justes et équitables.

Concernant les propositions 2 et 3 relatives aux dépenses d'investissement et aux financements croisés, le manque de données sur cette problématique ne permet pas d'en faire une évaluation ex-ante. Par conséquent, le chiffrage des potentielles économies et des gains d'efficacité n'est pas possible. Ce point a déjà été souligné par l'ADF devant le conseil national de l'information statistique par son premier Vice-président M. Dinet.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

Santé et cohésion sociale

1. La lutte contre la maladie d'Alzheimer :
   une politique de santé publique à consolider
2. Les restructurations hospitalières :
   trois illustrations des difficultés rencontrées
3. Le médecin traitant et le parcours de soins
   coordonné : un réforme inaboutie
4. Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée,
   un impact restreint

1
La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider

PRESENTATION

En France, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) estime que 860 000 personnes[104] sont aujourd'hui atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée. Au-delà de 75 ans[105], l'affection touche environ 13 % des hommes et 20,5 % des femmes.

D'après une enquête menée par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) en 2008, cette pathologie neuro-dégénérative, qui évolue sur plusieurs années et pour laquelle il n'existe pas de traitement curatif, est la troisième maladie jugée la plus grave par les personnes interrogées, derrière le cancer et le sida.

Elle se traduit, bien avant le stade démentiel, par l'apparition de troubles de la connaissance, éventuellement du comportement ou de la personnalité, et une perte d'autonomie progressive dans les activités de la vie quotidienne.

60 % des malades d'Alzheimer demeurent à leur domicile, avec le concours essentiel des aidants (en particulier de leurs familles), les autres sont en établissement. Cause principale de dépendance lourde des personnes âgées, c'est le motif premier de leur entrée en institution.

Ces données font de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées un enjeu majeur de santé publique, ce qui a conduit, à partir de 2001, à l'élaboration et à la mise en œuvre successive de trois plans de santé publique spécifiques.

---

[104] L'estimation est construite à partir d'un taux de prévalence de la maladie d'Alzheimer appliqué à la population française. Faute de recensement exhaustif, il est difficile de disposer de données fiables sur le nombre de personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

[105] Les formes précoces ne sont pas rares : 32 000 cas avant 60 ans et 1 000 cas avant 50 ans.

Au moment où s'achevait le dernier, la Cour a cherché à apprécier leurs apports au regard de la prise en charge sanitaire de cette maladie. La mise en œuvre du volet sanitaire des plans relève exclusivement de l'État et de ses opérateurs, à la différence des mesures médico-sociales qui, financièrement plus importantes, engagent aussi la compétence des collectivités territoriales.

Elle a constaté qu'une continuité d'effort et un pilotage progressivement affermi en dépit d'un suivi financier insuffisant (I) avaient notamment permis l'organisation d'un parcours de soins des malades, qui reste toutefois inabouti (II). Les avancées réalisées supposent, néanmoins désormais, une évaluation rigoureuse et large de manière à pouvoir envisager la poursuite dans la durée de cette politique sur des bases solides, tout particulièrement en matière de stratégie médicamenteuse et au regard des enjeux de la recherche en ce domaine (III).

La maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées

Découverte en 1906 par Aloïs Alzheimer, un médecin psychiatre allemand, la maladie d'Alzheimer est une démence neurodégénérative qui résulte de l'installation progressive, et à l'heure actuelle irréversible, de lésions au niveau du système nerveux central.

Ces lésions envahissent progressivement les différentes zones du cortex cérébral. Elles sont longtemps silencieuses et entraînent des manifestations visibles au fur et à mesure qu'elles touchent des zones importantes pour le fonctionnement cérébral.

La maladie d'Alzheimer se caractérise ainsi par un début insidieux et une évolution progressive. L'ordre d'installation et l'intensité des différents troubles cognitifs chez les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer sont variables. L'emplacement des lésions dans le cerveau explique la nature des symptômes que l'on voit apparaître au cours du temps au niveau de la mémoire (amnésie), des gestes (apraxie), de la capacité de reconnaissance (agnosie), de la personnalité et du comportement (irritabilité, passivité, changements d'humeur rapide).

Plusieurs maladies regroupées sous le terme générique de maladies apparentées à celles d'Alzheimer possèdent des caractéristiques propres, même si leur point commun est la dégénérescence neuronale. Il s'agit de la démence faisant suite à un accident vasculaire cérébral (AVC), la maladie à corps de Lewy, les dégénérescences fronto-temporales (dont la maladie de Pick), les atrophies du lobe temporal à expression verbale et la dégénérescence cortico-basale.

I - Une approche volontariste et continue

A - Depuis 2001, trois plans successifs aux objectifs cohérents

En une décennie, trois plans de santé publique consacrés à la maladie d'Alzheimer se sont succédé : le premier initialement prévu sur la période de 2001 à 2005, le deuxième de 2004 à 2007 et le troisième de 2008 à 2012, directement impulsé et suivi par le Président de la République.

Le lancement du premier plan en octobre 2001 traduisait une prise de conscience des enjeux liés à la maladie d'Alzheimer et s'intégrait dans la démarche d'élaboration de près d'une trentaine de plans spécialisés, par pathologies ou populations particulières, visant à donner une meilleure lisibilité aux efforts déployés pour améliorer la santé publique[108].

Ce premier plan a d'emblée entendu définir une démarche globale et déterminé les principaux objectifs de lutte contre la maladie qui ont ensuite été repris et approfondis dans les plans suivants : structurer une offre de diagnostic précoce permettant le repérage des signes d'alerte et l'évaluation des capacités cognitives de manière à ralentir l'évolution de la maladie, soutenir les malades et familles, notamment par le développement des accueils de jour à même de constituer une solution de répit pour les aidants familiaux, adapter et développer l'accueil en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou en hébergement temporaire dans des conditions qui respectent la dignité des malades, développer la recherche. Sa dimension était toutefois plus sociale et médico-sociale que sanitaire.

Le deuxième plan (2004-2007), tout en reprenant l'approche du précédent, a davantage mis l'accent sur la prise en charge sanitaire en cherchant, en particulier, à structurer beaucoup plus clairement l'organisation de l'accès au diagnostic précoce, à développer la prévention en mobilisant et en formant les professionnels de santé, et à faciliter la résolution des situations de crise par le développement des unités de court séjour gériatriques en lien avec les services d'urgence. Il a, par ailleurs, rendu plus aisé l'accès aux soins des malades d'Alzheimer en prévoyant leur prise en charge à 100 % par l'assurance maladie avec la reconnaissance de cette pathologie en affection de longue durée (ALD 15), par un décret du 4 octobre 2004.

---

[108] Cf. communication de la Cour sur *La prévention sanitaire*, à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

Le troisième plan (2008-2012) a marqué une étape supplémentaire forte dans la lutte contre la maladie. Préparé par une commission nationale présidée par un ancien directeur général de la santé, qui a fait le bilan des acquis et des insuffisances des actions précédemment engagées, il a articulé au même niveau d'importance les volets de la santé, de l'accompagnement médico-social et de la recherche, en mettant tout particulièrement l'accent sur cette dernière et sur l'organisation de la continuité de la prise en charge médicale.

Pas moins de quinze mesures ont visé à approfondir et à compléter les initiatives déjà engagées de manière, en particulier, à faciliter l'implication des professionnels libéraux de santé dans le suivi à domicile et à renforcer les possibilités de soins au sein d'unités spécialisées au sein des services de soins de suite et de réadaptation et de ceux de longue durée. Alors qu'un certain nombre des actions des plans précédents s'inscrivaient dans une approche transversale de santé publique plus large que les problématiques spécifiques à la maladie d'Alzheimer, ce troisième plan a cherché à mettre en place des dispositifs innovants davantage centrés sur les réponses à apporter aux difficultés de familles et de soignants souvent désemparés devant cette affection et son évolution.

Une priorité de santé publique dans beaucoup d'autres pays

Selon le rapport *Dementia: a public health priority (La démence : une priorité de santé publique),* publié en avril 2012 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et Alzheimer's Disease International, près de 35,6 millions de personnes dans le monde sont atteintes de démence. Ce nombre devrait plus que tripler d'ici 2050 (pour atteindre 115,4 millions). La maladie d'Alzheimer serait à l'origine de 60 à 70 % des cas. Le coût total des traitements et soins de ces personnes est évalué à 604 Md$, chaque année, dans le monde.

Plusieurs pays ont, sous les appellations diverses de plans, politiques ou stratégies, tracé le cadre de leur action de lutte contre la démence. Sont ainsi concernés en Europe, outre la France, la Grande Bretagne, l'Irlande, les pays scandinaves. Dans d'autres pays, l'élaboration des plans est en cours comme en Belgique, au Luxembourg, au Portugal et en Suisse. L'Allemagne n'a pas de plan national mais la question est considérée comme une priorité pour de nombreux ministères (santé, famille, personnes âgées, recherche, travail et affaires sociales). Ces politiques visent toutes une meilleure qualité de vie pour les malades et les aidants, à travers l'amélioration du diagnostic précoce et la fourniture de soins de meilleure qualité.

B - Un renforcement progressif du pilotage

Dans son rapport public thématique consacré en 2008 à la mise en œuvre du plan Cancer [109], la Cour avait recommandé à l'État de prévoir, pour tout plan de santé publique, un dispositif durable, doté de moyens de coordination et de suivi, précisant notamment les responsabilités de chaque opérateur, le suivi du calendrier ainsi que les aspects budgétaires et économiques et d'accompagner le plan d'indicateurs de situation initiale, d'objectifs, de moyens, de produits et de résultats qui soient mesurables, ainsi que la désignation des responsables de leur suivi.

Les deux premiers plans ont été très faiblement structurés en termes de pilotage et de suivi, même si de l'un à l'autre quelques progrès se constatent. Des instances de suivi au niveau central existaient (comité de suivi, groupes de travail, instance prospective Alzheimer) mais leur fonctionnement était irrégulier. Au niveau régional, les modalités de suivi des plans n'ont pas été concrètement organisées. En outre, si ces deux plans comportaient des données de situation initiale, ils ne prévoyaient pas d'indicateurs d'évaluation ni ne mentionnaient systématiquement le coût des mesures et l'échéance des mesures. L'utilisation d'un outil global de suivi des mesures n'avait pas davantage été organisée.

En totale rupture avec ce mode de faire, le troisième plan a fait l'objet d'un dispositif très spécifique, dont l'originalité est d'avoir été situé non à un échelon ministériel ni même auprès du Premier ministre dans une logique d'interministérialité mais directement au plus haut niveau de l'État.

Lors de son lancement, le Président de la République a en effet désigné, par lettre de mission, une haut fonctionnaire responsable du suivi du plan, indépendante des principales administrations responsables de la mise en œuvre des mesures annoncées. S'appuyant sur une équipe de quatre personnes, elle a été chargée d'animer et coordonner l'action des ministères impliqués et de les appuyer dans l'atteinte des objectifs qui leur incombaient. Chacune des mesures faisait de fait l'objet d'une fiche en décrivant l'objectif, le contexte, les acteurs, le calendrier, le financement et les indicateurs d'évaluation.

La mission de pilotage a organisé sur ces bases un suivi méthodique du plan : identification d'un pilote pour chacune des mesures et d'un correspondant au sein du cabinet de chaque ministre concerné, tenue d'outils synthétiques de suivi, réunion d'un comité de pilotage mensuel et d'un comité de suivi trois fois par an, outils de communication

[109] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *la mise en œuvre du plan Cancer*. Juin 2008, p. 48.

(notamment, un site Internet[110] particulièrement riche). L'impulsion politique a été maintenue, à partir de septembre 2008, notamment par des réunions semestrielles sur l'avancement des actions en présence du Président de la République, du Premier ministre et des ministres concernés.

Malgré sa lourdeur pour les administrations - la direction générale de l'offre de soins y a consacré un agent à plein temps -, ce mode de conduite a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs publics et d'éviter tout délitement au cours de la mise en œuvre du plan, contrairement à ce que la Cour a pu constater pour d'autres plans de santé publique au cours de la même période[111].

C - Un effort financier difficile à mesurer

Les deux premiers plans n'ont fait l'objet d'aucun chiffrage prévisionnel global lors de leur lancement ni non plus, à leur expiration, d'évaluation précise de l'effort supplémentaire qu'ils ont représenté. Aucun bilan formalisé du plan 2001-2004 n'a été réalisé. Pour la période 2004-2007, le bilan produit est resté succinct et ne chiffrait pas systématiquement le coût final des actions entreprises. Sur le plan financier, la dépense principale qui est à rattacher à ce deuxième plan est la reconnaissance de la maladie d'Alzheimer comme affection de longue durée : les prises en charge à ce titre par l'assurance maladie, tous régimes confondus, de 2,6 Md€ en 2007, ont atteint 2,9 Md€ dès 2010.

Le troisième plan a, au contraire, affiché dès le départ une enveloppe financière de 1,6 Md€ sur cinq ans dont 226 M€ pour le volet sanitaire et 192 M€ pour la recherche, le volet médico-social représentant 1,2 Md€[112].

---

[110] www.plan-alzheimer.gouv.fr

[111] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » 2005-2010*. Décembre 2011, p. 75 à 80.

[112] S'agissant des personnes âgées, l'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir leur autonomie et leur protection ; elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes et sur la mise à disposition de prestations en espèces ou en nature. Le volet médico-social du plan Alzheimer inclut notamment des mesures visant à améliorer l'hébergement des malades Alzheimer et à soutenir les aidants (en particulier formation, développement des accueils de jour et des hébergements temporaires).

Un plan en principe financé par les franchises médicales

En 2007, en annonçant la mise en place de franchises sur les soins de santé à la charge des patients, le Président de la République avait souligné qu'elles serviraient notamment à financer le troisième plan Alzheimer. Ainsi, l'article 52 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a instauré une franchise annuelle sur certaines prestations et produits de santé : médicaments (0,50 € par boîte), actes paramédicaux (0,50 € par acte) et transports sanitaires (2 €). L'objectif de ces franchises était, d'une part, de responsabiliser les patients et les professionnels de santé et, d'autre part, de dégager des économies pour la sécurité sociale afin de financer des actions de santé publique, comme celles consacrées à la lutte contre le cancer, la maladie d'Alzheimer ou l'amélioration des soins palliatifs.

Le lien ainsi fait entre la mise en place des franchises et leur affectation à des actions de santé publique apparaît artificiel. Etait certes prévue la transmission au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport annuel précisant les conditions dans lesquelles les montants correspondant à la franchise ont été utilisés. Ce dernier se contente de présenter les économies dégagées par les franchises, les dépenses estimées pour prendre en charge la maladie d'Alzheimer et le cancer, ainsi que l'action publique engagée dans le cadre du plan Alzheimer 2008-2012 et du plan Cancer. Selon le rapport au Parlement de septembre 2011, le rendement de la franchise était estimé à 877 M€ en 2010 (898 M€ en 2009 et 883 M€ en 2008).

Ce chiffrage prévisionnel s'est cependant révélé approximatif, car réalisé selon des méthodologies différentes par les administrations concernées, ce qui n'a pas facilité le suivi financier global du plan.

Bien que ce dernier ne lui ait pas été formellement confié, la mission de pilotage a mis en place un tableau de suivi pluriannuel des dépenses, sur la base toutefois, pour nombre de mesures, plus d'estimations que d'un suivi fin des sommes réellement décaissées, notamment en régions faute de comptes rendus précis des agences régionales de santé (ARS) sur l'emploi des fonds qui ont pu leur être délégués. Dans ces conditions, l'effort financier effectivement consenti pour la mise en œuvre du plan 2008-2012 reste difficile à apprécier avec précision, qu'il s'agisse de sa mesure globale comme de sa répartition par financeur selon les domaines concernés (État et assurance maladie dans le domaine sanitaire, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et départements pour le médico-social).

Malgré ces difficultés, les données disponibles font globalement apparaître une considérable sous-exécution de l'enveloppe financière prévisionnelle : le taux de réalisation globale n'était à la fin de 2011 que de 31,54 % par rapport aux prévisions faites pour les quatre premières années du plan. Ce taux très faible s'explique par le lent déploiement des

dispositifs nouvellement créés dont le plein effet financier ne se fait pas encore ressentir. Il est de fait, notamment, que les délais nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des dispositifs innovants et le caractère progressif de leur montée en charge ont été sous-estimés : en septembre 2012, les différentes mesures du plan étaient en moyenne mises en œuvre à 83 % de l'objectif final. Ces difficultés ont affecté, tout particulièrement, certaines mesures du volet sanitaire du troisième plan.

II - La construction encore incomplète d'un parcours de soins

La mise en œuvre des mesures décidées dans les plans successifs a contribué à l'organisation progressive d'un parcours de diagnostic et de soins autour de la personne atteinte de la maladie d'Alzheimer. Ce progrès reste cependant inabouti sur différents points.

A - Une offre de diagnostic désormais accessible sur l'ensemble du territoire

L'identification de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées est complexe et peut exiger, pour que les signes d'alerte soient correctement diagnostiqués, l'association de professionnels de santé de disciplines différentes (neurologue, gériatre, psychiatre) et formés à cet effet, d'autant que la qualité et la précocité du diagnostic sont essentiels, pour ajuster au mieux l'accompagnement de la personne touchée et de sa famille, en termes d'actions pour retarder la dégradation des fonctions cognitives, d'orientations, de soins et de prise en charge globale.

Constatant l'importance des carences à cet égard, le premier plan a tracé le cadre novateur d'une offre spécialisée et graduée de diagnostic reposant à un premier niveau sur des consultations mémoire (CM) de proximité articulées avec des centres mémoire de ressources et de recherche (CMRR), dont la mise en place progressive a alors commencé.

Les consultations mémoire

Les consultations mémoire sont destinées à repérer le trouble mnésique et à diagnostiquer avec fiabilité un syndrome démentiel et le type de démence. Lorsque les médecins de ces consultations sont confrontés à des diagnostics complexes ou à des formes plus précoces de la maladie, ils peuvent recourir à l'expertise des centres mémoire de ressources et de recherche. Ceux-ci exercent également les missions d'une consultation mémoire, assurent des formations universitaires et développent des travaux de recherche. Ces consultations sont essentiellement implantées dans des établissements hospitaliers. Une circulaire d'octobre 2011 a prévu, cependant, la possibilité de labelliser des consultations libérales.

Le plan suivant a contribué au fort développement des consultations mémoire ayant pour objectif, une consultation pour 15 000 personnes âgées de 75 ans et plus : en janvier 2007, 234 consultations labellisées étaient recensées, soit un taux de réalisation de 110 %, avec cependant de très fortes inégalités territoriales : l'objectif était atteint à 63 % en Languedoc-Roussillon et à 196 % en Picardie. Dans ces conditions, le troisième plan a prévu la création de 38 consultations mémoire supplémentaires pour permettre à chacune des régions d'atteindre un taux d'équipement satisfaisant et remédier à cette forte hétérogénéité géographique. Il visait également à renforcer en personnel les consultations dont l'activité est importante, de manière à raccourcir les délais d'attente pour les bilans spécialisés mémoire et garantir la qualité de l'annonce de la maladie, et il prévoyait la mise en place de trois nouveaux centres mémoire de ressources et de recherche pour parvenir à un total de 28.

En septembre 2012, ces objectifs avaient été dépassés, puisque 469 consultations mémoire étaient dénombrées, dont 202 renforcées, et que 28 centres mémoire de ressources et de recherche étaient installés, permettant d'assurer un meilleur maillage territorial et de faciliter l'accès au diagnostic. Une enquête réalisée en 2009 montrait un délai d'attente de 51 jours en moyenne pour obtenir un rendez-vous et devrait être prochainement reconduite pour mesurer les progrès effectivement constatés.

De 2008 à 2012, 229 M€ auront été consacrés par l'assurance maladie au financement du fonctionnement de ces consultations et centres. Se pose, cependant, la question de l'hétérogénéité du niveau d'activité et de leurs pratiques professionnelles, qui devraient être mieux harmonisées, et celle de l'évolution de leur mode de financement, actuellement assuré par le biais de dotations forfaitaires allouées aux

établissements par l'assurance maladie au titre de leurs missions d'intérêt général[113], sans garantie de pérennité.

La création d'un centre national de référence pour malades d'Alzheimer jeunes

Afin notamment d'améliorer l'accès au diagnostic et la prise en charge des malades jeunes, le troisième plan a également permis, en 2009, la création d'un centre national de référence pour malades Alzheimer jeunes coordonné par le Centre hospitalier universitaire (CHU) de Lille et s'appuyant sur les centres mémoire de ressources et de recherche de Lille-Bailleul, du centre hospitalier universitaire de Rouen et de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) à la Pitié-Salpêtrière, avec un correspondant dans chaque centre mémoire de ressources et de recherche. En 2011, 2 700 personnes jeunes présentant des troubles lui ont été adressées, dont un tiers a été diagnostiqué comme atteint de la maladie ou d'une affection associée. Le financement de ce centre qui a acquis une réelle légitimité est, cependant, fragile en l'absence d'une convention d'objectifs et de moyens entre les trois structures qui le constituent et le ministère de la santé.

En 2011, le nombre total de patients vus en centres mémoire de ressources et de recherche, en consultations mémoire ou consultations libérales, était de 144 446. Neuf sur dix résidaient à moins de 50 km du lieu de la consultation ; le diagnostic réalisé a permis d'établir que 29,4 % étaient atteints de la maladie d'Alzheimer et 21,83 % des pathologies associées.

[113] À côté de la source principale de financement des hôpitaux constituée par la tarification à l'activité (T2A), le versement de dotation au titre de missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) permet de compenser financièrement les charges liées à l'accomplissement de missions spécifiques ou l'adaptation de l'offre de soins.

La Banque nationale Alzheimer

Une Banque nationale Alzheimer (BNA) a été créée en 2009 dans le cadre du troisième plan pour permettre un suivi épidémiologique de la maladie, à partir des données fournies par les consultations mémoire. Un manque d'exhaustivité et de fiabilité des données a cependant été constaté. Bien que, de 2009 à 2011, des financements à hauteur de 4,72 M€ aient été accordés aux consultations mémoire pour les accompagner dans le recueil de données, seulement 78 % d'entre elles, que ce soit par insuffisance de moyens ou de motivation, communiquaient leurs données en septembre 2012. La direction générale de l'offre de soins[114] a désormais inclus cette obligation dans le cahier des charges de labellisation des consultations. La documentation complète de cette Banque devrait ainsi permettre de disposer de données épidémiologiques sur la maladie d'Alzheimer et de construire des indicateurs de résultat permettant de mieux mesurer les impacts du plan Alzheimer sur la santé des malades.

La Haute Autorité de santé (HAS) a accompagné l'organisation de ce réseau par l'élaboration de plusieurs recommandations de bonne pratique destinées aux professionnels de santé en termes d'annonce et d'accompagnement du diagnostic comme de prise en charge et de suivi des malades[115]. L'implication active des médecins libéraux à cet égard constitue de fait un enjeu déterminant.

B - Un suivi médical à domicile encore en voie d'organisation

Six malades sur dix demeurent à leur domicile grâce à des aidants (entourage, conjoint et enfants), et à l'implication des professionnels libéraux de santé pour leur suivi. Présent dès l'origine, et ayant donné lieu à l'élaboration de divers outils d'information et de formation à leur intention, l'objectif de renforcement du suivi médical à domicile n'a commencé à se structurer plus concrètement qu'avec le troisième plan.

[114] Circulaire de la direction générale de l'offre de soins du 20 octobre 2011 relative à l'organisation de l'offre diagnostique et de suivi pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées.

[115] Dans le cadre du plan Alzheimer 2008-2012, la Haute Autorité de santé a notamment élaboré une recommandation sur l'annonce et l'accompagnement du diagnostic (septembre 2009) et un document de synthèse sur le dispositif d'annonce du diagnostic et d'accompagnement (avril 2012). Elle a également, à son initiative, produit une recommandation sur le diagnostic et la prise en charge de la maladie d'Alzheimer et maladies apparentées (décembre 2011) ainsi qu'un guide du médecin pour l'affection de longue durée 15 Maladie d'Alzheimer et autres démences (mai 2009).

Les maisons d'accueil pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA)

Afin de renforcer la coordination des intervenants des secteurs sanitaire, médico-social ou social et d'offrir aux personnes malades et à leur famille un « guichet unique », le troisième plan a prévu la création des maisons d'accueil pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA). L'ambition est de pouvoir construire un véritable parcours de prise en charge pluri-professionnelle et multidisciplinaire propre à répondre aux besoins des patients et des aidants. Un « gestionnaire de cas » (inspiré du « case manager » développé notamment en Amérique du Nord) prend en charge les situations complexes ; il pilote l'évaluation globale des situations et des besoins sanitaires et sociaux, est responsable de l'élaboration des plans d'aide et de soins et s'assure de leur mise en œuvre, en lien avec le médecin traitant.

L'objectif initial du plan était la création de 500 MAIA. Au terme de 18 mois d'expérimentation en 2009 et 2010, il a été décidé de retenir 15 sites sur 17 expérimentations pour la généralisation et d'étaler le déploiement des MAIA jusqu'en 2014. À la fin de décembre 2011, 142 gestionnaires de cas intervenaient dans 55 MAIA. En juillet 2012, 94 nouvelles structures avaient été sélectionnées sur les 100 supplémentaires prévues en 2012. 11,9 M€ ont été dépensés de 2008 à 2011 pour la mise en œuvre de ce dispositif.

Une consultation longue à domicile par le médecin généraliste a été mise en place à partir de mars 2012 pour les patients atteints de maladie neuro-dégénérative. Faisant l'objet d'une valorisation tarifaire spécifique à hauteur de 46 €, elle doit permettre de mieux appréhender la situation du patient dans son environnement habituel, de mettre en évidence les risques iatrogéniques susceptibles de l'affecter et de prendre en compte les effets de la maladie sur les aidants familiaux. Une consultation médicale annuelle chez le généraliste peut désormais être également proposée à chaque aidant, et la Haute Autorité de santé (HAS) a publié des recommandations devant permettre aux médecins traitants de mieux prendre en compte la spécificité de l'état de santé de ces derniers[116].

Par ailleurs, la prise en charge de la maladie d'Alzheimer a été intégrée parmi les affections pouvant donner lieu à rémunération à la pathologie dans le cadre des expérimentations en cours de nouveaux modes de rémunérations des professionnels de santé issues de l'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Prévues par le

[116] Afin de prendre en compte les répercussions de la maladie sur les aidants (en particulier, les conséquences sur leur propre état de santé : dépression, surmortalité), le troisième plan a également prévu, dans la continuité des précédents, de développer l'accueil de jour, l'hébergement temporaire et des formules innovantes de répit.

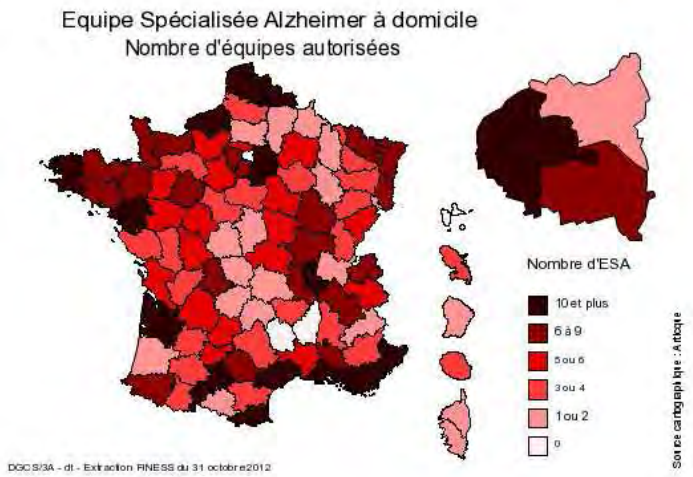
plan, ces expérimentations concernent toute structure pluri-professionnelle ambulatoire comprenant au moins deux médecins généralistes et un professionnel paramédical. Elles ont pour objectif d'apprécier dans quelle mesure des modes de rémunération complémentaires ou alternatifs au paiement à l'acte favorisent la qualité et l'efficience des soins de premier recours en incitant les professionnels à s'organiser différemment, en particulier par le regroupement des professionnels de santé, et en valorisant le développement de certaines pratiques innovantes, notamment en matière de prévention. 20 % des expérimentateurs ont retenu un indicateur relatif au dépistage ou à l'accompagnement du malade Alzheimer.

La carte d'information pour les malades Alzheimer

La mesure visant à offrir une carte d'information à chaque malade Alzheimer comme outil d'information partagé entre les professionnels de santé et les aidants est loin d'avoir atteint sa cible. Une première version papier, inadaptée sur le plan éthique et juridique, dès lors en particulier qu'elle comportait des informations médicales confidentielles a été diffusée à partir de février 2008. Elle a été remplacée, depuis février 2012, par une nouvelle carte dématérialisée qui mentionne uniquement les coordonnées du malade, de ses aidants et des professionnels de santé. 18 409 cartes seulement ont été diffusées de février 2008 à mai 2012 pour un coût total de 160 000 €, alors que le plan en prévoyait une diffusion de 100 000 par an pendant deux ans. En dépit d'une information large, la nouvelle carte n'apparaît que très faiblement sollicitée (76 en mai 2012), ce qui interroge sur son utilité.

Le troisième plan a également prévu la possibilité pour le médecin traitant de prescrire l'intervention d'une équipe spécialisée Alzheimer. Ces équipes qui comprennent des assistants en gérontologie, des psychomotriciens ou ergothérapeutes, dans le cadre des services de soins infirmiers à domicile, ont pour but d'aider les patients ayant fait l'objet d'un diagnostic à un stade précoce de la maladie à retrouver une certaine autonomie pour réaliser des actes de la vie quotidienne. Après une phase d'expérimentation en 2009, la généralisation de ces équipes intervenant à domicile a débuté en 2010 : 342 équipes sur les 500 prévues étaient autorisées en juin 2012, dont 273 effectivement opérationnelles. De 2009 à 2011, le coût de cette mesure a été de 3,4 M€.

Carte n° 1 - équipes spécialisées Alzheimer (ESA) autorisées au 30 octobre 2012



Source : Mission de pilotage du plan Alzheimer

Ces différentes mesures doivent ainsi progressivement contribuer à repositionner plus fortement le médecin traitant au cœur de la prise en charge sanitaire du malade.

C - Le lent déploiement de structures hospitalières dédiées

Hormis le développement de l'offre de diagnostic, les deux premiers plans avaient peu pris en compte la problématique de la maladie d'Alzheimer au sein des hôpitaux. Le troisième, en revanche, a créé deux types de structures hospitalières innovantes pour compléter l'organisation du parcours de soins autour du malade : les unités cognitivo-comportementales (UCC) et les unités d'hébergement renforcées (UHR).

Les unités cognitivo-comportementales

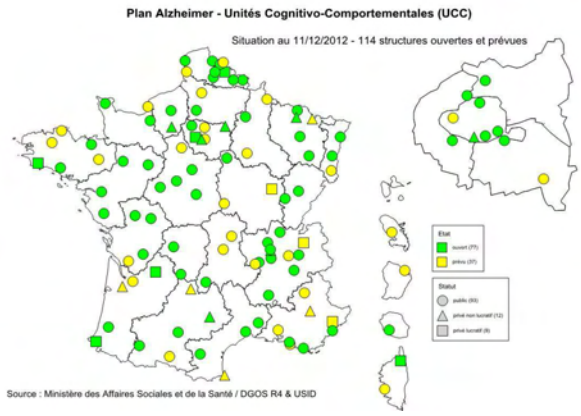
Une unité cognitivo-comportementale est une unité d'hospitalisation rattachée à un service de soins de suite et de réadaptation qui prend en charge sur un temps limité des patients en situation de crise, réalise le bilan médical et propose une prise en charge adaptée pour réduire les troubles du comportement. L'objectif, une fois le bilan réalisé, la cause identifiée et les troubles stabilisés par des soins adaptés, est le retour du malade vers le lieu de vie qui lui est habituel (unités d'hébergement renforcées, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, domicile, etc.).

Les unités d'hébergement renforcées

Ces unités sont des lieux de vie et de soins fonctionnant nuit et jour et proposant sur un même lieu l'hébergement, les soins, les activités sociales et thérapeutiques pour des résidents ayant des troubles du comportement sévères. Elles sont créées en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou en unités de soins de longue durée.

En septembre 2011, 55 unités cognitivo-comportementales avaient été ouvertes sur les 120 prévues. Une évaluation de leur activité mettait en évidence leur conformité générale aux objectifs fixés : aménagements adaptés, personnel pluridisciplinaire et spécifique, accueil de patients répondant aux conditions de diagnostic préalable. Leur ouverture était cependant marquée par une grande hétérogénéité régionale : alors que certaines régions disposaient d'ores et déjà de l'ensemble des unités prévues, d'autres régions affichaient un fort retard (Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Île-de-France). De manière plus surprenante, le Nord-Pas-de-Calais affichait un taux de réalisation de 114 %, soit la création d'une unité de plus que l'objectif, régional initial.

Carte n° 2 - répartition des unités cognitivo-comportementales en décembre 2012



Source : Direction générale de l'offre de soins – Ministère des affaires sociales et de la santé

La montée en charge de l'ouverture des unités cognitivo-comportementales s'est cependant accélérée en 2012 : en décembre 2012, 77 unités ont été créées ; 37 unités supplémentaires devraient ouvrir d'ici 2014. Pour autant, l'objectif fixé n'aura pas été totalement atteint à l'expiration du plan.

La formation des professionnels

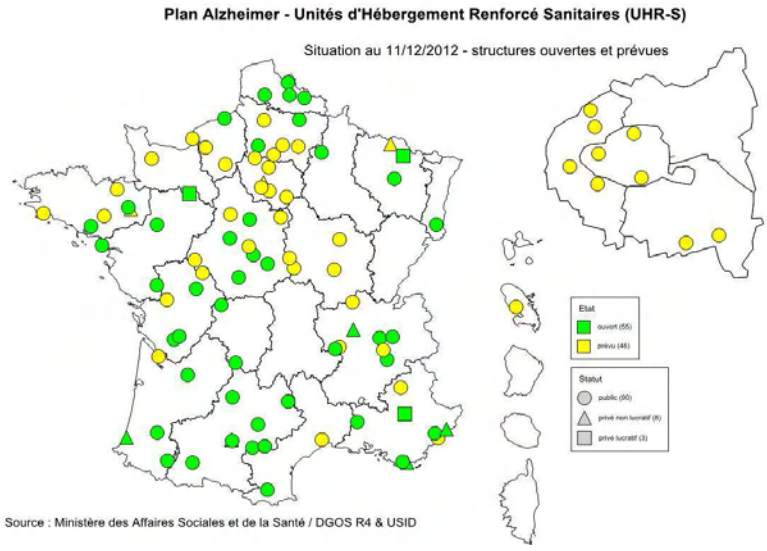
Afin d'accompagner la montée en charge de ces nouveaux dispositifs en établissement, mais aussi à domicile (équipes spécialisées Alzheimer), le troisième plan avait pour objectif de développer les compétences professionnelles nécessaires. Dans ce cadre, l'action relative à la formation initiale de professionnels ergothérapeutes et psychomotriciens supplémentaires a été réalisée à hauteur de 98 % de l'objectif fixé. Entre 2008 et 2012, le plan a permis la formation de 561 étudiants en ergothérapie et de 1 397 étudiants en psychomotricité. En revanche, la formation des assistants de soins en gérontologie connaît un net retard, rendu toutefois moins dommageable par la lente mise en place des dispositifs dans lesquels ces derniers exercent.

S'agissant des unités d'hébergement renforcées, pas moins de cinq circulaires et instructions ont été requises de 2009 à 2011 pour rendre opérationnel ce nouveau dispositif. Sa mise en œuvre effective n'a pu ainsi débuter qu'en 2010. 55 unités étaient effectivement ouvertes (et 46 unités supplémentaires en projet) en décembre 2012 sur les 190 prévues en unités de soins de longue durée. Plusieurs freins à la montée en charge ont été identifiés : un financement peu incitatif, alors que ce type d'unité

nécessite de renforcer le personnel, un bâti ancien et inadapté et une mobilisation inégale des acteurs locaux.

La mise en place des agences régionales de santé (ARS), à partir d'avril 2010, a pu de fait, parfois, retarder ponctuellement leur déploiement. En outre, si le constat opéré en régions est que l'appel à candidatures constitue un bon vecteur de mobilisation dans les territoires où existe une réelle dynamique, cette procédure peut parfois, ailleurs, se heurter à l'absence de partenaires. Ainsi, en Bretagne, faute d'acteurs locaux suffisamment mobilisés, les trois premières unités d'hébergement renforcées ont été créées sur décision de l'agence régionale de santé, l'appel à candidatures initial s'étant avéré infructueux.

Carte n° 3 - répartition des unités d'hébergement renforcées sanitaires en décembre 2012



Source : Direction générale de l'offre de soins – Ministère des affaires sociales et de la santé.

Compte tenu des délais nécessaires à la conception et à l'appropriation des dispositifs, le déploiement de ces nouvelles structures hospitalières a donc été globalement plus lent que prévu.

III - Un indispensable effort d'évaluation

De nombreux dispositifs nouveaux ont été successivement créés, souvent à titre expérimental, dans le cadre des plans Alzheimer, sans que ceux-ci, y compris le dernier pourtant beaucoup plus rigoureusement construit, n'aient organisé les modalités de leur évaluation.

Il est indispensable que les pouvoirs publics définissent sans délai les conditions d'une évaluation méthodologiquement solide de leur apport en termes de meilleure prise en charge, de fluidité des parcours de soins, d'accompagnement des patients, tant pour les professionnels concernés que pour les malades eux-mêmes et les aidants. C'est sur la base de cette évaluation que devraient être pérennisés, ainsi qu'éventuellement ajustés et consolidés juridiquement, les dispositifs mis en place généralement par simple circulaire et aux financements fragiles. Cette nécessité apparaît d'autant plus urgente que, lors de la journée mondiale Alzheimer, le 21 septembre 2012, le Président de la République a annoncé le prolongement du troisième plan.

Au-delà des dispositifs mis en œuvre, cette évaluation ne devra pas faire l'impasse sur deux problématiques majeures dans la lutte contre la maladie d'Alzheimer : la prise en charge médicamenteuse, d'une part, la stratégie de recherche, d'autre part, selon des calendriers toutefois différents.

L'ensemble de ces problématiques pourrait entrer dans le champ de la mission d'évaluation du plan Alzheimer confiée, en novembre 2012, à deux personnalités du monde médical et scientifique.

A - Une prise en charge médicamenteuse à évaluer sur le plan médico-économique

Il n'existe à ce jour aucun médicament permettant de prévenir ou de guérir la maladie d'Alzheimer. Dans ces conditions, la prise en charge médicamenteuse des malades vise tout au plus à en atténuer certains symptômes.

Le recours aux médicaments psychotropes, fréquemment utilisés, est cependant à l'origine de risques iatrogéniques qui ont conduit à mettre en place une surveillance spécifique.

La surveillance de la iatrogénie médicamenteuse chez les malades Alzheimer

Deux mesures du dernier plan visaient à mieux connaître et surveiller la iatrogénie médicamenteuse[117] chez les malades Alzheimer et à améliorer, en particulier, le recours aux médicaments neuroleptiques pour ces malades qui s'en voient fréquemment prescrire en raison des troubles comportementaux présents dans certaines phases de la maladie. Une étude de l'Agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a confirmé en 2010 que les médicaments le plus souvent à l'origine des effets indésirables chez les malades Alzheimer sont les médicaments du système nerveux (59,5 %). Depuis 2008, la Haute Autorité de santé anime le programme pilote « Alerte et maîtrise de la iatrogénie des neuroleptiques dans la maladie d'Alzheimer » qui vise à réduire l'usage inapproprié des neuroleptiques et à améliorer la prise en charge des troubles du comportement dans la maladie d'Alzheimer et les démences apparentées.

Dans ce cadre, diverses initiatives ont été prises : publication de deux recommandations[118] tendant à éviter les prescriptions inappropriées, systématiques ou prolongées de psychotropes sédatifs ; incitation au recours aux thérapeutiques non médicamenteuses ; coordination scientifique de la première action conjointe européenne en matière de santé publique dénommée Alcove (*Alzheimer Cooperative Valuation in Europe*), débutée en avril 2011.

En outre, la question du lien éventuel entre la prise de benzodiazépines et le risque de démences fait l'objet d'un suivi attentif de la direction générale de la santé, de la Haute Autorité de santé (HAS) et de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé qui ont lancé en septembre 2012 une campagne d'information visant à une utilisation raisonnée des benzodiazépines chez les personnes âgées. Il a pu être constaté une première baisse du taux de consommation des neuroleptiques : 16,9 % des malades d'Alzheimer en consommaient en 2007 ; en 2011, ils n'étaient plus que 15,4 %.

Par ailleurs, quatre « médicaments spécifiques Alzheimer » font l'objet d'une large prescription[119]. Remboursés à 100 % dans le cadre de l'ALD 15[120], ils représentent pour l'assurance maladie une dépense qui,

[117] La iatrogénie médicamenteuse peut être définie comme les conséquences indésirables ou négatives des médicaments sur l'état de santé.
[118] Recommandations de la Haute Autorité de santé, mai 2009, *Maladie d'Alzheimer et maladies apparentées : prise en charge des troubles du comportement perturbateurs* et confusion aiguë chez la personne âgée : prise en charge initiale de l'agitation.
[119] Il s'agit des molécules dites mémantine, donépézil, rivastigmine et galantamine.
[120] ALD : affection de longue durée.

selon la direction générale de la santé, devrait être de l'ordre de 380 M€ en 2012.

En octobre 2011, la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé a réévalué ces quatre spécialités. Elle a alors considéré que le service médical rendu (SMR)[121] en est « faible » alors même qu'elle l'avait estimé « important » en 2007 et que l'amélioration du service médical rendu (ASMR)[122] par ces médicaments par rapport aux traitements existants est « nulle », au lieu de « mineure » en 2007.

Les conséquences tirées de cette réévaluation à la baisse de l'apport de ces médicaments restent partielles.

En termes d'information des professionnels de santé, bien que la Haute Autorité de santé ait revu en 2011 et 2012 l'essentiel de sa documentation technique, le guide destiné aux médecins *ALD 15 Maladie Alzheimer et autres démences* n'a pas été mis à jour de cette donnée importante, émanant pourtant de ses propres services. Même si l'information sur la réévaluation à la baisse du service médical rendu (SMR) et de l'amélioration du service médical rendu (ASMR) figure dans d'autres documents sur le site Internet de la Haute Autorité de santé, elle n'a pas été clairement mentionnée dans la recommandation de bonne pratique *Maladie d'Alzheimer et maladies apparentées : diagnostic et prise en charge*, pourtant actualisée en décembre 2011.

Sur le plan de la prise en charge de ces traitements par l'assurance maladie, le taux de remboursement des quatre médicaments spécifiques Alzheimer par l'assurance maladie a été ramené de 65 % à 15 % en mars 2012[123], ce qui a été sans réelle incidence, près des trois quarts des malades Alzheimer diagnostiqués étant reconnus en affection de longue durée et, à ce titre, pris en charge à 100 %. En avril 2012, le prix de ces

[121] Le service médical rendu par un médicament (SMR) correspond à son intérêt clinique en fonction, notamment, de ses performances cliniques et de la gravité de la maladie traitée. La commission de la transparence évalue cet intérêt clinique à partir d'études cliniques fournies par les laboratoires. Il peut être majeur, important, modéré, faible, ou insuffisant. Un médicament à SMR insuffisant ne peut, en principe, être remboursé par l'assurance maladie.

[122] L'amélioration du service médical rendu (ASMR) correspond au progrès thérapeutique apporté par un médicament. La commission de la transparence évalue à partir, également, d'études cliniques fournies par les laboratoires le niveau ASMR. Ce dernier est coté de I, majeur, à IV, mineur. Une ASMR de niveau V (équivalent de « pas d'ASMR » ou « ASMR nulle ») signifie « absence de progrès thérapeutique ».

[123] Avis du 15 mars 2012 du ministère du travail, de l'emploi et de la santé qui précise que, par décision du directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie en date du 21 février 2012, les taux de participation de l'assuré applicables aux quatre médicame7nts spécifiques Alzheimer, fixés initialement à 35 %, sont fixés à 85 % à compter du 15 mars 2012.

médicaments a, cependant, été baissé par le comité économique des produits de santé, à hauteur de 28 % pour les médicaments génériques et de 18 % pour ceux encore sous brevet.

Pour autant, en l'absence d'analyse médico-économique engagée par la Haute Autorité de santé, il est impossible de faire le lien qui s'impose entre l'effet thérapeutique attendu et le prix consenti, comme la Cour l'a, au demeurant, déjà relevé sur un plan général.[124] La récente réévaluation à la baisse des performances des médicaments spécifiques appelle ainsi, rapidement, la réalisation par la Haute Autorité de santé d'une évaluation médico-économique rigoureuse de leur apport au regard de leur coût pour la collectivité, évaluation désormais permise par les textes. Les financements qui leur sont consacrés pourraient en fonction des conclusions de ces évaluations être, le cas échéant, affectés à d'autres priorités, comme la recherche ou l'accompagnement des malades et de leurs aidants.

L'évaluation médico-économique

L'évaluation médico-économique consiste à examiner le rapport coût-efficacité d'un acte thérapeutique, d'un médicament, d'une organisation des soins ou d'un programme de dépistage, ainsi que leur impact budgétaire. Elle constitue ainsi une aide à la décision pour allouer, de la manière la plus efficiente, les ressources du système de santé aux besoins.

La compétence en matière d'évaluation médico-économique a été donnée en deux temps à la Haute Autorité de santé (HAS) : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 lui a donné compétence pour évaluer les stratégies thérapeutiques globales, puis l'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 l'a habilitée à émettre un avis sur l'efficience des actes, produits ou prestations de santé ainsi qu'à réaliser ou valider des études médico-économiques nécessaires à l'évaluation des produits et technologies de santé.

B - Les espoirs de la recherche : une stratégie aux résultats à apprécier dans la durée

Les deux premiers plans contenaient quelques mesures relatives au développement de la recherche, mais n'en avaient pas fait un axe fort de nature à remédier à une insuffisance des efforts au regard de l'importance de la maladie, à la dispersion des équipes, à leur total défaut de

[124] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*. Septembre 2011, chapitre IV : *la maîtrise des dépenses de médicaments*, p. 127 à 129.

coordination et à un manque de visibilité internationale. Ainsi, une étude bibliographique conduite par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) au moment de l'élaboration du troisième plan montrait qu'entre 2000 et 2007, les États-Unis représentaient 45 % des publications sur la recherche fondamentale et clinique concernant la maladie d'Alzheimer, la France ne se situant qu'au septième rang avec 4,8 % des publications, derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.

Le volet recherche du troisième plan, doté d'un financement de plus de 192 M€[125] sur cinq ans, a permis d'impulser une véritable dynamique pour la recherche française en ce domaine, en s'appuyant sur un opérateur spécialisé : la Fondation de coopération scientifique Plan Alzheimer. Cette fondation a, en effet, pour but de coordonner et d'animer l'effort national de recherche dans le domaine de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées et de mobiliser les différents acteurs concernés, son apport financier direct restant limité.

La Fondation de coopération scientifique Plan Alzheimer

Une fondation de coopération scientifique (FCS) est une association d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, prenant la forme d'une personne morale de droit privé à but non lucratif soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique[126]. La Fondation Plan Alzheimer a été créée en juin 2008 ; elle est gérée par une petite équipe de quatre personnes, dont le directeur général, qui s'appuie sur un comité opérationnel composé de spécialistes pour assurer la mise en œuvre pratique des mesures du plan Alzheimer. La Fondation Plan Alzheimer est administrée par un conseil d'administration qui comporte trois collèges (personnes morales publiques, personnalités qualifiées, fondateurs privés). Le conseil d'administration s'appuie sur un conseil scientifique international. Les cinq fondateurs privés membres du conseil d'administration sont les laboratoires pharmaceutiques Sanofi, Servier, Ipsen, AstraZeneca, Merk Sharp & Dhome ; ils ont procédé à un apport financier de 25 M€, s'ajoutant aux 14,46 M€ de dotations publiques. Les ressources de la fondation s'amenuisant, se pose d'ores et déjà la question des relais de financement à mobiliser pour lui permettre de maintenir dans la durée la dynamique lancée.

[125] Ce financement prévisionnel de 192 M€ se décompose en 70 M€ de l'Agence nationale de la recherche (ANR), 59,4 M€ du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 49,4 M€ du ministère de la santé et 13,3 M€ de la Fondation Plan Alzheimer.

[126] Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012* : *les réseaux thématiques de recherche avancée*. Février 2012, pages 610 à 620 sur les fondations de coopération scientifique.

Ainsi, la Fondation Plan Alzheimer a eu un rôle pivot dans la mise en œuvre des mesures en faveur de la recherche en lançant et finançant directement des appels à projets (de 2009 à 2012, 55 projets ont été retenus pour un montant de 40,021 M€), en soutenant la création de postes de chefs de clinique et d'assistants hospitalo-universitaires, en coordonnant les appels à projets nationaux de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou en contribuant au choix des projets du programme hospitalier de recherche clinique.

La recherche française a commencé à améliorer sa visibilité au niveau international en multipliant les publications[127] et en participant à des initiatives européennes[128]. Une analyse bibliométrique de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, publiée à l'automne 2012, montre que la recherche française a progressé dans le domaine de la maladie d'Alzheimer entre les deux périodes (2002-2006 et 2007-2011), notamment en nombre de publications (3182 contre 2137, soit + 49 %), en qualité de ces publications et en nombre de chercheurs impliqués. Cependant, les résultats ne pourront naturellement en être appréciés que dans la durée, en termes de meilleure connaissance de la maladie, de développement de nouveaux outils de diagnostic, et, le cas échéant, de mise au point de traitements préventifs et curatifs, pour lesquels au demeurant l'ensemble de la recherche mondiale peine à avancer.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au travers de trois plans Alzheimer successifs, une politique publique de santé continue et cohérente s'est progressivement affirmée depuis 2001 et renforcée depuis 2008 grâce à un mode de pilotage original. Même si l'effort financier consenti reste difficile à mesurer, des avancées importantes se constatent. Cette action volontariste a permis notamment de concevoir et de mettre progressivement en place, à l'intention du malade Alzheimer et de ses aidants, un parcours de soins mieux chaîné entre les différents acteurs et plus étroitement maillé territorialement, organisé autour d'une offre de diagnostic et de la

[127] La mesure du plan relative au génotypage à haut débit a permis d'aboutir à une publication initiale relative à l'identification de deux nouveaux gènes en 2009. Cette publication a permis de produire et de participer à d'autres travaux et de générer plus de 30 autres publications internationales originales de 2009 à 2012.

[128] À la suite d'une initiative de la présidence française de l'Union européenne, a été instaurée une « programmation conjointe pour combattre les maladies neuro-dégénératives et en particulier la maladie d'Alzheimer », qui regroupe 27 pays autour d'un agenda stratégique de recherche partagé couvrant la recherche fondamentale, clinique et en sciences humaines et sociales.

création de nouveaux dispositifs de prise en charge à domicile ou à l'hôpital, qui restent toutefois à complètement déployer.

L'importance encore des attentes et des besoins et, malgré les difficultés de toute estimation précise en ce domaine, l'évolution inéluctablement à la hausse au cours des prochaines années du nombre de personnes touchées toutes choses égales par ailleurs du fait du vieillissement de la population, rendent impératif de poursuivre dans la durée les efforts entrepris, de manière à consolider les progrès enregistrés.

À cet égard, une évaluation rigoureuse des dispositifs déjà institués, et plus globalement de l'ensemble des résultats obtenus, constitue un préalable indispensable au lancement d'un nouveau plan, comme cela doit être, plus généralement, pour l'ensemble des plans de santé publique. Celui-ci devra prendre en compte également la nécessité de clarifier, sur la base d'une évaluation médico-économique, la stratégie de prise en charge médicamenteuse des malades et de définir en matière de recherche l'horizon dans lequel seront appréciés les résultats des actions engagées au cours de la récente période.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *procéder à l'évaluation méthodique des nouveaux dispositifs de prise en charge avant d'envisager leur reconduction et leur pérennisation ;*
2. *réaliser une évaluation médico-économique rigoureuse des médicaments pour traiter la maladie d'Alzheimer ;*
3. *faire strictement respecter par la totalité des consultations mémoire l'obligation de documenter la Banque nationale Alzheimer ;*
4. *en cas de lancement d'un nouveau plan Alzheimer, en organiser un suivi financier précis selon une méthodologie commune aux diverses administrations concernées.*

Sommaire des réponses

Ministre des affaires sociales et de la santé	146
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	147
Président de la fondation de coopération scientifique plan Alzheimer	148
Président de la Haute Autorité de Santé	149

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Ce rapport très descriptif et factuel n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

Je tiens simplement à rappeler que l'évaluation du Plan Alzheimer a été annoncée par le Président de la République le 21 septembre dernier, à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la maladie d'Alzheimer. Pour concrétiser cette nouvelle étape, j'ai confié, avec la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la ministre déléguée aux Personnes âgées et à l'Autonomie cette mission d'évaluation à deux personnalités du monde médical et scientifique, afin d'incarner la transversalité de ce Plan. Ces personnalités sont le professeur Joël Ankri, gériatre à l'Hôpital Sainte Périne - Chardon Lagache - Rossini (AP-HP) et le Dr Christine Van Broeckhoven, directrice du département de Génétiques moléculaires à l'Université d'Anvers en Belgique et scientifique mondialement reconnue dans le champ de la maladie d'Alzheimer et des maladies neurodégénératives.

L'évaluation devra donner lieu, en mai 2013, à un rapport détaillé analysant méthodiquement les actions menées à ce jour.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je partage l'essentiel des analyses et des propositions faites par la Cour, notamment la préconisation de procéder à l'évaluation méthodique des nouveaux dispositifs de prise en charge avant d'envisager leur reconduction et leur pérennisation et, en cas de lancement d'un nouveau plan Alzheimer, d'en organiser un suivi financier précis selon une méthodologie commune aux diverses administrations concernées.

Cette démarche préalable, pertinente et souhaitable pour l'ensemble des plans de santé publique, est d'autant plus importante s'agissant d'un plan consacré à une pathologie dont l'impact s'accroîtra à proportion du vieillissement de la population.

Je note en outre que si la Cour pointe des améliorations, notamment en matière d'offre de diagnostic, les points d'amélioration restent encore nombreux dans la prise en charge des patients atteints de la maladie d'Alzheimer.

On peut en particulier regretter que le chiffrage prévisionnel du plan se soit révélé approximatif sans qu'il soit accompagné d'un suivi fin des sommes réellement décaissées, notamment en régions, faute de remontées d'informations précises ; l'effort financier consacré à ces plans reste ainsi très difficile à mesurer.

Enfin, l'explication selon laquelle le faible taux d'exécution constaté par la Cour, de l'ordre de 31 % fin 2011 par rapport aux prévisions faites pour les 4 premières années du plan, pourrait s'expliquer par le lent déploiement des dispositifs, ne me semble pas aller assez loin dans l'analyse.

Il est à craindre que l'élaboration de nombreux plans successifs, et leur multiplication (une trentaine en cours à ce jour), conduise à leur donner un caractère quasi « permanent », qui n'incite pas à en respecter l'enveloppe initiale et les échéances, ce qui doit appeler à une révision en profondeur des modalités de décision de lancement ou de reconduction de nouveaux plans. A minima, il conviendrait que tout nouveau plan, d'une part soit basé sur une évaluation rigoureuse du plan précédent, et d'autre part comporte systématiquement un volet consacré au devenir des structures issues des plans précédents, afin notamment d'éviter la superposition de structures à finalité voisine au cours du temps.

A ce titre, les recommandations de la Cour concernant l'évaluation rigoureuse des dispositifs nouveaux, en particulier sur les volets « parcours de soins » et « médicaments », me paraissent devoir être fermement rappelées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DE COOPÉRATION SCIENTIFIQUE PLAN ALZHEIMER

Dans le rapport est évoquée une analyse bibliométrique de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) qui permettra de mieux mesurer les premiers éléments d'évolution du positionnement de la recherche nationale en ce domaine au cours de deux périodes 2002-2006 et 2007-2011. Nous sommes en mesure aujourd'hui de vous en fournir les principales conclusions. L'ensemble des données montre que la France a progressé dans le domaine de l'Alzheimer entre les deux périodes (2002-2006 et 2007-2011) aussi bien en nombre de publications (3182 versus 2137 soit + 49 %) qu'en participation dans le corpus des articles au Top 1 % mondial des articles les plus cités (82 versus 48 soit + 71 %). Son nombre de publications dans les journaux d'excellence est passé de 24 à 52 soit une augmentation de 116 % entre les deux périodes. Un plus grand nombre de chercheurs est impliqué dans les travaux en 2007-2011 par rapport à 2002-2006. En effet, 7 214 auteurs sont associés aux publications de 2002-2006 alors que 12 911 le sont aux publications 2007-2011 (en moyenne le nombre d'auteurs par publication a progressé de 3,37 à 4,05). Cette augmentation du nombre des auteurs s'est aussi accompagnée d'une augmentation des collaborations avec les laboratoires européens (28,9 % versus 23,6 soit + 22 %). Entre les deux périodes les collaborations internationales hors Europe sont restées stables (28 % versus 27,9 %). La structuration de la recherche a évolué dans la période 2007-2011 par rapport à 2002-2006 vers une plus grande proximité des CHU et des équipes universitaires qui collaborent plus ensemble. A l'international, la place de la France est dans le Top 10 des pays les plus producteurs avec une part mondiale stable de 4,82 % en 2007-2011 (8ème). Malgré le peu de recul que nous avons pour interpréter cette analyse bibliométrique par rapport à la fin du Plan, elle tend à montrer d'ores et déjà des tendances favorables en matière d'évolution de la recherche française dans les domaines couverts.

Ce rapport n'appelle pas d'autre commentaire de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS)

La HAS propose trois corrections à apporter à la lecture de ces extraits.

La première demande de correction concerne l'articulation entre l'avis de la commission de la transparence et le contenu des recommandations de pratique clinique.

Il est ainsi écrit dans votre document, que l'avis de la commission de la transparence n'a pas été davantage mentionné dans la recommandation de bonne pratique (RBP) "Maladie d'Alzheimer et maladies apparentées : diagnostic et prise en charge" pourtant actualisée.

Cette assertion est inexacte. Le groupe de travail s'est au contraire attaché à adapter la partie sur les traitements spécifiques au nouvel avis de la commission de la transparence, et cela a été fait comme mentionné en page 7 du texte des recommandations dans la partie méthode de travail.

Les indications décrites dans les autorisations de mise sur le marché (AMM) données par l'ANSM, ont été précisées dans la recommandation de bonne pratique (prescription dans le cadre de l'AMM). Certes, le service médical rendu (SMR) et l'amélioration du service médical rendu (ASMR), qui sont des indicateurs inscrits dans le code de la sécurité sociale à destination exclusive du Comité Economique des Produits de Santé (CEPS), n'ont pas été repris mais ces précisions n'ont pas lieu d'être dans les recommandations de bonne pratique. Un lien a toutefois été créé dans la recommandation, afin de permettre l'accès aux avis de la commission de la transparence.

La partie clinique de l'avis de la commission de la transparence relative à la concertation entre le médecin généraliste traitant et les autres spécialistes après un an de traitement dans le but d'envisager sa poursuite en fonction du rapport bénéfice-risque, a été intégrée en revanche dans le texte des recommandations du rapport.

La deuxième correction porte sur l'absence d'évaluation médico-économique des médicaments de prise en charge des patients atteints de la maladie d'Alzheimer.

Alors même que la Cour indique la chronologie de l'attribution de la compétence législative relative à l'évaluation médico-économique, donnée en deux étapes 2008 et 2012, dans un encadré du document transmis, elle reproche à la Haute Autorité de Santé de ne pas avoir en 2011 réalisé une évaluation médico-économique de ces produits de santé, alors que cette compétence lui a été attribuée par la loi de financement de la sécurité sociale

pour 2012. Le décret d'application n'a été publié au journal officiel que le 1er octobre dernier.

Enfin, la présentation des avis de la commission de la transparence entre 2007 et 2011 est présentée de façon très succincte, qui peut confiner à la caricature.

La HAS tient à souligner qu'il est possible que le SMR évolue entre l'inscription initiale et la réévaluation qui par construction permet de disposer de données plus nombreuses, notamment en tolérance, que lors de l'inscription initiale. Une présentation objective aurait nécessité de préciser les nuances par types d'indications. La HAS ne peut donc que regretter cette absence de nuance qui nuit à un rapport par ailleurs très juste.

2

Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées

PRESENTATION

La répartition des hôpitaux sur le territoire résulte souvent d'héritages historiques qui ne correspondent plus aujourd'hui ni aux besoins des bassins de population, ni même parfois aux normes de sécurité sanitaire. Si, depuis plus d'une quinzaine d'années, un certain nombre de restructurations ont modifié le paysage hospitalier, cette recomposition reste aujourd'hui inachevée et imparfaite.

Dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008[129]*, la Cour avait estimé « décevant » le bilan des restructurations hospitalières sur la période 1999/2007. Cette observation reste d'actualité et les opérations de restructuration qualifiées à l'époque de « peu nombreuses et laborieuses » se heurtent toujours à de nombreux obstacles. Parmi ceux-ci, figurent notamment les réticences, souvent amplifiées par les communautés médicales et hospitalières elles-mêmes, les populations et les élus, à accepter les fermetures de services, malgré des niveaux d'activité insuffisants, susceptibles d'affecter la sécurité des interventions de santé, ou encore les contraintes liées à la démographie médicale qui touchent particulièrement la chirurgie et l'anesthésie-réanimation.*

Ce contexte est aggravé par un processus de décision défaillant des établissements, comme des tutelles, qui se traduit par des retards, des hésitations, voire des choix contestables qui peuvent se révéler inadaptés lorsqu'ils débouchent sur des réalisations concrètes.

La Cour s'est intéressée à trois opérations, parmi d'autres, identifiées à l'occasion de contrôles récents effectués par les chambres régionales des comptes : les hôpitaux de Perpignan dans les Pyrénées-Orientales, (1 151 lits) du Nord-Deux-Sèvres dans les Deux-Sèvres (316 lits) et d'Albertville-Moutiers en Savoie (544 lits).

---

[129] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008*, chapitre VIII *: les restructurations hospitalières*, p. 305 à 331.

La portée de ces trois opérations en termes de restructuration de l'offre de soins a été affaiblie par une définition insuffisante des objectifs (I), des processus de mise en œuvre longs, complexes, caractérisés par des atermoiements nombreux (II) ; dans les trois cas, l'efficience de l'offre de soins reste à démontrer (III).

I - Des objectifs insuffisamment définis

A - Le contexte général

En 2008, la Cour avait apprécié les différents outils dont disposaient alors les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) pour conduire une politique de restructuration qui se voulait ambitieuse et volontariste : la planification, la délivrance d'autorisations d'activité et, pour certaines activités, le respect de normes. La Cour relevait à l'époque que la réforme, récemment engagée, du financement des établissements ayant des activités de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) réduirait la capacité financière d'intervention des agences régionales.

Avec le recul, la tarification à l'activité (T2A) est cependant, pour les établissements eux-mêmes, un outil d'incitation aux restructurations. Elle agit en effet comme un révélateur d'une insuffisante activité, limitant les capacités à investir voire à assumer des coûts de fonctionnement croissants, au risque d'une dégradation de la qualité des soins et de « pertes de chance » pour les malades.

Par ailleurs, l'évolution de la démographie médicale apparaît désormais aussi comme un levier d'action supplémentaire. Elle rend de plus en difficile le recrutement dans certaines spécialités, dont la chirurgie et l'anesthésie réanimation, obligatoires pour faire fonctionner un bloc opératoire.

La Cour soulignait ainsi que les restructurations d'établissements ne sauraient se limiter à une fusion ou à des regroupements de nature administrative, mais devaient se traduire par une réorganisation des activités de soins fondées sur un projet médical de territoire.

La notion de restructuration hospitalière

Une restructuration hospitalière peut prendre plusieurs formes :

- une réorganisation des services pour les adapter à la demande, aux nouvelles techniques et la démographie médicale ;

- une fermeture de services du fait d'un non-respect de normes ou d'une activité trop faible, qui peut déboucher sur la reconversion d'un site, un transfert d'activité sur un autre établissement, ou la construction d'une structure neuve regroupant les anciennes activités des établissements fermés ;

- plus largement, une amélioration de la qualité de l'offre de soins aux meilleurs coûts sur un territoire de santé, dans une logique de coopération et de partage d'activités entre établissements.

Pourtant, les chambres régionales des comptes continuent d'observer des restructurations mal conduites ou inachevées. Les agences régionales de santé (ARS), qui ont succédé en 2010 aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH), n'utilisent pas complètement les outils juridiques et de gestion à leur disposition. Des restructurations sont initiées sans qu'une réelle réflexion sur l'organisation des soins à partir de l'activité des établissements concernés ne soit préalablement menée.

L'offre paraît ainsi structurée au coup par coup, au gré de décisions peu cohérentes et d'une évolution subie de la démographie médicale, sans analyse globale de l'activité des nouvelles structures au sein d'une offre de soin territoriale. Les trois opérations analysées ci-après illustrent le propos.

B - Trois opérations particulières

En Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes, trois opérations ont été lancées, soit avec pour seul objectif la reconstruction du bâtiment, soit avec des objectifs limités ou inaboutis en termes de restructuration de l'offre.

Le centre hospitalier de Perpignan est un établissement important qui a vocation à offrir à la population les spécialités médicales et chirurgicales principales, à l'exception de celles qui relèvent des centres hospitaliers régionaux et universitaires.

La décision de le reconstruire a été prise en 1993 avec comme seul objectif affiché la modernisation d'un établissement devenu vétuste, sans qu'à aucun moment n'apparaisse clairement une réflexion aboutie sur l'organisation de l'offre de soins sur le territoire. En effet, parallèlement, a été autorisée, à proximité de l'hôpital, la reconstruction d'une clinique

mutualiste de 160 lits, concurrente sur ses principales activités (gastro-entérologie, chirurgie orthopédique et ophtalmologie, notamment), ouverte en février 2009, c'est-à-dire quelques mois avant la première tranche de l'hôpital. Aucune complémentarité entre les deux structures n'a pu se concrétiser à cette occasion.

De plus, alors que le centre hospitalier de Perpignan devait impérativement procéder à une restructuration interne de son offre de soins, la seule préoccupation des tutelles a été de faire rentrer cette opération dans une enveloppe financière prédéterminée en réduisant le nombre de lits de façon erratique. *In fine*, l'établissement nouvellement construit est partiellement inadapté à la pratique actuelle, notamment en matière de développement de la chirurgie ambulatoire.

Le c**entre hospitalier Nord-Deux-Sèvres (**CHNDS) est né de la fusion en 1996 de trois établissements situés respectivement à Bressuire, Parthenay et Thouars. L'objectif de cette fusion était, pour l'essentiel, le regroupement d'activités éparses générant des surcoûts. La pertinence même de la présence de l'établissement sur un territoire de santé marqué par la proximité de deux hôpitaux importants, Niort et Cholet, n'a pas été vérifiée.

L'activité hospitalière de la **Tarentaise** a de tout temps été organisée autour des **hôpitaux d'Albertville** (reconstruit pour les jeux olympiques de 1992), **de Moutiers et de Bourg-Saint-Maurice.** Le regroupement de ces centres hospitaliers**,** en vue de la création d'un seul établissement, a été initié dès 1995 avec la création d'un syndicat inter hospitalier. L'activité très saisonnière de cette entité entourée d'établissements importants, dont le centre hospitalier régional et universitaire de Grenoble, rendait le regroupement pertinent. En 2002, une mission du ministère de la santé recommandait une fusion rapide. Toutefois, l'objectif i**n**itial de fusion de trois établissements en vue de l'élaboration d'un projet médical commun conduisant à une offre de soins adaptée n'a pas été atteint : seuls les hôpitaux d'Albertville et de Moutiers adhéreront au projet en 2005, celui de Bourg-Saint-Maurice souhaitant, notamment pour des raisons politiques locales, conserver son autonomie. L'aboutissement de cette fusion limitée est désormais subordonné à l'examen par l'agence régionale de santé de l'insertion de l'établissement dans l'offre territoriale de soins.

Ces trois opérations illustrent ainsi l'absence d'une véritable stratégie en matière de restructurations hospitalières. Celles-ci apparaissent plutôt comme un effet secondaire de la réforme du financement des hôpitaux, avec la mise en œuvre de la T2A, que comme un levier de mise en cohérence de l'offre de soins sur un territoire de santé pertinent, contrairement aux directives ministérielles et malgré les

outils d'intervention dont disposaient les agences régionales de l'hospitalisation.

II - Un processus long et mal maîtrisé

Dans les trois cas analysés, les projets se sont étalés dans le temps, avec de nombreux changements de programme, des décisions mal préparées et des erreurs de conception. Ces atermoiements révèlent une incapacité des établissements et, surtout des autorités de tutelle, à opter pour des solutions rationnelles, compte tenu des enjeux politiques sous-jacents.

A - Une longue gestation des projets

Malgré des enjeux financiers inégaux, ces trois projets ont eu chacun beaucoup de mal à voir le jour : il a fallu entre dix et vingt ans pour rendre les arbitrages nécessaires.

À Perpignan, la reconstruction de l'ancien hôpital de 1928 a été envisagée dès les années 1970 et décidée en 1993 pour finalement se concrétiser en 2012, mais avec la réalisation de deux tranches seulement sur les quatre initialement prévues. Trois projets successifs ont été adoptés en 1995, 1997 et 2000, portant sur une capacité passant de 673 à 557 lits pour revenir à 649 lits en 2012.

Le centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres n'a pas encore connu de réalisation concrète, malgré trois projets successifs. Le principe d'un site unique retenu en 2003 a été abandonné en 2004, puis à nouveau validé en 2006, ces hésitations résultant d'une absence de consensus local sur l'implantation du nouvel hôpital.

En 2003, l'établissement a adressé à l'agence régionale de l'hospitalisation un dossier de reconfiguration de son offre de soins sur un seul site mais proposait pour cela deux localisations possibles : l'une à Bressuire, regroupant les seules activités MCO (médecine, chirurgie, obstétrique) et l'autre sur le site de Maucarrière, plus proche de Thouars, pour la totalité des autres activités de l'hôpital. Un audit avait alors été commandé (pour un coût de 91 K€) afin d'aider au meilleur choix, mais ses conclusions n'ont pas été déterminantes.

La commission médicale et le comité technique d'établissement se sont ensuite prononcés pour le site unique de Faye l'Abbesse, équidistant des trois hôpitaux composant le centre hospitalier. Le conseil d'administration s'y est d'abord montré favorable sous réserve d'une

étude complémentaire sur le site envisagé. Ce choix, loin de faire l'unanimité parmi les élus locaux, a ensuite été remis en cause par le même conseil d'administration pour des motifs essentiellement économiques.

Deux ans plus tard, le nouveau projet médical prévoyait un double dispositif, avec dans un premier temps, la définition d'une nouvelle organisation tendant à favoriser le décloisonnement et dans un second temps, le regroupement à l'horizon 2012 des plateaux techniques et des activités de court séjour sur le site unique de Faye l'Abbesse.

Ce n'est qu'au mois de décembre 2006 que le conseil d'administration, revenant sur sa décision de 2004, a tranché en faveur de l'implantation sur un site unique à Faye l'Abbesse. Depuis, le projet a été réajusté à la baisse. L'hôpital, qui était établi sur trois sites, fonctionnera finalement sur quatre. Les établissements maintenus de Bressuire, Parthenay et Thouars abriteront notamment des lits et places de psychiatrie et des structures gérontologiques et, pour deux d'entre eux, une unité d'accueil, de diagnostic et de traitement de la première urgence.

Dans la vallée de la Tarentaise, après le difficile accord sur la fusion de deux entités seulement et cinq projets successifs, le nouvel établissement envisagé sur le site de La Bathie, près d'Albertville, n'est toujours pas construit. Le projet se trouve aujourd'hui suspendu, le ministère ayant demandé tout récemment à l'agence régionale de santé de le réexaminer pour mieux dégager des gains d'efficience, tout en maintenant cependant les sites préexistants.

Ces retards et ces hésitations dans le contenu même des projets ne sont pas imputables aux seuls établissements mais aussi aux tutelles : les agences régionales et les autorités ministérielles.

B - Les rôles ambigus des tutelles

À **Perpignan**, plusieurs projets de reconstruction de l'ancien hôpital ont été rejetés par la tutelle régionale (le préfet puis l'agence régionale de l'hospitalisation) dont les prises de position successives se sont progressivement substituées à celles de la communauté hospitalière : suppression de lits, suppression de l'étage logistique, conservation d'un bâtiment ancien pourtant non-conforme aux normes antisismiques[130]. Ces demandes visant à réduire les coûts et le nombre de lits n'ont cependant pas été accompagnées d'une véritable réflexion sur l'activité du nouvel hôpital.

[130] Le coût d'une mise aux normes étant aujourd'hui chiffrée à 7 M€.

Le **centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres** connait une situation dégradée due, au moins pour partie, à l'absence de décision de la tutelle sur le choix du type d'organisation à mettre en place (plateau technique unique ou mise en synergie de plusieurs communautés hospitalières de territoire) et sur le niveau de financement à prévoir. Le projet de plateau technique unique avait été prévu dès le deuxième schéma régional d'organisation des soins [131] (SROS II pour 1999-2004). Au SROS III (2006-2011), le regroupement des blocs opératoires, de l'hospitalisation et de la chirurgie ambulatoire figure de nouveau dans l'annexe opposable, mais le ministère de la santé et l'agence régionale de santé n'ont toujours pas approuvé formellement cette reconstruction sur un site unique. L'agence régionale, après avoir redimensionné l'établissement au sein d'un projet de santé du territoire, estime prochaine cette approbation, le conseil régional ayant décidé de lui apporter une subvention de 12 M€.

En **Tarentaise**, la proposition retenue de construction nouvelle du centre hospitalier Albertville-Moutiers (CHAM) dans le cadre d'un établissement fusionné a constitué la réponse apportée à l'échec et à la suspension par le ministère de l'ancien syndicat inter-hospitalier qui n'avait pas réussi en dix ans à présenter un projet commun pour des établissements distants, chacun, de moins de 30 km. Toutefois, en ocjtobre 2012, les tutelles ont à nouveau différé le projet pour procéder à une concertation sur la définition des besoins et le dimensionnement optimal de l'établissement. Si les tutelles ont longtemps insisté sur l'urgence de cette fusion, les différents acteurs, établissement, communauté médicale, élus et ministère, n'ont pas réussi à s'accorder sur une fusion plus efficiente et plus économique. La Cour ne peut que constater l'échec que constitue l'absence de recomposition de l'offre de soins hospitalière dans la vallée de la Tarentaise depuis maintenant plus de vingt ans.

III - Une efficience encore à démontrer

Les hésitations et les retards pris dans la conduite des projets ont conduit à des surcoûts et à des difficultés de financement qui risquent de peser longtemps sur l'équilibre budgétaire des établissements sans que l'offre de soins ait été améliorée.

[131] Les schémas régionaux d'organisation des soins ont été institués par la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière pour déterminer la répartition géographique des installations et des activités de soins permettant de satisfaire au mieux les besoins de la population.

A - Des atermoiements préjudiciables financièrement

Ces opérations ont d'ores et déjà été coûteuses, aussi bien au stade des études préalables que des réalisations, lorsque celles-ci ont pu voir le jour.

Les projets successifs de reconstruction de **l'hôpital de Perpignan** ont occasionné, depuis 1993, de nombreuses dépenses inutiles, plusieurs projets ayant été ensuite abandonnés : indemnisation des architectes à hauteur de 4,8 M€ entre 1995 et 1999, indemnisation pour retard des entreprises à hauteur de 9,96 M€ en 2010, en partie compensée par des dommages et intérêts reçus à hauteur de 2,86 M€. Les études préalables successives n'ont pas pour autant permis d'évaluer correctement les besoins. L'enveloppe financière du projet, d'abord estimée en 1995 à 95 M€, est passée à 136 M€ en 2003 pour atteindre 190 M€ en 2012, soit une progression de 63 % en euros constants, alors même que le programme initial de 1993 a été revu à la baisse par la tutelle et que le bâtiment apparaît aujourd'hui peu fonctionnel et coûteux en fonctionnement. Par ailleurs, des emplois supplémentaires ont dû être créés lors de la mise en service du nouveau bâtiment, représentant un surcoût de 6.9 M € annuels.

Ces dépenses auront pour conséquence d'hypothéquer pour longtemps la situation financière de l'hôpital : la capacité d'autofinancement sera insuffisante pour couvrir le remboursement en capital des emprunts dès 2013/2014 et la dette progressera de 116 M€ entre 2009 et 2016. Il sera alors difficile d'envisager, comme prévu initialement, la réalisation de la troisième tranche (regroupement, dans un bâtiment à construire, des soins de suite et de réadaptation et de lits de médecine situés dans un ancien bâtiment de l'hôpital) et de la quatrième (réhabilitation de l'unité de long séjour de 200 lits), sans partenariat extérieur, sans les crédits spécifiques attribués par l'agence régionale de santé et sans l'aide du département pour le long séjour. La tutelle examine d'ailleurs la possibilité d'optimiser les capacités existantes pour y intégrer les activités réalisées dans les unités non reconstruites.

De même, les retards pris par la reconstruction du **centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres**, risquent de faire dériver les coûts initiaux. En 2007, une étude de faisabilité financière a conclu à l'efficience d'un marché de conception-réalisation par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique ou un partenariat public privé (PPP). Ce choix ayant été confirmé, le coût du programme, arrêté dans le marché notifié, s'élevait en 2010 à 80,1 M€, toutes dépenses confondues, pour une évaluation initiale de 97,9 M€. Toutefois, la clause contractuelle

d'actualisation conduisait d'emblée à un surcoût de 6,45 M€ en cas de réalisation.

L'établissement, qui est soumis à un plan de retour à l'équilibre, a affiché un déficit structurel de 2 M€ à la fin de 2011 et sa capacité d'autofinancement nette s'est très nettement dégradée, alors même qu'il n'est pas fortement endetté. Le plan global de financement pluri-annuel, pour la période 2011-2015, n'a pas été approuvé, en l'absence de décision ministérielle sur le projet de reconstruction.

Malgré le nouveau projet récemment présenté et évalué à 106 M€, la soutenabilité de l'opération demeure incertaine, l'établissement tablant sur une augmentation, certes modeste, de son activité et sur une diminution significative de ses frais de gestion, notamment de ses frais de personnel. Or, les résultats observés sur les cinq dernières années contredisent ces hypothèses, avec une activité stagnante et des charges en hausse de 8,98 % pour les personnels non médicaux et de 13,2% pour les médicaux.

En outre, le coût des deux unités d'accueil, de diagnostic et de traitement de la première urgence qui doivent fonctionner 24 heures sur 24 est élevé. Au-delà de l'octroi par la région d'une subvention de 12 M€, la réalisation du projet est en tout état de cause subordonnée à l'obtention d'une aide en capital de 45 M€ au titre du plan Hôpital 2012, d'un abondement de 1,5 M€ par an pendant 20 ans au titre de l'aide à la contractualisation et d'une aide en fonctionnement.

Le financement de **l'hôpital d'Albertville-Moutiers** (CHAM), était pour sa part, loin d'être acquis avant que le projet ne soit suspendu en octobre 2012 par le ministère, sur proposition de l'ARS, dans l'attente de nouvelles études sur l'offre globale de soins sur le territoire concerné. L'établissement a fait le choix de durées d'amortissements longues et dispose de fonds propres insuffisants. Par ailleurs, comme il a été considéré comme ayant été « surdoté » dans le cadre antérieur de financement par dotation globale, la tarification à l'activité a contraint ses ressources et un plan de retour à l'équilibre a dû être mis en place en 2008.

Si l'hôpital peut encore financer ses investissements courants en utilisant sa capacité d'autofinancement, il n'est pas à même de supporter les 125,4 M€ prévus initialement pour sa reconstruction. Le plan global de financement pluriannuel prévoit, outre un recours à l'emprunt de 75,4 M€, un apport de 36,6 M€ de financement dits externes, l'établissement espérant bénéficier de la part de l'agence régionale de santé de crédits d'aide à la contractualisation. Un tel plan apparaît peu réaliste, d'une part, du fait des restrictions tant des crédits bancaires que

des financements publics, et, d'autre part, en termes de soutenabilité par rapport au cycle d'exploitation du centre hospitalier.

Devant ces difficultés, un cinquième projet a été élaboré pour ramener le coût de l'opération de reconstruction à 97 M€, grâce à la réduction des surfaces portant sur les services de chirurgie ambulatoire et médico-technique, l'hébergement, le pôle mère-enfant, l'administration logistique et les locaux techniques. Le projet de reconstruction du site des Cordeliers serait actuellement abandonné et la restructuration de l'ancien hôpital d'Albertville maintenue, pour un coût restant arrêté à 3 M€, mais vraisemblablement sous-évalué. La nouvelle approche annoncée par l'agence régionale de santé en novembre 2012 remet cependant en cause ces évaluations.

B - Une offre de soins encore inadaptée

À **Perpignan**, le nouvel hôpital a été construit sur son ancien site qui ne permet aucune extension, sauf à racheter de nouveaux terrains. Le parti architectural retenu est peu satisfaisant, car lié, d'une part, au maintien, souhaité par les élus locaux, d'un ancien bâtiment difficile à intégrer et qu'il a fallu mettre aux normes, et, d'autre part, à l'absence d'étage dédié aux circuits logistiques.

Cette dernière lacune constitue un véritable contresens au regard des normes modernes d'hospitalisation et de lutte contre les infections nosocomiales (aucune surface de stockage n'a été prévue et les chariots navettes stationnent dans les couloirs sans possibilité d'automatisation des transports logistiques), obligeant l'établissement à une vigilance accrue dans ce domaine et à des réaménagements de locaux. Cette erreur de conception est, en outre, consommatrice en personnel et des équipes de liftiers ont dû être créées pour acheminer les navettes entre les étages. Une étude est en cours en vue de rechercher des solutions organisationnelles pour pallier les difficultés liées aux choix architecturaux retenus.

Le projet a dû également être réaménagé en cours de réalisation avec une tranche conditionnelle de 33 lits supplémentaires pour répondre aux nouveaux besoins, le nombre de lits passant finalement à 649 en 2012. Enfin, l'ensemble des services hospitaliers, médecine polyvalente, médecine gériatrique et rhumatologie, n'ont pas trouvé leur place dans le nouvel ensemble. Leur réinstallation est prévue dans une hypothétique troisième tranche au financement encore incertain.

Quant aux deux autres projets étudiés, mais non encore définitivement arbitrés ni financés, ils ne répondent que très imparfaitement aux besoins de la population.

Ainsi, le centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres, en dépit de l'absence d'une concurrence publique ou privée sur un bassin géographique de 121 000 habitants, ne réalise que 49 % des séjours hospitaliers de son territoire, l'objectif du nouveau projet étant d'ailleurs présenté comme de nature à réduire les risques de détournement des patients vers les autres structures.

Dans la **Tarentaise,** la nature des activités exercées par la nouvelle entité issue de la fusion Albertville-Moutiers n'avait pas fait, jusqu'à la demande récente de la tutelle, l'objet d'une réflexion approfondie. L'activité est stagnante en chirurgie et surtout saisonnière car liée aux sports d'hiver (à titre d'illustration, l'acte chirurgical le plus fréquent a été l'intervention sur l'avant-bras, de niveau 1, c'est-à-dire de faible gravité). Dans un contexte de proximité avec deux très importants centres hospitaliers généraux (Chambéry et Annecy) et un centre hospitalier régional et universitaire (Grenoble), ce projet n'améliore en rien l'efficience de l'organisation des soins dans la vallée de la Tarentaise, alors même que le centre hospitalier de Bourg-Saint-Maurice a été maintenu grâce à des dotations exceptionnelles compensant une activité insuffisante.

En conséquence, la Cour estime qu'il est encore temps de reconsidérer ces deux derniers projets, toujours en gestation, pour en dégager tous les gains d'efficience possibles au-delà des économies d'ores et déjà identifiées, mais qui apparaissent insuffisamment volontaristes. Il convient aussi de définir de manière crédible l'activité future des établissements dans le cadre d'une approche cohérente et globale de l'offre de soins locale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Ces trois opérations de restructuration hospitalière ne peuvent que confirmer les constats effectués précédemment par la Cour : les résultats des restructurations sont restés très en-deçà des ambitions affichées depuis 1996.

La mise en place de la T2A met de plus en plus en évidence l'offre excédentaire par rapport aux besoins tout en révélant l'insuffisance de l'activité de certains établissements. Les trois situations présentées font surtout apparaître les défaillances du processus de décision en matière de restructuration, les atermoiements constatés générant des coûts

inutiles aboutissant à des solutions peu satisfaisantes ne permettant pas de rendre cohérente l'offre de soin locale.

Sans doute, le principal écueil tient-il au fait que ces restructurations se heurtent aux résistances locales et pâtissent d'une confusion fréquente entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la politique d'offre de soins.

La Cour persiste dans ses recommandations de 2008 visant à relancer et à rationaliser les plans de restructuration. Elle insiste sur la nécessité pour les services de l'État de définir des objectifs nationaux de restructuration hospitalière, de renforcer les moyens d'action des agences régionales de santé et de soutenir leurs arbitrages, dans un contexte de plus en plus difficile de lutte contre les déficits sociaux.

En ce qui concerne les projets qui n'apparaissent pas aujourd'hui satisfaisants du point de vue de l'organisation médicale sur les territoires concernés, la Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

1. *redéfinir les projets existants en les intégrant dans une démarche rigoureuse et cohérente prenant en compte la globalité de l'offre et de la demande locales de soins ;*
2. *veiller à ce que les projets de restructurations hospitalières dégagent effectivement toutes les économies de fonctionnement dont elles offrent la possibilité.*

Sommaire des réponses

Ministre des affaires sociales et de la santé	164
Ministre de l'intérieur	166
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	167
Directeur du centre hospitalier de Perpignan	168
Ancien directeur du centre hospitalier de Perpignan	169
Directeur du centre hospitalier Léon-Jean Grégory de Thuir	170
Directeur général de l'Agence régionale de santé de Rhône-Alpes	171
Directeur du centre hospitalier intercommunal d'Albertville-Moutiers	172
Directeur du centre hospitalier de Bourg-Saint-Maurice	173
Directeur de l'Agence régionale de santé de Poitou-Charentes	174
Directeur du centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres	178
Ancien directeur du centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres	182

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Les opérations de contrôles effectuées sur les hôpitaux d'Albertville-Moutiers, de Perpignan et du Nord-Deux-Sèvres vous amènent à considérer que le bilan « décevant » des restructurations hospitalières, déjà constaté dans le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008, demeure d'actualité. Vous relevez d'une part, que les objectifs en sont insuffisamment définis, d'autre part que le processus de décision des établissements, comme de la tutelle, se traduit par des retards et des coûts inutiles et aboutit à des solutions inadaptées pour l'offre de soins locale.

La Cour recommande donc que les services de l'Etat définissent une stratégie nationale de restructuration hospitalière et qu'ils soutiennent mieux l'action des agences régionales de santé (ARS). Elle préconise également que les projets insatisfaisants soient redéfinis et que les économies attendues soient vérifiées.

Si je partage votre recommandation sur le soutien à apporter aux ARS, je souhaite cependant nuancer la notion de stratégie nationale de restructuration hospitalière.

Les ARS se sont vu confier la responsabilité de définir les adaptations et les complémentarités de l'offre de soins, ainsi que les coopérations entre l'ensemble des acteurs hospitaliers et ambulatoires (articles L.1431-2 2°c, L. 1434-7 et L. 1434-9 du code de la santé publique). A ce titre, les schémas régionaux de l'offre de soins de chacune des régions identifient une offre de soins cible à cinq ans ainsi que les évolutions à prévoir pour l'atteindre. Les objectifs en matière d'évolution de l'offre de soins sont donc définis au plus près des besoins.

Les ARS doivent mesurer les impacts des recompositions en termes d'efficience médico-économique, de qualité et de sécurité des soins ainsi que d'accessibilité. Les effets des recompositions sur l'attractivité des structures de soins et sur l'équilibre de l'offre (secteurs public et privé) doivent également être appréciés. Enfin, il faut accompagner les conséquences sur l'organisation interne des structures (organisation, patrimoine, équipements, moyens en personnel ...).

Comme l'adaptation constante de l'offre de soins aux besoins de santé peut nécessiter des recompositions de nature très diverse dans les territoires, il n'est pas envisageable de fixer un objectif national de recomposition de l'offre de soins. L'opportunité des opérations de recomposition est à apprécier au regard d'un diagnostic réalisé au niveau territorial. Avec la création récente du comité pour la performance et la modernisation de l'offre

de soins hospitalière (COPERMO), j'ai demandé à mes services de fournir aux ARS des outils adaptés, portant notamment sur le déficit ou l'excédent d'offre, l'équilibre de la démographie des professionnels de santé, les équilibres financiers des structures et de veiller à ce que ces outils prennent en compte les référentiels nationaux existants (régulation des activités de soins, dimensionnement des projets, régulation financière).

Au niveau national, l'objectif est d'accompagner les ARS dans la conduite des opérations de recomposition au niveau stratégique et opérationnel : un outil « Eval Impact », permettant d'évaluer l'impact potentiel, ex ante et ex post, de ces opérations, en particulier des coopérations entre établissements de santé, a ainsi été mis en début d'année à la disposition des ARS.

En outre, un premier rapport au Parlement sur « les efforts engagés par les ARS en matière de recomposition de l'offre hospitalière », tel que prévu par l'article 17 de la loi du 10 août 2011, va être produit d'ici la fin de l'année. La réalisation chaque année de ce rapport devrait concourir à l'inscription des recompositions dans le dialogue de gestion annuel entre les ARS et l'Etat (CPOM).

Des travaux sont engagés avec l'appui de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) et la participation des ARS afin de construire un observatoire des recompositions. L'objectif est en particulier de s'appuyer le plus possible sur les systèmes d'information des ARS de type décisionnel, tel qu'ARHGOS, qui, à travers la gestion des autorisations d'activités de soins, permet d'apprécier certains mouvements de recomposition de l'offre hospitalière.

Cela doit permettre la promotion dans les ARS d'une véritable fonction de pilotage et d'accompagnement des opérations de recomposition (études préalables, définition de scénarios cibles, gestion du projet, accompagnement auprès des élus, des communautés médicales et soignantes, des chefs d'établissement).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je partage l'essentiel des analyses et propositions faites par la Cour : l'opacité des objectifs poursuivis, conjuguée à la lente gestation des projets ont conduit de nombreux plans de restructuration sur la voie de l'inefficience. Cette dynamique est d'autant plus regrettable que les restructurations doivent demeurer un levier incontournable pour consolider de manière structurelle la trajectoire financière des établissements de santé et, à l'échelle nationale, de l'ONDAM hospitalier.

Les propositions qui insistent sur la nécessité d'approfondir 1'analyse de l'efficience et de la cohérence territoriale des projets de restructuration, de renforcer les moyens d'action des agences régionales de santé, recueillent mon approbation. L'échelon régional, face aux difficultés évoquées, doit être le levier d'action à privilégier tout en bénéficiant, pour ce qui concerne les arbitrages les plus complexes, du soutien total des services nationaux compétents. La compétence régionale reste cependant la plus pertinente pour évaluer l'efficience et la cohérence dans l'offre de soins territoriale des projets de restructuration hospitalière.

Le constat de la Cour sur la trajectoire décevante des nombreux plans de restructuration est particulièrement préoccupant. Je souhaite souligner à ce stade, 1'impérieuse nécessité, dans un secteur au contexte financier très contraint, d'accompagner la mise en œuvre des propositions de la Cour pour faire des projets de restructuration un levier efficace et incontournable de consolidation de nos finances publiques.

La définition d'une stratégie nationale de restructuration hospitalière, que la Cour appelle de ses vœux, est conforme aux efforts poursuivis par mes services. II faut rationaliser, encadrer et consolider les décisions hospitalières d'investissement et les situations financières dégradées des établissements de santé à travers un comité national et interministériel de suivi qui regroupe les directions centrales compétentes. La réflexion sur les restructurations hospitalières pourrait se décliner dans ce cadre.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE PERPIGNAN

Deux observations citées dans le rapport (B - Une offre de soins encore inadaptée) appellent de ma part une rectification.

Il est indiqué que le parti architectural retenu pour le nouvel hôpital de Perpignan est peu satisfaisant, « car lié, d'une part, au maintien, souhaité par les élus locaux d'un ancien bâtiment difficile à intégrer et qu'il a fallu mettre aux normes … »

C'est en réalité à la demande de l'Agence Régionale de l'Hospitalisation, que le maintien et la réhabilitation de ce bâtiment ont été imposés au Centre Hospitalier. Ce point a été clairement relevé dans le rapport du contrôle que vient de réaliser la CRC.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE PERPIGNAN

Le choix du site correspondait à une demande pressante du Conseiller général du Canton. Par la suite sa nouvelle situation de Maire et par conséquent de président du Conseil d'Administration de l'hôpital devait faciliter ses desseins. Polytechnicien et muni d'un diplôme d'architecte et d'urbaniste son point de vue méritait d'être forcément d'être considéré. Il s'agissait selon lui d'éviter que le départ de l'établissement ne soit à l'origine d'une friche industrielle dans un quartier défavorisé. Cet aspect était considéré prioritaire au regard des contraintes architecturales qui pèseraient sur le fonctionnement de l'établissement.

Le maintien d'un bâtiment hors normes a été imposé par les autorités de tutelles au prétexte de faire des économies malgré la position de la direction de l'établissement. On verra par la suite ce qu'il en a été. C'est dans ce contexte doublement contraint par les élus et les autorités de tutelle que le directeur et le corps médical ont dû à leur corps défendant concevoir un projet qui ne correspondait pas du tout à leur souhait.

Conclusion :

Les efforts successifs de la direction et du corps médical d'inscrire le projet d'une part dans le cadre d'une restructuration de l'offre par une association avec l'établissement Mutualiste local et d'autre part dans des choix architecturaux porteurs de gains de productivité ont été annihilés par les interventions successives des élus et des tutelles.

Les recommandations de l'architecte régional n'ont pas été suivies d'effets. La Direction des hôpitaux ne disposant plus de service spécialisé capable d'intervenir efficacement s'est trouvée démunie. En définitive les aspects techniques complexes sont restés de la seule appréciation du Maître d'Œuvre. Par ailleurs sur le plan opérationnel la Maîtrise d'Ouvrage déléguée s'est confrontée en permanence à des dilemmes techniques et à la contrainte des délais de réalisation. Son expertise s'en est trouvée altérée.

Il a donc manqué dans cette affaire un arbitre totalement indépendante qui aurait permis de trancher dans des choix toujours difficiles sur le plan technique comme financier et une autorité de contrôle qui au fil de l'eau aurait aidé au pilotage et conforté le Maître d'Ouvrage dans ses fonctions.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER LÉON-JEAN GRÉGORY

Je ne souhaite pas apporter de réponse.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ (ARS) RHÔNE-ALPES

S'agissant de la distance de 30 kilomètres qui séparent les trois établissements concernés, il convient toutefois de noter qu'il est nécessaire, pour bien apprécier cette situation, de prendre en considération le fait, d'une part, que ces établissements sont situés en zones de montagne (les données climatiques doivent être prises en compte) et, d'autre part, que les variations de populations sont particulièrement importantes (population multipliée par deux et encombrements des routes lors des fréquents « chassé-croisé » des vacances).

En ce qui concerne le rôle des tutelles, celles-ci ne se sont résolues à ne pas mener à terme l'opération de fusion entre les trois sites pour la seule raison de contraintes politiques et d'interventions d'élus locaux influents. Il est à noter, également, que la suspension du syndicat inter-hospitalier qui avait été mis en place, a été décidée à la demande du ministère chargé de la santé et ne relève pas d'une initiative de la tutelle régionale.

Il me semble enfin utile de porter à votre connaissance les derniers développements relatifs à cette situation. Il a été décidé le 17 octobre dernier par la ministre des affaires sociales et de la santé, sur proposition de l'Agence régionale de santé, de suspendre le projet de reconstruction (site unique) des établissements d'Albertville et de Moutiers et d'engager préalablement à toute décision de nouvelles études sur l'organisation de l'offre globale de soins sur ce territoire. Un courrier a été adressé récemment par Madame la Ministre des affaires sociales et de la santé aux élus locaux pour les informer de cette décision.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER INTERCOMMUNAL D'ALBERTVILLE-MOUTIERS

Vous mentionnez que l'activité du Centre Hospitalier Albertville-Moûtiers est « stagnante (...) et surtout saisonnière », illustrant votre propos par le fait que l'acte chirurgical le plus fréquent dans l'établissement a été « une intervention sur l'avant-bras, de niveau 1, c'est-à-dire de faible gravité ».

Si l'établissement ne conteste pas les chiffres, je tiens toutefois à apporter quelques nuances.

Le Centre Hospitalier d'Albertville-Moûtiers a un rôle d'établissement de proximité, mais joue également un rôle majeur dans la prise en charge de la traumatologie du ski, du fait de sa situation géographique à proximité des stations de sport d'hiver. L'importance des lésions du membre supérieur sont une conséquence logique de cette prise en charge particulière.

Par ailleurs, la prépondérance des séjours chirurgicaux de niveau 1, c'est-à-dire de faible gravité, n'est pas une spécificité du centre hospitalier d'Albertville Moûtiers, et n'est donc pas en soi synonyme d'une prise en charge inadaptée ou de moindre qualité. L'étude de la base régionale du PMSI révèle en effet que les séjours chirurgicaux de niveau 1 sont également très importants dans les centres hospitaliers de taille équivalente, voire dans les établissements plus importants comme le Centre Hospitalier de Chambéry.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE BOURG-SAINT-MAURICE

Je déplore que le rapport présenté n'est absolument pas pris en compte mon courrier du 12 décembre 2011.

En sept années, le budget de l'établissement a augmenté de 25 % du fait de progressions d'activité ayant atteint certaines années 10 %. Ces progressions exceptionnelles sont dues au fait que l'activité a été développée, en intersaison, vers la population locale. Ces progressions sont dues essentiellement à la stabilisation des équipes médicales et le développement de nos réseaux avec les centres hospitaliers de Grenoble et Chambéry.

Le simple contrôle de nos comptes de gestion vous confirmera d'une part que l'équilibre budgétaire a été obtenu par un développement de l'activité et d'autre part que nous ne sommes pas maintenus par des dotations exceptionnelles.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire sur la dynamique du modèle de PME de proximité en santé publique.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE POITOU-CHARENTES

1) La définition des objectifs de l'opération, son dimensionnement et son inscription dans un projet de territoire

Depuis la création de l'Agence le 1er avril 2010, des travaux d'ingénierie locaux et nationaux ont été menés, de sorte que, au terme d'une évolution substantielle des contours de l'opération, le projet de regroupement sur un seul site des trois plateaux techniques de l'hôpital actuel Nord Deux Sèvres sur le site de Faye l'Abbesse poursuit désormais l'objectif du maintien d'une offre de soins hospitaliers sur le Nord Deux-Sèvres et du renforcement de l'attractivité de l'établissement, au titre d'une approche cohérente et globale de l'offre de soins locale

2) Dimensionnement

Afin de préciser le contour du projet exposé au titre du II-A-, le futur projet prévoit le regroupement complet sur le site de Faye L'abbesse des lits de médecine, chirurgie et obstétrique. Les deux autres sites relais de Thouars et Parthenay disposeront de consultations avancées et permettront de répondre aux soins d'urgence ainsi qu'aux besoins de lits d'aval du plateau MCO.

En complément, le site de Thouars continuera d'accueillir le pôle psychiatrie addictologie et celui de Parthenay des services administratifs. Le futur hôpital Nord Deux sèvres sera donc constitué d'un site principal et de deux sites relais. Le site de Bressuire fera l'objet d'une cession immobilière.

Ainsi, et afin de rectifier les données mentionnées dans le rapport, le dimensionnement du projet sera donc de 298 lits et places installés[132], en lieu et place des 316 lits et places initiaux.

Il intègre ainsi une capacité réduite et reconfigurée (baisse de 38 lits en hospitalisation complète, augmentation de 19 places en hospitalisation ambulatoire - médecine et chirurgie -, diminution de la capacité du bloc opératoire de 5 salles, optimisation des installations, installation de plateaux de 90 lits par filière de prise en charge),

La concentration du dispositif médecine-chirurgie-obstétrique sur un seul site permettra à l'établissement de bénéficier à plein des synergies médicales induites par le regroupement.

---

[132] Dont 45 places d'hospitalisation ambulatoire, 253 lits d'hospitalisation complète MCO, 7 salles de blocs opératoires et 2 salles de gastroentérologie, 15 lits de SSR, 4 salles d'imagerie conventionnelle, 3 salles d'échographie/mammographie, 2 salles d'imagerie de coupe.

Le dimensionnement en surface hors œuvre et surface utile du projet est conforme au référentiel de l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP) et aux critères d'éligibilité posés par la Direction générale de l'Offre de soins.

3) Objectifs, réponse aux besoins et inscription dans un projet de territoire

Le projet prévoit des parcours de santé adaptés et plus lisibles. Il s'appuie sur le développement de l'ambulatoire et doit se coordonner avec les soins de ville et particulièrement les projets de santé des pôles de soins de premiers recours en cours de développement sur le bassin d'attractivité de l'hôpital.

Il repose sur un partenariat actif avec la médecine de premier recours, il est perçu par tous comme une des conditions de la revitalisation du territoire en médecine de premier recours et une opportunité de l'arrivée de nouveaux professionnels de santé en zone rurale mais également au sein de la nouvelle structure

L'opération inclut également le renforcement du partenariat avec les nombreuses structures médico-sociales accueillant les personnes handicapées et les personnes âgées, ceci sans préjudice des coopérations avec les établissements hospitaliers de son environnement.

Le Centre hospitalier est le seul établissement de santé du nord du département des Deux-Sèvres ; il n'existe pas d'offre alternative publique ou privée sur la zone.

La restructuration a pour objectif principal d'améliorer la performance de l'établissement en réduisant les fuites de patientèle de manière réaliste, et de conforter l'établissement dans son rôle d'hôpital de proximité.

Ainsi, à ce jour, la nouvelle configuration du projet s'appuie sur plusieurs éléments de nature à renforcer son efficience et son organisation.

Dans sa nouvelle mouture, le projet vise également à améliorer l'offre de santé sur un territoire marqué par un sous-recours aux soins en médecine et à améliorer la qualité, la sécurité et l'efficience des soins. Il s'appuie, enfin, sur une ambition forte favorisant la cohérence générale de l'offre territoriale de santé, et répond ainsi à la recommandation de la Cour.

4) Quant à l'efficience et à la soutenabilité économique de l'opération

Les conditions financières du projet ont été clarifiées pour en garantir la soutenabilité.

Après étude approfondie et application des taux d'actualisation, le cout réel des travaux et des aménagements nécessaires s'élève à 106,59 millions d'euros, ainsi que vous le notez.

Les économies de fonctionnement attendues dans le cadre du projet ont été évaluées à 4, 8 millions d'euros (titres 1, 2 et 3). Les économies ont été validées en comité technique de pilotage du projet en juin 2012 et feront l'objet d'une politique active de l'établissement pour leur mise en œuvre (gestion prévisionnelle des emplois et compétences, organisation des laboratoires sur un site, optimisation de l'organisation interne, etc.).

Le contrat de retour à l'équilibre qui va dès 2013 engager l'établissement à réaliser un premier niveau d'économies viendra compléter les gains d'efficience permis par la nouvelle construction.

Les différents titres de l'Etat prévisionnel des dépenses et recettes (EPRD) feront l'objet d'une analyse en lien avec l'approche médico-économique engagée en lien avec les différents pôles hospitaliers.

Les niveaux de charges dont particulièrement le titre 1 concernant le personnel, ont d'ores et déjà fait l'objet d'objectifs contraints dans le Contrait pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) signé en 2012 avec l'établissement.

Cet engagement fort, mobilisant tous les professionnels du CHNDS, doit s'inscrire dans un projet global offrant des perspectives à moyen terme en vue du site unique.

Le plan de financement global pluriannuel pour la période 2011-2015 a été approuvé par l'Agence régionale de santé. Il intègre le plan de financement de la future construction et les éléments chiffrés du plan d'économies des charges des titres 1 à 3 afférent

Les projections d'activité à 2020 (+ 0,75 % par an en moyenne) ont été établies en tenant compte de l'évolution de la consommation des patients de la zone de recrutement de 120 000 habitants telle que définie par grand domaine d'activité dans le Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), de l'étude de positionnement stratégique réalisée sur l'activité en 2010, des objectifs du projet médical d'établissement ainsi que d'un pic d'activité à l'ouverture du nouvel hôpital de 4,7 %.

Afin de préciser les données d'augmentation d'activité et de charges mentionnées dans le projet de rapport, au titre du III-A, je mentionnerais que, si l'évolution des recettes d'activités stagne en effet depuis 2009, l'évolution des charges de personnel a oscillé entre 2 et 4 % entre 2009 et 2012[133].

L'activité future est travaillée dès à présent, en lien avec la Commission médicale d'établissement, par segments de marché. Afin de mesurer les projections envisageables, un audit de positionnement stratégique a été conduit. Certains segments comme l'orthopédie

---

[133] *Source : DIAMANT ; pour 2012 : projection 12 mois à partir rapport infra annuel à fin septembre 2012.*

traumatologie ont déjà été identifiés avec un fort potentiel de développement sur le case mix de l'hôpital par reprise essentiellement sur le secteur privé.

5) Quant au processus de décision qui semble proche de son terme

Le projet d'implantation sur un site unique a fait l'objet d'un accord à l'unanimité de la Commission exécutive de l'Agence régionale de l'hospitalisation en décembre 2009.

Pour ce qui concerne le CHNDS, l'organisation des soins à partir de son activité a fait l'objet d'une réflexion préalable et tout particulièrement dès 2006 pour préparer le « projet d'établissement 2007-2011 » adopté par les instances en décembre 2006, projet à partir duquel a pu être décidée la localisation et l'organisation du site regroupant l'essentiel des activités MCO à Faye-l'Abbesse.

Si la longueur du processus de décision concernant l'opération du Centre hospitalier Nord Deux Sèvres peut être légitimement relevée, la décision finale apparaît désormais très proche.

En effet, si par courrier du 19 mars 2012, le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé donnait son accord de principe pour un financement du projet de construction au titre du plan d'aide à l'investissement « Hôpital 2012 », les derniers mois ont été consacrés à l'achèvement des travaux d'ingénierie en lien étroit avec l'établissement et la DGOS du Ministère.

L'Agence a également proposé dans cette période aux collectivités territoriales un soutien financier direct du projet, avec un résultat très significatif : la Région Poitou-Charentes a décidé une aide de 12 millions d'euros lors de sa commission permanente du 17 novembre 2012.

Ainsi, selon les termes de Madame la Ministre de la Santé et des Affaires Sociales dans son récent courrier du 15 novembre 2012 adressé à la Présidente du Conseil régional « ce projet serait très largement renforcé, ce qui lui permettrait de bénéficier de chances réelles de voir son plan d'investissement validé par le comité interministériel d'appui à la performance et à la modernisation de l'offre de soins hospitaliers que j'installerai dans les tous prochains jours ».

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER NORD-DEUX-SÈVRES (CHNDS)

Le projet de modernisation du Centre Hospitalier Nord Deux-Sèvres, après une longue période de maturation, est actuellement à un stade avancé de finalisation. Le tènement d'implantation du nouveau dispositif a été acquis en juillet 2010. Le soumissionnaire au marché de travaux a été retenu dans le cadre d'une procédure dite de « conception-réalisation » (marché en attente de notification). Après avoir fait l'objet d'ajustements techniques, réalisés en lien étroit avec les services de l'ARS, le dossier a été expertisé par les services ministériels (Sous-direction de la performance à la DGOS) dans le courant du deuxième quadrimestre 2012.

L'ingénierie administrative et financière mise en œuvre pour le montage de ce dossier, pertinent du point de vue de l 'organisation médicale du territoire, garantit la soutenabilité financière de ce projet de restructuration déterminant pour l'avenir de l'établissement et du service public hospitalier sur notre territoire.

Le dossier est actuellement soumis à la décision de Madame la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé.

I. Un projet pertinent du point de vue de l'organisation médicale du territoire

En effet, il prend en compte la globalité de l'offre et de la demande locale de soins et il s'intègre dans une démarche rigoureuse et cohérente.

L'établissement, 5ème producteur de soins de la région Poitou-Charentes, est un des éléments structurants de réponse à la demande locale de soins.

S'agissant de la prise en compte de la globalité de l'offre, un audit de positionnement stratégique concernant l'exercice 2010 a été réalisé au début du printemps 2012 et a confirmé les différentes études diligentées par les autorités ministérielles et régionales.

La même analyse menée à l'automne 2012, concernant l'année 2011, objective une stabilité globale de la pénétration de l'établissement sur son cœur de cible.

Les études réalisées en 2012 par segment homogène d'activité et par lignes de produits confèrent une lisibilité extrêmement claire de la situation concurrentielle de l'établissement.

Les partenariats avec le site de recours (CHRU de Poitiers) et l'hôpital de référence (CH de Niort) ont été renforcés dans le courant de l'année 2012.

Pour ce qui concerne la prise en compte de la globalité de la demande locale de soins, les points ci-après méritent d'être soulignés :

La volonté d'ancrage territorial constitue la pierre angulaire du dispositif de restructuration. Elle a amené l'établissement à nouer des partenariats étroits avec la médecine de premier recours (engagement direct de la direction dans la personnalisation des relations avec la médecine de ville, création - en lien étroit avec l'Ordre départemental des médecins et avec l'appui de l'ARS - d'un groupe-contact ville-hôpital permettant d'améliorer de manière effective et concrète les synergies avec le monde ambulatoire).

Le projet s'inscrit clairement dans le cadre de la politique conduite par l'ARS de maillage du territoire (la médecine de premier recours étant actuellement en cours de réorganisation par création de pôles médicaux regroupant des professionnels de santé pour pallier la menace de désertification médicale) ; ces actions mobilisent aussi bien les professionnels eux-mêmes (associations et Ordres) que les échelons concernés de l'ARS, ainsi que les collectivités territoriales.

Cette démarche vise à son appropriation par les professionnels libéraux de santé (un demi-millier de professionnels, dont 120 généralistes et très peu de spécialistes) exerçant sur un territoire à taille humaine, à habitat rural diffus, dont la modestie des ressources de la population âgée doit être prise en compte.

Un dossier construit avec rigueur et cohérence.

L'approche médicale dont il a fait l'objet s'appuie sur les lignes de force suivantes :

- identification claire des chemins cliniques suivis par les patients,

- mise en place de filières bien identifiées à partir des urgences,

- mutualisation des spécialités médicales génératrices de synergies sur l'hospitalisation complète,

- organisation de la programmation consultations/unités d'hospitalisation,

- fluidification des prises en charge par la mise en place d'un chaînage cohérent hospitalisations de jour - hospitalisations de semaine - hospitalisations complètes.

Au plan économique, la réarticulation du dispositif hospitalier a été conçue selon les principes directeurs suivants :

- approche marginaliste systématique à effet de levier sur la marge contributive,

- distinction coûts fixes / coûts variables,

- détermination ex ante d'objectifs de gestion clairs par unité médicale,

- dimensionnement à 30 lits des plateaux d'hospitalisation, gold standard actuel en période de T2A susceptible de varier en fonction des évolutions de la tarification,

- évolutivité du dispositif autorisée par un dimensionnement des plates-formes permettant une flexibilité fonctionnelle certaine.

Au total, telle que configurée, la maquette retenue met l'établissement en adéquation avec les exigences du mode de tarification actuelle, en mettant en cohérence la typologie des séjours et la lisibilité du parcours des patients.

II. Un montage financier garant de la soutenabilité médico-économique

En effet, ce projet dégagera toutes les économies de fonctionnement dont il offre l'opportunité et il intègre des prévisions de recettes calculées sur une progression réaliste de l'activité.

S'agissant des économies de fonctionnement à réaliser, les éléments ci-après doivent être précisés :

Une rétrospective 2007-2011 objective une situation préoccupante, on observe en effet que l'activité de l'établissement, mesurée en nombre de séjours hospitaliers, est restée relativement stable, dans un contexte d'augmentation continue de ses charges structurelles.

En 2011, l'augmentation des dépenses de personnel non médical a été de 4,07 %. Le taux d'évolution de ces mêmes dépenses sur l'exercice 2012, mesuré par l'écart entre le compte administratif anticipé 2011 et le résultat provisoire 2012, est de 2,95 %. En net, ce taux d'évolution s'établit même à 1,93 % (la différence entre le brut et le net étant la conséquence de mesures nouvelles financées, ou d'autres dépenses, pour lesquelles l'établissement bénéficie d'une recette équivalente). Cet infléchissement non négligeable de l'évolution à la hausse des dépenses de personnel sera confirmé sur les prochains exercices dans le cadre de la mise en place d'un contrat de retour à l'équilibre financier (CREF), actuellement en cours d'élaboration.

Par ailleurs, le centre hospitalier est le premier établissement de la Région Poitou-Charentes actuellement accompagné dans le programme de performance hospitalière pour des achats responsables (PHARE) par les autorités régionales et nationales.

Le pilotage médico-économique de l'hôpital, dont la perfectibilité a été pointée par la Chambre Régionale des Comptes, est en voie d'amélioration rapide :

- une version stabilisée des CREA 2011, finalisée en novembre 2012, sert actuellement de base au dialogue de gestion avec les producteurs de soins et leurs équipes,

- les propositions de tableaux de bord par pôles seront prochainement soumises à concertation de façon à être fonctionnels dès 2013,

- la mise en place de la comptabilité analytique d'exploitation autorise dorénavant la distinction des résultats de l'activité MCO soumises à la T2A et le résultat des activités encore financées par la DAF (psychiatrie, SSR).

A ce jour, la procédure retenue pour la réalisation des travaux (cf. supra), garantit une parfaite maitrise des coûts d'investissements.

Des pistes d'économies identifiées ont été intégrées dans la nouvelle version du PGFP approuvé par l'ARS le 11 juillet 2012 (élimination des surcoûts liés à la pluralité des sites de production, frais de transports intersites grevant lourdement l'exploitation, captation des impacts générés par la réarticulation et l'optimisation du dispositif sur tous les titres de dépenses).

Enfin, les prévisions de recettes ont été calculées sur une progression prudente de l'activité.

Il est à noter qu'une progression de 3 % des produits de l'activité hospitalière est constatée sur l'exercice 2012, objectivant sur cet exercice l'indispensable parallélisme entre évolution des charges et des produits d'exploitation.

Dans un souci de précaution et de prudence, les estimations de recettes ont été faites sur un cœur de cible de 120 000 habitants, alors même que la zone d'attraction naturelle de l'établissement ressort à 170 000 habitants.

Une surperformance du score d'activité intégré dans le PGFP peut être raisonnablement escomptée, compte-tenu des marges de progression repérées sur un certain nombre de lignes de produits de segments d'activité composantes du cœur de métier d'un hôpital général.

Au total, ce projet, techniquement abouti et financièrement soutenable, est porté avec énergie et détermination par les élus. Il est sous-tendu par l'ambition forte de donner une réalité au principe fondamental d'égalité d'accès à des soins de qualité pour tous, sans sélection par l'argent, au moindre coût pour l'usager et pour la collectivité. Il constitue un élément de structuration majeure d'une offre de soins publique, en l'absence d'alternative privée, dans un territoire menacé par la désertification médicale.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE NORD DEUX-SÈVRES

En préambule, je tiens à souligner que, plus encore que le directeur d'hôpital d'hier, le citoyen d'aujourd'hui est particulièrement sensible à la méthode mise en œuvre, laquelle en effet par cette consultation de trois acteurs de terrain favorise la meilleure connaissance possible, par le niveau national, de la réalité d'une situation provinciale quelque peu complexe ; de plus, pour ce qui est du CHNDS, l'ancien directeur que je suis est désormais le seul jusqu'en 2010 à avoir participé aux évolutions du dossier, les personnels des services de tutelle de l'époque ayant été nécessairement renouvelés –réforme oblige- d'où un apport complémentaire, par le seul acteur de l'époque, rendu ainsi possible, susceptible d'enrichir le contenu et d'infléchir certaines orientations des seuls rapports écrits de cette période, malgré la grande valeur qui les caractérise le plus souvent : c'est cette ambition d'éclairer au mieux la Cour sur la situation qui motive ma réponse.

Afin de faciliter l'articulation de mes propos avec votre texte, j'en suivrai essentiellement sa chronologie.

- Sur la capacité d'accueil du CHNDS : les seuls 316 lits (et places) repris par votre étude ne concernent que le seul projet de regroupement MCO sur le site de Faye-l'Abbesse ; en réalité, l'entité juridique comprend environ 1.000 lits et places, à la fois de MCO, de soins de suite, de psychiatrie et d'hébergement pour personnes âgées. Avec une gestion et des moyens appropriés, l'effet taille d'une entité de 1 000 lits et places représente un atout favorisant notamment le lissage financier d'aléas toujours possibles…

- Les termes des deux premiers chapitres (I et II) annoncés par le dernier paragraphe de votre présentation sont pour l'essentiel partagés, même si quelques nuances seront présentées, des correctifs plus marqués étant portés sur le chapitre III.

- IA, fin du premier paragraphe après l'encadré.

Pour ce qui concerne le CHNDS, l'organisation des soins à partir de son activité a bien fait l'objet d'une réflexion préalable et tout particulièrement dès 2006 pour préparer le « projet d'établissement 2007-2011 » adopté par les instances en décembre 2006, projet à partir duquel a pu être décidée la localisation et l'organisation du site regroupant l'essentiel des activités MCO à Faye-l'Abbesse. Un manque de réflexion sur l'organisation des soins ne saurait donc être relevé à l'encontre du CHNDS et le court passage dans le projet, qui pourrait illustrer ce manque se limite à six lignes dont l'essentiel porte sur « la présence de l'établissement sur un territoire de santé marqué par la proximité de deux hôpitaux importants, Niort et Cholet »…

Cette illustration est entachée d'une erreur et comporte des insuffisances :

• le territoire de santé de l'ensemble du département des Deux-Sèvres ne comporte pas Cholet, ville moyenne du Maine-et-Loire, hors région Poitou-Charentes, laquelle dispose par ailleurs de deux établissements de santé (un hôpital, une clinique) ;

• Niort est située dans le sud des Deux-Sèvres et dispose également de deux structures MCO présentant une offre pour partie complémentaire mais aussi pour partie concurrentielle ;

• si l'attractivité concrète des sites dispersés MCO du CHNDS est aujourd'hui limitée à quelques 110-115 habitants, sa zone d'attraction naturelle porte sur une population de 175.000 habitants, d'où un axe stratégique fondamental à définir : non pas conquérir dans le seul but de conquérir des parts de marché sur cette zone, mais disposer d'une offre de soins correspondant à sa vocation normale d'hôpital général en mesure de répondre à l'essentiel des besoins de santé d'une population - à terme les 175 000 habitants – en relation avec les établissements du territoire, donc NIORT, et de la région, dont le CHU de Poitiers et, cela, dans le cadre de filières de soins déjà en place et à développer dans le temps chaque fois que nécessaire.

A cet axe stratégique correspondent des enjeux soulignés dès 2006 et régulièrement rappelés, à savoir la nécessité de construire un nouvel hôpital offrant la taille critique positive de l'ordre de 300 lits et places en MCO, ainsi capable de garantir une indispensable efficience économique, un parcours du patient bien clarifié, attractif pour les recrutements médicaux en cette période de pénurie relative, favorisant une bien utile qualité de vie au travail du personnel, en mesure de renforcer les liens avec la médecine de ville et, avec ses sites-relais, s'inscrivant au mieux dans une là aussi utile démarche d'aménagement du territoire en termes de structures, d'emplois, de liaisons routières et de respect de l'environnement (construction HQE) : c'est en effet toute cette nécessaire harmonie d'ensemble qui a été recherchée pour bâtir un projet d'avenir engageant en grande partie la qualité de vie de la population de cette moitié de département.

- Dans le projet de rapport, au contenu tout à fait partagé mais avec un questionnement portant sur les établissements dans l'incapacité à opter pour des solutions rationnelles : en effet, qui dispose du pouvoir de décision à l'hôpital ? Avant la loi HPST, l'exemple du CHNDS, au moins jusqu'en 2006, illustre de manière presque caricaturale les limites de la recherche déclarée d'un consensus entre des partenaires aussi éloignés les uns des autres que certains groupes médicaux en place dans les sites d'origine, ou encore l'idéalisme paralysant de représentants syndicaux, une cohérence longtemps en recherche chez les partenaires politiques, une équipe de direction à restructurer… et, dès l'origine de la fusion administrative en

1996 des trois hôpitaux initiaux, l'absence quasi incroyable d'un indispensable véritable projet préalable ; comment s'étonner ensuite d'enregistrer de petites querelles intestines à caractère quasi féodal et bloquant tout projet cohérent ?

Désormais, par un travail conduit sans relâche par l'ARH de l'époque et la direction hospitalière locale, l'accord du plus grand nombre a pu être obtenu et les errances des dix premières années doivent être définitivement classées au rayon des archives à oublier.

- Dans le projet de rapport, à propos de la longue gestation des projets.

De ce qui précède, l'important porte bien maintenant, sous réserve d'actualisations de détails, sur l'actuel projet d'établissement et sur sa traduction immobilière de mai 2010 à implanter à Faye-l'Abbesse : capacité MCO de l'ordre de 300 lits et places avec son plateau médico-technique et sa structure centrale d'accueil des urgences.

Sur ce point, une erreur s'est glissée dans votre texte : en effet, l'activité MCO-plateau technique devra être offerte par le seul site de Faye-l'Abbesse (proche de Bressuire), les sites-relais se limitant à des activités pour l'essentiel complémentaires : soins de suite à Parthenay (et Mauléon depuis fin 2011), psychiatrie à Thouars, des unités gérontologiques –bien entendu de proximité- à Parthenay, Thouars, Mauléon et Bressuire mais avec suppression totale, dès l'ouverture de Faye-l'Abbesse, du site actuel MCO implanté dans la ville de Bressuire, des études de reprise du site ayant été lancées dès 2010 avec la ville (en premier le maire) et des partenaires extérieurs potentiels.

Pour être complet sur ce point, il subsiste peut-être encore à ce jour une interrogation pour quelques lits de médecine à Parthenay et à Thouars, ainsi que le maintien d'urgences hospitalières (accueil et SMUR), mais la réalisation centrale de Faye-l'Abbesse, la réorganisation de la médecine libérale dans les villes concernées (et déjà aboutie à Thouars, avec l'aide publique) en lien avec le maillage enviable des structures de sapeurs-pompiers par nature sous utilisées mais tout à fait en mesure d'assurer des transports sanitaires d'urgence, doivent aboutir à un ensemble cohérent, économique et efficace, même si c'est au prix de quelques réactions d'arrière-garde mais peu crédibles pour le plus grand nombre au regard de l'impact de l'ouverture tant attendue du site de Faye-l'Abbesse (le CHNDS dispose bien entendu dès maintenant des terrains appropriés).

- Dans le projet de rapport, sur les rôles ambigus des tutelles… pour l'analyse des capacités d'évolution notamment financières du CHNDS, la réflexion s'est trouvée polluée par les conclusions discutables de la Mission d'Appui et de Conseil (MAC) diligentée en 2009 par la DGOS ; en effet, les deux experts de la MAC ont quelque peu figé leur analyse en se limitant à intégrer une stagnation de l'existant pour ce qui est du bassin de population

à desservir (110-115 habitants et non 175.000), avec une sous-évaluation de l'attractivité de la nouvelle structure MCO et donc du volet recettes, et en n'intégrant que de faibles réductions de dépenses ; à leur décharge pour les dépenses, l'hypothèse de 2009 retenait encore de possibles unités hospitalières urgences-SMUR à Parthenay et à Thouars, unités coûteuses et à la qualité de réponse médicale limitée.

Cela étant, l'approche excessivement prudente (illustrant les limites d'un principe de précaution porté à l'extrême) et donc finalement tout à fait discutable des deux experts n'est pas sans poser la question de l'intérêt de telles missions qui, avec des précédentes, ne se sont jamais révélées véritablement convaincantes pour ce qui est du CHNDS.

- Dans le projet de rapport, ce qui précède a certainement contribué à bloquer le processus de décision qui aurait dû aboutir dès l'automne 2009 à l'inscription du projet au plan hôpital 2012 ; il en est probablement de même aujourd'hui malgré l'implication de l'ARS mais la crainte d'un échec financier par le ministère, dans le contexte actuel, semble continuer à favoriser la continuité de l'inaction préjudiciable à l'avenir, mais ce statu quo perpétue un incontournable déficit structurel en attendant, si la décision de faire n'est pas rapidement prise, la fin naturelle des sites MCO en place à Bressuire, Parthenay et Thouars.

En synthèse, les perspectives d'évolution d'activité et donc de recettes à prendre en compte doivent être plus importantes que celles préconisées par la MAC et la clarification à apporter sur la réorganisation de la réponse à l'urgence –en mesure bien entendu d'offrir une réponse à une détresse dans un délai qui n'excède pas 30 mn- ainsi que sur les autres sources d'économies, cette clarification d'ensemble doit réduire plus sensiblement les dépenses, le tout aboutissant à une situation économique équilibrée et donc normalement viable s'inscrivant clairement en faveur de la concrétisation du projet.

A noter, comme déjà indiqué, que l'accroissement d'activité est à entendre comme traduisant le résultat d'une réponse adaptée aux besoins d'une population plus étendue que celle d'aujourd'hui et non, comme mentionné dans le projet de rapport, comme correspondant à un projet de nature à réduire les risques de détournement des patients vers les autres structures ; l'objectif de réponse à un besoin à apporter sur un territoire déterminé n'est donc pas à confondre avec une quelconque volonté de compétition entre établissements de santé et en particulier entre des établissements publics de santé (c'est, il est vrai, à nuancer avec les cliniques privées).

Quelques remarques finales

- Concernant le processus de décision à l'hôpital, la nécessaire option de regrouper l'ensemble des services administratifs sur le site de Parthenay et non à Faye-l'Abbesse ne pouvait pas résulter d'un consensus au regard de la position figée d'une organisation syndicale et, cela, malgré le triple intérêt présenté par ce regroupement en un seul lieu (efficacité du travail des équipes, coût réduit des locaux réaménagés, équilibre des emplois entre les trois villes de référence) : la direction de l'hôpital a dû s'engager fortement pour y aboutir.

De même, le choix du concepteur, par le biais d'un marché de conception-réalisation, a nécessité une implication soutenue de la direction de l'hôpital pour éviter les travers des dispositifs PPP et MOP. Voilà pourquoi, désormais, les surcoûts annoncés ne sont pas à qualifier comme tels puisqu'ils correspondront à la seule application des formules d'actualisation des coûts de la construction… à condition de ne pas modifier la substance du marché initial.

- En nuance au troisième paragraphe de la conclusion, est-il utile d'insister sur le fait que les objectifs de la solution d'offre de soins telle que préconisée par le projet sont en parfaite adéquation avec les besoins territoriaux d'aménagement de cette partie du département et de ses 175.000 habitants : ils correspondent en effet à une réponse sanitaire de proximité qui sera enfin visible ; cette réponse de proximité pour l'essentiel des disciplines s'articulera sur les indispensables filières de soins conduisant aux structures plus spécialisées ; l'implication de la médecine de ville et le recours aux moyens de secours des pompiers plutôt sous employés au regard de leur seule finalité première constitueront un complément efficace ; l'équilibre des indispensables emplois publics se révélera adapté au mieux de par la répartition pertinente des fonctions entre les sites ; l'amélioration incontournable à apporter à certaines portions du réseau routier prévues pour desservir Faye-l'Abbesse sera profitable à tous…

- Concernant enfin l'auteur de cette réponse et plus particulièrement son état d'esprit par rapport au dossier, comment ne pas confirmer son manque d'intérêt personnel sur la suite des opérations puisqu'il n'exerce plus d'activité professionnelle et habite hors département ! Par cette réponse, il obéit tout simplement à son devoir d'apporter à la Cour une expertise réfléchie sur les dispositions d'un projet complexe mais désormais bien abouti, répondant au mieux à tous les termes de l'intérêt général et porté par tous les acteurs déterminants : il doit dès lors être rapidement concrétisé. Dans le cas contraire, les décideurs actuels commettraient une faute en continuant à tergiverser, indécision condamnant à terme proche toute réponse sanitaire attendue par la population d'un territoire alors rapidement qualifiable de sinistré.

3

Le médecin traitant et le parcours de soins coordonnés : une réforme inaboutie

PRESENTATION

La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a recherché une meilleure organisation des soins, une plus grande responsabilisation des acteurs et un meilleur pilotage du système de santé. Parallèlement à la création du dossier médical personnel qui, selon son exposé des motifs, devait permettre « de suivre le cheminement du malade dans le système de soins », sa mesure phare était « le développement de parcours de soins coordonnés, autour d'un médecin traitant […] qui se verra confier un rôle central dans l'orientation et le suivi du patient tout au long de son parcours de soins ». A ce titre, tout assuré social de plus de 16 ans devait pouvoir désigner un médecin traitant, généraliste ou spécialiste, à consulter avant de recourir à un autre médecin.

Cette réforme ambitieuse visait ainsi à inscrire dans une organisation nouvelle l'ensemble des assurés et la totalité des médecins. Pour renforcer son acceptabilité, le législateur avait choisi d'associer les professionnels de santé à sa mise en œuvre dans le cadre des négociations entre l'assurance maladie et les syndicats de médecins libéraux qui ont débouché sur la convention médicale du 12 janvier 2005.

La Cour a cherché à apprécier l'apport effectif de cette innovation, présentée comme majeure, à une meilleure efficience médicale et économique des prises en charge.

Pour les assurés, qui ont, dans leur très grande majorité déclaré un médecin traitant, ce dispositif est demeuré un parcours essentiellement tarifaire, au demeurant peu compréhensible (I).

Pour les partenaires conventionnels, il a permis une augmentation et une diversification progressive de la rémunération des médecins, dont la mise en cohérence avec le rôle reconnu au médecin traitant reste cependant le point faible (II).

Dans ces conditions, l'amélioration de la coordination des soins a continué à faire l'objet de multiples expérimentations sans perspective d'ensemble (III).

I - Un dispositif ambitieux réduit pour les assurés à un parcours tarifaire complexe

L'insuffisante organisation du système de soins est une source générale d'inefficience médicale et économique[136], bien au-delà des manifestations de « nomadisme médical » souvent mises en avant, mais en réalité relativement peu fréquentes[137]. Partant de ce constat, le dispositif mis en place en 2004 a entendu mieux structurer l'accès aux médecins de ville, tout en préservant les fondements de la médecine libérale (notamment le libre choix du patient) et en tenant compte d'une spécificité française, l'importance du nombre des médecins spécialistes[138].

A - Des principes innovants

La loi a établi deux principes simples : tout assuré de seize ans ou plus peut choisir un médecin traitant qu'il désigne à l'assurance maladie et ne consulte alors un autre médecin (dit « correspondant ») que sur prescription de son médecin traitant. Le non-respect de ces principes entraîne une pénalisation financière.

1 - Un dispositif généralisé mais non obligatoire

Le dispositif du médecin traitant s'impose à l'ensemble des assurés et des médecins. Contrairement à de précédentes tentatives d'amélioration de la coordination des soins, il ne s'agit ni

[136] Cf. rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HAS) de janvier 2004.

[137] Le « nomadisme médical » se définit comme la multiplication par un même assuré de consultations chez des praticiens différents pour un même objet dans une période de temps rapprochée. La Cour avait estimé en 2005 qu'il concernait 12 000 assurés et entraînait un surcoût de 7,5 M€ pour les seuls honoraires de médecins ou de 30 M€ en ajoutant les prescriptions.

[138] 53 422 médecins généralistes, 7 552 médecins à exercice particulier (tels les allergologues ou acupuncteurs) et 54 701 médecins spécialistes (données Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés 2010 pour la France métropolitaine).

d'expérimentations (filières et réseaux issus de l'ordonnance du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses d'assurance maladie) ni d'une option facultative comme celle du médecin référent instituée par la convention médicale du 4 décembre 1998.

Médecin référent et médecin traitant

La convention du 4 décembre 1998, signée entre les caisses et les seules organisations de médecins généralistes prévoyait notamment que l'assuré de 16 ans ou plus pouvait choisir pour un an renouvelable un généraliste qui avait opté pour s'inscrire comme médecin référent. L'assuré devait s'engager à ne pas consulter un autre médecin généraliste (sauf urgence, changement momentané de résidence ou autre situation exceptionnelle) ; il était alors dispensé d'avance de frais.

Le médecin référent, pour sa part, devait notamment respecter un seuil maximal annuel d'activité compatible avec une médecine de qualité, s'interdire l'usage des dépassements, tenir pour le compte de son patient un document médical de synthèse, et prescrire les médicaments les moins coûteux. En contrepartie, le médecin référent percevait une rémunération forfaitaire annuelle par tête (capitation). D'abord fixée à 150 F par patient, cette rémunération s'élevait à 45,73 € en janvier 2001.

Ce système, à la différence de celui du médecin traitant, ne concernait que les seuls omnipraticiens et n'était pas ouvert aux spécialistes. Il était fondé sur des incitations positives, au bénéfice de l'assuré comme du médecin référent, coûteuses pour l'assurance maladie. Il a été mis en extinction à partir de 2004, lors de l'institution du médecin traitant, alors qu'1,2 million d'assurés et 6 100 médecins généralistes y avaient adhéré.

De manière à éviter de rompre avec le principe de la liberté de choix du médecin par le patient, la désignation d'un médecin traitant n'est pas obligatoire. Elle résulte d'une démarche volontaire de l'assuré qui doit solliciter l'accord formel du praticien qu'il a choisi de désigner à l'assurance maladie comme tel.

2 - Une responsabilisation des assurés

La prise en charge financière de l'assuré est modulée, en fonction de son comportement, vertueux ou non. La loi prévoit en effet que la participation[139] de ce dernier peut être majorée s'il ne s'inscrit pas dans le parcours de soins coordonnés, c'est-à-dire s'il n'a pas choisi de médecin traitant ou consulte directement un autre médecin sans prescription préalable de son médecin traitant.

[139] Le « ticket modérateur ».

Ce système repose ainsi sur un mécanisme de pénalisation de l'assuré. Il n'y a pas d'incitation positive, par exemple sous forme de tiers payant ou de majoration de taux de remboursement si le parcours de soins coordonnés est strictement respecté. Dans un tel cas, ce sont simplement les modalités de droit commun de prise en charge qui s'appliquent.

3 - Une relation formalisée entre assurés et médecins et entre médecins

La réforme du médecin traitant institue une relation juridique nouvelle entre médecin et assuré, tout en structurant la pratique du médecin de famille, réalité qui préexistait à la réforme puisque 90 % des personnes interrogées en 2002 déclaraient avoir un généraliste habituel[140].

Sa mise en place s'est voulue pragmatique. Contrairement au médecin référent, qui était nécessairement un généraliste, le médecin traitant peut être un généraliste ou un spécialiste. Par ailleurs, l'accès direct[141] a été autorisé à la plupart des spécialistes pour lesquels, avant la réforme, l'accès se faisait principalement à l'initiative des patients[142].

Médecin traitant et médecin correspondant

Les partenaires conventionnels - union nationale des caisses d'assurance maladie d'une part et syndicats représentatifs des médecins libéraux généralistes et spécialistes d'autre part - qui négocient les conventions définissant les relations entre l'assurance maladie et les médecins ont été très précis sur la définition des missions spécifiques du médecin traitant. En revanche, ils n'ont défini le parcours de soins coordonnés qu'à partir de la relation que le médecin traitant établit avec les médecins, le plus souvent spécialistes, vers lesquels il oriente le patient.

Conformément à la convention du 12 janvier 2005, reprise pour l'essentiel par la convention du 26 juillet 2011, le médecin traitant doit assurer le premier niveau de recours aux soins et les soins de prévention (dépistage, éducation sanitaire, etc.), contribuer à la promotion de la santé, orienter le patient dans le système de soins, et en particulier nécessaire vers un médecin spécialiste « correspondant », auquel l'accès est ainsi soumis à la reconnaissance préalable d'un besoin par le médecin traitant.

[140] Enquête « santé, soins et protection sociale » réalisée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES).

[141] L'accès est dit « direct » aux médecins relevant de certaines spécialités (gynécologie médicale, gynécologie obstétrique, ophtalmologie, psychiatrie et neuropsychiatrie) car il ne nécessite pas de prescription du médecin traitant.

[142] À l'exception toutefois des dermatologues (les gynécologues réalisaient 31 % des accès directs aux spécialistes, les ophtalmologues 21 % et les dermatologues 12,6 %).

Ce dernier peut adresser le patient au médecin correspondant soit pour un avis ponctuel[143], soit pour des soins itératifs confiés à un même médecin dans le cadre d'un plan de soins[144] ou d'un protocole relatif à une affection de longue durée (ALD), soit enfin pour une séquence de soins[145] nécessitant l'intervention de plusieurs médecins.

Le médecin traitant doit informer tout médecin correspondant des délais de prise en charge compatibles avec l'état de santé du patient, contribuer à la protocolisation des soins de longue durée en concertation avec les autres intervenants, favoriser la coordination en effectuant la synthèse des informations transmises par les différents acteurs et l'intégration de cette synthèse dans le dossier médical personnel, et apporter au malade toutes informations permettant d'assurer une permanence d'accès aux soins aux heures de fermeture du cabinet.

L'ensemble de ces relations entre assuré et médecin traitant et entre médecin traitant et médecins correspondants définit le parcours de soins coordonnés.

La possibilité de changer facilement de médecin traitant a été un élément facilitateur, comme en témoigne le fait que la part des bénéficiaires ayant changé de médecin traitant au moins une fois dans l'année est passée de 5,3 % en 2007 à 8,5 % en 2011.

La réforme a ainsi institué un *gatekeeper* à la française, librement inspiré du schéma britannique où le médecin généraliste est un passage obligé (d'où son nom, littéralement le garde-barrière). Contrairement à ce dernier, où toute personne est tenue de s'inscrire chez un généraliste, payé en fonction du nombre de ses patients, qui la soigne gratuitement et l'oriente si nécessaire vers un spécialiste ou un hôpital, le système français préserve les fondements de la médecine libérale que sont notamment le libre choix du médecin par le patient et le paiement à l'acte.

[143] Le médecin correspondant consulté pour avis ponctuel adresse au médecin traitant ses conclusions et propositions thérapeutiques. Il s'engage par ailleurs à ne pas donner au patient de soins continus (ne pas avoir reçu le patient dans les six mois précédents et ne pas prévoir de le recevoir dans les six mois suivants) et à laisser au médecin traitant la charge de surveiller l'application de ses prescriptions (le délai de six mois a été ramené à quatre par l'avenant n° 8 de la convention de 2011).

[144] Prédéfini, en termes de contenu et de périodicité, entre le médecin traitant et le médecin correspondant.

[145] Réalisée en concertation avec le médecin traitant.

B - Une adhésion non démentie des assurés

Dès le départ, les assurés se sont dans leur quasi-totalité inscrits dans ce nouveau mécanisme, ce qui n'était pas acquis, dans un domaine aussi sensible que l'organisation des soins où l'échec du carnet de santé proposé en 1996 est resté dans les mémoires.

Leur respect des principes du parcours de soins coordonnés s'est, de surcroît, révélé durable.

1 - La désignation d'un médecin traitant par 90 % des assurés

Dès mai 2006, le taux d'adhésion, appréhendé à travers le nombre d'assurés du régime général (hors sections locales mutualistes) ayant déclaré un médecin traitant, était de 80 %. Il a ensuite continué à croître régulièrement pour atteindre 89,7 % en décembre 2011. Dans leur quasi-totalité (95 %), les assurés sociaux ont désigné comme médecin traitant un généraliste.

Tableau n° 1 : taux d'assurés ayant désigné un médecin traitant

	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011
Nombre de médecins traitants	92 514	94 954	95 896	95 677	94 909
Nombre d'assurés ayant désigné un médecin traitant	31 133 743	32 917 703	34 340 367	35 090 268	35 710 457
Taux	**81,5 %**	**85,5 %**	**88,3 %**	**89,0 %**	**89,7 %**

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

Ce taux pourrait sans doute être encore amélioré en remédiant à quelques complications administratives, pour la plupart liées aux imperfections des systèmes d'information de l'assurance maladie. Ainsi, il ne devrait pas être nécessaire de redésigner un médecin traitant en cas de changement de caisse d'assurance maladie (cette absence de transfert automatique d'un régime à l'autre oblige par exemple un lycéen à refaire sa déclaration quand il devient étudiant) et la désignation de médecins traitants conjoints[147] devrait être facilitée.

[147] En application de l'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, « les médecins exerçant dans le cadre de la même spécialité au sein d'un cabinet médical situé dans les mêmes locaux ou dans un centre de santé mentionné peuvent être en principe conjointement désignés médecins traitants ».

2 - 91 % d'actes effectués dans le cadre du parcours de soins coordonnés

La part des consultations médicales effectuées dans le respect du parcours de soins coordonnés est passée de 87,2 % en 2008 à 91 % en 2011.

Tableau n° 2 : consultations réalisées dans le cadre du parcours de soins coordonnés

	2008[148]	**2009**	**2010**	**2011**
Nombre de consultations dans le parcours et assimilées	182 049 874	186 176 955	186 459 831	188 180 616
Nombre de consultations hors parcours	26 703 835	22 250 373	19 446 103	18 729 804
% de consultations dans le parcours	**87,2 %**	**89,3 %**	**90,6 %**	**91,0 %**
Nombre de consultations exclues[149]	61 439 163	64 096 193	61 818 516	64 539 695

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

Le niveau très élevé de cet indicateur s'explique cependant par le grand nombre de cas considérés règlementairement comme « assimilés au parcours », tels que la mise en œuvre de protocoles de soins[150], les situations de remplacement du médecin traitant, les actes relevant de la permanence des soins, ainsi que l'accès dit « direct » aux médecins relevant de certaines spécialités (gynécologie médicale, gynécologie obstétrique, ophtalmologie, psychiatrie et neuropsychiatrie).

Au surplus, pour un patient ayant désigné un médecin traitant, ne sont considérés comme « hors parcours » que les cas expressément identifiés comme tels par le médecin correspondant[151]. Or, il n'est pas rare que le formulaire ne soit pas exactement rempli à cet égard, ce qui a pour effet de majorer dans une proportion toutefois difficile à apprécier le taux de respect du parcours de soins.

Par ailleurs, ce taux exclut par définition les consultations réalisées au bénéfice des patients de moins de 16 ans ainsi que diverses prises en

[148] Des données complètes par année ne sont disponibles qu'à partir de 2008.
[149] Ces consultations concernent essentiellement les patients de moins de 16 ans et les urgences.
[150] Protocoles « affections de longue durée », plans de soins itératifs, séquences de soins réalisées en concertation avec le médecin traitant.
[151] Quand il coche la case « hors parcours » prévue à cet effet sur la feuille de soins.

charge liées notamment à l'urgence ou à l'éloignement du patient de son domicile, qui représentent près du quart de l'ensemble des consultations annuelles[152]. Leur importance ramène à 69 %[153] la part des consultations effectivement réalisées dans le cadre d'un parcours de soins par rapport au total annuel des consultations toutes catégories confondues.

C - Des mécanismes tarifaires contraignants et complexes

L'observance du parcours de soins coordonnés traduit certes pour une part l'attachement des assurés sociaux à leur médecin de famille et leur adhésion à l'idée que ce dernier puisse être le pivot autour duquel construire en cas de besoin leur trajectoire au sein d'un système de soins ressenti comme particulièrement compliqué et mal articulé.

Elle est aussi très fortement contrainte. Les pénalités prévues par la loi pour inciter les assurés à le respecter sont d'autant plus dissuasives que, dans le cadre des contrats responsables auxquels sont réservées certaines aides fiscales et sociales[154], elles ne peuvent être prises en charge par les organismes d'assurance maladie complémentaire.

1 - Un ticket modérateur majoré en cas de non-respect du parcours de soins

La majoration du ticket modérateur pour les assurés n'ayant pas choisi de médecin traitant ou consultant un autre médecin sans prescription de leur médecin traitant (hors les exceptions prévues) est devenue rapidement de plus en plus lourde : elle a quadruplé dans les trois ans qui ont suivi la mise en œuvre du dispositif, passant de 10 à 40 %.

[152] Ces consultations, dites « exclues du parcours », représentent 24 % du total.
[153] 7 % pour les consultations hors parcours.
[154] Les contrats d'assurance maladie complémentaires qui n'imposent pas un questionnaire médical à leurs adhérents et qui, conformément à la loi de 2004 et à un décret du 29 septembre 2005, ne prennent notamment pas à leur charge les pénalisations pour non-respect du parcours de soins coordonnés sont dits contrats responsables. Ils bénéficient d'une réduction de la taxe sur les contrats d'assurance. Lorsqu'ils sont souscrits dans un cadre d'entreprise et obligatoires, la participation de l'employeur à leur financement bénéficie de diverses exonérations fiscales et sociales.

Tableau n° 3 : évolution du taux de la majoration du ticket modérateur

Encadrement (par décret) de la majoration	Taux fixé	Date d'effet
7,5 % - 12,5 %	10 %	1er janvier 2006
12,5 % - 22,5 %	20 %	2 septembre 2007
37,5 % - 42,5 %	40 %	31 janvier 2009

Source : Cour des comptes

L'augmentation du ticket modérateur ne peut dépasser un certain montant par acte[155] mais, même plafonnée, cette pénalité s'est révélée dissuasive en laissant à la charge de l'assuré un surcroît de dépenses significatif. Ainsi le reste à charge[156] d'un assuré n'ayant pas désigné de médecin traitant est-il de 70 % du tarif de la consultation, soit 16,10 € (9,20 € s'il a une assurance complémentaire) quand il consulte un médecin généraliste de secteur 1, contre 30 %, soit 6,90 € (0 € s'il a une assurance complémentaire) pour celui qui consulte son médecin traitant[157].

Tous régimes confondus, cette majoration du ticket modérateur a représenté 206 M€ d'économies pour l'assurance maladie en 2011.

2 - Les dépassements autorisés pour les médecins de secteur 1 consultés en dehors du parcours de soins

La loi du 13 août 2004 avait prévu qu'il appartiendrait à la convention médicale de fixer « les modalités selon lesquelles les médecins […] sont autorisés à pratiquer […] des dépassements d'honoraires sur le tarif des actes et consultations pour les patients qui les consultent [hors parcours de soins coordonnés] ».

Les dispositions retenues par la convention de janvier 2005 ont inutilement compliqué le schéma initial. Ces dépassements incitatifs au respect du parcours, dits dépassements autorisés, avantagent paradoxalement le médecin que son patient vient consulter sans prescription du médecin traitant et promeuvent d'une certaine manière un contournement du parcours de soins coordonnés en dissuadant le médecin ainsi consulté d'en recommander le respect à l'assuré.

[155] 2,50 € à l'origine, 10 € aujourd'hui.
[156] En faisant abstraction des participations forfaitaires.
[157] Ici supposé généraliste de secteur 1 également.

Par ailleurs, distinctement de l'accès direct à certains spécialistes prévu par décret, la convention reconnaît un accès dit spécifique pour certaines consultations qui ne peuvent donner lieu à dépassement, même si elles interviennent sans prescription du médecin traitant[158]. Le fait que le champ de l'accès direct (certains spécialistes) et celui de l'accès spécifique (seulement certaines consultations de ces spécialistes) ne se recouvrent pas introduit une complication supplémentaire.

Cette extrême complexité est accrue encore par les modalités retenues pour encadrer ces dépassements. La convention les limite en effet en pourcentage par acte (17,5 %) et plafonne en pourcentage leur part dans le chiffre d'affaires du médecin (la part des honoraires des actes sans dépassement doit être supérieure à 70 % du total des honoraires perçus).

Dans la pratique, ces dépassements sont toutefois restés marginaux et le mode de pénalisation de l'assuré par augmentation des honoraires d'un médecin consulté hors parcours a peu joué. Les dépassements autorisés sont très peu nombreux et ont diminué même fortement, passant de 2,1 millions de consultations en 2006 à 0,8 million en 2011. De fait les médecins concernés ne les facturent que rarement.

3 - Les majorations d'honoraires des médecins correspondants

Les médecins correspondants que l'assuré consulte dans le cadre d'un parcours de soins coordonnés bénéficient pour leur part de divers types de majorations d'honoraires :

- pour un avis ponctuel de consultant, le tarif correspond au double du tarif de base de la consultation (C2[159], soit 46 €), que ce soit en secteur 1 ou 2 ;
- pour des soins séquencés ou itératifs, le tarif du médecin spécialiste est de 28 €, après application d'une majoration de coordination spécialiste (MCS) d'un montant de 3 €[160]. Cette majoration de coordination ne peut être toutefois facturée que si

[158] Consultations d'ophtalmologie concernant la prescription et le renouvellement de lunettes, les actes de dépistage et le suivi du glaucome ; consultations de gynécologie concernant les actes de dépistage, la prescription et le suivi d'une contraception, le suivi des grossesses et l'interruption volontaire de grossesse (IVG) médicamenteuse ; consultations de psychiatrie (à l'exclusion de la neurologie) concernant les patients de moins de 26 ans ; la plupart des consultations de stomatologie.

[159] C 2,5 pour un psychiatre, neuropsychiatre ou neurologue ; C3 pour un professeur d'université praticien hospitalier.

[160] 4 € en psychiatrie, neuropsychiatrie, neurologie.

le médecin correspondant procède à un retour d'informations au médecin traitant et exerce en secteur 1.

Ces majorations pèsent sur l'assuré dont le reste à charge augmente proportionnellement[161].

Le dispositif est d'autant moins compréhensible dans sa logique d'ensemble pour l'assuré social que la mise en œuvre a été contemporaine de la généralisation de la majoration provisoire clinique (MPC) à tous les spécialistes[162] et de l'institution, puis de l'élargissement, des participations forfaitaires et franchises médicales qui ont contribué à brouiller encore davantage le système tarifaire.

Du fait que la majoration provisoire clinique n'est prise en charge par l'assurance maladie que pour les spécialistes de secteur 1, quand l'assuré consulte un spécialiste du secteur 2, même sur prescription de son médecin traitant, il est remboursé sur une base de 23 € au lieu de 28 €[163]. Ce cas est fréquent puisque plus de 40 % des spécialistes sont établis en secteur 2.

Franchises médicales et participations forfaitaires

La loi du 13 août 2004 a introduit une participation forfaitaire de l'assuré, fixée à 1 euro, pour chaque consultation et chaque acte de biologie médicale. Par la suite, une franchise a été également instituée pour les médicaments (0,50 € par médicament), les actes des auxiliaires médicaux (0,50 € par acte) et les transports (2 € par trajet).

L'application du tiers payant par les pharmaciens et les laboratoires oblige l'assurance maladie à imputer ces participations forfaitaires et franchises, qui peuvent représenter, malgré divers plafonnements, jusqu'à 100 € par patient et par an, sur le remboursement des honoraires médicaux.

Comme elles ne sont pas prises en charge non plus par les assurances complémentaires, elles créent parfois une confusion avec les pénalités encourues pour non-respect du parcours de soins coordonnés, les relevés de comptes adressés aux assurés étant peu aisés à comprendre.

[161] Voire davantage quand il consulte un correspondant du secteur 2.

[162] Cette majoration de la consultation de spécialiste, d'une valeur de 2 €, a été créée pour certaines spécialités par arrêté du 22 septembre 2003, dans l'attente de l'élaboration d'une nouvelle classification des actes cliniques. Elle a été étendue à toutes les spécialités le 1er mars 2005.

[163] Du fait de la non-opposabilité de certaines majorations (majoration de coordination spécialiste, majoration provisoire clinique) en secteur 2.

Ces mécanismes contraignants ont joué un rôle fortement dissuasif pour éviter qu'une observance trop lâche du dispositif n'entraîne tout à la fois la multiplication des consultations des médecins traitants due au passage obligé par ces derniers et une augmentation corrélative des avis ponctuels demandés à des médecins consultants.

La mise en place du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés s'est cependant traduite pour l'assuré par un parcours tarifaire d'une considérable complexité qui visait certes à le responsabiliser mais surtout à limiter la charge des remboursements pour l'assurance maladie et également à rendre le secteur 1 plus attractif.

De fait, les préoccupations des partenaires conventionnels, auxquels a été déléguée, dans un contexte de volonté de redressement financier de l'assurance maladie, la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, ont largement pris le pas le contenu médical du parcours de soins.

II - Un facteur déterminant de la diversification de la rémunération des médecins

Alors que le parcours tarifaire de l'assuré, à la seule exception de la rapide progression de la majoration de ticket modérateur, est demeuré stable depuis son institution, les négociations successives des partenaires conventionnels ont nettement fait évoluer les modes de rémunération des médecins.

Les préoccupations des syndicats médicaux de voir revaloriser le tarif des actes se sont de fait conjuguées avec le souci de l'assurance maladie de mieux cibler son effort financier et d'en faire un levier pour renforcer progressivement la maîtrise médicalisée des dépenses.

A - La mise en œuvre de compléments de rémunération ciblés

Dans un contexte marqué par la persistance de déficits élevés de l'assurance maladie, les responsables de cette dernière se sont appuyés sur l'opportunité offerte par la mise en place du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés pour privilégier autant que possible des revalorisations ciblées, selon des modalités différentes entre généralistes et spécialistes.

1 - Pour les généralistes, un ciblage sur le suivi des patients en affection de longue durée

Le montant de la consultation du généraliste a augmenté de 20 € à 21 € au 1er août 2006, puis à 22 € au 1er juillet 2007 et enfin à 23 € (soit la valeur de la consultation de spécialiste) au 1er janvier 2011.

Cette revalorisation a été complétée par le réajustement à la hausse du « forfait ALD », déjà mis en place antérieurement pour faciliter l'élaboration du protocole de soins d'un patient entrant dans le dispositif de prise en charge des affections de longue durée[164].

Avant la loi de 2004, l'expression « médecin traitant » existait en effet déjà mais était réservée au médecin qui, pour un patient en ALD, établissait le protocole définissant « les actes et prestations nécessités par le traitement de l'affection et pour lesquels la participation de l'assuré peut être limitée ou supprimée ». La rédaction du protocole donnait lieu au paiement d'un forfait de 50 € au médecin traitant pour chaque nouveau patient entrant en ALD.

Si le montant du forfait a été ramené de 50 à 40 €, il n'est plus établi sur la base du flux des nouveaux protocoles signés, mais désormais versé pour tout patient suivi en ALD, c'est-à-dire calculé sur le stock. Un tel mécanisme n'incite ni à limiter l'entrée en affection de longue durée, ni à faciliter la sortie des patients de ce dispositif. Il se révèle d'autant plus onéreux que le nombre total de patients concernés a progressé d'un tiers entre 2006 et 2011.

Le surcroît de rémunération correspondant, donc le surcoût net qui en résulte pour l'assurance maladie, a atteint ainsi 285 M€ en 2011. Il s'agit de la seule rémunération spécifiquement liée au rôle du médecin traitant (le plus souvent un généraliste) et à la mise en place du parcours de soins coordonnés, jusqu'à l'avenant résultant des négociations conventionnelles d'octobre 2012.

2 - Pour les spécialistes, des rémunérations complémentaires non négligeables

Pour les spécialistes, les partenaires conventionnels ont donné la préférence à des compléments de rémunération à prise en charge

[164] En application de l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale, les affections de longue durée, qui figurent sur une liste établie par décret après avis de la Haute Autorité de santé, ouvrent droit à la suppression du ticket modérateur, donc à la prise en charge à 100 % des soins correspondants.

modulable (en fonction du respect du parcours de soins par le patient[165], en fonction du secteur du praticien[166]) par rapport à une hausse uniforme du tarif de la consultation. Celui-ci est effectivement resté stable sur toute la période.

Les médecins correspondants ont de fait bénéficié de rémunérations complémentaires significatives, directement liées à la mise en place du parcours de soins coordonnés.

En 2011, le supplément de rémunération net dont ils ont bénéficié au titre des avis ponctuels de consultants peut être estimé à 183 M€, tandis que celui des majorations de coordination s'élève à 118 M€.

Les rémunérations supplémentaires liées aux dépassements autorisés sont, pour leur part, très faibles : leur montant total s'est élevé à 8,8 M€ en 2011.

3 - Un effort financier paradoxalement plus favorable aux spécialistes

Les suppléments de rémunération médicale directement induits par le parcours de soins coordonnés s'élèvent ainsi au total à près de 600 M€ par an, dont 285 M€ au bénéfice des médecins traitants et 310 M€ au bénéfice des médecins correspondants (qui sont des spécialistes).

Les médecins traitants étant à 95 % des généralistes, on peut estimer qu'au total l'effort financier annuel de l'assurance maladie se répartit entre 324 M€ (soit 54,5 %) pour les spécialistes et 271 M€ (soit 45,5 % pour les généralistes.

[165] Dépassement autorisé pour un patient hors parcours, consultation majorée à C2 ou majoration de coordination spécialiste pour un patient dans le parcours.

[166] Le dépassement autorisé et la majoration de coordination spécialiste de 3€ (comme la majoration provisoire clinique de 2 €) ne sont facturables que par des médecins du secteur 1.

Tableau n° 4 : estimation des rémunérations médicales complémentaires directement liées au parcours de soins de 2005

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Forfaits ALD 40 € sur stock	261	286	307	322	341	348
Forfaits ALD 50 € sur flux à déduire	-51	-56	-57	-60	-65	-63
Différentiel affection de longue durée (ALD)	**210**	**230**	**250**	**262**	**276**	**285**
Montant total C2 et C2,5	329	389	440	470	499	574
C2 chirurgiens à déduire	-114	-128	-140	-145	-152	-172
valorisation des C2 au coût C+ majoration provisoire clinique à déduire (au prorata)	-132	-152	-170	-185	-197	-218
Différentiel C2 (avis de consultants)	**83**	**109**	**130**	**140**	**150**	**183**
Total majorations de coordination spécialistes (ou équivalent)	**113**	**123**	**124**	**122**	**120**	**118**
Montant total dépassement autorisé	**20**	**15**	**12**	**9**	**9**	**9**
TOTAL	**426**	**477**	**516**	**533**	**555**	**595**
Dont médecins traitants	210	230	250	262	276	285
Dont médecins correspondants	216	247	266	271	279	310

Source : Cour des comptes à partir de données fournies par la CNAMTS

Ce constat est d'autant plus paradoxal et singulier que la création du médecin traitant visait à revaloriser le rôle du médecin généraliste en lui donnant une fonction pivot.

4 - Une prise en charge très partielle par l'assurance maladie obligatoire

L'assurance maladie obligatoire prend en charge l'intégralité des forfaits ALD versés aux médecins traitants mais, pour les avis de consultants et les majorations de coordination spécialistes, laisse à la charge de l'assuré et/ou de l'assurance maladie complémentaire le ticket modérateur et les dépassements d'honoraires du secteur 2.

La majoration du ticket modérateur se traduit par un transfert de dépenses de l'assurance maladie obligatoire vers les ménages, qui supportent également la totalité des dépassements autorisés.

Tableau n° 5 : répartition du financement des suppléments de rémunération médicale entre assurance maladie obligatoire (AMO) et ménages/assurances maladie complémentaires (AMC)

Coûts directs parcours de soins coordonnés 2011 (en M€)	Gains médecins	AMO	Ménages et/ou AMC		
			Total	Ménages	AMC s'il y a lieu
Affection de longue durée	285	285	0		
Avis de consultant (estimation)	183	128	55		55
Majoration de coordination spécialiste (estimation)	118	83	35		35
Dépassement autorisé	9		9	9	
Majoration du ticket modérateur	0	-206	206	206	
TOTAL	**595**	**290**	**305**	**215**	**90**

Source : Cour des comptes

La part assumée par les ménages, directement ou indirectement[167], soit 305 M€, apparaît ainsi légèrement supérieure à celle qui incombe à l'assurance maladie obligatoire, soit 290 M€. La mise en œuvre conventionnelle du parcours de soins coordonnés a contribué[168] à la hausse non négligeable du reste à charge des assurés, qui est passé de 8,8 % à 9,6 % du coût des soins entre 2004 et 2011[169].

B - Un levier pour introduire de nouveaux modes de rémunération

Conséquence de la relation juridique instaurée entre médecin traitant et assuré du fait d'un accord de désignation réciproque et formalisé, tout médecin généraliste se voit rattacher une population désormais clairement identifiée de patients

Cette donnée nouvelle ouvre la possibilité de développer des actions ciblées en direction des médecins en fonction des caractéristiques particulières de leurs patients. L'assurance maladie a trouvé ainsi l'outil nécessaire à la mise en place progressive d'un système d'incitations positives à la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et,

[167] Par l'intermédiaire de l'assurance maladie complémentaire.
[168] D'autres mesures, telles les franchises et participations forfaitaires, ont joué un rôle déterminant dans cette dynamique.
[169] Voir direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Etudes et résultats* n° 809. Septembre 2012.

parallèlement, a pris appui sur le dispositif pour élargir la part forfaitaire des rémunérations.

1 - La construction progressive d'une rémunération sur objectifs

a) La déclinaison individuelle des objectifs collectifs

La convention de 2005 a retenu cinq thèmes prioritaires parmi ceux fixés par la loi de santé publique du 9 août 2004 pour la période 2004-2008 et déterminé, pour certains d'entre eux, des objectifs de progression collectifs[170].

En 2007, l'avenant 23 à la convention de 2005, prenant appui sur le fait que le rattachement d'une patientèle à chaque médecin traitant permet d'apprécier plus finement l'impact de ses actions de prévention, a instauré une déclinaison individuelle de ces objectifs collectifs, sans toutefois que l'atteinte des objectifs individuels entraîne un bénéfice pour le médecin concerné. Pour faciliter la tâche du médecin, l'assurance maladie a élaboré des indicateurs précis, permettant un suivi régulier et rapproché de l'évolution des objectifs nationaux, départementaux et par médecin pour chacun des thèmes. Les profils qui en résultent servent de base aux entretiens confraternels conduits avec les médecins conseil de l'assurance maladie ou aux visites des délégués de l'assurance maladie.

b) Le contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI)

À la mi-2009, l'assurance maladie a proposé à ceux des médecins traitants qui le souhaitaient de conclure un contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI) d'une durée de trois ans qui introduit, dans une logique d'intéressement financier, une rémunération[171] conditionnée à l'atteinte d'objectifs de santé publique, à l'instar de la rémunération à la performance instaurée en Grande-Bretagne en 2004.

Pour en bénéficier, le médecin doit atteindre au moins 25 % des objectifs sur chacun des deux champs du contrat : dépistage et suivi des pathologies chroniques d'une part (indicateurs pondérés à 60 %), optimisation des prescriptions d'autre part (indicateurs pondérés à 40 %).

---

[170] Dépistage du cancer du sein, diminution des prescriptions sensibles telles que les vasodilatateurs pour prévenir les risques d'iatrogénie médicamenteuse chez les personnes âgées. Par la suite, de nouveaux programmes ont été lancés : prévention des risques de la grossesse et amélioration du contrôle de l'asthme en 2008, prévention des risques cardio-vasculaires en 2009.

[171] Qui s'ajoute à la rémunération à l'acte acquittée par le patient.

Deux ans après son introduction, près de 16 000 médecins traitants libéraux avaient signé un CAPI, soit plus d'un médecin éligible[172] sur trois. Plus de 70 % des médecins signataires ont perçu une prime au terme de la première année du contrat. En moyenne de 3 000 €, elle a varié de 1 500 € pour le décile le moins rémunéré à près de 4 900 € pour le décile le plus rémunéré, avec un montant maximum de plus de 17 000 €[173].

Cette nouvelle forme de rémunération pour les médecins libéraux est demeurée néanmoins très minoritaire. Elle a représenté en moyenne pour ses bénéficiaires à peine plus de 1 % de leurs revenus totaux, soit une part plus faible que celle des forfaits (forfaits ALD et permanence des soins) qui correspondent pour leur part à 7 % du total, la rémunération à l'acte en constituant 92 %.

c) La généralisation d'une rémunération à la performance par la convention du 26 juillet 2011

Sans attendre le terme du CAPI, et sans évaluation méthodologiquement rigoureuse et complète de ses résultats[174], la convention du 26 juillet 2011 a généralisé à compter du 1er janvier 2012 une rémunération à la performance pour tous les médecins libéraux (sauf ceux qui ont fait connaître leur refus avant le 26 décembre 2011[175]). Son champ d'application dépasse celui du CAPI puisqu'il concerne l'ensemble des médecins, généralistes et spécialistes, indépendamment de leur qualité de médecins traitants ou non, et qu'au-delà d'objectifs de santé publique il s'étend à la gestion du cabinet médical.

[172] Pour que le médecin soit éligible au contrat, son activité devait atteindre, pour chaque indicateur, un seuil minimal (par exemple : nombre minimal de patients ou quantité minimale de boîtes de médicaments prescrites et remboursées) permettant de le calculer.

[173] Cf. rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2011.

[174] L'observation par la CNAMTS des résultats obtenus par le CAPI (en comparant un panel de signataires et de non-signataires du contrat), qui n'a d'ailleurs montré une amélioration significative que pour cinq des quinze indicateurs retenus, ne peut être qualifiée d'évaluation.

[175] Seulement 3,5 % des médecins ont manifesté leur refus, dont 2,8 % des médecins généralistes et 4,4 % des médecins spécialistes.

Un mécanisme complexe

Le dispositif est basé sur un système de points (1 300 au total) attribués à 29 indicateurs répartis par thème (400 points pour l'organisation du cabinet, 500 points pour la prévention et le suivi des pathologies chroniques et 400 points pour l'efficience). La valeur du point, fixée à 7 € pour 800 patients, est proportionnelle à la patientèle (elle sera ainsi de 10,50 € pour 1 200 patients).

Pour chaque indicateur, le nombre de points correspond à un taux de réalisation de 100 % de l'objectif. Mais la rémunération tient compte à la fois de l'atteinte des objectifs et des progrès accomplis. Pour chaque indicateur sont ainsi définis un taux de départ, un objectif intermédiaire et un objectif cible, communs à l'ensemble des médecins. Les médecins qui, avec 800 patients, réaliseront 50 % de leurs objectifs (taux moyen constaté pour les signataires du CAPI) verront leur rémunération annuelle majorée de 4 500 € environ. Le coût annuel est estimé par la CNAMTS à 250 M€[176].

Le volet « rémunération sur objectifs de santé publique » s'adresse principalement aux médecins traitants mais la convention prévoit d'étendre ce dernier aux spécialistes, même quand ils n'assurent pas les fonctions de médecin traitant[177].

La plus grande partie du thème « organisation du cabinet » qu'il inclut s'adresse à tous les médecins. Un embryon de rémunération spécifique de la mission de coordination du médecin traitant y a cependant été rattaché : il est en effet prévu 150 points pour le médecin traitant qui aura établi le volet annuel de synthèse de 100 % des patients l'ayant désigné. Sur une base de 800 patients, ce nombre de points correspond à une rémunération de 1 050 €, soit 1,3125 € par patient. La CNAMTS a estimé son coût annuel à 45 M€.

2 - L'extension du forfait « médecin traitant »

L'avenant conventionnel n° 8 du 25 octobre 2012 a généralisé un « forfait médecin traitant », d'un montant annuel de 5 € par assuré, étendant ainsi à l'ensemble de la patientèle du médecin traitant le dispositif jusque-là prévu pour ses seuls patients en ALD (à hauteur de 40 € par an). Le coût de cette nouvelle mesure, qui bénéficiera essentiellement aux généralistes, peut être évalué à 135 M€.

[176] 83 M€ pour les indicateurs d'amélioration des pratiques cliniques, 122 M€ pour la modernisation des cabinets et 45 M€ pour la synthèse du dossier médical.
[177] L'avenant n° 7 signé le 14 mars 2012 prévoit ainsi une rémunération sur objectifs pour les spécialistes en cardiologie et en médecine vasculaire.

Tableau n° 6 : coût annuel estimé du nouveau forfait (base 2011)

Nombre de bénéficiaires ayant désigné un médecin traitant (1)	35 710 457
Nombre de forfaits ALD (2)	8 692 685
Nombre de nouveaux forfaits (1) - (2)	27 017 772
Coût estimé du nouveau forfait de 5 € par patient non ALD	135 M€

Source : Cour des comptes, à partir de l'avenant et de données CNAMTS (régime général hors sections locales mutualistes)

Progressivement se construit ainsi un dispositif de rémunération spécifique du médecin traitant, représentant désormais un montant total, tous éléments compris (forfait ALD, forfait hors ALD, rémunération du volet annuel de synthèse), de l'ordre de 528 M€ par an.

La délégation de la mise en œuvre du dispositif aux partenaires conventionnels a eu pour conséquence de largement faire prévaloir les préoccupations tarifaires des médecins, dans un jeu d'autant plus complexe que généralistes et spécialistes portaient des revendications différentes. Dans ce contexte, la stratégie de l'assurance maladie a consisté à prendre appui sur le système du médecin traitant pour limiter les revalorisations générales au bénéfice de hausses ciblées et faire évoluer la rémunération des médecins vers plus de diversité, tout en maintenant le libre choix du médecin par le patient et le paiement à l'acte, fondements de la médecine libérale.

La convention du 26 juillet 2011 a organisé un mode de rémunération mixte, en complétant la rémunération à l'acte qui demeure principale, d'une rémunération à la performance modulée en fonction de l'atteinte d'objectifs quantifiés et de forfaits destinés à reconnaître certaines missions particulières.

Ces évolutions, certes structurantes, entraînent des surcoûts certains qui se superposent. En regard, les économies attendues de l'optimisation des soins médicaux, n'ont jamais donné lieu à évaluation, ni ex ante ni ex post, de la part de l'assurance maladie. Il est vrai que, de manière générale, le contenu proprement médical du parcours de soins coordonnés a fait l'objet d'une faible attention.

III - Une réforme toujours inaboutie

Huit ans après la création du médecin traitant et l'institution du parcours de soins coordonnés, le vieillissement de la population, le développement des pathologies chroniques, l'évolution de la démographie médicale rendent encore plus aiguë la nécessité de généraliser une « médecine de parcours ».

Les expérimentations visant à une prise en charge des patients chaînée et coordonnée entre les divers acteurs du système de soins se sont multipliées, en ne faisant pourtant que peu appel au médecin traitant.

A - La place incertaine du médecin traitant

1 - Une articulation insuffisante entre les différents acteurs

Malgré le rôle pivot que visait à donner au médecin traitant la mise en place du parcours de soins coordonnés, celui-ci souffre du manque de relations formalisées entre les médecins.

Le préambule de la convention de 2005 indiquait que le médecin traitant, pour remplir sa mission, « s'appuie sur un réseau de professionnels de santé qu'il sait pouvoir consulter sur les différents aspects de la prise en charge diagnostique ou thérapeutique de son patient ». Ce constat mettait d'emblée en exergue le fait que la coordination est le plus souvent le fruit de réseaux relationnels personnels que d'une démarche construite, entérinant ainsi paradoxalement une lacune du système de soins à laquelle la loi de 2004 avait précisément entendu remédier.

L'adressage et le retour d'information, principales modalités de la relation entre les médecins traitant et correspondants, n'ont été de fait ni rigoureusement organisés (délais, contrôle, sanction éventuelle) ni méthodiquement outillés (formulaire ou modèle, messagerie sécurisée, annuaire professionnel détaillé).

Plus généralement, la coordination du médecin traitant avec les autres professionnels de santé libéraux ou les établissements de soins n'a pas été précisément établie. La loi « hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009 a certes défini une offre de soins de premier recours[178], à laquelle concourent « les professionnels de santé, dont les médecins traitants, […] en collaboration et, le cas échéant, dans le cadre de coopérations organisées avec les établissements et services de santé, sociaux et médico-sociaux », mais elle met les différents contributeurs à cette offre de soins de premier recours sur un même plan. En introduisant une nouvelle notion, celle de « médecin généraliste de premier recours », qui ne se superpose pas exactement à celle de médecin traitant, elle contribue davantage à brouiller son rôle qu'à l'affermir.

Ces insuffisances, jointes aux retards de mise en place du dossier médical personnel, ont contribué à vider de tout contenu médical les notions de médecin traitant et de parcours de soins coordonnés, petit à petit réduites aux étapes obligées d'un dispositif essentiellement tarifaire.

2 - L'important retard du dossier médical personnel

La mise en œuvre du dossier médical personnel (DMP) devait, aux termes de la loi de 2004, accompagner la création du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés et faciliter une organisation chaînée des soins, au-delà même de la médecine de ville. La loi prévoyait en effet que le DMP contienne toutes les données de santé recueillies ou produites à l'occasion des activités de prévention, de diagnostic ou de soins et faisait obligation à chaque professionnel de santé, exerçant en ville ou en établissement de santé, quel que soit son mode d'exercice, d'y reporter, à l'occasion de chaque acte ou consultation, les éléments diagnostiques et thérapeutiques nécessaires à la coordination des soins de la personne prise en charge[179].

Les retards de déploiement du DMP[180] (seuls 260 000 dossiers étaient ouverts fin 2012) ont été particulièrement préjudiciables au médecin traitant et à l'organisation du parcours de soins coordonnés. Faute de DMP, les médecins traitants ont dû, pour la plupart, se doter de

[178] Article L. 1411-11 du code de santé publique. Les soins de premier recours comprennent prévention, dépistage, diagnostic, traitement et suivi des patients ; dispensation et administration des médicaments, ainsi que conseil pharmaceutique ; orientation dans le système de soins et le secteur médico-social ; éducation pour la santé.

[179] Les professionnels de santé habilités des établissements de santé devaient également y reporter les principaux éléments résumés relatifs aux séjours du patient.

[180] Cour des comptes, tome II du présent rapport annuel 2013, *Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant.*

logiciels permettant la création et la gestion des dossiers dématérialisés de leurs patients.

Au demeurant, la relance récente du DMP s'effectue principalement auprès des établissements de santé car le réseau de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés[181] n'est pas véritablement mobilisé sur ce sujet comme il l'a été sur la télétransmission des feuilles de soins ou sur l'établissement des profils servant de base à la rémunération individualisée des médecins.

Devant ce constat, les signataires de la convention de 2011 ont affirmé « leur volonté de mettre en place les outils nécessaires à l'amélioration des pratiques médicales et de leur efficience, notamment l'informatisation des cabinets médicaux, de manière à favoriser la tenue du dossier médical, les échanges dématérialisés entre professionnels et l'élaboration du volet de synthèse par le médecin traitant ».

Ce volet, susceptible d'être produit directement par l'extraction de données médicalement significatives du dossier « patient » du médecin traitant, se pose aujourd'hui en alternative au DMP, considéré par les professionnels comme peu utilisable en raison, d'une part, de l'accumulation d'informations ni synthétisées ni hiérarchisées qui le caractérise et, d'autre part, de la possibilité ouverte au patient de s'opposer à l'incorporation de certaines données (droit au « masquage »).

À ce stade, aucun examen de la compatibilité et de la convergence de ces deux démarches conduites en parallèle, l'une par l'État, l'autre par les partenaires conventionnels, n'a été effectué.

B - Une médecine de parcours toujours expérimentale

La création des agences régionales de santé[182] par la loi « hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009 avait notamment pour objectif de contribuer à assurer une plus grande cohérence des parcours des patients et une meilleure coordination sur le terrain entre les professionnels libéraux et les établissements de santé et médico-sociaux.

C'est dans ce contexte que, devant l'incapacité du parcours de soins coordonnés à installer effectivement et à généraliser une approche décloisonnée et transversale de la trajectoire des patients dans le système

[181] Les délégués de l'assurance maladie mais aussi les médecins conseils.

[182] Rassemblant au niveau régional les ressources de l'État et de l'assurance maladie, l'agence régionale de santé est un établissement public, dont le champ d'intervention comprend la santé publique (prévention, promotion de la santé, ainsi que veille et sécurité sanitaire) et l'organisation de l'offre de soins (professionnels de santé, établissements de santé, structures d'accueil médico-social).

de santé, les pouvoirs publics comme l'assurance maladie ont multiplié les initiatives.

À côté des expérimentations de nouveaux modes de rémunération inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, se sont développés en particulier les protocoles de coopération interprofessionnelle de l'article 51 de la loi « hôpital, patients, santé et territoires »[183], les contrats ayant pour objet l'amélioration de la qualité et de la coordination des soins de l'article 118 de la même loi, ou les parcours pour personnes âgées en risque de perte d'autonomie de la loi de financement pour 2012, repris dans celle pour 2013 au titre des parcours de soins décloisonnés pour personnes âgées.

Toutes ces expérimentations sont limitées à un territoire, une pathologie[184] ou une population, et mises en œuvre à petite échelle sans s'inscrire dans une logique de préfiguration, alors même que la loi de 2004 avait entendu rompre avec ces approches fragmentées et souvent sans lendemain au bénéfice d'une réforme générale et structurelle. Elles ne s'appuient qu'exceptionnellement sur le médecin traitant qui aurait pourtant dû en être le pivot. Même les programmes de la CNAMTS (programmes Prado[185] et Sophia[186]) font principalement appel à d'autres professionnels de santé que les médecins.

Certes, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie[187], distingue les cas pour lesquels la coordination se confond avec la fonction de « synthèse médicale » , assurée par le médecin traitant, des cas pour lesquels la fonction de « coordination soignante et sociale » peut être exercée par une infirmière, un autre professionnel de santé, voire une

---

[183] C'est ainsi par exemple que le dispositif Asalée de coopération entre médecins généralistes et infirmières pour le suivi des patients diabétiques de type 2, expérimenté dans les Deux-Sèvres, devrait être validé par la Haute Autorité de santé puis étendu.

[184] Ainsi pour les malades d'Alzheimer : cf. dans ce même rapport « La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider ».

[185] Dans le programme d'aide au retour à domicile des personnes hospitalisées (PRADO), des conseillers de l'assurance maladie anticipent la sortie du patient hospitalisé et le mettent en relation avec les professionnels de santé libéraux qui le prendront en charge à son domicile. Il s'est agi d'abord des sages-femmes pour des jeunes mamans, puis le dispositif a été étendu à des kinésithérapeutes et/ou infirmiers pour des personnes ayant subi une intervention orthopédique.

[186] Le programme SOPHIA d'accompagnement personnalisé de patients atteints de maladies chroniques comporte l'envoi de documents d'information, la mise à disposition d'un site Internet dédié et surtout des entretiens téléphoniques avec des infirmiers-conseillers en santé. D'abord destiné aux diabétiques, il va être étendu à l'accompagnement des personnes souffrant de pathologies vasculaires et respiratoires.

[187] « Avenir de l'assurance maladie : les options du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie », avis du 22 mars 2012.

assistante sociale, mais toujours « sous la supervision du médecin traitant ».

Le respect par les patients du dispositif voulu par le législateur en 2004 donne en effet au seul médecin traitant la pleine légitimité pour être le tiers de confiance à même de les orienter, les conseiller, les accompagner dans le système de soins.

Encore faut-il que cette fonction pivot essentielle soit reconnue par les différentes parties prenantes, dont chacune tend à vouloir que la coordination s'exerce à partir de sa propre sphère de responsabilité. Tout l'enjeu est pourtant de réussir à surmonter des oppositions culturelles, des segmentations de financement, des défauts d'interopérabilité des bases de données et des rivalités de positionnements institutionnels qui prennent souvent le pas sur l'intérêt du patient.

Il appartient ainsi aux pouvoirs publics de redonner un cadre global de cohérence à la coordination des soins et de piloter fermement et de manière unifiée l'ensemble des acteurs qui doivent y concourir, en particulier l'assurance maladie.

L'avenant n° 8 à la convention du 26 juillet 2011, signé le 25 octobre 2012 sous l'impulsion déterminante du gouvernement, traduit à cet égard une première évolution qui doit en appeler d'autres. Il prévoit en effet la création, à partir du 1er juillet 2013, de deux consultations de suivi de sortie d'hospitalisation[188], valorisées à hauteur de 2C[189], réalisées par le médecin traitant. Cette reconnaissance du rôle à jouer par le médecin traitant dans l'articulation des deux segments de la chaîne de soins que sont la ville et l'hôpital est un premier signe pour sa réaffirmation comme l'acteur clef de la prise en charge coordonnée des patients.

[188] La première pour les patients ayant subi une intervention chirurgicale avec altération de l'autonomie ou chez lesquels a été diagnostiquée une pathologie chronique grave, la seconde pour les patients insuffisants cardiaques au retour d'un épisode de décompensation de leur affection.

[189] Par l'application d'une majoration pour les médecins traitants en secteur à honoraires opposables (ou adhérant au nouveau contrat d'accès aux soins).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La volonté du législateur de 2004 de réorganiser le système de soins autour du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés est loin d'être réalisée en 2012.

L'adhésion des assurés au dispositif ne se dément pas. En pratique, il se traduit pourtant pour eux par un mécanisme de sanctions financières, fortement accrues au fil des années, en cas de non-respect d'un parcours contraignant et difficilement intelligible.

Sa déclinaison opérationnelle par les partenaires conventionnels a abouti à ce que se conjuguent les préoccupations financières des caisses et des syndicats de médecins. Il en est résulté un début de réorganisation du mode de rémunération des médecins de ville, dont les conséquences structurelles peuvent certes être à terme importantes pour l'efficience du système de soins, mais qui pour l'heure est à l'origine de surcoûts non négligeables. Cette mise en œuvre a aussi produit de curieux paradoxes. Ainsi les médecins spécialistes en ont-ils davantage bénéficié financièrement que les généralistes, alors que ces derniers étaient censés être la clé de voûte de la nouvelle organisation.

Les problématiques tarifaires ont au demeurant prévalu sur la question pourtant centrale du contenu médical effectif du parcours de soins, dans un contexte où les considérables retards de conception et de mise en place du dossier médical personnel ont privé le médecin traitant de l'outil qui lui est indispensable. Au-delà du risque de redondance et de mauvaise articulation du DMP et du volet annuel de synthèse qui en résulte, la prolifération des expérimentations de coordination des soins, sans qu'aucune ne s'appuie sur le médecin traitant qui avait pourtant vocation à en être le pivot naturel, en affaiblit le sens et la portée.

Dans ce paysage brouillé, il appartient aux pouvoirs publics de redonner rapidement un cadre de cohérence globale aux différents acteurs pour mettre le patient au cœur du dispositif et le médecin traitant en mesure de réellement coordonner son parcours tout au long de la chaîne de soins. A défaut de mise en perspective d'ensemble et de capacité à rendre rapidement visibles des progrès concrets dans l'organisation des prises en charge, l'adhésion des assurés sociaux finira inéluctablement par se déliter.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *réaffirmer clairement le médecin traitant comme le coordonnateur des soins de ses patients vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs du système de santé ;*
2. *mettre sans délai à sa disposition les outils indispensables à sa mission et à sa relation avec les autres intervenants du système de soins, notamment :*

   - une messagerie sécurisée ;

   - un dossier médical personnel pour chaque patient, intégrant pleinement ses préoccupations opérationnelles et reprenant le volet annuel de synthèse prévu par la convention du 26 juillet 2011 ;
3. *mettre en place un dispositif d'évaluation rigoureux des suppléments de rémunération accordés aux médecins et subordonner toute nouvelle évolution au constat documenté de gains d'efficience du système de soins et d'économies pour l'assurance maladie ;*
4. *faciliter le parcours administrativo-tarifaire de l'assuré, notamment :*

   - en supprimant l'obligation de déclarer une nouvelle fois son médecin traitant en cas de changement de régime ;

   - en étudiant la suppression du mécanisme des « dépassements autorisés » facturables par un spécialiste à honoraires conventionnels (secteur 1) à un patient hors parcours de soins coordonnés ;

   - en faisant en sorte que puisse être proposé à tout patient un de soins coordonnés en tarifs opposables.

Sommaire des réponses

Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	216
Directeur général de la CNAMTS	217

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je partage le scepticisme exprimé par la Cour sur le bilan du parcours de soin institué autour du médecin traitant dont elle souligne à juste titre que les « économies attendues de 1'optimisation des soins médicaux n'ont jamais donné lieu à évaluation ni ex ante ni ex post ».

Je note, toutefois, avec la Cour, que le dispositif médecin traitant, en permettant de rattacher une population identifiée à un médecin, a permis la mise en place d'une rémunération à la performance dont on peut attendre qu'elle contribue aux progrès de la qualité de soins.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'importance symbolique de cette réforme qui au prix d'un dispositif certainement trop complexe a permis de réaffirmer le rôle de pivot du médecin généraliste dans l'organisation de notre système de soins. Quelles que soient les limites du dispositif, il consacre la fonction de coordination des soins qui revient au généraliste, fonction à partir de laquelle doivent s'organiser les réformes de notre système de santé.

Aussi je partage 1'inquiétude exprimée par la Cour devant la « prolifération des expérimentations de coordination des soins » qui ne s'organise pas à partir du médecin traitant qui a pourtant vocation à en être le pivot naturel. Je partage donc les propositions de la Cour visant à réaffirmer clairement le rôle du médecin traitant comme coordonnateur des soins vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs du système de santé et à mettre à sa disposition les outils indispensables à l'exercice de cette mission.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Je vous remercie d'avoir pris en compte les informations que je vous ai fournies, lors de mon audition notamment.

Tout en soulignant les imperfections de cette réforme, vous avez indiqué qu'elle comportait des avancées importantes, que le dispositif du médecin traitant avait rencontré une adhésion massive de la population et ouvert la possibilité d'introduire des innovations dans la rémunération des praticiens. C'est sur l'amélioration du service rendu aux assurés que l'accent a été mis dans ces nouveaux modes de rémunération, avec le CAPI, puis la rémunération sur objectifs de santé publique, qui récompensent la qualité des soins, la prévention, le bon suivi des pathologies chroniques : en ce sens, l'objectif est bien d'engranger des bénéfices en termes de santé publique pour la population, au-delà du seul aspect tarifaire du mécanisme du parcours de soins que vous soulignez.

Ces bénéfices me paraissent d'ailleurs démontrés quand on analyse les résultats de l'expérimentation du CAPI. De ce point de vue, il ne me semble pas exact de dire que la généralisation de la rémunération sur objectifs s'est faite sans évaluation de l'expérimentation CAPI, car la CNAMTS a suivi très précisément l'impact de ce dispositif, dont les résultats principaux sont les suivants :

- *Alors qu'il n'y avait pas de différence notable entre signataires et non signataires au départ (en termes de caractéristiques et de niveaux de performance sur les indicateurs), après un an de mise en œuvre de l'expérimentation, en juin 2010, les résultats montraient déjà pour la première vague de signataires une progression des indicateurs meilleure que celle des non signataires, avec des différences statistiquement significatives sur tous les indicateurs.*
- *Au bout de deux ans, en juin 2011, ces écarts entre signataires et non signataires s'étaient encore accrus, pour la première vague comme pour les trois premières vagues de signataires, pour les indicateurs sur lesquels on observait déjà les différences les plus importantes.*
- *Des résultats étaient donc déjà disponibles et ont été analysés, lors de la généralisation de ce dispositif dans la convention de 2011.*

Les derniers résultats analysés en mars 2012, au bout de 2 ans et trois mois, ont mis encore en évidence un creusement de l'écart, particulièrement marqué sur les indicateurs du suivi des diabétiques (résultat souvent observé également dans les expériences étrangères) et sur le taux de prescription dans le répertoire pour les statines et le ratio IEC/(IEC + Sartans).

Vous trouverez dans la fiche annexée au présent courrier les données chiffrées correspondantes.

Enfin deux passages du rapport appellent de ma part une remarque :

1. *la Cour titre « un effort financier paradoxalement plus favorable aux spécialistes ». Or l'effort financier est du même ordre de grandeur en valeur absolue jusqu'en 2011, il est supérieur en valeur absolue pour les généralistes si l'on inclut la rémunération à la performance à partir de 2012, et en tout état de cause, il est supérieur en taux d'évolution, les honoraires des spécialistes étant très supérieurs à ceux des généralistes ;*
2. *la formulation pourrait faire penser que la hausse de la participation financière des ménages constatée dans les comptes de la santé entre 2004 et 2011, de 8,8 % à 9,6 % des dépenses totales, est imputable à la mise en œuvre du parcours de soins coordonnés. Or, cette évolution du reste à charge, qui concerne l'ensemble des soins et des biens médicaux, a été touchée par des mesures qui n'ont rien à voir avec le parcours de soins, telles que l'instauration des franchises en 2008, les hausses du forfait hospitalier, la sortie de la liste des médicaments remboursés des produits à service médical rendu insuffisant… L'impact de ces mesures de rééquilibrage a été très largement supérieur à celui du parcours de soins en termes d'augmentation des restes à charge.*

4

Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint

PRESENTATION

Le RSA « activité » fait partie intégrante d'une prestation unique, à portée plus large, le revenu de solidarité active (RSA), généralisé par la loi du 1er décembre 2008[190], dont la principale originalité[191] est d'assurer à la fois un revenu minimum garanti en cas d'inactivité et un complément de revenu à ceux qui travaillent.

La composante « activité » du RSA, versée en cas de perception d'un revenu d'activité, succède à un ensemble complexe de mesures incitatives destinées à accompagner les allocataires du RMI et de l'allocation de parent isolé (API) lors de la reprise d'emploi. Ces mesures présentaient l'inconvénient d'être limitées dans le temps et de ne pas prendre en compte les situations d'emplois à temps très partiel, qui se trouvaient ainsi toujours moins rémunératrices pour les allocataires de minima sociaux.

Le RSA « activité » porte donc un projet ambitieux et innovant : rendre, de façon pérenne et quelle que soit la durée du travail, l'emploi toujours plus rémunérateur que l'inactivité. En permettant le versement d'un complément de revenu, pouvant être substantiel, aux foyers les plus modestes, il doit aussi contribuer à la lutte contre la pauvreté au travail.

Ainsi, soumis à plusieurs objectifs non hiérarchisés, il tente, au prix d'une grande complexité, de répondre simultanément à des logiques difficiles à concilier :

---

[190] La généralisation a eu lieu après une phase d'expérimentation prématurément interrompue au bout d'un peu moins d'un an.

[191] Les exemples de ce type à l'étranger (*Earned Income Tax* aux États-Unis et *Child and Working Tax Credit* en Grande Bretagne) se sont construits au contraire sur la volonté de séparer l'incitation à l'emploi de l'assistance versée aux familles.

- *une logique individuelle, inhérente au caractère incitatif d'une prestation qui vise le retour à l'activité et le maintien dans l'emploi des individus qui en sont éloignés ;*
- *une logique familiale qui fait du RSA « activité » un complément de revenu pour les foyers les plus modestes*[192].

L'enquête de la Cour sur le RSA « activité » s'appuie pour partie sur les travaux du comité national d'évaluation du RSA[193]*, institué par la loi du 1er décembre 2008 portant création du RSA, qui a remis son rapport final en décembre 2011, ainsi que sur de nombreuses autres études réalisées notamment par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'INSEE, la direction générale du Trésor et différents centres d'études.*

Elle s'inscrit dans le prolongement de celle consacrée en 2010 à la prime pour l'emploi (PPE), dont l'un des chapitres portait sur l'articulation entre la PPE et le RSA « activité ». Elle confirme que la coexistence de ces deux prestations est source de complexité et contribue à diluer l'effort public en matière d'incitation à la reprise d'activité, et qu'il est donc urgent de prévoir des pistes d'évolution de ces deux dispositifs.

Après avoir constaté en premier lieu un non-recours massif à cette nouvelle prestation (I), la Cour dresse un premier bilan du RSA « activité » au regard des objectifs visés : simplification du dispositif (II), incitation à l'emploi (III) et réduction de la pauvreté (IV) et de son financement (V).

---

[192] Les foyers au sens du RSA diffèrent des foyers fiscaux (le code général des impôts ne reconnaît que les couples mariés ou pacsés) et des foyers éligibles aux prestations familiales (du fait de l'âge limite des enfants fixé à 25 ans pour le RSA). Les foyers fiscaux qui perçoivent le RSA « activité » sont plus nombreux que les foyers au sens du RSA qui sont bénéficiaires de cette même prestation.

[193] Comprenant des représentants de l'État, des départements, de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de Pôle emploi, d'associations de lutte contre l'exclusion, des bénéficiaires et des personnalités qualifiées, le comité national d'évaluation, installé en septembre 2009, a rendu deux rapports intermédiaires et un rapport final. Il s'est appuyé sur un ensemble important de travaux et d'enquêtes conduits notamment par la CNAF, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la direction générale du Trésor, le Centre d'études de l'emploi (CEE), Pôle emploi.

I - Une prestation nouvelle affectée par un non-recours massif

A - Le RSA « activité », composante d'une prestation unique

Sur un plan juridique, il n'existe qu'une seule et même prestation ; mais d'un point de vue technique, le RSA comporte trois composantes :

- **le RSA « socle** », en l'absence de toute activité : un revenu minimum établi sur la base d'un barème révisé chaque année est alors assuré ; il est de 475 € par mois pour une personne seule en 2012 ;
- **le RSA « socle + activité »** pour les foyers dont les revenus du travail ne permettent pas d'atteindre le minimum forfaitaire garanti par le barème : un complément de revenu, calculé de telle sorte que chaque euro de rémunération d'activité augmente le revenu global du foyer de 0,62 €, est alors versé ;
- **le RSA « activité »** seul lorsqu'il existe au sein du foyer des revenus d'activité d'un montant supérieur au barème : le complément de revenu est calculé comme ci-dessus.

Le RSA complète ainsi les revenus du foyer pour les porter à un niveau garanti qui croît avec le montant des revenus d'activité et qui dépend des charges de famille.

Exemples de calcul pour les trois composantes du RSA

Illustration à partir du cas d'une personne seule pour laquelle le montant du RSA fixé par le barème de 2012 est de 475 euros par mois.

Cas 1- RSA « socle » : l'allocataire est sans activité et sans autre ressource. La caisse d'allocations familiales lui verse 475 €, financés par le conseil général.

Cas 2- RSA « socle + activité » : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 100 €.

Son revenu garanti correspond au montant forfaitaire (475 €) + 62 % de ses revenus professionnels, soit 62 € ; au total il touche 537 €.

Il lui est versé 375 € au titre du RSA « socle », sur financement du conseil général, afin d'atteindre le seuil de 475 € et 62 € financé par l'État au titre du RSA « activité ».

Cas 3- RSA « activité » : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 500 €.

Conformément au principe du RSA, son revenu garanti doit augmenter : il correspond alors au montant forfaitaire fixé par le barème (475 €) + 62 % de ses revenus professionnels, soit 310 € ; au total il touche 785 €.

Au titre du RSA « activité », la caisse d'allocations familiales sur financement de l'État lui verse 285 €, c'est-à-dire la différence entre le revenu garanti et ses ressources d'activité.

Le RSA « activité » devait, au moment de sa conception, obéir à deux impératifs : limiter son surcoût et ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires des dispositifs d'intéressement préexistants. Ainsi, alors que la composante « socle » continue d'être financée, comme le revenu minimum d'insertion (RMI), par les conseils généraux, le RSA « activité» est pris en charge par le fonds national des solidarités actives (FNSA), dont le financement est assuré par l'État grâce à un prélèvement additionnel de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, et à une dotation budgétaire différentielle.

Le coût brut de la composante « activité » avait été initialement estimé à 3 Md€ en année pleine, couvert, pour près de la moitié, par la suppression des dispositifs d'intéressement préexistants, par l'imputation du RSA « activité » sur la prime pour l'emploi (PPE) perçue l'année suivante ainsi que par le gel du barème de celle-ci. En effet, bien que les deux dispositifs poursuivent les mêmes objectifs, le choix a finalement été fait de ne pas supprimer la PPE afin de ne pas léser les cinq millions de bénéficiaires du crédit d'impôt non éligibles au RSA « activité ».

B - Un nombre de bénéficiaires resté en deçà des prévisions

Le RSA « activité » a été mis en œuvre en métropole, à compter du 1er juin 2009 par le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA). L'extension aux départements d'outre-mer est intervenue le 1er janvier 2011 (2012 pour Mayotte).

Alors qu'il était estimé selon les études précédant sa création à 1,4 million (soit 9 % des ménages), le nombre de ses bénéficiaires s'établissait à 477 971 au 31 décembre 2011. Hors départements d'outre-mer (environ 19 000 allocataires fin 2011), les effectifs sont restés stables depuis le milieu de l'année 2010. Aucune augmentation significative n'est anticipée pour les 18 prochains mois. Dans le même temps, le

nombre des bénéficiaires du RSA « socle » seul a continué à progresser pour atteindre près de 1,2 million fin 2011.

Cette stabilisation de la composante « activité », intervenue très tôt après le début de sa mise en place, est analysée comme un phénomène anormal pour une prestation nouvelle.

Les statistiques permettent également de mesurer le nombre des personnes ayant perçu le RSA « activité » au moins une fois dans l'année : dans ce cas, le nombre d'allocataires représente près du double de celui mesuré à une date donnée. Cette différence est l'indice de la forte volatilité de la population des bénéficiaires du RSA « activité », ce qu'atteste également le grand nombre d'entrées et de sorties dans le dispositif. Il révèle le caractère souvent précaire des activités occupées par les allocataires.

On estime que deux foyers éligibles sur trois ne demandent pas à bénéficier du RSA « activité ». Le taux de non-recours[194] au RSA « activité » a été mesuré en confrontant les effectifs de bénéficiaires relevés dans les fichiers de la caisse nationale d'allocations familiales aux résultats des estimations de la population éligible au RSA « activité ». L'enquête quantitative conduite fin 2010, par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dans le cadre de l'évaluation du RSA, confirme ce résultat. En effet, selon cette enquête, le taux de non-recours est de 36 % pour le RSA « socle », 33 % pour le RSA « socle + activité » et 68 % pour le RSA « activité » seul.

Le non-recours au RSA « activité » est donc particulièrement élevé, sachant que les taux de non-recours pour d'autres prestations sociales (hors RSA) sont de l'ordre de 25 à 33 %[195]. Du fait de son ampleur, le phénomène appelle des explications allant au-delà de celles qui ont pu être avancées au départ, arguant de la montée en charge nécessairement lente d'une prestation innovante, encore mal connue du public éligible.

[194] Le taux de non-recours représente le différentiel entre la population théoriquement éligible et la population effectivement bénéficiaire.

[195] Dans le cas du *Working Tax Credit* britannique, dispositif comparable au RSA « activité » bien que plus ancien, le taux de non-recours est de 39 %.

C - Des causes convergentes de non-recours

Dans le cadre de l'enquête précédemment citée, un échantillon de personnes éligibles ne percevant pas la prestation[196] a été interrogé sur les raisons qui les conduisaient à ne pas déposer de demande. Il en ressort que celles-ci sont liées à la fois à un manque de connaissance du dispositif (68 %), à la complexité des démarches (20 %), à un changement de situation personnelle (10 %) mais également à la volonté de se « débrouiller » seul financièrement (42 %) et au refus, par principe, de dépendre d'une aide de l'État (27 %).

Les causes identifiées sont donc multiples et les moyens d'y remédier d'autant plus difficiles à trouver que certaines de ces causes sont d'ordre structurel.

1 - Une prestation présumée mal connue

Au printemps 2009, la mise en place du RSA a été accompagnée d'une campagne nationale d'information impliquant notamment l'envoi d'un courrier à 3,8 millions de foyers, la création d'une plateforme téléphonique d'information et d'un site Internet dédié ainsi que la mise en ligne d'un test d'éligibilité.

Depuis, à l'exception de quelques campagnes ciblées qui ont certes abouti à des ouvertures de droits mais également montré qu'il pouvait être difficile de repérer les ménages éligibles à partir de leurs revenus annuels passés, les caisses d'allocations familiales ne mènent plus d'actions particulières d'information sur le RSA « activité ». La caisse nationale d'allocations familiales souligne, quant à elle, la faible portée des campagnes qui ont pu être menées.

Le comité national d'évaluation du RSA conclut sur ce point de la façon suivante : « une meilleure information sur le RSA, pour souhaitable qu'elle soit, ne suffira pas à résoudre le problème du non-recours si la méconnaissance du dispositif par les non recourants est surtout la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe ».

[196] Il s'agit plus précisément d'un échantillon de « non recourants n'ayant jamais perçu la prestation mais qui connaissent son existence et n'excluent pas de pouvoir en bénéficier ».

2 - Une population réticente à demander une allocation ressentie comme stigmatisante

Dans une étude publiée en novembre 2011[197], la DREES montre qu'un peu plus de la moitié des bénéficiaires du RSA « activité » seul, au 31 décembre 2010, n'avait jamais perçu de minimum social auparavant, contre 18 % des bénéficiaires du RSA « socle », ce qui peut expliquer en partie leur réticence à l'égard de cette prestation.

Pour les travailleurs qui occupent plus fréquemment des emplois, fussent-ils précaires, le RSA « activité », qui est compris comme le successeur du RMI, peut paraître stigmatisant et les démarches pour l'obtenir particulièrement intrusives. Ces personnes tiennent à se démarquer des bénéficiaires du RSA « socle » qui ne travaillent pas.

Dès lors, se pose la question de la pertinence d'une prestation unique s'adressant à deux catégories de bénéficiaires, ceux plus ou moins durablement insérés dans l'emploi et ceux qui en sont privés, la première manifestant clairement le souhait de se démarquer de la seconde.

3 - Des démarches trop compliquées pour une allocation perçue comme peu sécurisante

a) Une demande complexe à établir

Les demandeurs peuvent être confrontés à une multiplicité de services instructeurs[198] (caisses d'allocations familiales, mutualités sociales agricoles, agences de Pôle emploi, services du département, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, parfois certaines associations habilitées à recevoir les demandes). Les organismes chargés de l'instruction peuvent également être différents selon qu'il s'agit du RSA « socle » ou du RSA « activité ». Le public concerné, qui alterne fréquemment période de chômage et période d'activité, peut se sentir désorienté par cette organisation.

Le formulaire de demande est compliqué : établi par le conseil général à partir d'un modèle homologué, il comprend six pages de questionnaire, décrivant le patrimoine, les ressources, les créances sociales et familiales de l'ensemble des personnes composant le foyer. Le caractère subsidiaire du RSA implique que le bénéficiaire fasse valoir tous ses droits à créances alimentaires et sociales, ce qui peut être perçu comme très contraignant par certains demandeurs.

---

[197] DREES, *Etudes et résultats*, n° 782. Novembre 2011.
[198] Article D. 262-26 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Enfin, le dossier de demande est le même quelle que soit la composante du RSA concernée, que le demandeur soit sans activité ou en emploi. Or, si les formulaires actuels paraissent adaptés pour présenter une demande en vue de l'obtention d'un minimum social comme le RSA « socle » qui vise à compléter les ressources du foyer, un dossier de demande distinct pour les personnes en activité permettrait peut-être d'aller plus loin dans la simplification et rendrait également la démarche plus aisée, d'un point de vue psychologique, pour les demandeurs.

L'appréciation de la complexité de la démarche est nuancée par certains responsables de caisses d'allocations familiales qui estiment que le dossier n'est pas plus complexe que pour d'autres prestations sous condition de ressources comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ils mentionnent le sondage réalisé, en 2011, par la SOFRES à la demande de la caisse nationale d'allocations familiales, selon lequel les bénéficiaires du RSA seraient en très grande majorité (92 %) satisfaits des modalités de constitution de leur dossier.

Les résultats de ce sondage valent toutefois pour l'ensemble des allocataires du RSA ; si la complexité du dossier peut se justifier et être comprise pour vérifier que les bénéficiaires ont légitimement droit à un revenu de remplacement comme le RSA « socle », elle est mal adaptée au versement d'une incitation à l'emploi, d'un montant souvent plus modeste.

Afin d'examiner les dispositions à prendre pour améliorer l'organisation du RSA, le ministre chargé de la solidarité a élaboré, en juin 2010, à la demande du Président de la République, un plan de simplification en dix mesures. Celui-ci a notamment permis de mettre au point de nouveaux formulaires communs à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Ce plan s'est beaucoup attaché aux questions de gouvernance, qui ont sans aucun doute leur importance, mais, sur les sujets concernant directement la compréhension du RSA « activité » par le public et les démarches des demandeurs, il ne semble pas avoir été à la hauteur de l'enjeu que constitue le non-recours. Toutefois, selon la caisse nationale des allocations familiales et la direction générale de la cohésion sociale, le chantier de simplification peut aujourd'hui être considéré comme globalement achevé et, abstraction faite des évolutions informatiques encore nécessaires pour faciliter les échanges de données, il n'y aurait plus beaucoup de gains à attendre dans ce domaine.

b) Les contraintes de la déclaration trimestrielle de revenu

La nécessité de renouveler tous les trois mois la déclaration de ses revenus semble être également un motif de non-recours ou de sortie prématurée du dispositif.

Des efforts de dématérialisation ont pourtant été réalisés. En moyenne sur l'ensemble de l'année 2011, 19 % des déclarations trimestrielles de ressources arrivées dans les caisses d'allocations familiales ont été transmises par télé-déclaration. Le taux de dématérialisation atteint 36 % au premier semestre 2012, ce qui constitue un résultat très satisfaisant.

La question de la périodicité de la déclaration fait l'objet de points de vue divergents entre ceux, notamment les travailleurs sociaux, qui considèrent qu'elle n'est pas suffisamment courte pour des personnes ayant des parcours professionnels très heurtés, et ceux qui, par souci de ne pas alourdir la gestion pesant déjà fortement sur les organismes instructeurs[199], défendent le maintien de la déclaration trimestrielle.

Dans son rapport d'août 2011[200], M. Daubresse, député du Nord, conseille d'envisager avec prudence la mensualisation des déclarations et suggère plutôt d'adapter leur fréquence à la situation des allocataires : déclaration mensuelle pour les bénéficiaires dont les revenus changent souvent, éventuellement annuelle pour les allocations inférieures à 50 €.

c) Une prestation jugée trop imprévisible par les bénéficiaires

Pour certains bénéficiaires, le montant du RSA « activité » peut paraître peu significatif (à titre d'exemple, 39 € mensuels pour un couple biactif au SMIC avec deux enfants, en 2011[201]), rapporté à la lourdeur et à la complexité des démarches nécessaires pour l'obtenir.

Le CREDOC[202] a conduit une enquête qualitative auprès des bénéficiaires du RSA, dont il ressort que la plupart des bénéficiaires ne mesurent pas véritablement l'augmentation de revenus qui accompagne l'accroissement de leur activité professionnelle.

---

[199] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2011, Chapitre XIV.
[200] Mission sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion, Marc Philippe Daubresse, député du Nord, août 2011.
[201] Direction générale du Trésor, maquette « Paris ».
[202] Travaux pour le comité d'évaluation du RSA repris dans *Consommation et mode de vie*, n° 250, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), avril 2012.

S'ajoute à cela le sentiment d'un manque à gagner dû à la diminution de la PPE, provoquée par la soustraction du RSA antérieurement perçu. Or cette prime représente pour les bénéficiaires une somme bien identifiée parce que versée en une fois à un moment précis de l'année.

Le RSA « activité » est également desservi par les fréquentes variations de son montant, en fonction de l'évolution des revenus déclarés trimestriellement. Il apparaît donc peu sécurisant pour des familles souvent en situation précaire. Toutefois cette instabilité de la prestation peut également être analysée comme la contrepartie de sa réactivité à l'évolution des revenus du travail, qui constituait l'un des objectifs ayant présidé à la création du RSA.

II - Un système d'incitation demeuré complexe et peu lisible

Le faible intérêt pour la prestation trouve aussi en partie son origine dans le maintien de mesures concurrentes d'incitation à l'emploi qui peuvent laisser les différents publics éligibles confrontés au choix du dispositif qui leur sera le plus favorable, cette mise en concurrence ne jouant pas nécessairement en faveur du RSA « activité ».

Pour les personnes qui font le choix du RSA « activité », l'existence de mesures d'intéressement maintenues ou créées en complément du RSA « activité » ne contribue pas non plus à simplifier le dispositif.

Ainsi, le premier objectif poursuivi par le RSA, et plus particulièrement par sa composante « activité » qui était de remplacer un système complexe de mesures d'intéressement par une allocation unique, n'est pas complètement rempli.

A - Le maintien d'un dispositif d'intéressement au détriment du RSA « activité »

Le choix a été fait de conserver une période de trois mois de cumul du RSA « socle » avec le revenu d'activité, comme cela était le cas avec le RMI, de façon à ne pas faire apparaître le RSA comme moins favorable. Pendant cette période, le RSA « activité » n'est pas versé et les bénéficiaires continuent à percevoir le RSA « socle » à taux plein et restent donc à la charge des conseils généraux. Ce système s'apparente à

une mesure d'intéressement temporaire, offrant une allocation majorée de 38 % par rapport au RSA « activité ».

Ce choix ne correspond pas à la logique du RSA « activité », fondé sur la suppression des effets de seuil lors de la reprise d'un emploi et prévu pour conférer un avantage pérenne à l'occupation d'un emploi. Au contraire, le cumul intégral entre RSA « socle » et revenu d'activité a pour conséquence que la mise en place du RSA « activité » au bout de trois mois de reprise d'emploi se traduit, pour le bénéficiaire, par une baisse de revenu ; il s'ensuit, pour certains allocataires, une mauvaise compréhension du RSA « activité » qui apparaît comme un intéressement dégradé.

Sans sous-estimer la difficulté de mise en œuvre, la Cour recommande la suppression de cette période de cumul intégral, nécessairement coûteuse, en outre, pour les finances publiques.

B - L'existence de plusieurs dispositifs concurrents d'incitation à l'emploi

1 - L'exception des départements d'outre-mer

Créé en 2009, à la suite des mouvements sociaux dans les départements d'outre-mer, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) est une prestation d'un montant forfaitaire mensuel de 100 €, destinée aux salariés des DOM (hors Mayotte), de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre et Miquelon, ayant une rémunération brute inférieure à 1,4 SMIC.

En raison des avantages qu'offre le RSTA par rapport au RSA (notamment un plafond de ressources plus élevé, le cumul possible avec la PPE et un droit ouvert aux jeunes de moins de 25 ans), la plupart des personnes exerçant une activité professionnelle ont choisi de continuer à bénéficier du RSTA jusqu'à sa disparition prévue au 31 mai 2013.

2 - L'activité professionnelle réduite

Le cumul partiel de l'indemnisation du chômage avec des revenus d'activité réduite, prévu par la convention d'assurance chômage, répond à la nécessité de ne pas interrompre le versement des allocations chômage en cas de reprise d'une activité professionnelle réduite ou occasionnelle, inférieure pour les salariés à 110 heures par mois. L'allocation qui est alors versée par l'Unédic en fonction de la rémunération d'activité se cumule avec cette dernière et, éventuellement, avec le RSA « activité ».

En juin 2011, 45 % des bénéficiaires de l'allocation chômage, soit 1,1 million de personnes[203], déclaraient une activité réduite, dont la moitié cumulait l'allocation et un revenu d'activité, l'autre moitié ayant une rémunération dépassant les plafonds autorisés.

Dans son rapport « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques »[204], la Cour a souligné que l'ampleur prise par le dispositif d'activité réduite au sein du régime d'assurance chômage soulève, notamment, la question de son articulation avec d'autres mesures d'incitation à la reprise d'emploi. Il apparait, en effet, que ce dispositif, en forte augmentation depuis plusieurs années, interagit avec le RSA « activité », dont il capte une partie du public éligible. En conséquence, il serait utile de mieux appréhender l'interaction entre le dispositif d'activité réduite et le RSA « activité » et, plus généralement, entre assurance chômage et prestations sociales, lors de la reprise d'activité.

3 - La survivance de l'intéressement attaché à l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Il s'agit de la dernière des trois mesures d'intéressement subsistant après la suppression des allocations forfaitaires liées au RMI et à l'API, lors de la création du RSA. Les allocataires de l'ASS, reprenant une activité dont la durée est au moins égale à 78 heures par mois, bénéficient d'une prime forfaitaire mensuelle de 150 €, versée entre les quatrième et douzième mois suivant la reprise d'emploi. Cette prime, servie par Pôle emploi, a un coût budgétaire pour l'État de 60 M€ par an pour environ 33 500 allocataires, en sensible augmentation en 2011.

Au-delà de sa survivance, c'est la question du maintien de l'ASS elle-même qui est posée. Celle-ci, comme le RMI et l'API, devait initialement être absorbée par le RSA. Finalement, la loi du 1er décembre 2008 a subordonné cette question à la remise au Parlement, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, d'un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'ASS au RSA.

À ce jour, ce rapport n'a toujours pas été déposé. Une telle réflexion sur la convergence entre RSA et ASS, susceptible de limiter le niveau global de la dépense, est pourtant nécessaire, en dépit des difficultés qu'elle présente : conditions de ressources et barèmes différents entre les deux allocations, acquisition de droits à retraite pour l'ASS alors que ce n'est pas le cas pour le RSA, perte de revenu pour les bénéficiaires de l'ASS en cas d'absorption par le RSA.

---

[203] Source : Unédic, note du 21 mars 2012.
[204] Cour des comptes, *Rapport public thématique*. Janvier 2013.

La Cour ne peut donc que renouveler la recommandation émise en novembre 2011 de produire dans les meilleurs délais le rapport prévu par la loi du 1er décembre 2008, afin de parvenir à unifier le dispositif de solidarité.

4 - La coexistence avec la prime pour l'emploi (PPE)

La PPE et le RSA poursuivent des objectifs a priori similaires, tant en matière de complément de rémunération que d'incitation à la reprise d'activité. Pourtant, tous deux ont été maintenus sans que leurs objectifs et leurs publics aient été redéfinis en conséquence.

La PPE et le RSA « activité » se recouvrent en partie : si la PPE exclut les personnes dont la rémunération est inférieure à 0,3 SMIC, et va, en revanche, beaucoup plus haut dans l'échelle des revenus, elle entre directement en concurrence avec le RSA « activité » pour les publics dont le revenu se situe entre 0,3 et 1 SMIC. C'est la raison pour laquelle il avait été initialement prévu de supprimer la PPE. Celle-ci ayant été conservée afin de ne pas léser les quelque 5 millions de bénéficiaires de la PPE ne pouvant prétendre au RSA « activité », il a été décidé de déduire le RSA « activité », conçu comme une avance, de la PPE perçue l'année suivante.

La prime pour l'emploi (PPE)

Il s'agit d'un crédit d'impôt sur le revenu, institué au profit des foyers fiscaux déclarant des revenus d'activité (salariaux ou non salariaux). Elle est calculée sur les seuls revenus du travail et est attribuée pour chaque personne exerçant une activité professionnelle. Pour la percevoir, les contribuables doivent remplir une double condition tenant à la fois au revenu fiscal du foyer et au revenu d'activité de chacun de ses membres :

- le montant du revenu annuel du foyer fiscal ne doit pas dépasser 16 251 € pour une personne seule et 32 498 € pour un couple marié ou lié par un PACS. Ces limites sont majorées de 4 490 € par personne à charge ;
- le bénéfice de la PPE est réservé aux personnes dont le revenu annuel d'activité individuel est compris entre un plancher de 3 743 €, soit l'équivalent de moins de 0,3 SMIC, et un plafond de 17 451 € porté à 26 572 € pour les familles monoparentales et les couples mono actifs.

Son montant est croissant à partir d'un revenu d'activité équivalant à environ 0,3 SMIC et jusqu'à 1 SMIC, puis décroissant jusqu'à environ 1,4 SMIC (2,1 SMIC pour un couple), et tient compte, pour une part limitée, des charges de famille. Le montant de la PPE ainsi calculé est minoré des sommes perçues au cours de l'année par le foyer au titre du RSA « activité ».

Les études réalisées montrent qu'en termes de configuration familiale, deux populations se dessinent très clairement : d'une part, les

personnes seules et les familles monoparentales pour lesquelles le RSA « activité » est plus avantageux que la PPE ; d'autre part, les couples, avec ou sans enfant, qui ont plutôt intérêt à conserver la PPE et à ne pas demander le RSA « activité ».

Pour ces derniers, même avec des revenus modestes du travail, le montant du RSA « activité » est peu significatif et les démarches pour l'obtenir sont complexes alors que l'obtention du crédit d'impôt est quasi automatique. Le contraste est, à cet égard, important avec la PPE qui est versée automatiquement sur la base de la déclaration de revenu, laquelle est par ailleurs nécessaire à l'obtention du certificat de non-imposition indispensable pour la perception de la plupart des aides sociales, nationales ou locales.

Cette analyse est confirmée par les statistiques établies par la direction générale des finances publiques (DGFIP) à partir des déclarations de revenu de l'année 2010, dans lesquelles le montant du RSA « activité » perçu l'année précédente a été pré-rempli à partir des données transférées par la caisse nationale d'allocations familiales :

- seuls 420 024 foyers fiscaux ont une PPE nulle du fait de la compensation avec le RSA « activité » alors que les études préalables estimaient à 1,1 million le nombre potentiel de ces foyers ;
- 177 727 foyers fiscaux ont gardé une PPE résiduelle après déduction du RSA « activité » ; ils auraient dû être deux fois plus nombreux selon les estimations initiales ;
- en revanche, 6,5 millions de foyers fiscaux (contre 5 millions selon les estimations initiales) continuent à percevoir une PPE entière, dont le montant moyen est de 447 € ;
- enfin, 795 520 foyers fiscaux perçoivent le RSA « activité » sans être bénéficiaires de la PPE, l'une des hypothèses étant que leurs revenus d'activité sont trop faibles pour avoir droit au crédit d'impôt. On est ici au-dessus de la prévision de 600 000 bénéficiaires donnée par la direction générale du Trésor, ce qui tendrait à confirmer la concentration du RSA « activité » sur des bénéficiaires ayant de très faibles revenus d'activité.

La répartition des bénéficiaires entre le RSA « activité » et la PPE est ainsi très éloignée du schéma initialement envisagé. Environ un million et demi de foyers fiscaux bénéficiant de la PPE n'auraient pas recours au RSA « activité », alors qu'ils y sont éligibles.

Le montant de la compensation réalisée entre le RSA « activité » et la PPE est, par conséquent, beaucoup plus faible que prévu (171 M€ en

2010 contre 300 M€ attendus, 235 M€ en 2011, soit un tiers de la prévision initiale).

Le nombre des bénéficiaires de la PPE reste donc important, en dépit du gel du barème qui avait pour objectif d'accélérer la sortie des foyers fiscaux aux revenus les plus élevés, dans une perspective d'extinction progressive du crédit d'impôt. Dans ces conditions, la juxtaposition de deux aides simplement reliées par un mécanisme d'imputation de l'une sur l'autre ne constitue pas une articulation suffisante pour donner une cohérence à l'ensemble.

III - Une incitation limitée à l'emploi

Le principal objectif fixé à la composante « activité » du RSA est l'incitation à l'emploi : on cherche à supprimer les effets de seuil de façon à rendre le travail toujours plus rémunérateur que l'inactivité.

De fait, le RSA « activité » présente cette particularité de ne pas fixer de normes d'emploi : le mécanisme d'intéressement est déclenché et atteint d'emblée son niveau maximum dès la première heure de travail effectuée, le plus important étant l'exercice d'une activité rémunérée, aussi faible soit-elle. L'objectif est de garantir que le revenu final soit malgré tout amélioré, même pour des temps de travail très faibles ou lorsque le travail est discontinu sur l'ensemble de l'année ou encore lorsque la reprise d'emploi s'effectue par le biais d'un contrat aidé.

L'efficacité du RSA « activité » est à cet égard difficile à apprécier.

A - Un effet incitatif difficile à mesurer

1 - Une relation confuse entre RSA « activité » et emploi

L'expression RSA « activité » peut laisser penser que l'on perçoit le RSA « activité » dès lors que l'on travaille ; la réalité est plus complexe.

Selon l'enquête conduite par la DARES fin 2010, parmi les bénéficiaires du RSA « activité », 30 % sont sans emploi. En effet, l'éligibilité au RSA étant définie au niveau du foyer et non des individus, certains bénéficiaires sans emploi sont néanmoins dans le champ du RSA « activité » dès lors qu'un des membres du foyer travaille.

À l'inverse, des personnes peuvent travailler et bénéficier du RSA « socle » si le revenu total du foyer ne dépasse pas le montant garanti. Elles perçoivent alors à la fois le RSA « socle » et le RSA « activité ».

Par ailleurs, pendant les trois premiers mois suivant la reprise d'activité, l'intéressé continue à percevoir le RSA « socle » à taux plein, qu'il cumule avec le revenu de l'activité, mais il ne reçoit pas encore le RSA « activité ».

Au total, la caisse nationale d'allocations familiales estime que, fin 2011, un tiers des bénéficiaires du RSA exerçait une activité professionnelle[205].

Ces différentes situations illustrent la difficulté de concilier critères personnels et critères familiaux pour une prestation qui se veut tout à la fois incitation à l'emploi pour les individus et complément de revenu pour la famille.

2 - Des indicateurs inadaptés

Deux indicateurs ont été mis en place sur le programme budgétaire 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour tenter de mesurer l'effet incitatif du RSA « activité ».

Le premier mesure l'évolution de la « part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité ». En réalité, il s'agit de mesurer la part des foyers allocataires sans emploi, dont au moins un des membres reprend une activité au cours de l'année. Toute reprise d'emploi est comptabilisée, même s'il s'agit de quelques heures dans le trimestre. Les résultats affichés sont de 8,1 % en 2009, 7,2 % en 2010, 7,5 % en 2011.

Le deuxième indicateur s'attache aux sorties du RSA pour dépassement de ressources (5,8 % en 2009, 4,7 % en 2010, 4,2 % en 2011).

La faiblesse de ces chiffres reflète d'abord le fait qu'une majorité des allocataires du RSA « socle » ne sont pas en mesure de reprendre une activité ; il faudrait pouvoir rapporter les chiffres précédents au nombre d'allocataires susceptibles de reprendre une activité.

Pourtant, la phase d'expérimentation mise en place dans des conditions très sensiblement différentes, notamment avec un RSA « activité » plus avantageux, avait mis l'accent sur la portée incitative de

[205] Pour parvenir à cette estimation, la Caisse nationale d'allocations familiales s'appuie sur les revenus d'activité de l'allocataire et de son conjoint.

la promesse d'une amélioration de revenu à destination des allocataires du RSA «socle ». Or les indicateurs retenus pour apprécier la performance du dispositif ne permettent pas de mesurer un tel effet qui dépend d'autres paramètres, en premier lieu, de la situation du marché de l'emploi mais également de la qualité de l'accompagnement des allocataires.

Des indicateurs mieux adaptés restent en conséquence à construire.

3 - L'existence d'autres freins à la reprise d'emploi

Le RSA « activité » ne peut être vertueux que s'il s'inscrit dans un ensemble de politiques sociales propres à lever tous les freins à la reprise d'activité. Il n'a de sens que s'il est complété, en amont, par une véritable politique d'accompagnement et d'insertion.

En effet, une part importante des problèmes qui font obstacle à la reprise d'emploi ne sont pas d'ordre monétaire. Les motifs, tels qu'ils ressortent des enquêtes conduites auprès des publics concernés, en sont multiples et variés : contraintes familiales dues notamment à l'absence de modes de garde des enfants, problèmes de santé, de transport, absence de formation ou d'accompagnement vers l'emploi.

L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) a précisément été créée pour contribuer à lever certains de ces obstacles, jusqu'alors insuffisamment pris en compte. Elle a ainsi pour objectif de répondre à des besoins spécifiques liés au retour à l'emploi en matière de transport, d'habillement, de logement, de garde des jeunes enfants. L'APRE, qui pourrait ainsi constituer un complément intéressant au RSA « activité », n'a toutefois pas pour le moment apporté la preuve de son efficacité.

La mobilisation de cette allocation est restée très modérée ; le nombre de ses bénéficiaires (121 000 en 2011) est limité.

Au cours des trois dernières années, la consommation des crédits a été très inférieure aux enveloppes budgétées, ceci malgré la baisse de 38,5 % en 2011 de la dotation prévisionnelle (85 M€ en 2011 contre 138 M€ en 2010). Fin 2011, plus de 100 M€ de reliquats disponibles ont en conséquence été accumulés sur le fonds national des solidarités actives (FNSA) au titre de l'APRE. En 2012, la dotation annuelle a été fixée à 50,7 M€, soit en baisse de 40 % par rapport à 2011.

Avec le précédent dispositif d'intéressement, une prime forfaitaire de 1 000 € était versée en une seule fois à toute personne précédemment inscrite depuis au moins 12 mois sur la liste des demandeurs d'emploi et reprenant une activité. Cette prestation, pour laquelle le taux de recours n'était certes pas très élevé, avait le mérite d'être simple à percevoir.

En comparaison, la gestion de l'APRE présente plusieurs difficultés, notamment :

- la nécessité d'une reprise préalable d'activité ;
- une gestion éclatée entre plusieurs organismes au niveau central et déconcentré ;
- des différences de traitement importantes selon les départements ;
- une articulation encore imparfaite avec les aides locales.

Selon la direction générale de la cohésion sociale et Pôle emploi, l'APRE demeure, en dépit de la lenteur de sa montée en charge, une aide qui répond à des besoins réels, venant en complément de l'action menée par les collectivités locales en faveur de l'insertion professionnelle.

Elle nécessite, néanmoins, d'être réformée. Ses règles d'attribution devraient notamment être assouplies pour aider véritablement les personnes à trouver un emploi et non pour seulement couvrir les frais liés à la reprise d'activité, une fois celle-ci devenue effective. Il est également souhaitable de les harmoniser entre les départements et de mieux les coordonner avec les aides mises en place par les collectivités locales. La mission d'évaluation de l'APRE prévue en 2013 devra, enfin, étudier la possibilité d'organiser la gestion de l'APRE de façon à éviter un trop grand émiettement des crédits.

B - Des conditions fragiles de retour à l'emploi

1 - La prédominance des contrats précaires et des emplois à temps partiel

L'enjeu pour les auteurs de la loi du 1er décembre 2008 était de mettre en place un dispositif permettant de répondre au développement de nouvelles formes d'emploi, notamment à l'augmentation des emplois avec de faibles durées de travail.

Les statistiques montrent, en effet, qu'entre 2003 et 2010, la part des emplois à temps partiel est passée de 16,6 % à 17,8 %, l'augmentation portant notamment sur les temps de travail inférieurs à 15 heures.

Pour les initiateurs du RSA « activité », la question était de pouvoir rendre le travail attractif dans ces conditions. Il n'est donc pas surprenant que l'examen de la situation des bénéficiaires du RSA « activité » sur le marché du travail mette en évidence la discontinuité de leur parcours professionnel et fasse apparaître que ceux-ci occupent plus

souvent des emplois précaires ou à temps partiel : 53 % des emplois occupés par des allocataires du RSA « activité », contre 17,8 % pour l'ensemble des personnes en emploi.

En revanche, à la question de savoir si l'existence du RSA « activité » a pu contribuer à accélérer le développement du temps partiel, le rapport d'évaluation du RSA répond clairement que la création du RSA « activité » a été sans effet sur le comportement des individus comme sur celui des entreprises.

2 - Des gains incertains à la reprise d'emploi.

a) Des gains monétaires parfois substantiels mais inégaux suivant les configurations familiales

Le gain potentiel au retour à l'emploi est perçu comme la variation du revenu disponible occasionnée par la reprise d'un emploi ou par le passage d'un emploi à mi-temps à un emploi à temps plein. Ce calcul suppose la prise en compte de l'ensemble des ressources des ménages, dont le montant est susceptible de varier à l'occasion de la reprise d'activité. Compte tenu de la déductibilité du RSA du montant de la prime pour l'emploi (PPE), c'est l'effet conjoint de la PPE et du RSA qu'il convient d'examiner.

Les outils de simulation utilisés, permettant de reconstituer le revenu théorique des ménages suivant différentes configurations, montrent qu'aujourd'hui la reprise d'activité se traduit toujours par un gain financier y compris pour une reprise d'emploi à mi-temps, et quelle que soit la configuration familiale. Ces gains peuvent être substantiels : entre 319 et 585 € pour un emploi à mi-temps, de 639 à 1 118 € pour un emploi à temps plein.

Ce constat mérite toutefois d'être nuancé :

- les situations décrites sont théoriques et supposent un plein recours aux prestations ;
- le gain à la reprise d'activité n'est pas toujours assuré par le RSA « activité ». Pour un certain nombre de configurations familiales (personne seule retrouvant un emploi à temps plein, couples biactifs avec ou sans enfants), c'est la PPE, et non le RSA « activité », qui participe à la constitution du gain monétaire à la reprise d'activité ;
- les gains sont calculés avant impôt sur le revenu (seule la PPE est intégrée). Ne sont pas non plus pris en compte les aides au logement, l'allocation de rentrée scolaire et les droits connexes

locaux. Or ces différents éléments, qui disparaissent en cas de reprise d'activité, peuvent influer fortement sur le gain à la reprise d'activité.

La direction générale du Trésor estime néanmoins que, depuis la mise en place du RSA « activité », les gains à la reprise d'emploi sont toujours positifs, même en tenant compte de ces différents éléments.

b) La réforme inachevée des droits connexes

Dans son rapport de mai 2012 sur les aides personnelles au logement, l'inspection générale des affaires sociales souligne que le défaut d'articulation du RSA « activité » avec les aides au logement aboutit à minorer fortement le gain d'une reprise d'activité pour les ménages. En effet, pour tout revenu supplémentaire au-delà du RSA « socle » provenant d'une activité, le montant du RSA « activité » est minoré d'une somme représentant 38 % de ce revenu tandis que les aides au logement baissent, elles aussi, d'environ 30 % de ce même revenu. Le foyer perd de cette façon sur les deux prestations cumulées, l'équivalent de presque 70 % de son nouveau revenu d'activité.

Plus difficile à estimer, la perte de certains droits connexes locaux peut également être importante. Les aides de toute nature accordées historiquement sous seule condition de statut d'allocataires de minima sociaux constituent des droits dits « connexes ». Ils peuvent augmenter en moyenne de 15 à 20 % les montants issus des transferts légaux nationaux. En région parisienne par exemple, ils permettent de majorer de 44 % le montant du RSA « socle » d'une personne seule et de 70 % celui d'un couple avec deux enfants.

Par le passé, les effets des réformes conduites au plan national, visant à gommer les effets de seuil (création de la PPE, réforme de la taxe d'habitation en 2000, et des allocations logement en 2001) ont été contrecarrés par l'extension de nouveaux droits connexes locaux.

La généralisation du RSA impliquait donc une large réflexion afin d'éviter que ces droits connexes, très dégressifs avec les ressources des ménages, et rapidement perdus lors d'un retour à l'emploi, ne pénalisent les bénéficiaires du nouveau RSA « activité ».

Les droits connexes nationaux ont ainsi, pour la plupart, été réformés afin de ne plus être alloués par référence à la situation statutaire des allocataires du RSA, mais par référence à un niveau de ressources correspondant souvent au montant du RSA « socle ».

Au niveau local, il était également nécessaire, principalement pour des raisons financières, de réexaminer les conditions d'attribution des

droits connexes, dans le strict respect de la libre administration des collectivités locales. Aussi, l'article 13 de la loi du 1er décembre 2008 repris à l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales, invite-t-il les collectivités territoriales à veiller à ce que les conditions d'attribution de leurs aides « n'entraînent pas de discrimination à l'égard des personnes placées dans la même situation, notamment au regard du niveau de leurs ressources ».

Selon les conclusions du rapport final d'évaluation du RSA[206], les aides locales seraient désormais plus souvent attribuées sous conditions de ressources que sous conditions de statut. Toutefois, le rapport apporte peu d'éléments chiffrés sur l'impact de ces droits sur les gains au retour à l'emploi, ni sur le bilan des réformes conduites par les collectivités locales. La connaissance des droits connexes locaux demeure donc parcellaire et leur impact sur les gains monétaires à la reprise d'activité encore imparfaitement connu.

Il convient, en conséquence, de poursuivre la réflexion sur la réforme des droits connexes.

c) Une clarification nécessaire des rôles respectifs du RSA et de la PPE

Dans le rapport public annuel de 2011, la Cour concluait à la nécessité d'opérer un choix politique clair entre le RSA « activité » et la PPE et ouvrait trois options :

- l'absorption du RSA « activité » par la PPE ;
- la suppression de la PPE au profit du RSA « activité » ;
- le maintien des deux mesures et la redéfinition de leur articulation, en fonction des publics visés.

L'ampleur du non-recours qui caractérise le RSA « activité » éloigne la perspective d'une extinction lente de la PPE et remet, au contraire, celle-ci au cœur du débat sur les mécanismes d'incitation à l'emploi.

Les deux autres pistes de réforme restent, pour la Cour, de pleine actualité, après son analyse de l'impact limité du RSA « activité » sur l'encouragement à l'emploi.

L'absorption du RSA « activité » par la PPE est une première option confortée par le constat de la Cour que, pour remplir cet objectif commun d'incitation à l'emploi, le RSA pâtit de plusieurs défauts

[206] Voir note 191.

structurels par rapport à la PPE et, d'abord, d'une uniformité de traitement pour des populations différentes : les inactifs qui reprennent pied dans l'activité, les personnes aux parcours professionnels précaires, qui alternent périodes de chômage et emplois temporaires, les personnes plus durablement insérées dans l'emploi, même s'il s'agit d'emplois faiblement rémunérateurs. Il est aussi gêné par la variabilité des montants versés et par son dispositif complexe d'attribution contrastant avec l'automaticité de la PPE.

Si l'intégration du RSA « activité » dans la PPE était retenue, cette solution aurait le mérite d'une simplification et d'une meilleure lisibilité du dispositif d'ensemble, mais elle nécessiterait une profonde évolution de la PPE pour ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires potentiels actuels du RSA « activité » et, donc, pour la cibler vers ceux qui en ont le plus besoin.

Cela impliquerait, après des études d'impact, la suppression du seuil d'entrée dans le dispositif de la PPE ainsi que la révision de son barème, de façon à la recentrer sur les foyers les plus modestes. En effet, la suppression du seuil d'entrée aura pour conséquence, compte tenu de la quasi-automaticité de la perception de la PPE, d'augmenter substantiellement le nombre de ses bénéficiaires. En revanche, la PPE est versée actuellement à des ménages dont les rémunérations se situent nettement au-dessus des premiers déciles. Une réduction très significative du nombre de ces bénéficiaires, comme la Cour l'avait proposé dans son insertion au rapport public de 2011, « permettrait d'accroitre le montant de la prime, sans susciter d'augmentation de la dépense globale ».

Cette absorption ne serait pas non plus simple à établir : les deux dispositifs sont de nature très différente (mesure très familialisée pour le RSA « activité » et plus individuelle pour la PPE, versement mensuel établi sur la base d'une déclaration trimestrielle pour le premier, versement et déclaration annuels pour la seconde) et ne ciblent pas exactement les mêmes publics (personnes seules et familles monoparentales à temps partiel pour le RSA « activité », familles où les deux parents ont chacun une rémunération allant jusqu'à 1,4 SMIC dans le cas de la PPE).

L'autre option envisagée par le rapport public de 2011 était celle du maintien des deux mesures, à condition que leurs objectifs soient clairement différenciés.

Il ressort de l'analyse de la Cour sur ce point que, dans les situations d'emploi très précaire, lorsque les revenus du foyer restent inférieurs au revenu minimum garanti fixé pour le calcul du RSA, les RSA « socle » et « socle + activité » semblent bien répondre aux besoins

des bénéficiaires reprenant pied dans l'emploi après une période d'inactivité.

En revanche, pour les personnes en emploi, et aussi pour celles faisant des allers et retours entre emploi et chômage, dont le foyer est actuellement éligible au RSA « activité » seul, la PPE paraît plus adaptée.

Dès lors, pourrait être recherchée une formule établissant une distinction claire, comme le proposait la Cour dans le rapport précité, entre le RSA « activité », conçu comme une mesure d'incitation à la reprise d'activité, et la PPE qui deviendrait un revenu complémentaire pour les actifs, dont les ressources sont modestes, pour favoriser leur maintien dans l'activité. Cette option nécessiterait, comme l'indiquait déjà la Cour, un aménagement de la PPE pour tenir compte davantage de la situation familiale des bénéficiaires. Elle supposerait aussi, comme pour la première option, la suppression du seuil d'entrée dans la PPE et la révision de son barème pour la réserver aux revenus les plus modestes.

En tout état de cause, le statu quo n'étant plus possible, il est essentiel dans la situation actuelle des finances publiques, d'engager, sans délai, une étude sur l'impact social, redistributif et budgétaire d'une meilleure articulation entre RSA « activité » et PPE ainsi que sur ses modalités de mise en place.

IV - Un faible impact sur le niveau de vie et la pauvreté

La composante RSA « activité » avait, enfin, pour objectif de contribuer à réduire l'ampleur de la pauvreté au travail, notamment en diminuant sensiblement la quotité de travail nécessaire pour franchir le seuil de pauvreté. L'efficacité de la nouvelle prestation à cet égard est peu perceptible.

A - Un effet inégal sur le niveau de vie des ménages

La connaissance en vraie grandeur de l'impact du RSA « activité » sur le revenu disponible des bénéficiaires est encore incomplète. En effet, ce n'est qu'à l'été 2013, à partir des données de 2011, que pourra être mesurée en année pleine, au moins pour la métropole, la contribution du RSA « activité » à la formation du revenu des ménages concernés.

À ce stade, il a toutefois été noté que le montant moyen du RSA « activité », soit 170 € mensuels en décembre 2011, est plus élevé qu'initialement envisagé ; les simulations réalisées au moment de la

création du RSA estimaient ce montant à 130 €[207]. Cela tendrait à confirmer d'une part que les bénéficiaires potentiels du RSA « activité » recourent peu à la prestation quand le montant escompté est faible et, d'autre part, que le RSA « activité » se concentre principalement sur les travailleurs ayant de très faibles revenus d'activité appelant une incitation plus forte.

Ce montant moyen peut recouvrir des variations importantes en cours d'année pour un même bénéficiaire et des réalités très différentes selon la composition familiale : il est en moyenne de 91 € pour les foyers percevant les allocations les plus faibles et de 259 € pour les allocations les plus élevées.

Selon une étude conduite par la direction générale du Trésor, le revenu médian par unité de consommation des foyers recevant le RSA « activité » était de 837 € en décembre 2010 alors qu'il n'aurait été que de 709 € sans la prestation. Ce résultat est toutefois surestimé, d'une part parce qu'il prend le revenu mensuel médian calculé pour un mois donné et non le revenu mensuel médian sur l'ensemble de l'année 2010 (dans ce dernier cas, l'augmentation n'est plus que de 11 %), d'autre part parce qu'il ne tient pas compte de la déduction opérée sur la PPE. Une fois celle-ci prise en compte, le gain de revenu annuel ne serait plus que de 7 %.

Le non-recours réduit également fortement l'effet du RSA « activité » sur le niveau de vie de l'ensemble des ménages éligibles. Selon la direction générale du Trésor, avec un plein recours, leur niveau de vie aurait pu progresser de 6,1 % alors qu'avec le non-recours, il ne progresse plus que de 2 %. Cela représente, au total, un manque à gagner pour les ménages concernés de 1,7 Md€, contrebalancé par un surcoût de 0,4 Md€ pour la PPE.

B - Une contribution réduite à la diminution de la pauvreté

1 - Le non-recours, un frein important à la baisse du taux de pauvreté

Les statistiques les plus récentes sur la pauvreté[208] montrent une nouvelle progression de la pauvreté monétaire[209] de 0,6 point en 2010 par

[207] Il convient de tenir compte du fait que le RSA a été augmenté de 1,2 % en 2010 et de 1,5 % en 2011.
[208] Les niveaux de vie en 2010, *INSEE Première*, n° 1412. Septembre 2012.
[209] Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du niveau de vie médian soit 964 € par mois en 2010.

rapport à 2009. Plus de 8,6 millions de personnes étaient touchées par la pauvreté en 2010. Pour les personnes du premier décile de niveau de vie, principalement concernées par le RSA qu'il soit socle ou activité, une baisse du niveau de vie de 1,3 % a de nouveau été enregistrée après celle de 1,1 % déjà relevée en 2009.

La contribution du RSA « activité » à la réduction de la pauvreté est limitée, d'une part parce que cette prestation vient en diminution d'autres revenus, notamment de la PPE (sauf en 2009 où les deux se sont cumulés), d'autre part, parce que le non-recours réduit fortement son impact sur l'évolution des revenus. Ce dernier diviserait par trois l'effet attendu du RSA « activité » sur la pauvreté. En cas de plein recours, le RSA « activité » réduirait de 0,7 point le taux de pauvreté ; en raison du non-recours, il ne le réduirait que de 0,2 point.

Le RSA « activité » aurait, selon la direction générale du Trésor, permis à 150 000 personnes (soit 75 000 foyers) de sortir de la pauvreté, soit 250 000 de moins qu'en cas de plein recours.

2 - L'insuffisance de ciblage sur les travailleurs pauvres.

Du fait de son mode de calcul et de l'application du barème, le RSA « activité » ne concerne pas tous les travailleurs pauvres : selon la Caisse nationale des allocations familiales[210], seulement 37 % d'entre eux au sens d'Eurostat sont éligibles au RSA « activité ». Il peut aussi à l'inverse englober des foyers au-dessus du seuil de pauvreté, notamment parmi les personnes seules et les couples sans enfant : 44 % des foyers éligibles au RSA « activité » seraient au-dessus du seuil de pauvreté.

Parmi les travailleurs pauvres exclus du RSA « activité » figurent, en particulier, les jeunes de moins de 25 ans. Le régime restrictif qui leur est réservé, même après la mise en place du RSA « jeunes » en 2010[211], explique qu'ils représentent près de 21 % des travailleurs pauvres non éligibles.

Par ailleurs, le traitement des prestations familiales dans le calcul du RSA « activité » a pour résultat de baisser fortement son point de sortie[212] pour les familles de trois enfants et plus. Les distorsions créées entre RSA et prestations familiales sont d'autant plus importantes que le traitement n'est pas le même pour toutes les aides ; certaines ont été

[210] Marc, C., Pucci, *Le RSA « activité » est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens d'Eurostat ?*, M., *Politiques sociales et familiales,* n° 104, juin 2011.
[211] Ils sont environ 7 000 à percevoir la composante « activité » du RSA « jeunes ».
[212] Point de sortie du RSA : montant de la ressource au-delà duquel le foyer n'est plus éligible au RSA.

exclues de la base ressources du RSA (par exemple : la majoration pour âge des allocations familiales, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'allocation de rentrée scolaire) alors que d'autres, comme la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou le complément familial pour le troisième enfant, sont intégrées dans les ressources du foyer.

En conséquence, pour presque toutes les configurations de familles avec trois enfants (parents isolés, couples mono actifs ou biactifs), le point de sortie du RSA « activité » se situe en-dessous du seuil de pauvreté. Cela signifie que ces foyers de travailleurs sont inéligibles au RSA « activité » avant même d'avoir dépassé le seuil de pauvreté.

Ce constat met en évidence la nécessité, non pas de la suppression des prestations familiales de la base ressources du RSA « activité » (une telle mesure aurait selon la caisse nationale d'allocations familiales un coût de l'ordre de 4 Md€) mais au moins d'une harmonisation du traitement des différentes prestations sociales pour le calcul du RSA, de façon à ne pas créer de distorsion suivant les configurations familiales.

Enfin, le barème du RSA ne permet pas toujours d'atteindre le seuil de pauvreté. Le comité d'évaluation du RSA a ainsi considéré que les montants forfaitaires garantis sont le plus souvent inférieurs au revenu qui serait nécessaire pour permettre à des familles, dont les revenus d'activité sont par ailleurs bas[213], de dépasser le seuil de pauvreté.

V - Un financement surabondant

Le fonds national des solidarités actives (FNSA) a été créé comme une structure légère, sans personnalité morale, administrée par un conseil de gestion présidé par le directeur général de la cohésion sociale ; sa gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations pour assurer la prise en charge de la composante « activité » du RSA, de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et des frais de gestion s'y rapportant.

La commission des finances du Sénat avait exprimé sa crainte que ce fonds ne contrevienne aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Toutefois, depuis 2010, les opérations réalisées sur le fonds, sont intégrées en fin d'année dans la comptabilité de l'État.

Il reste cependant critiquable d'avoir recouru pour le financement de cette aide, à une recette fiscale dédiée, normalement affectée à la

[213] Le revenu médian d'activité d'un foyer bénéficiaire du RSA « activité » était, en 2011, de 894 € par mois.

sécurité sociale, obligeant par là-même à faire appel à un mécanisme extrabudgétaire, quand d'autres prestations sociales sont intégralement financées sur crédits budgétaires.

De plus, l'obligation qui est faite au Gouvernement, par la loi du 1er décembre 2008, de remettre chaque année au Parlement, avant le dépôt de la loi de finances, un rapport faisant état de la mise en œuvre du RSA, du produit des ressources et de l'équilibre du FNSA, n'a jusqu'à présent jamais été respectée.

A - Des réalisations fortement éloignées des prévisions initiales

Au cours des trois dernières années, les comptes du fonds national des solidarités actives ont été marqués par des écarts importants entre la prévision budgétaire et l'exécution, expliqués par le fort niveau de non-recours à la prestation financée par le fonds.

Principalement concentrées au second semestre, les recettes fiscales ont, sous l'effet de la crise, été sensiblement inférieures aux estimations, pour se stabiliser à 1,144 Md€ en 2011.

Les dépenses du FNSA ont été, quant à elles, très éloignées des prévisions en dépit de l'ajustement de ces dernières à partir de 2011.

Tableau n° 1 : évolution des dépenses du fonds national des solidarités actives (FNSA) en M€

	2009	2010	2011
Prévisionnel	1,625 Md€	3,127 Md€	2,239 Md€
Constaté	0,913 Md€	1,528 Md€	1,144 Md€

Source : Cour des comptes

L'ensemble des analyses qui précèdent convergent pour estimer que la dépense sur le RSA « activité » devrait se maintenir à un niveau bas dans les prochaines années.

B - Des réaffectations de ressources non prévues par la loi

Le choix ayant été fait de maintenir au niveau de 1,1 % le taux de la contribution additionnelle alimentant le FNSA, le financement du RSA « activité » a, du fait de l'ampleur du non-recours à la prestation, permis

de dégager des marges de gestion importantes qui ont notamment servi à la prise en charge d'autres dépenses.

1 - La diminution de la dotation de l'État au FNSA

Malgré une forte baisse en loi de finances initiale (57 % en 2011, 39 % en 2012), la dotation versée par l'État a été chaque année inférieure à la prévision sur laquelle la loi de finances initiale a été construite. Ceci a permis des annulations de crédits en gestion (135 M€ en 2009, 121 M€ en 2010 et 153 M€ en 2011) ainsi que la prise en charge de la prime de Noël en faveur des allocataires du RSA pour un montant de 340 M€, en 2009, et 377 M€ en 2010, contribuant ainsi à optimiser la gestion du programme 304, dans un contexte de fortes tensions budgétaires.

Tableau n° 2 : évolution de la dotation de l'État au fonds national des solidarités actives (FNSA) en M€

	2009	2010	2011	2012
Prévision loi de finances initiale	555,36 M€	1 591,89 M€	686,93 M€	422,2 M€
Exécution	80,00 M€	1 089,00 M€	475,00 M€	

Source : Cour des comptes

2 - Les prélèvements sur la trésorerie et les recettes fiscales du FNSA

La baisse de la dotation de l'État en 2011 et 2012 a été rendue possible grâce à l'existence, dans le FNSA, d'une trésorerie importante dont le solde s'élevait fin 2010 à près d'1 Md€ (auquel s'ajoutait une créance de 234 M€ à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

En 2011, un premier prélèvement sur la trésorerie du fonds en 2011 (522 M€) a permis une baisse de la dotation de l'État. Un nouveau prélèvement d'environ 177 M€ a été prévu en 2012. À la fin de l'année, le solde de trésorerie pourrait encore être de l'ordre de 300 M€.

Par ailleurs, plusieurs prélèvements opérés directement sur la ressource fiscale affectée au FNSA ont été votés en lois de finances :

- en 2011, à hauteur de 25 M€ au profit du budget général de l'État[214] ;

[214] Article 22 de la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

– à compter de 2011 et jusqu'en 2019, à concurrence d'un montant total de 726 M€ au profit de la caisse nationale d'allocations familiales selon un échéancier fixé par la loi de finances[215].

3 - La prise en charge d'autres dépenses par le FNSA

Des dépenses nouvelles présentant certes une affinité avec le RSA, mais non prévues par la loi du 1er décembre 2008, sont financées directement par le FNSA, nécessitant chaque année le vote d'une nouvelle autorisation en loi de finances. Tel est le cas du RSA « jeunes » dont, par dérogation, les composantes « socle » et « activité sont financées par le FNSA, du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et de la prime de Noël en 2011.

L'article 70 du projet de loi de finances pour 2013 devrait permettre de pérenniser et de regrouper sur le FNSA la prise en charge de la prime de Noël versée aux allocataires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS). Ce financement sera assuré par l'augmentation, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, du taux des contributions additionnelles aux prélèvements sociaux affectées au fonds.

En revanche, un financement pérenne des composantes « socle » et « activité » du RSA « jeunes » n'est toujours pas assuré, sa prise en charge par le FNSA n'étant de nouveau reconduite que pour une année.

Le FNSA ne doit plus à l'avenir servir à des opérations de débudgétisation, même pour des dépenses présentant une proximité avec le RSA. Il convient de revenir à une gestion plus rigoureuse de ce fonds dont les recettes doivent être ajustées à la couverture des besoins pour laquelle il a été créé.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Composante ambitieuse et innovante du RSA, le RSA « activité » poursuit plusieurs objectifs dont, à titre principal, celui d'encourager l'activité professionnelle, en garantissant que le retour à l'emploi permette dans la durée un complément de revenu pouvant être substantiel, pour les foyers les plus modestes.

[215] Loi de finances pour 2011 n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

La prestation a été, cependant, mise en place alors même que la crise économique bouleversait le marché de l'emploi, altérant les effets attendus de cet objectif majeur.

Plus structurellement, sa mise en place ne s'est que partiellement accompagnée de la simplification recherchée, la prime pour l'emploi (PPE) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ayant été maintenues sans véritable articulation.

Un taux de non-recours au RSA « activité » exceptionnellement élevé a également contribué à compromettre une partie significative de la réforme en limitant son impact sur un autre de ses objectifs : l'amélioration du revenu et la réduction de la pauvreté.

En dehors du contexte économique dans lequel il a été mis en œuvre, le RSA « activité » connait des problèmes intrinsèques importants :

- *un traitement similaire pour les personnes très éloignées de l'emploi et pour les travailleurs pauvres ;*
- *un compromis peu satisfaisant entre une mesure d'incitation à l'emploi, qui devrait être plus individuelle et une mesure fortement familialisée visant à compléter le revenu d'activité du ménage ;*
- *le maintien à son détriment d'une mesure d'intéressement qui permet de cumuler pendant trois mois un revenu d'activité avec l'intégralité du RSA « socle » ;*
- *la coexistence, qui joue en sa mesures incitatives et, particulièrement avec la PPE, dont l'obtention automatique dès lors que l'on souhaite une déclaration de non-imposition est beaucoup plus aisée.*

Par ailleurs, les modalités de calcul du RSA « activité » limitent son incidence sur le revenu des travailleurs pauvres :

- *le barème et le mode de calcul ne permettent pas toujours aux foyers bénéficiaires de sortir de la pauvreté ;*
- *les règles de prise en compte des prestations familiales pour le calcul de l'allocation créent des distorsions de traitement suivant les configurations familiales ;*
- *l'articulation est encore insuffisante avec certaines prestations sociales (notamment les aides au logement) et les dispositifs d'aides sociales mis en place par les collectivités locales.*

Compte tenu de ces défauts, il semble à la Cour qu'une embellie du marché de l'emploi et une meilleure information du public éligible ne sauraient suffire à améliorer significativement la performance de la prestation, si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme du dispositif incitatif et de son organisation autour du RSA « activité » et de la PPE, dans la ligne de ce que proposait la Cour dans son rapport public de 2011.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *engager sans délai une étude sur l'articulation entre RSA « activité » et PPE, organisant la complémentarité entre une prestation sociale (le RSA) incitant les inactifs à prendre ou reprendre une activité et une mesure fiscale (la PPE) bénéficiant aux actifs aux revenus modestes pour favoriser leur maintien dans l'emploi ;*
2. *supprimer la période de cumul intégral entre RSA « socle » et revenus d'activité ;*
3. *veiller à éviter les effets de seuil et les situations de perte de revenu lors de la reprise d'activité en articulant davantage prestations sociales et dispositifs incitatifs et en poursuivant la réforme des droits connexes, qu'il s'agisse de ceux de l'État ou de ceux des collectivités locales ;*
4. *replacer l'accompagnement social et professionnel au centre du dispositif et entreprendre, à cet effet, une réforme de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) sur la base de l'évaluation qui doit être conduite dès 2013 ;*
5. *élaborer et transmettre au Parlement le rapport prévu par la loi du 1er décembre 2008 sur le devenir de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et son éventuel remplacement par le RSA, avec l'objectif de parvenir à un régime unifié de solidarité ;*
6. *revenir à une gestion plus rigoureuse du fonds national des solidarités actives (FNSA) : ajuster ses recettes aux besoins et les réserver strictement à la prise en charge pérenne de dépenses conformes à celles pour lesquelles il a été institué.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	252
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	254
Directeur de la caisse nationale d'allocations familiales	256

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé
Président de l'Assemblée des départements de France

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Le gouvernement a en effet d'ores et déjà ouvert le chantier de la réforme du RSA, avec la conférence sur la pauvreté des 10 et 11 décembre 2012.

Il a ainsi été annoncé que le RSA socle serait revalorisé de 10 % sur le quinquennat en plus de l'indexation sur 1'inflation, afin de rattraper son niveau relatif d'origine par rapport au SMIC et de mettre ainsi fin au mouvement d'appauvrissement relatif continu des bénéficiaires par rapport au reste de la population.

Pour sa part, le RSA activité, qui fait l'objet du projet d'insertion de la Cour, a un bilan mitigé et n'a pas atteint de façon satisfaisante les objectifs qui lui avaient été assignés en matière de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs à bas revenu, d'encouragement à l'activité professionnelle ou de lutte contre l'exclusion. C'est pourquoi le gouvernement a conclu à la nécessité de réformer ce dispositif.

Comme la Cour le souligne, le RSA activité seul souffre d'abord d'un taux record de non recours à la prestation (68 %, ce qui correspond potentiellement à près de 1 000 000 d'allocataires supplémentaires). Cette situation s'explique par de nombreux facteurs - phénomènes de stigmatisation sociale, complexité, coordination imparfaite entre institutions en contact avec le public - et prive les non recourants d'une prestation moyenne de 130 €/mois.

De plus, la Cour relève à raison que la coexistence de deux dispositifs ayant une finalité proche - RSA activité et prime pour l'emploi - est source de complexité et d'inefficience. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a annoncé que le RSA activité serait réformé en articulation avec la prime pour l'emploi, avec pour objectif d'améliorer les incitations au retour à l'emploi et la redistributivité des dispositifs, dans le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Cependant, force est de reconnaître que le RSA activité a permis certaines avancées et, à ce titre, certaines appréciations pourraient être nuancées. En premier lieu, les travaux du comité d'évaluation du RSA montrent que les gains à la reprise d'activité sont positifs, y compris en tenant compte des droits connexes, ce qui constitue pour ses bénéficiaires une incitation - même modeste - au retour à l'activité. De plus, la nature familialisée de la prestation garantit un ciblage sur les plus modestes, même si la Cour note à raison certaines distorsions de traitement suivant les configurations familiales. La mise en place du RSA a de plus simplifié les

mécanismes d'intéressement qui existaient auparavant - en pa1ticulier, l'intéressement ne dépend désormais plus du nombre d'heures travaillées - et surtout l'a rendu pérenne. Concernant l'accompagnement des bénéficiaires si certaines avancées ont été constatées, des marges importantes de progrès dans la simplification et l'information existent, compte tenu de la faiblesse du taux de recours.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Je souhaite réagir à vos conclusions dans la mesure où le RSA activité a été conçu avec une visée d'incitation au retour à l'emploi et au maintien dans l'emploi.

Je partage globalement le constat fait sur le non recours massif à cette prestation, qui vient perturber l'économie générale du dispositif. Il m'apparaît toutefois plus pertinent de le calculer à partir du nombre de bénéficiaires qui ont perçu le RSA activité au moins une fois dans l'année, ce qui le situe légèrement au-dessus de 50 %. Ce chiffre, même s'il se compare à une cible initiale peut-être un peu surestimée par ailleurs, reste élevé et nécessite des ajustements du dispositif.

Les raisons de ce non recours tiennent essentiellement au manque d'information auprès des publics de travailleurs pauvres stabilisés (quelques heures de travail de manière régulière) et sans enfants (donc les ménages qui ne fréquentent pas les CAF). En outre, vous soulignez à juste titre que le RSA activité peut apparaître comme stigmatisant, et qu'il est complexe pour un gain financier parfois limité.

Plus globalement, le fonctionnement du RSA activité pose la question de l'équilibre à trouver entre soutien individuel et soutien familial aux revenus. Le RSA activité part en effet du constat que, pour certains actifs, les revenus d'activités sont insuffisants pour vivre de leur travail, en particulier avec une famille à charge, ce qui justifie des revenus de transfert complémentaires. Plus ces revenus sont individualisés, plus ils sont directement incitatifs à l'accès et au maintien dans l'emploi. Plus ils sont familiarisés, plus ils jouent en rôle redistributif de lutte contre la pauvreté. De ce point de vue, le RSA activité apparaît, comme vous le soulignez, comme un compromis dont les termes devront peut-être être ajustés.

Le rapport met également en évidence les enjeux potentiellement contradictoires qui s'attachent d'une part à l'objectif de réactivité de la prestation aux variations des revenus des individus et, d'autre part, à la prévisibilité qui peut également apparaître souhaitable pour les allocataires. Sur ce point, je souhaite que les travaux à venir prennent en compte le vécu des allocataires pour aménager, le cas échéant, la périodicité des déclarations de revenus, ainsi que l'articulation avec les prestations familiales et de logement.

En outre, il est exact que le RSA activité n'est pas la seule modalité de soutien des revenus des personnes en activité.

La Cour souligne à juste titre que la PPE et le RSA activité présentent une certaine complémentarité dans les publics touchés. Cependant, aucune des deux prestations ne remplit pleinement son objectif de redistribution ou

d'incitation à l'emploi. C'est pourquoi, le gouvernement s'est engagé, suite à la conférence pour l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, à étudier les scénarios possibles, dans le sens de la préconisation formulée par la Cour.

En ce qui concerne le dispositif d'activité réduite, accessible aux chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage, il est nécessaire de rappeler que les négociateurs de l'Unédic l'ont conçu sous une logique différente, n'entendant pas faire de l'aide au retour à l'emploi (ARE) un revenu de complément pérenne à l'instar du RSA activité. Ainsi son objectif est plus de ne pas dissuader la reprise, même partielle, d'une activité que de compléter des revenus jugés insuffisants.

En outre, la pertinence d'un régime de solidarité chômage (l'ASS) mérite d'être interrogée même si celui-ci se rapproche plutôt du RSA socle, bien qu'il existe un mécanisme d'intéressement à la reprise d'une activité. Mon ministère contribuera, avec le ministère des affaires sociales, au rapport prévu sur les conditions de rapprochement du RSA et de l'ASS, y compris en ce qui concerne les modalités d'intéressement.

Plus généralement, dans une logique de simplification et pour éviter les difficultés qui peuvent advenir lors du passage d'une prestation à une autre, il conviendra de réfléchir, en concertation avec les différents financeurs, à une meilleure articulation et à un éventuel rapprochement de ces prestations, tant minima sociaux qu'allocation chômage.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Le projet d'insertion destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes rejoint très largement les constats et études de la Cnaf. Cependant, il appelle les observations suivantes :

1. Remarques globales

1.1 Cumul intégral

L'argument consiste à dire que le passage du cumul intégral à la pente génère une baisse de la prestation peu compréhensible par les allocataires. Ce constat est vérifié ; toutefois le dispositif peut aussi être appréhendé sous un angle plus positif.

Si l'on considère qu'il est pertinent de donner un montant supplémentaire lié à la reprise d'emploi pour prendre en charge certains frais, peut-être le cumul intégral est « le pire des systèmes à l'exception de tous les autres ». En effet, ni la prime de retour à l'emploi qui arrivait très tardivement, ni pour le moment l'Apre encore peu distribuée, n'ont su jouer ce rôle. Ne peut-on pas considérer que le cumul intégral fournit ce surplus financier d'une manière somme toute assez simple et assez rapide pour le bénéficiaire ? Le fait que la prestation diminue ensuite n'est rien d'autre que la fin d'une prime ponctuelle.

La problématique se pose plutôt en termes de visibilité pour l'allocataire : la résolution peut se résoudre autrement que par la suppression pure et simple de la mesure.

1.2 Articulation entre le Rsa et la Ppe

La Cour préconise un scénario de maintien du Rsa activité et de la Ppe en redéfinissant ces deux prestations en fonction du public visé : le Rsa activité « permettrait aux inactifs de prendre ou reprendre une activité » et « la Ppe bénéficierait aux actifs aux revenus modestes pour favoriser leur maintien dans l'emploi ».

Ce découpage nous parait reposer sur l'hypothèse d'une distinction très nette entre ceux qui reprennent un emploi et ceux qui s'y maintiendraient. Or, l'importance des mouvements d'entrées/sorties du Rsa et particulièrement du Rsa activité semble invalider cette hypothèse, de sorte que la distinction des publics ne pourra pas être ébauchée.

2. Remarques détaillées

• dans le rapport : pour des facilités de lecture, la terminologie des trois composantes du Rsa mériterait d'être précisée. Le "RSA socle" désigne en fait le Rsa "socle seul" quand on lit la définition qui en est donnée, de même pour le Rsa activité. Il est proposé d'ajouter le mot "seul" après "Rsa

socle" et "Rsa activité" pour mieux cerner dans le rapport le concept de Rsa activité globalement (activité seul + socle eu plusieurs fois des difficultés à la lecture.

• dans le rapport : "au total, la caisse nationale d'allocations familiales estime que, fin 2011, un tiers des bénéficiaires du Rsa socle exerçait une activité professionnelle". Ceci n'est pas exact, un tiers de tous les bénéficiaires du Rsa (et pas du Rsa socle) exerçaient une activité professionnelle, cela inclut les bénéficiaires du Rsa activité seul. Il faudrait donc enlever cette phrase, car cela ne prouve pas le brouillage entre Rsa activité et emploi.

• dans le rapport : Une relation confuse entre Rsa activité et emploi.

Il conviendrait de substituer le terme forfaitaire en lieu et place de garanti comme suit : « Si le revenu total du foyer ne dépasse pas le montant du revenu garanti ».

• dans le rapport : il pourrait être précisé « reprenant une activité d'au moins 78 heures par mois pendant 4 mois consécutifs ».

En effet le dispositif de prime de retour à l'emploi relativement simple d'accès pour l'usager a constitué, pour la branche famille, en termes de gestion une charge non négligeable compte tenu des conditions d'éligibilité: à ce titre l'Etat a participé aux frais de gestion à hauteur de 16 euros par dossier.

Chapitre II

Recherche et enseignement supérieur

1. L'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique
2. Les écoles supérieures de commerce et de gestion : un développement à réguler

1

L'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique

PRESENTATION

La recherche en sciences du vivant est le premier secteur de la recherche en France. Les sciences médicales et de la santé représentent 29 % des publications françaises et les sciences biologiques 18 %. Les sciences du vivant sont également la première priorité inscrite dans la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) adoptée en conseil des ministres le 2 décembre 2009.

Dans ce secteur essentiel de la recherche, la France se place globalement au cinquième rang mondial en termes de publications scientifiques et au troisième rang européen, après le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Depuis 2005, l'effort financier consenti par l'État s'est accru de manière très significative, en faisant masse des ressources budgétaires et extrabudgétaires, notamment au titre du programme des investissements d'avenir, et des dépenses fiscales.

L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) est le seul organisme de recherche exclusivement dédié aux sciences de la vie et de la santé. Contribuent également à l'activité de recherche les départements de sciences du vivant du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), ainsi que les facultés de sciences, de médecine et de pharmacie des universités, les centres hospitaliers universitaires, qui hébergent la majorité des laboratoires, des écoles et des fondations comme l'Institut Pasteur.

Dans son rapport public thématique de mars 2007 sur « la gestion de la recherche publique en sciences du vivant », la Cour avait

recommandé une meilleure structuration et une plus forte coordination du secteur.

Le paysage de la recherche en sciences de la vie et de la santé a connu une recomposition depuis la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche couvrant la période 2005-2010. Le rôle des acteurs historiques a été modifié et de nouvelles structures ont été créées pour différentes fonctions (stratégie, programmation, financement, évaluation).

Durant cette période, l'Inserm a confirmé l'importance de son rôle. Ses moyens financiers et humains ont augmenté. Ses performances en termes de publications scientifiques et de valorisation des résultats de la recherche se sont améliorées, et sa mission de coordination du secteur a été affirmée.

La création, en 2009, de l'Alliance pour les sciences de la vie et la santé (AVIESAN), qui regroupe les neuf principaux acteurs du secteur, a marqué une étape importante en matière de pilotage et de coordination.

Les évolutions récentes soulèvent cependant de nouvelles difficultés. Les problèmes structurels du secteur n'ont pas tous été résolus.

I - L'affirmation de la place de l'Inserm

Créé en 1964, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) est le successeur de l'Institut national d'hygiène fondé en 1941. En 2011, ses effectifs étaient de 7 912 personnes et son organisation reposait sur 309 laboratoires[216] gérés par 13 délégations régionales. Ses dépenses exécutées s'élevaient à 807 M€.

Depuis 2005, l'Inserm a conforté sa place dans le secteur par l'amélioration de ses performances et par le rôle de coordination qui lui a été confié en 2007.

A - Des moyens croissants

Le montant des recettes de l'Inserm a progressé de 35 % depuis 2006[217], pour atteindre 814 M€ en 2011. Dans le même temps, les crédits

[216] Ces laboratoires accueillent plus de 11 000 emplois rattachés à un ou plusieurs autres employeurs (université, CNRS, centre hospitalo-universitaire, etc.).

[217] Année de mise en place du nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics scientifiques et techniques et de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

affectés aux sciences du vivant au sein du budget de l'État ont enregistré une croissance de 36 %.

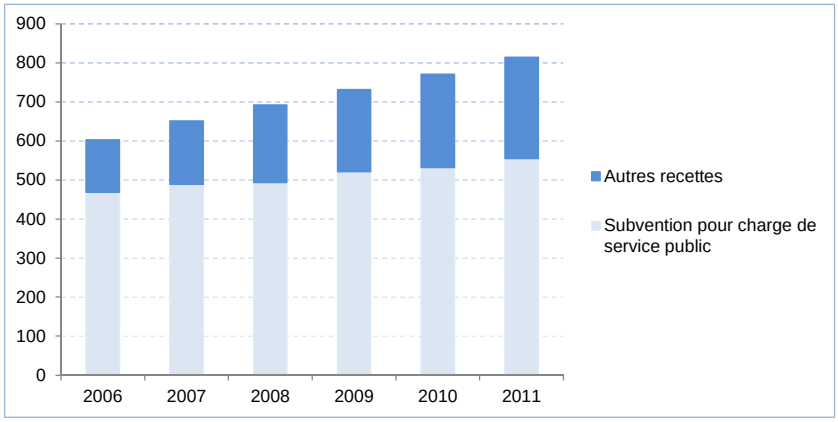
1 - Une forte augmentation liée au développement des financements sur projets

La principale ressource de l'Inserm est la subvention pour charges de service public (SCSP) attribuée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle a augmenté de 18 % sur la période 2006-2011, passant de 469 M€ à 555 M€.

Les autres ressources de l'Inserm proviennent essentiellement des contrats de recherche de l'Agence nationale de la recherche (ANR), des agences spécialisées (Agence nationale de recherche sur le sida, Institut national du cancer) et de l'Union européenne, ainsi que de subventions des collectivités territoriales et des fondations ou associations. Ces recettes, majoritairement publiques et appelées « ressources propres[218] » par l'organisme, ont presque doublé, passant de 134 à 259 M€ et représentent près de 32 % de ses revenus en 2011 contre 22 % en 2006.

Graphique n° 1 : évolution 2006–2011 des produits de l'Inserm

En millions d'euros



Source : budgets et comptes financiers de l'Inserm

[218] Les « ressources propres » correspondent aux financements obtenus par les équipes de recherche en répondant à des appels à projets ou issus de contrats de recherche. La part de ces recettes en provenance des industriels reste faible (moins de 10 %).

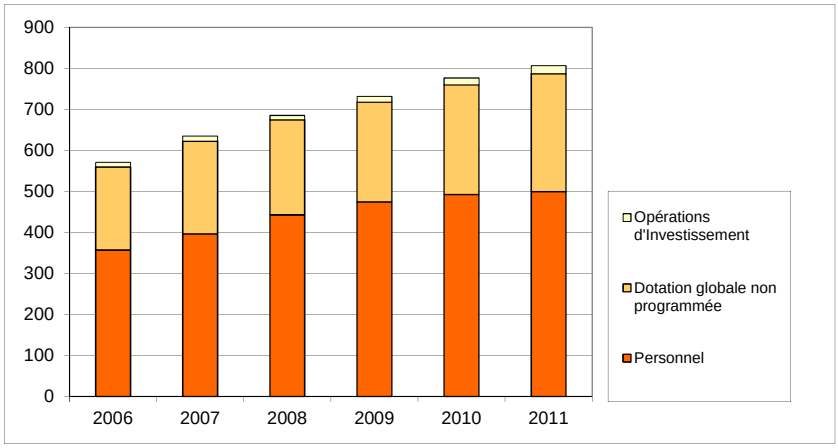
Grâce à la réussite de ses laboratoires dans des procédures de mise en concurrence, l'Inserm a donc su bénéficier de la croissance des financements sur appels à projets, qui a été un des aspects essentiels de l'évolution de la politique de recherche depuis 2005[219].

2 - Une conséquence : des dépenses de personnel sur contrats en hausse sensible

La masse salariale représente près des deux tiers du budget de l'Inserm, les autres dépenses concernant les dotations globales de fonctionnement et d'investissement non programmées (autour de 34 % du budget) et les opérations d'investissement programmées (environ 2 %). Cette situation est propre à tous les organismes de recherche.

Graphique n° 2 : évolution des dépenses de l'Inserm par grandes catégories

En millions d'euros



Source : budgets et comptes financiers de l'Inserm

[219] Cour des comptes, *Rapport public thématique* sur *la gestion de la recherche dans les universités*, dans ce rapport. Octobre 2005. Dans ce rapport la Cour avait encouragé le développement des financements incitatifs qui constituaient « à la fois un moyen efficace pour soutenir des projets ou des équipes qui méritent de l'être et un outil particulièrement souple d'orientation de la recherche ».

Le personnel de l'Inserm est réparti en trois catégories qui correspondent à des statuts et à des modalités de gestion différentes :

- les personnels fonctionnaires, chercheurs ou ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche (ITA) ;
- les personnels contractuels, chercheurs ou ITA, rémunérés sur la subvention pour charges de service public[220] ;
- les personnels contractuels, chercheurs ou ITA, rémunérés sur « ressources propres ».

Les effectifs de l'Inserm ont très fortement augmenté entre 2006 et 2011 (+ 17,4 %).

Tableau n° 1 : évolution 2006-2011 des effectifs de l'Inserm[221]

En équivalents temps plein (ETP)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	*Evolution 2011/2006*
ETP titulaires	**4 850,5**	**4 947,4**	**4 912,1**	**4 964,6**	**4 982,4**	**4 970,4**	***2,5 %***
Chercheurs	2 160,4	2 180,1	2 161,8	2 184,9	2 177,8	2 178,8	
ITA	2 690,1	2 767,3	2 750,3	2 779,7	2 804,6	2 791,6	
ETP non titulaires sur subvention de l'État	**792,1**	**885,6**	**912,9**	**710,4**	**753,0**	**757,4**	***-4,4 %***
CDD chercheurs	394,0	406,0	351,0	251,2	219,0	223,2	
CDD ITA	178,0	190,0	275,0	214,0	244,8	254,3	
Vacataires	220,1	289,6	286,9	245,2	289,2	279,9	
CDD et vacataires sur ressources propres	**1 099,4**	**1 184,0**	**1 877,6**	**2 190,3**	**2 291,1**	**2 184,1**	***98,7 %***
TOTAL	**6 742,0**	**7 017,0**	**7 702,6**	**7 865,3**	**8 026,5**	**7 911,9**	***17,4 %***

Source : Inserm

Cette hausse ne tient pas aux personnels fonctionnaires sous plafond d'emplois dont les effectifs progressent faiblement (+ 2,5 % entre 2006 et 2011), car l'Inserm, comme l'ensemble des organismes de recherche, n'est pas soumis à la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Elle concerne essentiellement les personnels recrutés sur ressources propres (+ 98,7 %). En 2011, ces

[220] Notamment les doctorants cofinancés par l'Inserm et les régions, les post-doctorants ministériels et les postes de chercheurs liés à la politique d'accueil de l'Inserm (chercheurs contractuels « seniors », chercheurs étrangers, médecins, vétérinaires).

[221] Les effectifs sont exprimés en « équivalents temps plein » (ETP) au 31 décembre de l'année N, sauf pour les zones grisées, pour lesquels ils sont exprimés en personnes physiques payées (données en ETP non disponibles).

personnels représentent 28 % des effectifs de l'Inserm, contre 16 % en 2006 et 12 % en 2005.

La masse salariale progresse plus fortement encore que les effectifs. Elle passe de 357 M€ en 2006 à 499 M€ en 2011, soit une hausse de 40 %. Cette progression résulte de deux évolutions d'ampleur très différente : d'une part, une augmentation de 152 % des dépenses de personnel sur ressources propres, liée mécaniquement à l'accroissement des effectifs, et d'autre part, une hausse de 26 % des dépenses de personnel sous plafond d'emplois, soit 85 M€.

La principale cause de cette dernière évolution tient à l'augmentation des charges patronales, en particulier de celles liées aux retraites (près de 75 % de l'augmentation entre 2006 et 2011). Une autre cause est la politique de revalorisation des carrières menée par l'Inserm, qui prend deux formes principales :

- la requalification des emplois et promotions : sur la période, les traitements bruts ont augmenté (+ 7,7 %), plus rapidement que le point d'indice (+ 4,8 % entre 2005 et 2010) à effectifs quasiment stables (+ 0,5 %) ; cela représente + 13,7 M€ ;
- l'augmentation des primes et indemnités (+ 8,8 M€ entre 2005 et 2010). En 2010, l'indemnisation des jours sur les comptes épargne temps s'élève à 3,6 M€, surtout au profit des chercheurs.

En matière de gestion des ressources humaines, l'objectif principal de l'Inserm, développé dans le contrat d'objectifs 2011-2015, est de « renforcer l'attractivité des carrières » dans un contexte de compétition internationale pour attirer les meilleurs chercheurs.

Pour les personnels statutaires, l'Inserm a pérennisé depuis 2007 une disposition dérogatoire permettant de recruter les jeunes chercheurs à un grade plus élevé : 60 % des chargés de recherche sont recrutés au niveau de la première classe, alors que pour l'ensemble des établissements publics scientifiques et techniques le pourcentage est de 30 %.

L'Inserm s'est attaché à revaloriser les carrières des personnels statutaires en attribuant des primes de performance (augmentation des crédits destinés à financer deux primes : la prime de participation à la recherche scientifique et l'indemnité spécifique pour fonctions d'intérêt collectif). Les crédits du « plan carrière » lancé en 2009 ont permis de financer la prime d'excellence scientifique pour les chercheurs. En 2011, celle-ci est attribuée à 20 % des chercheurs de l'Inserm, pour un coût total de 1,4 M€. Par ailleurs, les crédits du plan carrière ont permis d'accélérer

le rythme des promotions pour les chercheurs, comme pour les ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche (ITA).

3 - De meilleures performances en matière de publication et de valorisation

a) Des publications plus nombreuses

Entre 2005 et 2011, l'Inserm a contribué à 48 650 publications (articles, lettres et revues), soit en moyenne 6 950 publications par an. Cette production représentait, en 2005, 23,8 % des publications de la France dans le domaine biomédical et, en 2011, 32,4 %, soit une progression de près de 26 %.

Entre 2005 et 2011, l'Inserm a placé en moyenne 2 % de ses publications dans le premier centile du classement mondial, ce qu'il est convenu d'appeler le « Top 1 % » mondial[222], 8,6 % au « Top 5 % » et 15,8 % au « Top 10 % », chiffres qui attestent sa très bonne visibilité internationale[223]. Le nombre de ses publications a augmenté de 66 % entre 2005 et 2011 et, pour celles au plus fort impact (facteur d'impact supérieur à 10), de 75 %.

Outre l'augmentation de l'activité de publication, un des facteurs de cet accroissement est la politique d'amélioration du référencement des publications menée depuis 2008, qui permet une meilleure reconnaissance des travaux de l'Inserm.

Le domaine où l'Inserm occupe une place privilégiée dans la production française est l'immunologie (41 % des publications et 69 % des articles cités français). Viennent ensuite l'hématologie, la gastroentérologie et l'hépatologie, la cardiologie, la neurologie clinique et l'endocrinologie. L'Inserm représente 25 % des publications françaises en santé publique et 19 % en imagerie médicale et en médecine nucléaire, mais enregistre un indice d'impact deux fois supérieur à la moyenne française et mondiale.

---

[222] Chaque publication est assortie d'un facteur d'impact correspondant à la visibilité de la revue scientifique concernée.

[223] Données, issues de la base de données InCite de Thomson Reuters qui classe l'ensemble des publications mondiales en fonction de leur nombre de citations par année et par domaine et détermine la position en pourcentage de chacune d'elles.

b) Les résultats encourageants de la valorisation

Les publications sont importantes, mais la valorisation de la recherche est également un indice plus fort de l'efficacité de l'activité de recherche.

Depuis le 1er janvier 2006, l'ensemble des activités de valorisation de l'Inserm a été confié à sa filiale Inserm Transfert. Cette réorganisation s'est opérée dans le cadre d'une délégation de service public, dont la rémunération inclut notamment un prélèvement sur le chiffre d'affaires réalisé (de 15 % pour les accords de licence, de 4 % pour les contrats de recherche). L'Inserm verse également une « participation pour frais » avec un plafond dégressif.

L'activité de gestion de la propriété intellectuelle s'est développée entre 2006 et 2010, comme en témoignent les hausses respectives de 93 % des déclarations d'invention, de 54 % du portefeuille de brevets et de 114 % des revenus de licence (9 M€ en 2011). Entre 2005 et 2010, les recettes de l'Inserm liées à des prestations rendues au secteur privé ont augmenté de 38 %. Cependant en 2009, elles ne s'élevaient qu'à 10,4 M€, ce qui ne représente que 0,4 % des montants déclarés par les industries pharmaceutiques au titre du crédit impôt recherche (2,6 Md€). Depuis 2010, plusieurs partenariats cadres ont été mis en place avec les groupes pharmaceutiques, et l'Inserm en attend des retours financiers pour les années à venir.

Inserm Transfert intervient également comme investisseur dans des entreprises innovantes, par sa filiale de capital-risque, Inserm Transfert Initiative, créée en 2005. En janvier 2012, Inserm Transfert Initiative, qui avait investi 3,1 M€ depuis 2002, a réalisé une augmentation de capital de 33,5 M€[224], ce qui la place au premier rang des sociétés d'amorçage et de pré-amorçage en sciences de la vie adossées à un organisme public de recherche en France.

La filiale affiche aujourd'hui des résultats encourageants : en 2011, son chiffre d'affaires a été en hausse de 32 % et elle a été bénéficiaire pour la première fois sans la participation de l'Inserm, soit au bout de sa sixième année, alors que l'équilibre financier d'Inserm Transfert n'était pas attendu avant huit à dix ans.

[224] L'augmentation de capital a été souscrite par l'État via le fonds national d'amorçage (15 M€), CDC Entreprises au titre du Programme FSI (5 M€) et l'Inserm/Inserm Transfert (5 M€). Des laboratoires pharmaceutiques y ont participé également pour un montant total de 8,5 M€.

B - La création de l'alliance AVIESAN

L'organisation traditionnellement émiettée de la recherche en sciences du vivant a été rendue encore plus complexe depuis 2006 par la création de nouveaux instruments de coopération scientifique et d'agences de financement autonomes. Cette situation ne rendait que plus nécessaire une reconfiguration globale du système ou, à tout le moins, la constitution d'une fonction de coordination forte, comme la Cour l'avait recommandé dans son rapport public de mars 2007. Après l'échec d'un projet plus ambitieux de réorganisation, cette seconde voie a été choisie et rendue possible grâce à la création de l'alliance AVIESAN et au rôle structurant joué par l'Inserm.

1 - Une restructuration ambitieuse finalement abandonnée

a) L'évolution d'ensemble de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le législateur a cherché à impulser à la fois un effort financier accru en faveur de la recherche et une recomposition de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Tout d'abord, la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 a fixé à 19,4 Md€ le montant cumulé de l'augmentation des moyens consacrés par l'État à la recherche sur la période 2005-2010. Elle a créé deux agences, l'une chargée des financements sur projet, l'Agence nationale de la recherche (ANR)[225], et l'autre chargée d'évaluer les établissements, les activités de recherche et les formations et diplômes de l'enseignement supérieur, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Elle a enfin prévu la possibilité de recourir à un ensemble de structures nouvelles destinées à faciliter une meilleure coopération entre l'enseignement supérieur et la recherche et la mobilisation des financements. Ce sont les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS), les établissements de coopération scientifique et les fondations de coopération scientifique (FCS)[226].

---

[225] Cour des comptes, tome I, *L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives*, p. 365-377, in *Rapport public annuel 2011*. Février 2011, p. 1130.

[226] Cour des comptes, tome I, *Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire*, p. 305-333, in *Rapport public annuel 2011*. Février 2011, p. 1130 et Cour des comptes, tome I, *Les réseaux thématiques de recherche avancée*, p. 599-655, in *Rapport public annuel 2012*. Février 2012, p. 1535.

La volonté politique exprimée par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités visait à déplacer le centre de gravité de la recherche des établissements publics scientifiques et techniques et des grandes écoles vers les universités.

Dans le secteur de la santé, la place de la recherche dans la mission des centres hospitaliers universitaires (CHU) et dans leur gouvernance[227] a été renforcée par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST). La loi ouvrait également la possibilité de créer des fondations de recherche.

Enfin, la place des associations dans le pilotage de la recherche s'est affirmée. Les associations les plus importantes développent aujourd'hui leur propre stratégie de recherche, dans un cadre de « co-pilotage » avec les acteurs de la recherche publique.

b) Un consensus sur la nécessité de réformer le secteur de la recherche biomédicale

La lettre de mission du 16 novembre 2007 au nouveau directeur général de l'Inserm confiait un rôle de coordination à l'institut et précisait que l'axe central de sa mission serait « *la clarification du paysage de la recherche biomédicale et en santé* ».

Pour assurer ce rôle, l'Inserm s'est réformé et a créé en son sein, en avril 2008, huit instituts thématiques « sans murs », auxquels se sont ajoutés deux nouveaux instituts créés en 2009, pour renforcer ses capacités stratégiques, scientifiques et opérationnelles.

Parallèlement, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de la santé ont demandé à l'AERES de réaliser une évaluation stratégique de l'Inserm et de faire le point sur l'organisation de la recherche en sciences de la vie. Cette mission rejoignait la préoccupation de la Cour dans son rapport public thématique de 2007, qui recommandait que « la question de la structuration du secteur du vivant soit posée avec les organismes concernés et que l'État s'en saisisse et joue effectivement, comme il entend le faire, le rôle de coordination et, le cas échéant, d'arbitrage, qui lui revient[228] ».

L'évaluation de l'AERES a été conduite par un comité international, présidé par Monsieur Elias Zehrouni, directeur des *National*

---

[227] En particulier la nomination d'un vice-président « recherche », sur proposition du président-directeur général de l'Inserm, du président de l'université et du vice-président « doyen » du directoire.

[228] Cour des comptes, *Rapport public thématique : la gestion de la recherche publique en sciences du vivant*. Mars 2007, p. 40.

Institutes of Health américains (NIHs). Le rapport, présenté en novembre 2008, formulait des recommandations « radicales », qui tendaient notamment à séparer à terme les entités qui mettent en œuvre la recherche de celles qui la financent et l'évaluent, à aller vers une gestion unique des unités et à créer un institut unique pour les sciences de la vie et de la santé, qui ait la responsabilité du financement des recherches dans ce secteur.

c) L'absence de restructuration du secteur

Malgré les constats convergents de l'AERES et des ministères, dans la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) et au sein du comité ministériel d'orientation de la recherche biomédicale et en santé (COMIOR)[229], le projet de création d'un institut unique proposé par le rapport Zehrouni n'a plus jamais été évoqué.

Deux raisons principales peuvent être mises en avant.

D'une part, la réforme proposée par le rapport Zerhouni revenait à regrouper les financements dans un seul institut et à confier la recherche aux universités. Le financement des projets de recherche par une autre entité remettait en question les missions confiées à l'ANR, agence récemment créée, et avait un impact sur d'autres structures nouvelles de financement liées à un réseau (RTRA/CTRS) ou à des pathologies telles que le traitement du cancer (INCa), de la maladie d'Alzheimer, du sida et des hépatites virales (Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales ou ANRS). Il semblait alors difficile, pour les tutelles, d'afficher une fusion du volet « recherche » de ces organismes.

D'autre part, cette nouvelle organisation supposait une transformation profonde, à terme, du département des sciences du vivant du CNRS et de l'Inserm. Elle a suscité une forte opposition de l'ensemble des chercheurs, qui craignaient le début du démantèlement du système de recherche et un affaiblissement de la recherche amont en sciences de l'environnement fortement présente au CNRS et dans d'autres établissements (INRA, CIRAD, IRD, Ifremer, notamment).

Le ministère a approuvé en 2009 les décrets modifiant les statuts de l'Inserm et du CNRS[230], ce qui écartait, de fait, tout rapprochement « juridique » entre les deux instituts.

---

[229] Ce comité ministériel a été créé en mars 2008 au sein du ministère de la santé.

[230] À la suite du décret du 29 octobre 2009 portant organisation des statuts du CNRS, ont été créés en lieu et place des anciens départements scientifiques dix instituts chargés d'organiser un réseau d'unités de recherche dans leur champ disciplinaire. Le département des sciences du vivant est devenu l'institut des sciences biologiques.

Dans ce contexte et face à cette pluralité d'acteurs, s'est imposée l'idée de créer une instance sans personnalité morale, afin de mieux structurer la coordination et d'accroître les performances de la recherche française. C'est ainsi qu'est née, aux termes de la convention du 8 avril 2009, l'Alliance pour les sciences de la vie et la santé (AVIESAN), qui est la première des cinq alliances mises en place entre avril 2009 et juin 2010[231].

2 - Une coordination assurée par AVIESAN sous l'égide de l'Inserm

Les fondateurs d'AVIESAN sont au nombre de huit : l'Inserm, le CNRS, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), la Conférence des présidents d'université et l'Institut Pasteur. La Conférence des directeurs généraux de centre hospitalier régional universitaire (CHRU) a adhéré à l'alliance à la fin de l'année 2009. Plus récemment, des « membres associés » l'ont également rejointe.

a) Objectifs et organisation de l'alliance

L'alliance est présidée par le président-directeur général de l'Inserm[232], le directeur de l'Institut des sciences biologiques (INSB) du CNRS en assurant la vice-présidence. Elle a pour objectifs de coordonner l'analyse stratégique, la programmation scientifique et la mise en œuvre opérationnelle de la recherche en sciences de la vie et de la santé, d'accélérer le transfert des connaissances fondamentales vers leurs applications cliniques et de favoriser la transdisciplinarité en ouvrant la biologie et la médecine aux apports des mathématiques, de la physique, de la chimie, de l'informatique, des sciences de l'ingénieur, des sciences humaines et sociales.

La mise en œuvre de ces objectifs se fait au sein des dix instituts multi-organismes (ITMO), entités sans structure juridique, dont le rôle

---

Dans son rapport public annuel 2011 la Cour a analysé le rôle du CNRS dans le nouveau paysage de la recherche.

[231] Les quatre autres alliances sont : Ancre (Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie) ; Allistene (Alliance des sciences et technologies du numérique) ; AllEnvi (Alliance dans le domaine de la recherche environnementale) ; Athena (Alliance nationale des humanités, sciences humaines et sciences sociales).

[232] Le directeur général depuis 2007 a été nommé président de l'Inserm par décret du 19 mars 2009 et cumule depuis lors les deux fonctions.

principal est d'animer la réflexion stratégique au sein de leur propre communauté scientifique et de favoriser le développement de grands pôles de recherche et de grands projets. Ils sont dirigés ou codirigés par des personnalités reconnues dans leur domaine, qui restent rattachées administrativement à leur employeur d'origine.

La création de l'alliance AVIESAN et de ses instituts thématiques multi-organismes a permis d'instaurer un cadre de discussion et de coordination entre les principaux acteurs publics de la recherche en sciences du vivant.

À partir de l'état des lieux réalisé par les instituts thématiques multi-organismes, les forces et les faiblesses de chaque domaine ont été identifiées, les enjeux et les grandes orientations scientifiques ont été définis. L'alliance porte ainsi une vision stratégique de la recherche en sciences de la vie et de la santé.

Elle représente l'interlocuteur privilégié des industriels de la santé et des institutions internationales, simplifiant ainsi, pour les partenaires extérieurs, le paysage des institutions publiques de recherche en sciences de la vie. Elle permet également une plus grande réactivité pour produire des expertises scientifiques pour l'État.

b) Moyens de l'alliance

Les fondateurs insistent sur le fait qu'il s'agit d'une structuration souple, qui n'est pas une entité avec un statut juridique, pour ne pas ajouter une structure de plus.

Les dépenses réalisées par AVIESAN sont limitées. Les dépenses courantes ainsi que certains projets spécifiques sont financés par l'Inserm à hauteur de 7 M€ par an. En termes de moyens humains, chaque institut multi-organismes (ITMO) dispose de trois à quatre personnes à temps partiel et d'un comité de pilotage de 20 à 30 experts du domaine.

Quant à la gestion des unités mixtes communes, l'Inserm, le CNRS et certaines universités ont mis en œuvre, pour les unités créées en 2012, une coordination des moyens attribués par chacun, ce qui permet un meilleur pilotage global des forces de recherche. Quelques procédures (par exemple, les appels à projets ATIP/AVENIR pour les jeunes chercheurs) ont également été mutualisées.

c) Rôle de l'Inserm

Le rôle de pilotage de l'Inserm et son investissement au sein de l'alliance ont été primordiaux dans la mise en place de cette coordination

et le début de rationalisation des structures. Dès la fin 2009, l'Inserm avait adopté son plan stratégique. Il y présentait une stratégie d'ensemble pour la recherche dans les sciences de la vie et de la santé en France, déclinaison de la stratégie nationale de recherche et d'innovation.

La décision d'intégrer l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales à l'Inserm (prise fin 2009) est effective depuis le 1er janvier 2012, avec un statut particulier d'agence autonome. Ainsi conçue, cette intégration est cohérente avec l'ITMO « microbiologie et maladies infectieuses ».

De même, l'ITMO « santé publique » correspond au périmètre du groupement d'intérêt scientifique (GIS) Institut de Recherche en Santé Publique, qui est l'héritier de l'Institut virtuel de recherche en santé publique créé en 2004 à l'initiative de l'Inserm et qui associe, depuis 2007, 24 partenaires.

En termes de financement enfin, le ministère de la recherche a décidé en 2010 le transfert de la gestion du volet « recherche » du plan cancer 2 de l'INCa vers l'Inserm (19,7 M€ en 2011). Le positionnement de l'ITMO Cancer, dirigé par le directeur de la recherche de l'INCa, permet de maintenir une articulation permanente avec l'INCa qui assure plus globalement la mise en œuvre du plan cancer[233].

L'alliance a donc permis de définir une vision stratégique et d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la recherche en sciences du vivant.

II - Des difficultés liées aux réformes récentes

Les progrès réalisés en matière d'augmentation des crédits sur projets ont eu leur revers, à savoir une abondance de recrutements sur contrats à courte durée qui présentent des risques de gestion sociale pour l'Inserm. Par ailleurs, les bonnes performances d'Inserm Transfert en matière de valorisation risquent d'être compromises par la création de structures de valorisation généralistes dans le cadre des investissements

[233] Cour des comptes, *Rapport public thématique : la mise en œuvre du Plan cancer*. Juin 2008, p. 176, pour la mise en œuvre de ce plan pendant la période 2003-2007, et Cour des comptes, tome I, *L'Institut national du cancer*, p. 207-124, in *Rapport public annuel 2009*. Février 2009, p. 1307. Le suivi des observations et des recommandations formulées dans ces rapports a fait l'objet d'une insertion au Rapport public annuel 2012 (cf. Cour des comptes, tome II, *La lutte contre le cancer : une cohérence et un pilotage largement renforcés*, p. 25-48, in *Rapport public annuel 2012*. Février 2012, p. 1535).

d'avenir, dont l'articulation avec les structures spécialisées pose des difficultés qui n'ont pas été anticipées. Enfin la mise en place de l'Alliance ne résout pas tous les problèmes de coordination.

A - Une multiplication des contrats à durée déterminée

Le dynamisme des laboratoires de l'Inserm pour obtenir des financements sur appels à projets a entraîné une augmentation importante[234] des personnels en contrat à durée déterminée (CDD) recrutés sur « ressources propres » qui est aujourd'hui source de difficultés.

1 - Une très forte augmentation des effectifs contractuels

L'effectif des personnels en contrats à durée déterminée (CDD) a été multiplié par quatre entre 2005 et 2010, passant de 497 à 1 925 personnes physiques, ce qui représente 28 % des effectifs de l'Inserm. Les personnels se répartissent en parts à peu près égales entre chercheurs (en 2010, 11,6 % sont des doctorants, 22,2 % des post-doctorants et 18 % des chercheurs plus expérimentés) et ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche (48,2 %).

L'établissement n'a pas anticipé cette hausse liée à l'augmentation de ressources résultant de compétitions à l'issue nécessairement aléatoire : entre 2007 et 2010, les prévisions annuelles de l'Inserm adoptées par le conseil d'administration lors du vote du budget primitif ont été systématiquement dépassées.

Les seuls éléments de cadrage de la direction générale de l'Inserm concernant le recrutement des agents contractuels imposent un barème de rémunération et une durée maximale d'embauche en CDD de six ans. La gestion des personnels recrutés sur ressources propres est largement déconcentrée au sein des délégations régionales et des laboratoires. Les personnels sont recrutés pour répondre aux besoins des équipes de recherche selon les capacités de financement offertes par les projets de recherche.

L'examen des contrats de travail révèle, notamment pour les ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA), des modalités de gestion « au fil de l'eau » critiquables : des recrutements sur des contrats très courts (quelques mois), prolongés plusieurs fois par avenant, et financés parfois au titre de différents contrats de recherche successifs, ce qui peut

[234] Une part de l'augmentation est également due à l'obligation de mettre en place un contrat doctoral pour les doctorants rémunérés par les associations.

poser la question du caractère permanent ou non du besoin auquel répond le recrutement d'un contractuel.

En réponse à la Cour, l'Inserm a annoncé l'élaboration d'une charte des bonnes pratiques portant sur le recrutement et le suivi des personnels non titulaires. Sont ainsi prévus un bilan d'activités au plus tard un an après la prise de fonctions, des actions de formation et un entretien annuel d'activités tel qu'il existe pour les agents statutaires.

2 - Une maîtrise indispensable du volume et des conditions d'emploi de ces personnels

L'augmentation des ressources propres a entraîné le recrutement massif de chercheurs et d'ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche en contrat à durée déterminée.

Or, l'emploi de ces ressources est à la fois fortement contraint et très décentralisé. Il peut être affecté à des recrutements de très courte durée sans pouvoir financer le surcroît de dépenses structurelles pour l'organisme. Par ailleurs, même si un contrôle est mis en place au niveau régional, l'initiative des recrutements appartient à chaque laboratoire.

L'impact de cette gestion est différent selon qu'il s'agit des chercheurs ou des ingénieurs, techniciens et administratifs.

Pour les chercheurs, la capacité accrue de financer des post-doctorants permise par la création de l'Agence nationale de la recherche répond à une faiblesse identifiée du système de recherche français. Elle renforce le potentiel scientifique de l'Inserm et contribue à l'attractivité et au rayonnement international de l'institut en contribuant à la formation des chercheurs. La Cour avait cependant recommandé, dès février 2011, qu'un suivi plus régulier des personnels chercheurs soit réalisé, afin de mieux préparer leur avenir.

Pour les personnels contractuels ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) de la recherche financés sur contrats de recherche, les modalités de gestion « au fil de l'eau » sont critiquables, car elles ne donnent pas de visibilité sur l'évolution de leur carrière à des agents qui sont présents dans des proportions bien supérieures aux capacités de recrutement statutaire à l'Inserm (927 ITA en contrat à durée déterminée [CDD] en 2010 pour 100 postes ouverts aux concours externes). La Cour identifie ainsi un risque social et contentieux[235] aggravé par la forme particulière des contrats à l'Inserm, parfois de très courte durée.

[235] Le jugement en référé du 5 octobre 2012 du tribunal administratif de Nantes enjoint au président-directeur-général de l'Inserm de procéder au réexamen d'une

La loi 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 impose à l'institut d'examiner la situation de ses agents. Selon le ministère, 515 agents contractuels, dont 326 ITA, sont éligibles à la titularisation parmi lesquels 25 se sont vu proposer un contrat à durée indéterminée. L'application de cette loi aura ainsi un impact sur les concours de recrutement ultérieurs de l'Inserm.

Les règles de recrutement attachées aux contrats de recherche et l'impossibilité pour les établissements publics à caractère scientifique et technologique de recruter selon un autre mode que le contrat à durée déterminée sur ces contrats de recherche ont entraîné une très forte augmentation de cette population contractuelle[236]. Cette hausse exige un cadrage plus ferme des conditions de recrutement des personnels et la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement en vue de leur insertion professionnelle après leur passage à l'Inserm. Au-delà des conséquences personnelles pour les agents contractuels recrutés se pose la question des effets à long terme de cette politique pour la gestion de la recherche publique et pour la politique de l'emploi scientifique dès lors que plus de 30 % des recettes de l'Inserm sont des ressources propres, c'est-à-dire des recettes autres que la subvention pour charges de service public.

La masse de contrats de recherche obtenus par l'Inserm génère nécessairement des besoins pérennes de soutien technique et d'encadrement administratif. Il n'est pas satisfaisant, du point de vue de la gestion comme de l'emploi, que l'Inserm ne puisse répondre à ces besoins que par l'enchaînement de contrats de courte durée.

Alors même que l'augmentation du financement sur projet a été bénéfique pour la recherche française, les conséquences observées rendent nécessaire que l'État réexamine les règles attachées au recrutement et à la gestion des personnels financés par des contrats de recherche, dont le nombre a beaucoup augmenté depuis 2006 et est susceptible de croître encore avec les financements apportés par le programme des investissements d'avenir.

Ces constatations ont fait l'objet d'un référé[237] adressé par la Cour le 1er août 2012 à la ministre des affaires sociales et de la santé, à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et à la ministre de

demande de transformation d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée.

[236] Décret du 16 décembre 2005 relatif au régime budgétaire, financier et comptable des établissements publics scientifiques et technologiques.

[237] Rapport adressé par le Premier président de la Cour des comptes à un ministre pour lui faire part des observations formulées par la Cour à l'issue d'un contrôle.

la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Dans sa réponse, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé le constat de la Cour sur la nécessaire amélioration du suivi des personnels contractuels et rappelé les actions menées en ce sens par l'Inserm. Elle a précisé avoir donné instruction de limiter le recours aux contrats de très courte durée.

Sans évoquer une évolution des règles de recrutement des opérateurs de recherche, le ministère mentionne que, pour limiter à l'avenir l'augmentation des effectifs financés sur ressources propres, la programmation 2013 de l'Agence nationale de la recherche (ANR) doit être ajustée. A la mi-décembre, de nouvelles mesures sont intervenues parmi lesquelles la demande de veiller à contenir la part d'emplois temporaires dans les projets à 30 % du total des personnels affectés aux projets.

B - La difficile articulation entre les structures de valorisation de la recherche

Les évolutions récentes de la gestion de la propriété intellectuelle et plus largement la valorisation de la recherche présentent des risques nouveaux pour la maîtrise desquels des orientations claires sur les instruments à privilégier manquent.

1 - Les enjeux de propriété intellectuelle

La mixité des laboratoires de l'Inserm avec les universités ou avec d'autres organismes de recherche, ainsi que l'implication des équipes Inserm dans des collaborations et des réseaux de recherche, se traduisent par une fréquente copropriété des demandes de brevets avec des institutions académiques françaises ou étrangères ou avec l'industrie.

Cette copropriété est une difficulté pour la valorisation des travaux de recherche, car elle complique, et peut même compromettre par trop de lourdeur, le succès des négociations de licence.

Sur le fondement du décret du 10 juin 2009 relatif à la gestion entre personnes publiques de la propriété industrielle, qui a instauré le principe du mandataire unique, l'Inserm a poursuivi ses efforts de simplification de la gestion de la propriété intellectuelle des unités mixtes en signant des accords-cadres avec plusieurs universités partenaires.

2 - L'apparition des sociétés d'accélération de transfert de technologie

Le programme des investissements d'avenir consacre un financement très important au soutien des activités de valorisation de la recherche publique. Ainsi 900 M€ sont prévus pour la création de sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT). Neuf de ces sociétés ont ainsi vu le jour au cours de l'année 2012 et commencent à se développer[238].

Selon les termes de la convention entre l'État et l'ANR en charge de l'appel à projet SATT, ces structures ont vocation à regrouper l'ensemble des équipes de valorisation des sites universitaires et à mettre fin au morcellement des structures pour améliorer l'efficacité des transferts de technologie et la valeur économique créée.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de définir l'articulation entre Inserm Transfert et les SATT en développement, compte tenu du recouvrement de leur périmètre d'intervention pour les unités mixtes de l'Inserm situées sur le territoire des SATT.

La stratégie de l'Inserm est de devenir actionnaire des sociétés et d'établir avec elles des partenariats, dont les modalités pourront évoluer au cours du temps, au rythme de la montée en compétence de celles-ci. Il a d'ores et déjà investi dans huit d'entre elles. A court terme, le montage des partenariats avec les SATT entraîne une complexité supplémentaire. A plus long terme, le périmètre d'intervention d'Inserm Transfert pourrait se réduire avec le développement des SATT, alors que l'Inserm a développé par sa filiale une politique dynamique de valorisation qui commence à porter ses fruits.

Le développement des SATT financé par le programme des investissements d'avenir met ainsi en difficulté la politique de valorisation de l'Inserm portée par sa filiale Inserm Transfert, au moment où le développement de ses activités lui permet d'atteindre l'équilibre financier.

Par ailleurs, 9 M€ sur dix ans ont été alloués par le programme des investissements d'avenir à la création du consortium de valorisation thématique (CVT) AVIESAN, entité de coordination des structures de valorisation des membres de l'alliance. La bonne articulation entre

[238] Au 1er octobre 2012, des aides sont accordées par l'État aux 9 sociétés d'accélération de transfert de technologie suivantes : Lutech pour 78 M€, PACA Corse pour 78 M€, Midi-Pyrénées pour 70 M€, Ouest valorisation pour 70 M€, IDF - Innov pour 68 M€, Nord de France pour 63 M€, Aquitaine pour 48 M€, Languedoc-Roussillon pour 45 M€, Conectus Alsace pour 36 M€.

Inserm Transfert et le consortium, ainsi qu'entre celui-ci et les SATT, est un enjeu important du nouveau paysage de la valorisation.

C - Les limites de l'alliance

L'alliance AVIESAN marque une avancée, tant sur le plan de la stratégie et de la définition de la politique scientifique, que pour la coordination des acteurs de la recherche dans les sciences du vivant. Cependant, plusieurs questions restent en suspens.

1 - Une capacité de coordination compromise par la multiplication des structures de recherche

Alors qu'une démarche de rationalisation des structures était engagée, dont l'intégration de l'Agence nationale de recherches sur le Sida et les hépatites virales à l'Inserm au 1er janvier 2012 est l'une des étapes, de nombreuses entités juridiques ont été créées au cours des dernières années.

Trois réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) portant sur des thématiques de recherche en sciences du vivant et neuf centres thématiques de recherche et de soins (CTRS)[239] ont été créés entre 2007 et août 2011, auxquelles s'ajoute la fondation de coopération scientifique « Fondation Alzheimer et maladies apparentées ».

Le programme des investissements d'avenir a sélectionné en 2010 et 2011 des projets d'investissements propres au secteur de la biologie et de la santé[240] et des projets en sciences de la vie au sein des appels à

[239] Les trois réseaux thématiques de recherce avancée (RTRA) sont : la Fondation Pierre-Gilles de Gennes pour la recherche (PGGR), l'Ecole des Neurosciences de Paris (ENP), Innovations thérapeutiques en Infectiologie (FINOVI), créés par décrets du 21 mars 2007. Les neufs centres thématiques de recherche et de soins (CTRS) : Voir et Entendre, Centaure, Synergie Lyon Cancer, Neurodis, Recherche Innovation Thérapeutique en Cancerologie, Prem'up, Méditerrannée Infection, Fondamental, Imagine.

[240] Financement de six instituts hospitalo-universitaires (IHU) et de six projets « prometteurs », de deux pôles hospitalo-universitaire en cancérologie (PHUC), et de 70 projets de cohortes (10), infrastructures nationales de biologie et santé (23), démonstrateurs (4), bio-ressources (13), bio-informatique (12), nanotechnologies (8).

projets généralistes (LABEX, EQUIPEX, IRT[241]), pour un montant de près de 1,9 Md€ (en équivalent subvention) jusqu'à 2020. Si les projets, dans leur grande majorité, n'induisent pas la création de nouvelles structures juridiques, la mise en œuvre des instituts hospitalo-universitaires (IHU) s'appuiera sur des fondations de coopération scientifique existantes ou nouvelles[242] créées dans le secteur des sciences de la vie.

L'alliance aura donc des difficultés à exercer son rôle de coordination si de nouvelles structures continuent d'être créées de façon indépendante, avec des moyens publics.

Par ailleurs, les facultés de médecine et les hôpitaux, au sein desquels sont implantées de nombreuses unités de recherche en sciences de la vie, ne sont représentés que par un membre de la conférence des présidents d'université et par un membre de la conférence des directeurs d'hôpitaux. Cette situation peut créer une difficulté d'implication des universités et des CHU au sein de l'Alliance.

2 - Un rôle à affirmer dans l'allocation des moyens

En matière de politique scientifique, la coordination de l'alliance trouve ses limites si elle n'est pas en capacité d'agir davantage sur la programmation des moyens affectés aux différentes thématiques de recherche, qui dépendent aujourd'hui de différentes sources de financement.

Pour que l'alliance puisse jouer un véritable rôle en matière de politique scientifique, il est nécessaire d'établir un dialogue stratégique avec les différents responsables de programme, le directeur général pour la recherche et l'innovation au titre de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIRES), le directeur général de l'organisation des soins pour les crédits relatifs aux missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (MERRI) alloués aux centres hospitalo-universitaires (CHU), ainsi qu'avec l'Agence nationale de la recherche concernant le financement sur projets.

---

[241] Laboratoires d'excellence (LABEX), équipements d'excellence (EQUIPEX) et instituts de recherche technologique (IRT), en particulier l'IRT Bio-aster, seul des 8 IRT retenus qui concerne le secteur de la recherche en sciences de la vie et de la santé.

[242] « A-ICM » (décret du 23 décembre 2011) liée au projet de l'institut hospitalo-universitaire de la Pitié Salpétrière ; « Mix Surg » (décret du 25 novembre 2011) à Strasbourg ; « ICAN » (décret du 25 novembre 2011) ; « Fondation Maladies Rares » (décret du 6 février 2012).

Une meilleure coordination avec la stratégie des associations caritatives devrait être également organisée.

Les instituts thématiques (ITMO) ont réalisé un travail d'état des lieux des forces de recherche des membres de l'alliance. Cependant, aucun outil permettant de définir des indicateurs communs et de tenir à jour la situation et les moyens des unités de recherche n'a été déployé.

Une telle carence met en danger le déploiement d'une politique scientifique cohérente de l'alliance dans la durée et rend impossible le traitement de problèmes de gestion des ressources humaines tels que ceux des personnels contractuels mentionnés supra.

III - Une organisation toujours déficiente

La Cour a déjà souligné à plusieurs reprises les problèmes structurels de la recherche en sciences du vivant. Le rapport public thématique « *La gestion de la recherche dans les universités* » avait critiqué, en 2005, les modalités complexes de gestion des unités mixtes de recherche. En 2007, le rapport public thématique « *La gestion de la recherche dans les sciences du vivant* » constatait l'absence de consolidation de l'ensemble des financements publics alloués au secteur et l'incapacité à faire respecter dans la durée la priorité affichée à ce domaine. Les réformes conduites dans la période récente n'ont pas résolu ces défauts structurels.

A - Une gestion des unités mixtes de recherche toujours aussi compliquée

Tous les laboratoires de recherche de l'Inserm sont mixtes avec, comme partenaires principaux, les universités, les hôpitaux et d'autres établissements de recherche : 66 % des laboratoires sont sous la tutelle de deux établissements, 24 % des unités mixte de recherche sous la tutelle de trois et moins de 10 % de quatre ou plus.

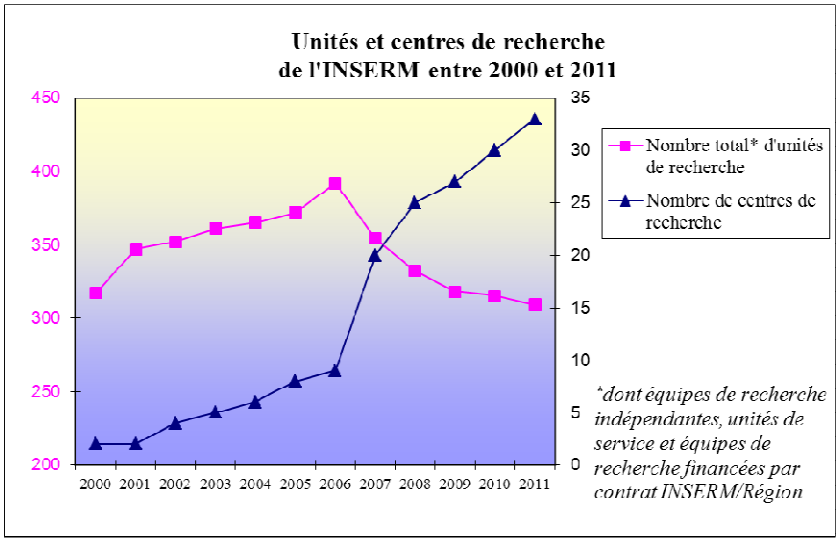
1 - La politique de regroupement des unités de recherche

L'Inserm a engagé, puis cherché à consolider, depuis 2005, une politique d'incitation à la constitution de centres de recherche. Il s'agit de regrouper les forces scientifiques des différents partenaires sur un même territoire pour atteindre une masse critique (les centres de recherche regroupent en général 150 à 300 personnes) et permettre la mutualisation des moyens supports.

Cette politique de site a conduit à la création de 25 nouveaux centres de recherche entre 2005 et 2011. Parallèlement, le nombre d'unités, en augmentation constante depuis 2000, a commencé à décroître après 2006, passant de 392 unités à 309 unités en 2011.

Les nouvelles unités, de taille plus importante, sont davantage partenariales. On dénombre ainsi 37 unités conjointes avec au moins une université et le CNRS, dont 31 avec l'Institut des sciences biologiques, contre 6 en 2008.

Graphique n° 3 : évolution du nombre d'unités et de centres de recherche



Source : Cour des comptes à partir des données Inserm

2 - Des simplifications insuffisantes de la gestion

Toutes les unités de l'Inserm étant mixtes, les moyens financiers et humains affectés par l'Inserm à ses laboratoires ne constituent qu'une partie de leurs moyens.

Même si l'Inserm interroge régulièrement ses laboratoires, l'information sur les ressources humaines et financières globales des unités est loin d'être fiabilisée. Il n'existe pas de dispositifs d'échanges réguliers des données entre les différents partenaires.

Comme la Cour l'a souligné à de nombreuses reprises[243], l'appartenance des laboratoires à plusieurs tutelles entraîne une complexité de la gestion financière liée à l'utilisation de plusieurs systèmes de gestion différents. Il en résulte également une multiplication des actes de gestion administrative en raison de l'absence de coordination des différents processus gérés par les différentes tutelles : modalités de dialogue de gestion, notification des crédits attribués, rapports et comptes rendus d'activités. Enfin, les équipements et les projets immobiliers de l'Inserm sont quasi systématiquement cofinancés par les différents partenaires (CNRS, université, hôpital) et par les collectivités territoriales.

La multiplicité des financeurs est source de délais de coordination accrus et de retards administratifs qui peuvent pénaliser l'activité de recherche. Elle présente également le risque que le désengagement d'un des partenaires fasse échouer le projet d'investissement.

Le rapport d'Aubert d'avril 2008 avait préconisé de limiter à deux le nombre de tutelles d'une unité mixte de recherche et de confier à l'hébergeur de l'unité un mandat de gestion unique[244], pour simplifier les procédures de gestion administrative et financière des unités mixtes de recherche.

Malgré la volonté de l'Inserm de développer la délégation globale de gestion, ce modèle se met en place difficilement. Fondé sur un principe de partage des unités à gérer entre les deux partenaires, il se heurte à différentes difficultés : les moyens administratifs des universités consacrés à la recherche sont moins importants que ceux des délégations régionales de l'Inserm ; les universités sont mobilisées sur d'autres priorités (le passage aux responsabilités et compétences élargies et les réponses aux nombreux appels à projets des investissements d'avenir en 2010). En 2011, seules 16 unités mixtes de l'Inserm bénéficiaient de la délégation globale de gestion, avec les universités de la Méditerranée (Marseille), Paris Descartes, Pierre et Marie Curie (Paris) et Claude Bernard (Lyon).

L'Inserm envisage aujourd'hui de favoriser d'autres moyens de mutualisation, notamment la mise en place de plates-formes de gestion mutualisées. Composées majoritairement de personnels de l'Inserm et de personnels de l'université, ces plates-formes ont vocation à prendre en charge la gestion des unités mixtes communes. En 2011, deux ont vu le

---

[243] Cf. notamment : Cour des comptes, tome II, *Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche*, p. 121-151, in *Rapport public annuel 2011*. Février 2011, p. 1130.

[244] La délégation globale de gestion (DGG) consiste à confier la gestion financière de l'unité mixte de recherche à un seul partenaire, les autres partenaires lui versant leur subvention prévue pour l'unité.

jour pour assurer la gestion de sept unités mixtes de l'Université de Strasbourg et de six unités mixtes de l'Université Paris Diderot. Une autre est à l'étude pour la gestion des laboratoires de l'Université Paris Descartes. Seuls 10 % des laboratoires de l'Inserm bénéficient aujourd'hui de modalités de gestion simplifiée, mais l'Inserm s'est fixé un objectif de 25 % en 2015.

Il paraît en tout état de cause nécessaire de mettre en place, pour les unités, un dialogue de gestion (calendrier, format des demandes de moyens) et un cadre d'indicateurs communs qui assurent le partage entre les tutelles des informations sur les moyens humains et financiers des unités.

Enfin, la reconnaissance par les unités mixtes de la qualité de gestion de l'Inserm devrait encourager le développement d'un nouveau modèle de plates-formes de gestion mutualisée par ses délégations régionales.

B - Une diversité de financements sans vision consolidée

La stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI), adoptée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2009, a placé la santé, le bien-être, l'alimentation et les biotechnologies en première priorité nationale pour la recherche pour répondre à la demande croissante de la société en matière de recherche sur la santé et pour offrir de nouvelles opportunités de développement aux entreprises françaises de ce secteur.

1 - Des financements directs de l'État divers et en forte croissance

Les financements publics de la recherche en science du vivant sont en forte augmentation depuis 2006.

Pour l'État, l'effort budgétaire en faveur de la recherche en sciences du vivant est estimé à 3 Md€ au titre de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIRES) (dont 1,1 Md€ pour la santé, 1,7 Md€ pour les sciences de la vie et 0,3 Md€ pour l'agriculture). Ces financements ont augmenté de 817 M€ entre 2006 et 2011 (soit + 36 %), mais leur part relative dans le budget global de la mission MIRES (22 %) est demeurée stable, voire a enregistré une légère baisse.

Au titre des financements de l'assurance maladie, les dépenses de recherche font partie des crédits de mission d'enseignement, de

recherche, de référence et d'innovation (MERRI)[245] qui s'élevaient en 2010 à 2,68 Md€, soit une augmentation de 437 M€ (+ 19,5 %) depuis 2006. La part du financement de la recherche dans cette enveloppe n'est pas connue précisément. Elle est estimée entre 800 M€ et 1 Md€ par la direction générale de l'offre de soin (DGOS) du ministère de la santé[246]. Dans sa réponse à la Cour au titre du contrôle de l'Inserm, cette direction a insisté sur la nécessaire amélioration de la gestion budgétaire de ces crédits, en particulier pour une meilleure transparence du mode de calcul en lien avec des indicateurs de performances.

Au titre des financements extrabudgétaires mis en place, l'État a apporté 80 M€ en dotation aux fondations de coopération scientifique créées depuis 2007 dans le secteur des sciences de la vie et de la santé. Le programme des investissements d'avenir, lui aussi extra-budgétaire, consacre, pour les prochaines années, une part importante de son enveloppe à ce secteur tant en recherche fondamentale qu'en matière d'innovation. Une estimation des résultats des appels à projets des investissements d'avenir montre un engagement de 1,9 Md€, soit un flux annuel d'environ 200 M€ sur 9-10 ans.

2 - Des dépenses fiscales favorisant le financement de la recherche

La recherche en sciences du vivant bénéficie également d'une forte croissance des dépenses fiscales sur la période, portée par les dispositifs existants (réforme du crédit d'impôt recherche, aides à l'innovation, défiscalisation des dons aux associations). Selon le ministère chargé de la recherche, l'industrie pharmaceutique est le deuxième secteur bénéficiaire du crédit impôt recherche (CIR), derrière l'industrie électrique et électronique, avec 15,7 % des dépenses déclarées totales, soit 2,66 Md€, et 13,1 % du montant du CIR, soit près de 620 M€ en 2009.

---

[245] Ces crédits sont alloués aux centres hospitaliers universitaires au titre de leur participation aux missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation. Ils représentent en moyenne 9 à 10 % des recettes du budget principal et 13 à 14,7 % pour les cinq premiers d'entre eux. Leur répartition est relativement dispersée, car en dehors de l'AP-HP qui en reçoit le tiers, plus de la moitié des crédits restants sont alloués à 23 centres hospitaliers universitaires. Dans son rapport de septembre 2011 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour a consacré un chapitre au financement des centres hospitaliers universitaires (p. 229 à 258), et a recommandé, après analyse des financements jusqu'à 2009, « d'être nettement plus sélectif dans l'attribution des financements [...] MERRI en s'appuyant sur des indicateurs de performance portant sur l'activité et la qualité de la recherche ».

[246] Seule la part des crédits dédiés au programme hospitalier de recherche clinique (PHRC), soit environ 70 M€, est intégrée au calcul de la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) par le ministère chargé de la recherche.

La forte mobilisation du secteur associatif pour la recherche biomédicale sur la période en fait aujourd'hui un acteur incontournable du financement. Les quatre principales associations représentent un financement annuel d'environ 170 M€ pour la recherche.

3 - Une consolidation budgétaire inexistante

La Cour avait recommandé dans son rapport public thématique de 2007 de « compléter la programmation pluriannuelle de l'effort de recherche prévue par la loi de programme pour la recherche, par sa déclinaison indicative par secteurs scientifiques, afin de déterminer et de suivre les priorités nationales de recherche ». Si les documents budgétaires répartissent les crédits destinés à la recherche par grand domaine, la vision présentée repose sur des clés de répartition peu en prise avec la réalité, et elle est loin de couvrir l'ensemble de l'effort de recherche.

Aujourd'hui encore, l'État manque d'une vision globale des moyens mis en œuvre, du fait de la multiplication des structures de financement et des dispositifs. Cette situation regrettable compromet les capacités de pilotage stratégique de la recherche dans ce secteur pourtant jugé prioritaire.

Il est essentiel de suivre l'ensemble des crédits concourant à la recherche en sciences de la vie, et notamment les crédits destinés à la recherche clinique (crédits de l'assurance maladie) et les dépenses fiscales.

C - Une priorité aux sciences du vivant moins affirmée que dans d'autres grands pays

Compte tenu de la spécificité des différents systèmes d'organisation et de financement de la recherche, les comparaisons internationales ne peuvent pas être réalisées sur des périmètres identiques.

Il est néanmoins possible d'effectuer des rapprochements avec les grandes tendances observées aux États-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni.

1 - Aux États-Unis, premier acteur mondial, un effort prioritaire en faveur de la recherche en sciences du vivant

Les États-Unis occupent la première position dans le secteur des sciences de la vie et de la santé. La stratégie nationale de recherche mise

en place par l'administration américaine accroît en priorité la recherche fondamentale civile.

En valeur absolue, le budget des *National Institutes of Health (NIH)*, principale agence nationale pour la recherche biomédicale, représente près de dix fois celui de la France. Après une très forte croissance de plus de 14 % par an entre 1998 et 2003 (le budget a doublé sur la période, passant de 13,67 Md$ en 1998, soit 12,3 Md€, à 27,17 Md$ en 2003, soit 24,2 Md€), le budget des NIH connaît une croissance plus modérée depuis lors. Sur la période 2006-2010, il a augmenté de 9,4 %, correspondant à près de 2,7 Md$ (2 Md€). Il est en légère baisse depuis 2010.

Au-delà de leur budget récurrent, les NIH ont joué un rôle majeur dans le cadre du plan de relance américain de février 2009 *(« American Recovery and Reinvestment Act »).* Ils ont été dotés de 10,4 Md$ (7,5 Md€), soit 13,2 % de l'enveloppe consacrée aux secteurs de l'éducation, de la formation et de l'emploi, pour soutenir des projets et des grandes infrastructures de recherche.

2 - Au Royaume-Uni, des financements publics en croissance et un secteur caritatif très développé

Au Royaume-Uni, le financement public est assuré par le ministère de la recherche via les *Research Council* : *Medical Research Council (MRC)* pour la recherche biomédicale (environ 750 M£, soit 850 M€, en augmentation de 45,5 % entre 2005-2006 et 2009-2010) et *Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC)* pour la biologie (environ 340 M£, soit 385 M€, en augmentation de 26 % sur la période).

S'agissant de la recherche clinique, le financement est assuré par le ministère de la santé et est alloué au *National Institute for Health Research (NIHR)*, créé en 2006 (doté de plus de 920 M£, soit 1 040 M€, en 2010).

Depuis 2007, une coordination des financements du *Medical Research Council* et du *National Institute for Health Research* a été mise en place. Elle est assurée par *l'Office for Strategic Coordination of Health Research* (*OSCHR*, Agence pour la coordination stratégique de la recherche en santé), qui joue le rôle d'intermédiaire entre le ministère des finances et les opérateurs de la recherche, notamment en soumettant à ce ministère une demande de budget commun pour le *Medical Research Council* et le *Department of Health*, compétent pour l'Angleterre uniquement.

Ce budget global est le seul qui ait été augmenté en 2010, alors que tous les autres secteurs des services publics ont connu des réductions budgétaires drastiques.

Le secteur privé à but non lucratif, composé d'organisations appelées *charities* (associations caritatives, fondations, etc.), est très développé et finance la recherche biomédicale de manière substantielle. En 2010-2011, la totalité des membres de l'*Association for Medical Research Charities* (AMRC, Association pour les organisations à but non lucratif soutenant la recherche médicale) ont dépensé plus de 1,2 Md£, soit 1,4 Md€, en recherche-développement biomédicale, ce qui correspond à une fois et demie le budget du *Medical Research Council*. Les deux plus importantes *charities* sont le *Wellcome Trust* (678 M£, soit 800 M€) et le *Cancer Research UK* (324 M£, soit 380 M€).

Par ailleurs, une des spécificités du Royaume-Uni est la présence d'un fort secteur industriel : 61 % de la recherche et du développement en santé au Royaume-Uni est financé par le secteur privé ; les industries de la santé basées au Royaume-Uni représentent 27 % des dépenses totales de recherche et développement du pays (données 2009). Elles contribuent donc fortement à la croissance et à la création de richesse du pays.

3 - En Allemagne, une recherche et développement publique en forte croissance, avec une priorité donnée au secteur santé

Pour l'Allemagne, il est difficile d'estimer de façon précise le financement accordé à la recherche en sciences de la vie et de la santé, car une partie importante du budget est apportée par les Länder et n'est pas consolidée dans le budget du ministère de la recherche.

Il ressort d'une analyse de l'évolution du budget de la principale agence de moyens pour les universités, la *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)*, que celle-ci a consacré à ce secteur des financements croissants entre 2004 et 2010 : 766,9 M€, soit 39,1 % de son budget, étaient ainsi consacrés à la recherche en sciences de la vie en 2010, contre 606,5 M€ (38,7 % de son budget) en 2007 et 482,3 M€ en 2004.

Les instituts des quatre grands organismes impliqués dans la recherche en santé en Allemagne (Communauté des centres de recherche Helmoltz, Société Max-Planck, Société Fraunhofer, Société Leibniz) représentent un budget global de 1,6 Md€ (en 2010).

Le ministère fédéral de l'éducation et de la recherche (BMBF) allemand a lancé en 2010 une série d'initiatives pour structurer ce secteur,

à travers un programme-cadre qui prévoit d'y investir plus de 1 Md€ en 2011 et plus de 5,5 Md€ pour la période 2011 à 2014.

4 - En France, un effort réel mais à relativiser

Il ressort de ce rapide examen que les pays les plus productifs dans la recherche en sciences de la vie et de la santé ont affirmé une priorité très marquée pour ce secteur sur la période 2005-2010. Les budgets du *Medical Research Council (MRC)* anglais et des sciences de la vie de la *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)* allemande ont augmenté de plus de 10 % par an jusqu'à 2010.

En France, le budget consacré aux sciences du vivant dans la mission budgétaire interministérielle « recherche et enseignement supérieur » a augmenté en moyenne de 7,2 % par an, mais sa part relative dans les dépenses de recherche est restée stable, voire accuse une légère baisse.

Par ailleurs, malgré le développement du financement issu de la générosité publique en France, les fonds apportés par les associations et fondations restent bien moins importants qu'au Royaume-Uni. Enfin, le programme cadre allemand prévoit plus de 5,5 Md€ d'investissement sur cinq ans pour ce secteur, soit largement plus que la part consacrée spécifiquement aux sciences du vivant dans le programme des investissements d'avenir (1,9 Md€ sur dix ans), même si une priorité importante a été accordée aux sciences du vivant dans ce programme.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2005, la place de l'Inserm dans la recherche en sciences du vivant s'est renforcée et l'institut a joué un rôle majeur dans la création et la structuration de la première « alliance ».

L'alliance AVIESAN a apporté un cadre de discussion et de coordination des principaux acteurs publics de la recherche en sciences du vivant, qui a permis de renforcer la visibilité, la cohérence et la réactivité de la recherche française. C'est un progrès notable depuis les recommandations du rapport public thématique de la Cour en mars 2007.

Cependant, le rôle, à terme, de l'alliance dans la programmation des moyens au sein du secteur, ainsi que dans l'intégration des nouvelles structures, reste à clarifier. Ses outils de pilotage, dont notamment la consolidation d'indicateurs partagés, restent à construire.

Le contrôle de l'Inserm a révélé plusieurs difficultés nouvelles, conséquences des évolutions de la politique publique de la recherche, qui s'ajoutent aux problèmes structurels préexistants.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

1. *clarifier les procédures impliquant les différents acteurs de la recherche en sciences de la vie et de la santé (ministères, alliance, Agence nationale de la recherche, opérateurs de recherche) afin d'assurer :*
   - *la définition des priorités stratégiques de recherche ;*
   - *la programmation des appels à projets et la cohérence des financements accordés avec les priorités stratégiques ;*
   - *la coordination opérationnelle des différents acteurs de recherche ;*
2. *préserver la dynamique positive de valorisation de la recherche biomédicale portée par Inserm Transfert ;*
3. *doter l'État d'une vision globale des moyens publics dédiés à la recherche dans le secteur des sciences du vivant ;*
4. *définir et mettre en œuvre les processus et les outils de gestion administrative communs pour les unités mixtes et créer les indicateurs permettant de suivre l'ensemble des moyens humains et financiers des unités ;*
5. *réexaminer les règles attachées au recrutement et à la gestion des personnels financés par les contrats de recherche.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	294
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	296
Président-directeur général de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)	300

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La Cour constate que depuis 2005, la place de l'INSERM dans la recherche en sciences du vivant s'est renforcée et que l'Institut a joué un rôle majeur dans la création et la structuration de l'alliance AVIESAN, qui a permis de renforcer la visibilité, la cohérence et la réactivité de la recherche française.

Elle considère néanmoins que, si AVIESAN constitue une avancée sur le plan de la stratégie et de la définition de la politique scientifique, sa capacité de coordination est compromise par la multiplication des structures de recherche créées au cours des dernières années, ce qui ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle dans la programmation des moyens qui dépendent aujourd'hui de différentes sources de financement.

Elle s'interroge également sur la capacité de l'alliance à mener une politique scientifique cohérente, sans disposer d'indicateurs partagés portant sur les ressources humaines et les financements.

La Cour formule en conséquence cinq recommandations, qui appellent, de ma part, les observations suivantes.

S'agissant de la clarification des procédures impliquant les différents acteurs de la recherche en sciences de la vie et de la santé, je rappelle que la stratégie nationale de recherche et d'innovation est élaborée par l'Etat qui assure le suivi de sa mise en œuvre et veille à la cohérence des financements accordés par rapport aux priorités stratégiques retenues.

L'affirmation d'un Etat stratège, capable de définir les grandes orientations de l'évolution du système et de répartir les ressources en fonction de grands objectifs, a conduit à améliorer les instruments de coordination des forces de recherche à travers :

- les alliances pour la coordination organismes-universités et la programmation ;

- les groupes interministériels qui associent les ministères techniques, les alliances et l'ANR sur des sujets précis : construction de l'espace européen de la recherche, stratégie internationale, innovation.

Dans ce cadre, la création de l'alliance AVIESAN avec trois missions prioritaires (accroître la coordination inter-organismes, proposer une programmation pluriannuelle au Gouvernement et aux agences de financement dans son champ d'action, produire une vision stratégique fondée sur un état des lieux des forces et faiblesses du dispositif national), a permis d'améliorer le pilotage global du secteur par le ministère.

En effet, même si le paysage de la recherche publique en France reste caractérisé par le morcellement de son organisation, tant en ce qui concerne

ses opérateurs que ses structures de financement, l'alliance, structure souple et sans personnalité morale, assure ainsi un rôle primordial pour décliner les orientations stratégiques élaborées sous l'égide de l'Etat en axes prioritaires de programmation et en une coordination renforcée entre les différents acteurs.

Enfin, les relations entre l'Agence nationale de la recherche (ANR) et l'alliance sont régies par un accord de collaboration ANR-AVIESAN signé en 2010. L'agence s'appuie sur les directeurs des Instituts thématiques multi-organismes, qui siègent au sein de ses comités sectoriels, pour bâtir sa programmation annuelle et pluriannuelle.

Il faut aujourd'hui aller plus loin dans la coordination opérationnelle des différents acteurs de la recherche, tout en remédiant à la complexité d'ensemble du dispositif.

Une des propositions des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche que je souhaite retenir prévoit l'élaboration d'« un agenda stratégique» déterminé par les grands défis sociétaux et de civilisations (transition énergétique, vieillissement de la population, maladies émergentes, économie numérique, etc.) et comportant des objectifs au service de la compétitivité et du redressement productif du pays.

Cet agenda, qui sera établi en impliquant les organismes de recherche et les universités dans le cadre des alliances nationales, en liaison avec les partenaires socio-économiques, servira notamment de base à la programmation de 1'ANR.

Quant à la dynamique positive de valorisation de la recherche biomédicale, portée par INSERM Transfert, que la Cour souhaite voir préservée, je rappelle qu'INSERM Transfert a acquis, depuis sa création en 2007, un excellent niveau de professionnalisation dans le transfert et la maturation. La société a mis en place, en 2009 et 2010, un fonds propre de maturation et 4 M€ ont été engagés pour financer 40 projets, avec des résultats prometteurs. Pour la première année en 2011, soit 5 ans après sa création, la société a atteint 1'équilibre financier.

Cependant, l'ensemble du dispositif de maturation et de transfert en France reste sous dimensionné, et il semble opportun de le renforcer. La création des SATT vise précisément à accroître la capacité de maturation considérée comme un verrou dans le processus de valorisation en France. L'INSERM est d'ores et déjà actionnaire des SATT Conectus Alsace, Ile-de-France Innov et Paca Corse et s'est engagé à établir des coopérations « gagnantes » avec ces nouveaux acteurs au travers de sa filiale INSERM Transfert.

Dans la mesure où les SATT sont dotées de fonds importants dédiés à la maturation, leur mise en place ne doit pas affecter la dynamique de

valorisation de la recherche biomédicale d'INSERM Transfert, mais plutôt la soutenir, moyennant une articulation de ces deux types d'opérateurs.

Il importe enfin de rappeler qu'INSERM Transfert a une délégation de service public de la part d'INSERM. L'articulation entre les opérateurs prévoit que l'ensemble des projets soumis à maturation dans le cadre des unités de l'INSERM sont, dans un premier temps, examinés par la SATT. INSERM et la SATT discutent ensuite de la structure la mieux positionnée, la SATT ou INSERM Transfert, pour assurer la maîtrise d'œuvre de la maturation. Cette organisation, préconisée par l'INSERM lui-même, laisse toute la place à INSERM Transfert pour déployer sa stratégie de développement de fonds d'investissement.

Il est toutefois indéniable que la politique de transfert et d'innovation se caractérise par l'existence d'un grand nombre de structures et de dispositifs qui n'ont pas été toujours pensés de manière globale et cohérente. En outre, les dispositifs de financement couplés à ces structures sont de nature et d'origine diverses (collectivités territoriales, Etat, Europe) et n'agissent pas en synergie.

Il y a en conséquence un enjeu manifeste à faire évoluer ce paysage dans le sens d'un système cohérent, simple, inscrit dans une logique de décentralisation et porté par des opérateurs pleinement intégrés aux écosystèmes locaux, plus efficace en matière d'impact économique et accessible aux entreprises, en premier lieu aux PME et ETI.

J'ai en conséquence proposé au Premier ministre d'inscrire la politique de transfert et d'innovation parmi les politiques publiques devant être évaluées dans le cadre du chantier de modernisation de l'action publique et confié à un groupe d'experts, co-présidé par M. Pierre TAMBOURIN, directeur général du Génopole et M. Jean-Luc BEYLAT, Président de Alcatel-Lucent Bell Labs France, le soin de procéder à une évaluation de ses structures et dispositifs afin de me proposer une feuille de route de transformation.

Leurs conclusions sont attendues pour le mois de mars 2013.

Par ailleurs, vous regrettez l'absence d'une vision globale des moyens publics concourant à la recherche en sciences de la vie, compromettant les capacités de pilotage stratégique de la recherche dans ce secteur jugé prioritaire.

Pour ce qui est des moyens qui relèvent de la Mission interministérielle de la recherche et de l'enseignement supérieur (MIRES), le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures 2013 (« Jaune budgétaire ») intègre une présentation de la répartition annuelle des crédits recherche qui relèvent de cette mission par objectifs socio-économiques. Il souligne, qu'en 2012, l'objectif « Sciences du vivant » absorbe près de 22 % de ces crédits, soit un montant de 2,8 Md€ sur

un budget consolidé de 14,1 Md€. 49 % de ces crédits sont orientés vers les sciences de la vie (sciences agronomiques et alimentaires, biologie et science médicale), 40 % vers la protection et l'amélioration de la santé et 10 % vers la production et les technologies agricoles.

Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) concentrent 53 % des recherches dans ce domaine, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont le CEA 10 %.

Par ailleurs, des crédits ont été mis en place dans le cadre des investissements d'avenir pour financer l'action « Santé et biotechnologies » du programme « Projets thématiques d'excellence » ayant des implications directes dans le domaine des sciences du vivant, de la thérapie génique, de la nano-médecine, du diagnostic médical et de l'imagerie médicale. Au 31 août 2012, 70 projets, parmi lesquels figurent des projets portés par les opérateurs de recherche (INSERM, CEA, CNRS), et les fondations (Institut Pasteur, Institut Curie), ont été retenus et financés pour un montant de 437,3 M€ de dotations consommables et de 1,1 Md€ de dotations non consommables. Les crédits délégués à ces établissements font l'objet d'une traçabilité particulière dans leur budget et d'une restitution spécifique dans le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir. Un même dispositif de suivi est mis en place pour les opérateurs de l'enseignement supérieur.

Ces différentes approches assurent, sous des aspects complémentaires, une traçabilité complète et détaillée du financement du secteur des sciences de la vie par mon département ministériel.

En ce qui concerne la définition des processus et des outils de gestion administrative communs pour les unités de recherche et la création d'indicateurs de suivi de leurs moyens, l'INSERM mène, comme le souligne la Cour, une politique active en matière de simplification de la gestion des unités de recherche sous multi-tutelle.

L'objectif de l'Institut, soutenu par mon ministère, est de poursuivre une politique de diffusion de la délégation globale de gestion (DGG) et de création de plates-formes de gestion. Cet objectif doit toutefois non seulement s'accompagner d'un dialogue et d'études de faisabilité avec les partenaires universitaires, mais aussi prendre en compte les délais nécessaires et les difficultés qui ne sauraient être minorées : création d'une unité budgétaire recherche, délégation de signature au directeur d'unité, désignation du pouvoir adjudicateur, transparence des informations, modalités de dialogue de gestion, etc.

Dès lors, plusieurs pistes complémentaires doivent être poursuivies.

En premier lieu, l'INSERM doit s'attacher à développer les actions de simplification de la gestion des unités mixtes de recherche (UMR) avec ses principaux partenaires. En effet, cinq partenaires concentrent 50 % de l'activité des UMR de l'INSERM (universités Pierre et Marie Curie, René Descartes, Denis Diderot, Paris-Sud et site de Lyon) et 11 partenaires, 80 % de cette activité. Parallèlement, les plates-formes de gestion, sur le modèle de celle expérimentée par l'institut avec l'université Paris Denis Diderot, peuvent représenter une étape préalable à la DGG.

Comme le préconise l'IGAENR dans son rapport d'audit sur les fonctions support, cette approche n'exclut pas que l'INSERM mène, avec ses partenaires, une réflexion pour expérimenter des services de supports communs en région. Cette démarche a déjà été engagée à Lille, où la délégation régionale Nord-Ouest partage ses locaux avec la direction de la recherche clinique et de l'innovation (DRCI) du CHRU et le cancéropôle Nord-Ouest permettant des mutualisations de fonctions, notamment en matière de gestion des projets de recherche. L'INSERM proposera par ailleurs au CNRS que la délégation régionale Nord-Ouest de l'INSERM prenne en charge la gestion des unités CNRS de ce périmètre géographique pour les thématiques santé et biologie.

Enfin, et de manière complémentaire, la simplification de la gestion des unités de recherche doit également s'appuyer sur les efforts à mener en matière d'interopérabilité des systèmes d'information.

Ces travaux sont conduits dans le cadre des démarches de mutualisation engagées par l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), qui a fait du système d'information sur la recherche une de ses priorités. Ils visent la mise en place d'un système de gestion unique des moyens financiers des unités mixtes de recherche, de suivi des activités et de définition de règles de gestion partagées.

Lors de son assemblée générale de décembre 2012, l'AMUE a adopté de nouveaux statuts, qui font de l'Etat un de ses membres à part entière disposant de deux sièges au conseil d'administration et qui réservent un siège de ce conseil aux organismes de recherche.

Parallèlement, la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques, service commun à la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle et à la direction générale pour la recherche et l'innovation, a finalisé le répertoire national des structures de recherche, qui constituera l'ossature des dispositifs de gestion et d'aide au pilotage. Cet outil servira tout à la fois à structurer le système d'information développé par l'AMUE et partagé entre le ministère et les organismes de recherche, à référencer les travaux d'évaluation conduits par les instances compétentes et à nourrir les indicateurs, notamment

territorialisés, que le ministère élabore dans le cadre des futurs contrats de site.

Enfin, pour ce qui concerne le réexamen des règles attachées au recrutement et à la gestion des personnels financés par les contrats de recherche, je confirme les termes de la réponse au référé que je vous ai adressée le 23 octobre dernier.

J'y indiquais, d'une part, que le rééquilibrage, dès 2013, des crédits ANR consacrés aux appels à projets vers les dotations récurrentes des organismes de recherche tout comme la réduction du recours au personnel contractuel dans les projets ANR devraient, à l'avenir, limiter l'augmentation des recrutements de contractuels financés sur ressources propres (le conseil d'administration de l'ANR du 12 novembre 2012, qui a arrêté la programmation 2013 de l'agence, a ainsi décidé que le montant alloué au financement de CDD dans chaque projet serait abaissé à 30 % de l'effort hommes/mois total, avec pour objectif d'augmenter l'implication des chercheurs permanents sur chaque projet et de maîtriser le recours aux emplois contractuels tout en maintenant un effort important pour l'accueil de doctorants et de post doctorants) et, d'autre part, que mon ministère réunit désormais les organismes de recherche de façon régulière, dans ce même objectif, afin d'harmoniser leurs politiques de ressources humaines et de diffuser les meilleures pratiques en ce domaine.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

La recherche en sciences du vivant est une priorité qui a bénéficié d'un effort financier important ces dernières années. Si cet effort s'est accompagné de résultats et de réformes globalement satisfaisants, la Cour constate, à juste titre, que certaines de ces réformes ne sont pas encore achevées.

C'est pourquoi, dans le cadre de l'exercice de tutelle sur l'établissement, mes services s'attacheront à suivre la mise en œuvre des recommandations de la Cour, notamment le renforcement du rôle de coordination d'Aviesan, la clarification de la politique de valorisation de l'INSERM vis-à-vis des sociétés d'accélération des transferts de technologie et la poursuite de la rationalisation de la gestion des unités mixtes de recherche.

Enfin, je ne peux que partager la recommandation de la Cour visant à doter l'État d'une vision consolidée des moyens publics consacrés à la recherche en sciences du vivant.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ ET DE LA RECHERCHE MÉDICALE (INSERM)

Le chapitre relatif à l'activité et à la performance scientifiques de l'Inserm n'appelle pas de commentaire particulier de ma part.

Concernant l'alliance Aviesan, la Cour souligne son rôle en matière de coordination, rappelant que l'alliance et les instituts thématiques multi-organismes qui en forment la base scientifique, constituent des espaces de dialogue, d'animation des communautés scientifiques et de concertation entre institutions sans création de nouvelle structure juridique. Cette absence de structuration juridique répond à une volonté partagée des membres d'Aviesan et sera maintenue dans l'avenir.

La Cour a relevé les apports d'Aviesan en matière de stratégie scientifique, d'animation et de mobilisation des communautés, de coordination entre les principaux acteurs de la recherche en sciences du vivant, de réactivité en matière d'expertise et de partenariats avec les industriels ou au niveau international. Je crois utile d'insister sur l'importance du rôle joué par la Conférence des présidents d'universités et la Conférence des directeurs généraux de CHU au sein de l'alliance. Ces deux instances constituent en effet des relais essentiels dans la coordination entre les opérateurs nationaux que constituent les organismes de recherche et les opérateurs locaux que sont les universités et les hôpitaux. Cette coordination se traduit par des actions très concrètes en matière politique de site et d'élaboration de stratégies partagées. L'intervention des instituts thématiques multi-organismes, située très en amont de la phase de contractualisation entre établissements, permet en effet de construire conjointement une vision partagée des enjeux et des priorités scientifiques. C'est le sens des très nombreuses rencontres sur site réalisées depuis la création d'Aviesan, associant sur un site donné les différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche impliqués dans les sciences de la vie et de la santé ainsi que les différentes parties prenantes concernées, au premier rang desquelles les collectivités locales. La Cour relève d'ailleurs un effet essentiel de cette coordination sur site pour la gestion des unités mixtes en notant que « l'Inserm, le CNRS et certaines universités ont mis en œuvre, pour les unités créées en 2012, une coordination des moyens attribués par chacun, ce qui permet un meilleur pilotage global des forces de recherche ». Nous souscrivons pleinement à ce constat. Ces dialogues stratégiques, permettant d'examiner en début de contrat quinquennal avec les différentes tutelles concernées, les objectifs et besoins exprimés par chaque directeur d'unité sont depuis 2012 réalisés de manière systématique avec les partenaires universitaires et les autres partenaires de mixité.

Concernant les moyens de l'alliance, la Cour note que « les dépenses réalisées par Aviesan sont limitées ». Cela correspond à la volonté des membres d'Aviesan d'inscrire leurs propres actions dans le cadre de la coordination et des priorités définies conjointement par l'alliance, sans pour autant lui déléguer des moyens spécifiques. Je tiens par ailleurs à préciser que les 7 M€ consacrés par l'Inserm aux actions d'Aviesan ne constituent pas des dépenses supplémentaires : ces financements correspondaient à des actions préexistantes de l'Inserm (appel à projets de recherche translationnelle, mesures incitatives en matière de santé publique notamment) que la création de l'alliance a permis d'ouvrir à d'autres partenaires. En matière de crédits d'animation scientifique, la même logique a conduit, lors de la création de l'alliance et des instituts thématiques multi-organismes, à la suppression à l'Inserm d'une direction du siège, le Département de l'animation et des partenariats scientifiques, et au redéploiement de ses moyens au profit des instituts thématiques.

Il en résulte qu'Aviesan n'est pas une structure, n'a pas de personnalité morale et ne dispose pas de budget propre et j'y tiens d'autant plus que cela montre qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle structure pour répondre aux besoins de coordination attendus par les chercheurs.

A propos des effectifs contractuels, l'analyse, pertinente, de la Cour n'appelle pas de commentaire particulier et l'Inserm mettra en œuvre les recommandations formulées. Nous ne pouvons que confirmer les engagements pris en matière d'amélioration des pratiques (notamment la charte pour le recrutement et le suivi des personnels non titulaires), au-delà des actions mises en œuvre dans le cadre de la loi du 12 mars 2012 et des actions décidées par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche pour mieux réguler le recours aux CDD dans les laboratoires tout en répondant aux exigences de compétitivité internationale.

En matière de gestion des unités mixtes, la Cour estime que « la reconnaissance par les unités mixtes de la qualité de gestion de l'Inserm devrait encourager le développement d'un nouveau modèle de plates-formes de gestion mutualisée par ses délégations régionales ». L'action menée avec l'université Paris-Diderot démontre que ce type de mutualisation constitue une réelle simplification pour la gestion des unités, avec un seul système d'information et procure une visibilité des moyens aux partenaires de mixité avec un copilotage de la plate-forme de gestion par les établissements de tutelles. L'extension de cette formule a permis d'atteindre fin 2012 une quarantaine d'unités en gestion simplifiée.

Sur la valorisation de la recherche, la Cour met en exergue les difficultés liées à la gestion de la propriété intellectuelle pour les unités mixtes de recherche et rappelle les avancées du décret du 10 juin 2009 relatif à la gestion de la propriété entre personnes publiques. Je tiens à cet égard à rappeler un apport majeur d'Aviesan, avec l'adoption de la Charte du

mandataire unique, qui porte, au-delà de la gestion de la propriété intellectuelle, sur la négociation des contrats et des partenariats avec les industriels.

La Cour souligne les performances positives d'Inserm Transfert, tant en matière de compte d'exploitation de la société qu'en matière d'établissement de partenariats stratégiques pour l'Inserm, performances que les derniers résultats sur l'année 2012 viennent de confirmer.

L'Inserm partage les interrogations de la Cour relatives au positionnement des sociétés d'accélération du transfert de technologie. La Cour note que « la stratégie de l'Inserm est de devenir actionnaire des sociétés et d'établir avec elles des partenariats, dont les modalités pourront évoluer au cours du temps, au rythme de la montée en puissance de celles-ci ». On ne pourrait plus justement résumer notre position. En devenant actionnaire des SATT, l'Inserm a souhaité s'inscrire pleinement dans une dynamique de renforcement de la maturation et de soutien à l'innovation et favoriser l'émergence de projets innovants à partir des unités de recherche. Celles-ci étant par définition mixtes avec les partenaires universitaires, il est naturel que les stratégies de valorisation soient partagées.

2

Les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) : un développement à réguler

PRESENTATION

La Cour et les chambres régionales des comptes ont examiné la gestion des écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG), établissements de formation dépendant d'une chambre de commerce et d'industrie, reconnues par l'État et habilitées à délivrer un diplôme de master, visé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche conférant le grade de master[247].

Contrairement aux universités, qui sont sous l'unique tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces écoles sont placées sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances, au titre de ses compétences sur les services des chambres de commerce et d'industrie, et sous celle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au titre de la délivrance des diplômes.

Ces écoles jouent un rôle important aux côtés des universités dans le paysage français de l'enseignement supérieur de la gestion. Au nombre de 27, dont 18 ont fait l'objet du contrôle de la Cour et des chambres régionales, elles formaient, en 2011, plus de 135 000 étudiants

---

[247] **Liste des chambres régionales ayant participé à l'enquête et des écoles contrôlées**
Aquitaine, Poitou-Charentes : Bordeaux Ecole de Management, ESCM Tours-Poitiers, ESC Pau ;
Auvergne, Rhône-Alpes : ESC Clermont, Grenoble Ecole de Management, Ecole de Management de Lyon ;
Basse-Normandie, Haute-Normandie : Ecole de Management de Normandie, Rouen Business School ;
Bourgogne, Franche-Comté : Groupe ESC Dijon-Bourgogne ;
Bretagne : ESC Rennes ;
Champagne-Ardenne, Lorraine : Reims Management School ;
Île-de-France : Advancia-Negocia, ESCP Europe, Groupe ESSEC, HEC ;
Languedoc-Roussillon : Groupe Sup de Co Montpellier ;
Midi-Pyrénées : Groupe ESC Toulouse ;
Nord-Pas-de-Calais, Picardie : Groupe Sup de Co Amiens Picardie.

(formations initiales et continues) et représentaient un tiers des effectifs des étudiants en gestion de niveau bac +4 et +5.

Préparant les élèves à exercer leur métier dans le contexte de la mondialisation des échanges commerciaux et financiers, ces écoles donnent une priorité de plus en plus forte à l'internationalisation des cursus et à leur position dans les classements internationaux ; un tel objectif les a conduites à chercher à élever le niveau académique des formations délivrées et de leurs activités de recherche. Cette stratégie a été couronnée de succès, incontestables pour certaines d'entre elles, moins pour d'autres.

Ces mutations ont été financées pour l'essentiel par un accroissement significatif des ressources propres et, notamment, des frais de scolarité des élèves. Conduite sans régulation active de l'État, cette évolution entraine des conséquences, mal maîtrisées, sur l'égalité d'accès des jeunes à mérite équivalent à ces filières, sur la gouvernance et la solidité, à terme, des projets des diverses écoles, ainsi que sur les modalités d'accréditation des diplômes proposés.

La Cour avait déjà noté, à la suite d'une enquête sur les écoles supérieures de commerce et les écoles d'ingénieurs en 2002, l'absence de cohérence et de détermination de la fonction de pilotage, de contrôle et de régulation des écoles, du fait de la double tutelle.

L'enseignement supérieur de la gestion en France

Universités, instituts d'administration des entreprises (IAE), instituts universitaires de technologie (IUT) et grandes écoles publiques et privées se partagent l'enseignement des sciences de gestion. Originellement créées par les chambres de commerce et d'industrie au XIXème siècle, les formations en gestion en France sont entrées dans les universités au milieu du XXème siècle avec l'apparition des IAE. De plus en plus d'étudiants sont inscrits dans des formations en gestion, soit environ 15 % des effectifs de l'enseignement supérieur.

Les grandes écoles de commerce sont d'une forte hétérogénéité. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche classe les ESCG en trois groupes. Les écoles du groupe I sont habilitées à délivrer au moins un diplôme agréé par le ministère ; les écoles du groupe II sont reconnues par l'État, mais leurs diplômes ne sont pas agréés ; enfin les écoles du groupe III ne sont pas reconnues et leurs diplômes ne sont pas agréés.

En 2009-2010, 84 écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) sont reconnues et habilitées à délivrer un diplôme. La catégorie des écoles consulaires étudiées dans l'enquête de la Cour et des chambres régionales représente 27 écoles, dont 18 ont été contrôlées par les chambres régionales des comptes. Toutes appartiennent au groupe I.

Les écoles ont développé une offre diversifiée de cursus, diplômant ou non, en formation initiale ou continue, en France et à l'étranger. Les étudiants du programme « Grande école », qui délivre le diplôme de master (bac + 5), constituent 38 % des effectifs formés et le cœur de l'activité des grandes écoles. Organisé pour former des cadres managériaux de haut niveau grâce à un cursus à la fois long et sélectif, il se distingue des programmes post-bac et post-graduate de type mastère spécialisé ou MBA.

L'admission au programme « Grande école » s'effectue sur concours et est ouverte aux candidats issus des classes préparatoires ou en admission parallèle parmi les étudiants titulaires d'un bachelor (bac + 2 selon les écoles).

I - Les mutations de la filière

A - L'internationalisation des cursus

Les systèmes de recherche et d'enseignement supérieur n'échappent pas au processus de globalisation de l'économie dans son ensemble. Les accords de Bologne et la procédure Erasmus ont eu un effet stimulant sur la mobilité des étudiants européens. Les systèmes de formation nationaux deviennent compatibles et laissent place à un marché unique des programmes d'enseignement supérieur.

Dans ce contexte, la dimension internationale représente de surcroît pour les élèves des écoles de commerce et de gestion un axe de compétence à acquérir à part entière. L'internationalisation des enseignements est devenue un objectif incontournable et prioritaire pour ces écoles.

Cette internationalisation s'est traduite en premier lieu par la part croissante des enseignements donnés en anglais par des intervenants étrangers ou français, ainsi que par la durée de la scolarité effectuée à l'étranger.

Le corps professoral des écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) s'est ainsi ouvert aux enseignants étrangers qui représentent en moyenne un tiers de leurs effectifs enseignants avec des différences notables selon les écoles : la part des professeurs de

nationalité étrangère à HEC est passée de 12 % en 1998 à 51 % en 2010 et 58 % en 2012, alors qu'à l'ESC Montpellier, les professeurs internationaux ne représentent que 17,5 % des effectifs enseignants.

Le marché mondial de l'enseignement supérieur est devenu, par ailleurs, un relais de croissance pour le chiffre d'affaires des écoles, qui attirent de nombreux élèves étrangers. L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) souligne, dans une récente enquête[248], que les étudiants étrangers y représentent 18 % des effectifs. Les étudiants étrangers sont encore plus présents dans les formations préparant un MBA (45,7 %) ou un mastère spécialisé (24,4 %). La situation est, néanmoins, différente selon les écoles : la part des étrangers formés est d'autant plus importante que celles-ci sont attractives et compétitives sur le plan international. Ainsi, la part d'étudiants étrangers diplômés dans la formation « Grande école » à l'école supérieure de commerce de Paris (ESCP) atteint 48,1 % en 2011 et seulement 7 % à l'ESC Montpellier.

L'édification de réseaux d'alliance à l'étranger pour s'implanter sur les marchés internationaux de la formation est ainsi devenue un enjeu stratégique majeur pour les écoles. Elles ont conclu de nombreux accords de partenariat avec des universités étrangères qui sont à l'origine d'échanges d'étudiants et de professeurs. Plus de 2 500 accords ont été signés avec des partenaires internationaux, ceux-ci ne recouvrant cependant pas toujours des partenariats concrets.

Pour aller au-devant des publics étrangers et pour se rendre visibles dans des régions à l'avenir économique prometteur, plusieurs écoles ont créé, à l'étranger, des campus à leur nom, destinés selon les cas à accueillir des étudiants locaux ou des étudiants français, partis mener à l'étranger une partie de leur scolarité.

Cette internationalisation renchérit les coûts des écoles qui doivent recruter du personnel international pour assurer les enseignements en France et du personnel dédié pour développer des partenariats à l'étranger, afin d'attirer les meilleurs élèves et de recruter les meilleurs professeurs étrangers.

Or les éléments permettant l'évaluation globale de l'efficacité et de l'efficience de cette internationalisation au regard de ses retombées précises sur la carrière ultérieure des étudiants et ses impacts plus généraux sur la situation compétitive française ne sont pas toujours rassemblés et analysés par les ESCG, ni a fortiori par l'État.

---

[248] Enquête réalisée en 2011 pour le compte de l'association pour le développement des grandes écoles de commerce et de management (ADGECM).

Pour conduire cette politique avec succès, les ESCG ont dû développer leur notoriété internationale pour être reconnues par les grandes agences internationales d'accréditation[249]. Ces accréditations deviennent de véritables arguments commerciaux pour attirer les étudiants comme les entreprises, notamment à l'étranger.

La plupart des écoles recherchent cette double, voire triple accréditation, mais cette stratégie entraine des dépenses supplémentaires pour répondre à toutes les demandes des agences. Le dépôt d'un dossier d'accréditation est, par lui-même, déjà très consommateur d'énergie et de ressources financières selon certaines écoles[250]. Plus fondamentalement, les écoles recherchant une telle accréditation ont dû relever le niveau académique des programmes d'enseignement et développer leur notoriété en matière de recherche.

B - Le relèvement du niveau académique

1 - L'effort consenti

Le modèle pédagogique historique des écoles de commerce en France repose sur l'intervention de professionnels et sur l'immersion de l'élève dans le milieu professionnel lors de périodes obligatoires de stages en entreprise. Il reste la marque de fabrique de ces écoles. La collaboration des entreprises au projet pédagogique garantit le caractère professionnalisant des enseignements.

L'acquisition de savoirs fondamentaux théoriques complète cette pédagogie privilégiant la relation étroite avec les professionnels. Depuis l'introduction de la réforme dite LMD (licence, master, doctorat), l'enseignement dispensé donne une part croissante à l'acquisition de connaissances académiques, avec pour objectif de fournir aux diplômés un bagage de formation durable et adaptable à leurs futures évolutions professionnelles.

---

[249] Les deux principales accréditations internationales délivrées par des organismes indépendants sont celles de l'américain *Association to Advanced Collegiate Schools of Business (AACSB)* et de l'européen *European Foundation for Management Developpement (EFMD)* qui délivre le label EQUIS *(European Quality Improvement System)* ; s'y ajoutent des accréditations spécifiques comme AMBA *(Association of MBA)* pour les MBA.

[250] Le protocole d'évaluation est coûteux, comme son renouvellement. Les écoles s'engagent à des frais financiers lourds (environ 40 000€/an pour la seule AACSB) mais elles peuvent en espérer une rente en termes de visibilité et une augmentation des frais de scolarité.

Pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme pour les grandes agences d'accréditation internationales[251], l'activité de recherche des enseignants est un critère important d'appréciation du niveau académique. En conséquence, les ESCG ont investi dans le recrutement de chercheurs, prix à payer pour progresser dans les classements internationaux qui déterminent l'attractivité des écoles pour les étudiants et les entreprises.

Les recrutements de jeunes docteurs ou de doctorants issus des universités françaises et étrangères ont été si nombreux que les effectifs du corps professoral permanent en sciences de gestion sont aujourd'hui aussi importants dans les grandes écoles de gestion que dans les universités[252]. Près des deux tiers des professeurs des ESCG disposent désormais de la qualification académique de docteur.

Les contraintes en termes de quotas d'enseignants chercheurs et de publications imposées par les différents organismes accréditeurs nationaux et internationaux aux ESCG ont entrainé une forte augmentation des dépenses de personnel, notamment des salaires des enseignants-chercheurs susceptibles de publier des articles dans des revues réputées. Alors que le salaire d'un jeune maître de conférences à l'université est de 30 000 € bruts, le salaire d'un enseignant d'ESCG peut aller jusqu'à atteindre plus de 150 000 € dans les écoles de l'échantillon les mieux classées à l'international. Cette situation résulte en grande partie des primes liées à la publication d'articles, qui peuvent tripler le salaire de base dans le secteur consulaire[253].

Ces investissements ont porté leurs fruits dans les écoles les plus prestigieuses comme en témoignent l'augmentation du nombre d'articles dans des revues françaises et internationales à comité de lecture et le développement de laboratoires de recherche appliquée dans certaines écoles[254].

---

[251] Les critères d'EQUIS, par exemple, évaluent la recherche académique (nombre de citations dans les revues internationales), la recherche orientée sur la pratique (financement du privé pour des projets de recherche spécifiques) et le développement pédagogique.

[252] Rapport de M. Bernard Pras sur l'évaluation des enseignants chercheurs en sciences de gestion (FNEGE).

[253] Par exemple, les primes à l'école supérieure de commerce de Toulouse sont variables selon les niveaux de publication, de 11 890 € pour une publication dans une revue classée 5 étoiles à 2 972 € dans une revue classée une étoile.

[254] Par exemple, le nombre de publications d'HEC (essentiellement en sciences de gestion) sur la période 2006-2010 dépasse 1500 (dont 261 dans des revues étrangères à comité de lecture).

2 - Les questions soulevées par cette orientation

L'académisation des études a donné lieu à des débats au sein des conseils d'administration et des conseils pédagogiques de certaines écoles, qui considèrent que le niveau académique croissant du corps professoral ne doit pas éloigner les ESCG de leur modèle pédagogique traditionnel.

Cette stratégie ne rencontre pas que des succès et peut compromettre l'équilibre pédagogique et financier de certaines écoles, qui arbitrent le volume de leurs investissements de recherche en fonction de leurs ressources financières :

- ainsi, elle n'est pas envisagée par des écoles comme celles de Pau ou d'Amiens, qui considèrent que ni leur positionnement, ni leurs moyens financiers ne leur permettent de se lancer raisonnablement dans une telle compétition ;
- d'autres écoles ont dû faire marche arrière dans cette politique. L'école Advancia-Negocia, devenue Novancia, a dû mettre en œuvre un plan de « rigueur budgétaire » (mai 2010), dont les conséquences ont été le doublement depuis 2008 du taux de chercheurs non publiant dans le corps enseignant (passage de 30,4 % à 60 %).

La plupart des écoles rencontrent quelques difficultés à définir leur stratégie et à avoir une vision claire du niveau de leur investissement en matière de recherche et du caractère compatible de cet investissement avec leur taille et leur positionnement. L'activité de recherche, qui mobilise des financements importants, mériterait d'être mieux suivie, tout comme la justification des rémunérations et le fonctionnement des chaires.

Les thèmes de recherche sont marqués par une grande dispersion dans plusieurs écoles, comme l'a relevé l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Le cadre multidisciplinaire dans lequel ces écoles évoluent implique d'identifier précisément les domaines dans lesquels elles aspirent à l'expertise, afin de se centrer sur des axes scientifiques, en nombre réduit, en rapport avec leur taille. Il conviendrait que soient mieux évaluées les chaires de recherche et d'enseignement qui ne font pas toujours aujourd'hui l'objet d'un pilotage suffisant.

Dans plusieurs écoles, le critère de gratification des enseignants chercheurs doit être précisé et fondé sur des références objectives et transparentes, comme les publications. En conséquence, il convient que soient établis des tableaux de bord des articles publiés et de ceux en cours

de publication, afin d'avoir une visibilité plus précise du potentiel de recherche des écoles ainsi que de l'activité des enseignants chercheurs.

C - Les effets positifs de ces mutations

Cette stratégie a eu deux effets positifs majeurs : l'amélioration du positionnement international des ESCG françaises et le maintien d'un taux d'accès à l'emploi des étudiants formés globalement satisfaisant, quoiqu'inégal selon les écoles.

1 - L'amélioration du positionnement des écoles françaises dans les classements internationaux

Dans un marché de la formation en gestion d'abord dominé par les institutions anglo-saxonnes, les écoles françaises ont réussi à occuper une position internationale enviable, qui s'est affirmée au cours des 20 dernières années. La performance internationale du modèle français des grandes écoles de commerce est confirmée par le classement 2012 du *Financial Times* des meilleurs *masters in management* dans le monde. Sur les cent premières formations de niveau master, les ESCG françaises comptent 19 écoles et trois dans les cinq premières.

Si l'on considère les écoles dans leur ensemble, non seulement les masters, mais aussi les MBA et les autres mastères spécialisés, les écoles françaises comptaient, fin 2010, 18 établissements sur les 75 meilleures écoles européennes, avec une première place revenant à HEC depuis plus de cinq ans.

2 - Un taux d'accès à l'emploi globalement satisfaisant des diplômés, diversement atteint cependant selon les écoles

Le caractère professionnalisant des formations des ESCG se traduit par une insertion professionnelle assez rapide et globalement satisfaisante des diplômés. En 2009 selon l'agence pour l'emploi des cadres[255], 8 mois après leur sortie du système éducatif, les diplômés universitaires étaient 59 % à être en emploi, les élèves des écoles d'ingénieurs 61 % et les élèves de l'ensemble des écoles de commerce 64 %.

En 2011, selon l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)[256], le taux moyen net d'emploi des anciens élèves

[255] Source : APEC - Les jeunes diplômés de 2009 : situation professionnelle en 2010 - sept. 2010.
[256] Sur la base des informations déclaratives des ESCG, dont la validité ne donne pas lieu à des contrôles particuliers.

des ESCG s'élevait à 84 %. Les diplômés des ESCG sont embauchés à la sortie de l'école en contrat à durée indéterminée pour plus de 80 %, à des salaires annuels moyens (bruts hors primes) de plus de 30 000 €[257]. La situation est meilleure en termes de rémunération pour les étudiants sortis des ESCG que pour ceux sortis de l'université ou des écoles d'ingénieurs[258].

À l'ESCP Europe, le taux d'emploi était de 86,3 % en 2010 avec 5,8 % en recherche d'emploi (6,5 % en poursuite d'études). A l'ESSEC, la répartition est de 84 % en activité professionnelle et 7 % en recherche d'emploi (7 % en poursuite d'études). A l'école supérieure de commerce de Reims (RMS), les taux sont similaires (86,5 %, 6,7 % et 6,7 %), tout comme à Montpellier (94 % en activité professionnelle).

Cependant, un écart important subsiste dans les taux d'accès à l'emploi entre les écoles les plus renommées et d'autres écoles qui peinent à trouver des débouchés pour leurs élèves.

Les résultats de l'enquête sur les débouchés des élèves sont issus de données hétérogènes. La Cour constate qu'entre les écoles les taux d'emploi différent sensiblement, ne dépassant pas 60 % dans certains cas.

Les emplois occupés par les diplômés des écoles les plus sélectives sont surtout concentrés dans la région parisienne, et en second lieu, à l'étranger, certaines de ces écoles enregistrant sur la période récente une forte croissance des recrutements à l'étranger, fruit de leur politique d'internationalisation. Le marché des emplois à la sortie des ESCG est de plus en plus international. En moyenne, 16 % des élèves français de ces écoles trouvent leur premier emploi à l'étranger, et cette proportion atteint plus d'un quart des premiers emplois des meilleures écoles.

Les diplômés des écoles les mieux classées s'orientent assez rarement, en revanche, vers des emplois situés sur le reste du territoire français : pour ne s'attacher qu'au cas des parisiennes à HEC, la répartition en 2010 est de 71,1 % à Paris et en région parisienne, 27 % pour l'étranger et 2 % en province. À l'ESSEC, la répartition est de 75 % pour la région parisienne, 21 % pour l'étranger et 4 % en province. À l'ESCP Europe, le choix géographique est passé de 67 % en région parisienne, 30 % à l'étranger et 3 % en province en 2008 à 62 % en région parisienne, 35 % à l'étranger et 4 % en province en 2011.

---

[257] Source : enquête CGE sur l'insertion des diplômés 2011. Ce taux moyen ne rend pas compte des écarts qui peuvent être observés selon les secteurs et les spécialisations des élèves.

[258] L'enquête « insertion des jeunes diplômés 2011 » évalue le salaire moyen d'embauche des élèves en management à 32 540 € en 2010, invariablement supérieur comme les années précédentes au salaire d'embauche des ingénieurs (31 780 €).

Certaines écoles de province peuvent également se prévaloir d'une part importante de premier emploi à l'étranger[259].

Le lien de ces autres écoles avec le tissu économique de leur région d'implantation est réel mais n'autorise qu'une part limitée d'embauches dans la région, d'autant que les promotions sont constituées d'élèves provenant d'autres régions que celle d'implantation des écoles. Par exemple, 13 % des diplômés de Picardie, 14 % des diplômés de Normandie, 11 % des diplômés de Toulouse trouvent à s'employer dans la région où se situe leur école[258]. Les taux d'internationalisation des emplois sont beaucoup moins élevés dans certaines écoles (9,8 % d'emplois à l'étranger à l'EM de Normandie, 5 % à l'ESC de Montpellier, 9 % à l'ESC de Clermont Ferrand).

D - Le recours prépondérant aux frais de scolarité et aux ressources propres

En 2010, la part des ressources publiques dans les ressources totales des ESCG est estimée à 24 % par l'ACFCI. 11 % des financements sont assurés par des contributions des CCI, 10 % par la taxe d'apprentissage et 3 % par des collectivités locales (régions principalement).

Les ressources propres représentent 76 % de leur financement : 58 % des ressources des ESCG sont constituées par les droits de scolarité, 8 % par des prestations de formation continue et 10 % par d'autres ressources privées (en provenance de fondations notamment).

[259] 24 % pour les élèves de Toulouse Business School, (TBS) par exemple.

[258] Certaines chambres régionales des comptes ont constaté une chute de la part des emplois occupés dans les régions des écoles (en 2010, par exemple, 11 % seulement des diplômés de l'école de commerce de Toulouse trouvent à s'employer en Midi-Pyrénées contre 15 % cinq ans plus tôt).

1 - La diminution de la part des ressources publiques

La part des financements provenant des chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans le budget des écoles a fortement décru : elle représentait 35 % il y a une dizaine d'années, et n'est plus que 11 % aujourd'hui. Cette baisse concerne aussi bien les grandes écoles parisiennes que les écoles de province. Les CCI ont des difficultés à augmenter leurs contributions financières dans un contexte de croissance forte des dépenses des écoles et de stabilisation de leurs propres ressources.

La taxe d'apprentissage rapporte en moyenne aux ESCG 10 % de leurs ressources en 2011, presque le double de ce qu'elle rapporte aux écoles d'ingénieurs. Les ressources provenant de la taxe d'apprentissage, très variables selon les écoles, sont cependant en stagnation, voire en recul en valeur, d'autres priorités dans l'emploi des fonds collectés étant apparues pour les entreprises et les OCTA[261].

Les subventions publiques directes sont négligeables (3 % du budget en moyenne sur l'échantillon, mais avec de grandes disparités selon les écoles). Elles proviennent uniquement des collectivités locales, contrairement à ce qui se passe pour les universités et les écoles d'ingénieurs qui bénéficient de concours directs de l'État.

2 - La part prédominante et croissante des droits de scolarité

Les droits de scolarité des écoles de commerce représentent en moyenne 58 % de leurs ressources, mais ce chiffre recouvre des situations très différentes : si les frais de scolarité représentent plus de 70 % des ressources pour Reims Management School (76,1 %) ou Rouen Business School (73 %), ils représentent moins de 55 % pour ESCP Europe ou le groupe Sup de Co Montpellier et seulement 35 % pour HEC.

Pour s'en tenir aux étudiants nationaux et au programme « Grande école », les droits de scolarité des ESCG s'élèvent, en moyenne, à plus de 10 000 € par an et par étudiant pour les écoles les plus prestigieuses (13 000 € à HEC), et un peu moins dans la plupart des ESCG de province (8 843 € en 2010 à l'ESC Toulouse)[262]. En comparaison, les droits d'inscription fixés par l'État en 2011 pour les universités s'élèvent en

[261] Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage.

[262] À ces frais de scolarité s'ajoutent les dépenses que les étudiants doivent assurer au titre des parcours de scolarité à l'étranger (frais de voyage et d'hébergement sur place) ainsi que souvent les frais de vie étudiante facturés en sus.

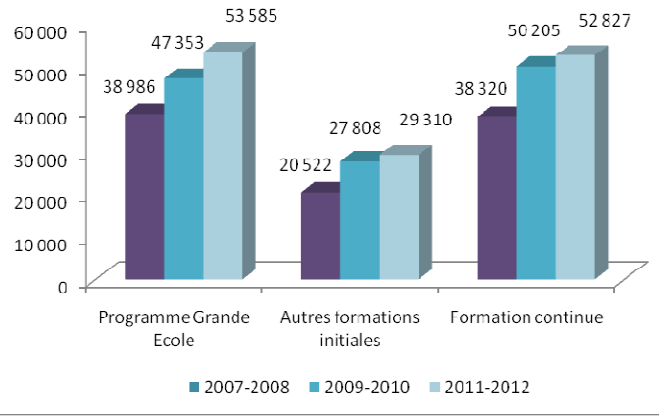
moyenne à 190 € par étudiant en master (sans tenir compte des droits de bibliothèque ou de médecine préventive). Les élèves de la plupart des écoles d'ingénieurs, financées directement par l'État, payent leur scolarité moins de 1 000 € par an.

L'augmentation des frais de scolarité, déjà élevés au départ, a été très forte dans les dernières années, notamment dans les écoles les mieux classées. Depuis 2006, l'augmentation est ainsi de 71 % à HEC, 49,4 % à l'ESCP Europe et 54 % pour l'ESSEC. L'augmentation de droits de scolarité a été généralement nettement moins forte dans les écoles de province (7,4 % selon les parcours entre 2008 et 2010 pour l'EM de Normandie, 16 % pour l'ESC de Toulouse depuis 2005).

3 - La progression des effectifs accueillis

La progression de la part des droits de scolarité dans le budget des établissements s'explique également par l'accroissement significatif des effectifs d'étudiants accueillis sur la période récente que ce soit au titre du programme « Grande école » ou des formations initiales. Comme le montre le graphique suivant, les effectifs des ESCG sont passés de 90 000 en 2006, à 120 000 en 2009, et 135 800 en 2011.

Graphique n° 1 : évolution des effectifs globaux



Source : Enquête de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) pour le compte de l'association des grandes écoles de commerce et de management (ADGECM) sur les ESCG 2011

Les effectifs du programme « Grande école » proposé par les ESCG ont augmenté de 41 % entre la rentrée 2007 et la rentrée 2012. Dans les meilleures écoles, le taux de sélection a pu être maintenu, grâce au nombre croissant de candidats issus des classes préparatoires qui se présentent aux concours[263], même si cette sélectivité reste très variable selon les ESCG. Cette politique de sélection dans les programmes « Grande école » s'accompagne depuis une trentaine d'années d'une politique de diversité des cursus, dans le cadre d'accès parallèles à partir de la première année, pour augmenter les effectifs sans faire baisser le taux de sélection de la filière des classes préparatoires.

Le programme « Grande école » a certes fortement augmenté mais ne représente que 39 % des effectifs des écoles. Les marchés de la formation initiale et continue représentent pour les écoles de gestion une forte opportunité de développement de leurs ressources et de leur chiffre d'affaires. Les effectifs en formation continue ou dans d'autres formations initiales ont progressé à un rythme voisin, sinon supérieur sur la période considérée de celui des effectifs du programme « Grande école ». Toutes les ESCG ont créé d'autres diplômes, notamment des mastères spécialisés destinés à former des titulaires d'un master qui souhaitent se spécialiser.

La formation continue concerne surtout les écoles parisiennes : le programme de formation continue d'HEC est au deuxième rang mondial en 2011, et l'ESSEC au 8ème rang mondial, selon le classement du Financial Times[264]. La part de la formation continue dans le chiffre d'affaires des écoles de province est négligeable par rapport à celle des écoles parisiennes (0,7 % en Picardie, 1,1 % à Bordeaux contre 24 % à HEC et 34 % à l'ESSEC). Elle diminue dans des proportions inquiétantes dans certaines écoles comme celles de Rennes ou d'Amiens. Si on écarte les écoles parisiennes et certaines écoles de province[265], en moyenne moins de 3 % du budget des écoles de commerce est, en 2011, alimenté par la formation continue.

Le mode de fonctionnement et de financement des ESCG diffère donc sensiblement de celui d'autres établissements d'enseignement supérieur : il repose largement sur des ressources propres provenant, en premier lieu, des frais de scolarité acquittés par les élèves français et étrangers et, en second lieu, de fonds collectés auprès des entreprises**.** Le niveau des ressources des ESG dépend de leur attractivité sur le marché de la formation tant nationale qu'internationale. Ces écoles se sont

[263] + 30 % dans les écoles parisiennes entre 2006 et 2011.
[264] Les ressources procurées par la formation continue expliquent la part relativement plus faible des droits d'inscription dans le budget de ces établissements.
[265] 15 % à Toulouse par exemple.

adaptées aux besoins de leurs clients avec d'incontestables succès tant en termes d'internationalisation des enseignements, de relèvement du niveau académique que d'accès à l'emploi et d'élargissement de leur public.

Garants du bon fonctionnement du service public de la formation, les services de l'État, au titre de la tutelle qu'ils exercent, se doivent d'adapter leurs régulations à ces évolutions et à ce mode de développement des ESCG.

II - Les nécessaires régulations de l'État

Les mutations décrites soulèvent un certain nombre de questions, appelant selon la Cour, une adaptation des régulations de l'État concernant :

- le respect de l'égalité d'accès des jeunes à cette filière de formation dans un contexte de droits de scolarité de plus en plus élevés ;
- l'adaptation du statut juridique et de la gouvernance de ces écoles à leur mode de financement ;
- la recherche d'un équilibre financier mieux assuré pour les écoles qui n'ont pas une taille critique suffisante ;
- les modalités d'agrément et de contrôle des diplômes.

A - L'égalité d'accès des élèves

La faible mixité sociale n'est pas un phénomène propre aux écoles de commerce et se retrouve dans les écoles d'ingénieurs issues du même système de classes préparatoires. A la sélection par le concours d'entrée, s'ajoute toutefois dans les ESCG une sélectivité par le prix des études, sans commune mesure avec celui des universités ou des écoles publiques d'ingénieurs.

Selon l'enquête annuelle de l'ACFCI, les élèves dont les parents sont cadres, ingénieurs, commerçants et chefs d'entreprise constituent, en 2011, 60 % de la totalité de la population des élèves des écoles, alors que la part des autres catégories sociales est beaucoup plus faible. Moins de 15 % des élèves de ces écoles sont issus des catégories socioprofessionnelles ouvriers-employés, en dépit des divers dispositifs mis en œuvre pour augmenter leur représentation dans les classes préparatoires.

1 - La mixité sociale : les initiatives prises

Les initiatives prises par les ESCG pour corriger cette insuffisante mixité sociale ont revêtu des formes diversifiées.

Pour favoriser l'égalité des chances et l'accès de tous les jeunes aux grandes écoles, de nombreuses ESCG ont lancé de multiples actions d'information, de sensibilisation, de tutorat ou de parrainage de lycéens par des élèves. Ainsi, l'ESSEC a été l'un des premiers établissements à mettre en place une voie de promotion sociale pour des lycéens en provenance de zones d'éducation prioritaire (ZEP), en constituant pour eux un programme de soutien. La mesure a créé un effet d'entraînement dans d'autres établissements[266].

Les 29 ESCG ont, également, toutes décidé en 2008 la gratuité des droits d'inscription aux concours d'entrée pour les candidats boursiers. Près de 2 500 jeunes sont concernés chaque année par cette mesure. Le nombre de candidats boursiers a en conséquence fortement augmenté, passant de 20 % en 2009 à 25 % en 2011.

De nombreux dispositifs d'aide au financement des études ont été par ailleurs mis en place.

Pour payer ces droits de scolarité élevés, il existe des bourses qui permettent aux élèves de financer tout ou partie des frais de scolarité. En moyenne, 18 % des étudiants en première année du programme « Grande école » dans les ESCG bénéficient d'une bourse d'État, alors qu'à l'Université, plus d'un tiers des étudiants (37,5 %) sont aidés par des bourses[267]. Au demeurant, le niveau des bourses accordées, sur la base des barèmes nationaux, est loin de couvrir la totalité des frais consentis par les élèves pour leur scolarité.

À cela s'ajoutent des bourses offertes par les fondations des écoles, les collectivités locales ou les associations d'anciens élèves aux élèves les plus méritants qui ont des difficultés à payer leurs études. Les entreprises sont désormais conscientes de l'exigence d'encourager les écoles, qui forment une part importante de leurs cadres supérieurs, en souscrivant à des fondations d'école, qui consacrent principalement l'argent récolté au financement des bourses d'étude et de chaires.

---

[266] Par exemple, le programme « Cordée de la réussite » organisé par HEC présente les résultats suivants : sur 72 élèves ayant passé les concours, 68 ont été admis dans une ESCG (dont 25 dans les 15 meilleures écoles).

[267] Source : *repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, édition 2011.

Le niveau des ressources provenant des fondations est très variable selon les écoles. Les écoles les plus prestigieuses, qui ont le moins de boursiers d'État (7 % des élèves à HEC) sont celles qui ont le plus de moyens pour accorder des bourses complémentaires : en 2011 à HEC, l'exonération totale des droits de scolarité pour les boursiers d'État représente un effort financier d'un montant de 2,1 M€. À l'ESCP Europe sont attribuées également de bourses d'études pour un montant de 1,7 M€. Entre 2005 et 2011, le nombre de bourses distribuées par l'EM Lyon a presque triplé (2,8 M€), notamment grâce aux aides du conseil régional[268], ce qui permet d'exonérer les boursiers de la moitié de droits de scolarité.

Inversement, certaines écoles qui ont le plus d'élèves boursiers n'ont pas les moyens d'accorder des bourses importantes. À l'ESC Toulouse par exemple, la fondation de l'école, créée en 2008, distribue 242 000 € de bourses par an pour une centaine d'élèves.

Le deuxième mode de financement de la scolarité est l'apprentissage, qui permet aux étudiants de suivre leurs études tout en bénéficiant d'un statut de salarié et d'une prise en charge des droits de scolarité par l'entreprise employeur.

Au total, près de 4 000 apprentis (soit 10 % des étudiants) ont été accueillis dans 27 ESCG sur 29, et leur nombre est en forte progression dans certaines écoles[269]. La stabilisation des financements en provenance de la taxe d'apprentissage a toutefois contraint d'autres écoles à revoir à la baisse le nombre des apprentis dans leurs dernières promotions. Le nombre de places en apprentissage accordées aux écoles par les régions est très variable en fonction des politiques mises en place par les différentes régions : il y a là une disparité importante sur le plan national entre les ESCG.

La dernière source de financement des études, pour des étudiants dont les parents ne disposent pas de moyens financiers suffisants, demeure le prêt bancaire. Aujourd'hui 50 % des étudiants financent leurs études de cette façon. Pour faciliter l'accès aux prêts, les fondations de certaines écoles ont mis en place un fonds de cautionnement pour les étudiants en difficulté financière.

---

[268] Dispositif d'attribution de bourses d'aide à la mobilité internationale, mis en place par la région Rhône-Alpes, qui attribue à l'école une enveloppe budgétaire annuelle.

[269] L'ESSEC par exemple compte 26 % d'apprentis en 2011 dans le programme « Grande école » contre 18 % en 2005. À l'ESC de Montpellier, près d'un quart des élèves suivent le programme Grande école par l'apprentissage.

2 – La mixité sociale : des résultats insuffisants

Les données fournies par les ESCG et l'ACFCI sur les effets de ces divers dispositifs quant à l'ouverture sociale de leur recrutement ne sont guère exploitables de façon globale et homogène.

Une relative opacité du système d'aide et de ses effets est constatée. L'évolution, par école, de l'origine socio-professionnelle des parents des élèves sur la dernière décennie n'est pas disponible. Les barèmes et possibilités d'aide aux élèves sont publiées avec plus ou moins de détail sur les sites des écoles. Les procédures d'éligibilité et d'accès des élèves aux dispositifs des bourses, des prêts et de l'apprentissage sont plus ou moins formalisées. Les évaluations des mesures prises sont parcellaires et dispersées.

Dans ce contexte, l'information des élèves et de leurs familles sur les modalités de financement de leur scolarité apparait peu transparente, les modalités d'attribution des aides ne sont soumises à aucun contrôle et évaluation externe, l'égalité d'accès des candidats aux formations dispensées faiblement garantie. Le marché n'est pas transparent. Il n'est pas régulé non plus.

Il apparait paradoxal que l'État, responsable et garant de l'égalité d'accès des étudiants aux filières de l'enseignement supérieur, se satisfasse de la situation et n'ait pas tenté, depuis dix ans, d'y voir plus clair.

Il existe une importante différence de traitement entre les étudiants des ESCG qui payent des droits de scolarité importants et la plupart des étudiants des universités dans les filières de gestion (deux tiers des élèves) et des écoles publiques d'ingénieurs qui voient leurs études financées quasiment totalement par l'État, alors que leurs étudiants sont le plus souvent conduits à poursuivre ultérieurement le même type de carrière dans le « management » que ceux des ESCG. Une forte discrimination d'accès aux écoles de commerce par l'argent est constatée.

La participation substantielle des élèves et de leur famille au financement de cette filière de formation donne aux écoles une plus grande latitude de financement de leur développement et autorise une adaptation plus flexible de leurs formations et programmes.

Néanmoins, une régulation plus active des pouvoirs publics de l'objectif de mixité sociale est nécessaire : des obligations claires d'information préalable des candidats aux concours sur les frais à consentir et les systèmes d'aide proposés devraient au minimum être instaurées. Un dispositif d'évaluation systématique et exhaustif des effets

sur la mixité sociale des dispositifs adoptés par les écoles devrait être mis en place par les ministères de tutelle.

Plus largement, l'État devrait s'attacher à étudier les moyens relevant de ses compétences ou de celles des régions, permettant à tout jeune Français, ayant satisfait les exigences de sélection des concours initiaux d'avoir accès aux formations dispensées, sans discrimination par l'argent et sans distorsion par rapport aux modalités d'accès à d'autres filières conduisant aux mêmes métiers dans les entreprises.

B - Le statut juridique et la gouvernance des écoles

Les écoles de commerce sont, le plus souvent, à l'origine, de simples services des chambres de commerce et d'industrie, sans statut juridique propre. Les écoles sont en conséquence soumises aux règles de fonctionnement des organismes consulaires, eux-mêmes établissements publics soumis à la tutelle du ministère chargé de l'industrie et du commerce. Toutes les décisions stratégiques de ces écoles relèvent ainsi de l'assemblée générale de la chambre consulaire.

1 - Une quête d'autonomie

L'inadaptation de ce statut a été particulièrement soulignée par les agences d'accréditation internationales. L'EFMD et EQUIS, qui font porter leur évaluation notamment sur la gouvernance, sont ainsi demandeurs d'une clarification dans le sens d'une autonomie accrue de gestion et d'une plus grande transparence dans l'affectation des fonds des financeurs extérieurs, ce qui implique une séparation des comptes des CCI et des ESCG.

De fait, la plupart des écoles ont été amenées à créer des organes spécifiques pour définir leur stratégie. Cette démarche conduit à introduire des instances décisionnelles qui se superposent aux instances institutionnelles des CCI et complexifient la gestion et le système de définition des responsabilités au sein des CCI.

Le statut associatif permet une autonomie de gestion, qui découle de la personnalité juridique, et autorise également, selon les dirigeants des écoles, plus de flexibilité pour gérer le personnel, notamment celui des enseignants chercheurs. Le changement de statut permet en outre de nouer plus facilement des alliances avec d'autres partenaires (universités, écoles, associations, fondations, collectivités locales et entreprises). Il est souvent vu favorablement par les collectivités territoriales qui y voient l'opportunité d'intervenir non plus comme simples financeurs, mais comme partenaires à part entière de la stratégie de ces écoles.

Certaines écoles refusent une évolution de leur statut et se satisfont de la situation, comme celle de Grenoble. D'autres ESCG se sont engagées dans un processus de changement, pour disposer de structures, selon elles, plus adaptées en termes de gestion, notamment des personnels. Il en est ainsi par exemple des ESC d'Amiens, d'Angers, de Lyon, de Reims et de Rouen plus récemment, qui ont, avec l'accord de leur CCI, adopté un statut d'association.

2 - Une réflexion non aboutie

Cependant, ce statut d'association ne garantit pas par lui-même les moyens nécessaires aux écoles pour assurer leur développement.

En premier lieu, ce statut n'autorise pas toujours une autonomie de gestion des écoles vis-à-vis des instances décisionnelles des CCI. Dans les nouvelles associations créées, les CCI restent largement représentées dans les structures de direction des écoles et gardent la maîtrise des ressources humaines et des dépenses de quelque importance dans le cadre de l'approbation des budgets, alors qu'elles ne financent qu'une faible part de ceux-ci.

Ensuite, le passage au statut associatif de l'établissement n'a pas toujours été l'occasion de réfléchir à de nouvelles règles de représentativité dans son pilotage effectif. Dans certains cas, aucune collectivité territoriale n'y participe alors qu'elle finance l'établissement, ni aucun représentant des professeurs et des élèves. La composition des conseils d'administration ne permet pas aux diverses parties prenantes de se prononcer sur les choix stratégiques des écoles comme ils peuvent le faire généralement dans les établissements d'enseignement supérieur. Des règles plus homogènes et plus équilibrées mériteraient sans doute d'être définies.

Le statut d'association ne permet pas de corriger la fragilité de financement d'organismes sans capitaux propres, qui ont des difficultés pour lever des ressources à long terme et sont donc obligés de s'autofinancer lorsqu'ils effectuent des investissements.

Enfin, le statut d'association sans but lucratif ne parait pas le plus adapté pour des organismes qui, de facto, développent une activité de nature commerciale sur le marché de la formation internationale et nationale. De fait, il existe d'autres statuts possibles que celui d'une association et, avec une certaine logique, HEC envisage d'adopter le statut de société anonyme (SA).

D'aucuns pourraient soutenir, en revanche, que l'activité d'enseignement et de recherche des ESCG ne se différencie par

fondamentalement de celle d'établissements publics d'enseignements universitaires et considérer que le statut d'établissement public, autorisant une tutelle minimale de l'État sur les comptes et la stratégie des écoles, pourrait se révéler justifié.

Dans un contexte de concurrence accrue, alors que les ESCG, dont le budget peut dépasser 100 M€, doivent asseoir leur développement sur la recherche de financements adaptés et pérennes, l'évolution de ces écoles, abandonnant le statut de simples services ou départements de CCI, vers des structures juridiques dotées de la personnalité morale apparaît souhaitable.

La Cour relève, cependant, que les ministères chargés en principe de la tutelle de ces écoles n'ont pris aucune position de principe sur le cadre juridique des ESCG consulaires.

Elle recommande que soit engagée rapidement par l'État une réflexion sur le statut juridique et financier applicable à ces écoles, afin de définir les règles de gouvernance de leurs conseils d'administration, les obligations de service public qui leur incombent, la place respective des financeurs (dont les CCI) et des représentants des personnels et des élèves dans l'approbation de leurs budgets et orientations stratégiques, le système de responsabilité de leurs dirigeants et le régime de contrôle comptable et financier qui leur est applicable.

C - Équilibre financier et taille critique

Les écoles, pour faire face à la montée des coûts fixes et variables, liés à l'académisation et à l'internationalisation de leurs enseignements, ont accru, dans des proportions significatives, leurs effectifs et les droits de scolarité par étudiant. Les droits de scolarité ont atteint, selon plusieurs écoles, leur limite haute et il serait problématique de continuer de les augmenter, à la fois compte tenu des réalités du marché et de la préoccupation de développer la mixité sociale. Seuls restent comme solutions l'augmentation des effectifs ou le rapprochement avec d'autres entités pour mutualiser les coûts fixes et la recherche d'une taille critique.

1 - Une augmentation mal maîtrisée des formations et des effectifs

La « fuite en avant » consistant à proposer de nouveaux diplômes pour augmenter les effectifs et atteindre une taille critique n'a pas toujours été maîtrisée et couronnée de succès. Plusieurs écoles ont été confrontées à de grandes difficultés de remplissage des places ouvertes pour la préparation des différents diplômes qu'elles proposent.

La croissance des effectifs dans les ESCG n'a souvent pas été maîtrisée, faute d'outils de gestion adaptés. Les chambres régionales des comptes ont constaté des approximations, voire l'absence de comptabilité analytique, qui permettrait de calculer précisément le coût des différentes formations et leur équilibre financier.

La comptabilité analytique, quand elle existe, est incomplète et ne permet pas de ventiler tous les produits et toutes les charges par programme.

Il est nécessaire de mesurer la marge dégagée par les formations et options proposées aux élèves à partir d'une comptabilité analytique. Les CCI, les CRCI, l'ACFCI, tout comme les tutelles devraient veiller au respect de l'obligation de mesurer les coûts et les marges de chaque formation.

2 - Le rapprochement avec d'autres écoles de commerce

Le rapprochement entre écoles peut se faire au sein d'une région. En 2012, huit régions comptent en effet plusieurs écoles : Rhône-Alpes et l'Ile-de-France en comptent quatre, la Haute-Normandie, la Bretagne, l'Aquitaine, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, chacune deux.

Dans certaines régions, l'offre a déjà commencé à être rationalisée entre écoles voisines géographiquement (par exemple, en Auvergne, pour une offre commune en matière de formation continue aux cinq CCI territoriales, ou dans les Basse et Haute-Normandie pour les chambres de Caen et du Havre, ou dans les régions Centre et Poitou-Charentes, entre les écoles supérieures de commerce de Tours et de Poitiers en 1998). D'autres projets voient le jour comme en Aquitaine pour les écoles de Pau et de Bordeaux, ou en Bretagne autour de l'ESC de Rennes (CCIT de Rennes, Fougères et de Saint-Malo)[270]. Mais d'autres régions n'ont pas encore engagé de tels rapprochements.

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, offre désormais la possibilité, pour une chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI), d'exiger des regroupements pour éviter d'avoir à financer des écoles concurrentes à l'intérieur de leur territoire dans le cadre d'un schéma régional. Les CRCI, tout comme l'ACFCI, se doivent d'accompagner les rapprochements des écoles, au sein d'une même région comme entre

[270] La chambre régionale des comptes de Bretagne remarque cependant que les écoles de Brest et de Rennes situées dans la même région ne développent à l'heure actuelle aucun partenariat.

écoles supérieures de commerce de régions différentes, pour atteindre la taille critique permettant d'avoir une visibilité internationale et la capacité à relever les nouveaux défis des ESCG.

Pour assurer leur visibilité internationale et mutualiser leurs moyens, certaines ESCG ont également mis en place des stratégies de regroupement d'écoles de régions non limitrophes. Il en est ainsi de SKEMA[271]; de l'ESC Reims et de Rouen Business School, ou encore de France Business School (FBS), créée à compter de janvier 2013 par fusion de quatre écoles de province (Amiens, Brest, Clermont-Ferrand et ESCEM, elle-même issue de la fusion des écoles de Tours et de Poitiers).

Ces rapprochements d'écoles de régions différentes ne sont pas pour autant toujours synonymes de gains de productivité. Les effets d'économie d'échelle pour des écoles distantes de plusieurs centaines de kilomètres ne vont pas toujours de soi dans tous les domaines. Si certains services supports peuvent être mis en commun (direction, finances, ressources humaines, marketing, international, recherche), la nécessité de maintenir des services dédiés aux élèves sur les sites limite les bénéfices attendus de telles opérations.

3 - Les partenariats avec les universités

De nombreux partenariats existent également entre universités et grandes écoles, à travers des masters, des écoles doctorales et des laboratoires mixtes[272], permettant de décloisonner, de faire profiter chaque établissement des bonnes pratiques de chacun, de se fixer ensemble de nouveaux objectifs.

Les partenariats universités/grandes écoles de commerce et de gestion se sont cependant développés plus lentement que les partenariats entre universités et écoles d'ingénieurs en raison de la place encore limitée à l'origine de la recherche en gestion dans l'activité des écoles. Le rapport de M. François d'Aubert[273] soulignait, en 2008, que les partenariats, tels qu'ils fonctionnaient à l'époque, avaient montré leurs limites : « ils doivent prendre un caractère plus global et ne pas se limiter à la constitution d'unités mixtes de recherche ».

---

[271] *School of knowledge economy and management* qui résulte de la fusion du Centre d'enseignement et de recherche appliqué en management (CERAM) de Sophia-Antipolis, de l'ESC de Lille.

[272] Par exemple, HEC a créé une unité mixte de recherche (UMR) avec le CNRS en 2006.

[273] *Vers un partenariat renouvelé organismes de recherche universités et grande écoles*, 14 avril 2008.

Le ministère de l'enseignement supérieur a décidé d'encourager les rapprochements entre les écoles et les universités, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2007, mais aussi des pôles de compétitivité.

Quelques projets ont vu récemment le jour : HEC est membre de ParisTech depuis 2008, ESCP Europe est membre fondateur du PRES Hautes Études Sorbonne Arts et Métiers (HESAM), avec l'université Paris I et l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) en 2010 ; l'école de management de Strasbourg a été créée en octobre 2007, à la suite de la fusion de l'IECS et de l'IAE Strasbourg. D'autres projets ont plus de difficultés à se mettre en place, et l'intégration dans des PRES n'était au moment de l'enquête que partiellement réalisée, comme à l'EM Lyon, l'ESC de Toulouse ou l'ESC de Rennes.

Ces rapprochements sont, pour l'instant, timides et établis sur la seule base du volontariat. Les ministères de tutelle se doivent de continuer d'initier et de faciliter ces rapprochements.

4 - L'option d'un positionnement territorial

À côté de ces stratégies de fusion ou de rapprochement entre organismes d'enseignement ou de recherche, il est possible de déployer des stratégies alternatives, davantage tournées vers le développement économique des territoires, qui reste l'objectif premier des chambres de commerce et d'industrie. Presque toutes les régions[274] comptent au moins une école supérieure de commerce consulaire. La majeure partie des acteurs économiques locaux est très attachée à l'existence d'une école de gestion locale qui est susceptible d'implanter durablement des cadres dans la région.

Ainsi, au regard de son ancrage territorial fort, l'ESC Pau a vocation dans le domaine de la recherche appliquée, à travailler ses domaines d'expertise et notamment ceux visant l'aide et l'accompagnement des entreprises.

Certaines écoles pourraient faire le choix d'un positionnement plus régional, orienté vers le service aux PME plutôt qu'aux grands groupes et de l'accompagnement des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle vers d'autres publics. Une plus grande autonomie de leur statut par rapport aux CCI, conférant aux régions un rôle de partenaire à part entière dans la définition de leur stratégie, peut y contribuer.

[274] À l'exception de l'outre-mer, de la Franche-Comté et du Limousin.

D - Le contrôle des diplômes

1 - Les règles applicables

L'État a pour rôle d'habiliter des établissements autonomes à délivrer les diplômes tout en assurant le contrôle de la qualité[275]. Les diplômes nationaux, comme le master ou le doctorat, ne peuvent être délivrés que par des établissements habilités à cet effet par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'arrêté du 8 mars 2000 prévoit que les établissements d'enseignement supérieur technique privés et consulaires reconnus par l'État peuvent être autorisés à délivrer à leurs étudiants des diplômes revêtus du visa de l'État. La commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG), placée sous la double tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de celui chargé de l'industrie et du commerce rend des avis au ministre de l'enseignement supérieur afin d'éclairer sa décision d'autorisation à délivrer un diplôme visé et à conférer le grade de master aux formations des écoles de commerce et de gestion.

Une école dont la formation n'a pas été visée après évaluation par la CEFDG ne peut se prévaloir du grade de master et ne peut délivrer que des *« certificats d'établissement »*.

2 - Les systèmes concurrents de validation des diplômes

Pour faire reconnaître la qualité de leur formation, la plupart des écoles font appel à des organismes accréditeurs internationaux, qui vérifient que les formations répondent à des standards communs et décernent le cas échant une accréditation. L'évaluation et l'accréditation des diplômes ne sont plus un monopole de l'État. Il en résulte que la reconnaissance par l'État des diplômes en France peut devenir une garantie relative pour les élèves préparant ces diplômes.

Ainsi, fin 2009, pour la première fois depuis la création du label EQUIS, l'ESCEM Tours-Poitiers s'est vue retirer son accréditation, les auditeurs ayant, en effet, considéré que cette école n'était plus au niveau de leurs attentes sur certains critères. La publication de cette information

[275] La consultation du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) sert de support à l'élaboration des actes réglementaires autorisant le chef de l'établissement à délivrer au nom de l'État un diplôme national donnant les mêmes droits aux étudiants quel que soit l'établissement qui l'a délivré.

au moment où les étudiants s'inscrivaient au concours 2010 a coûté, à l'ESCEM Tours-Poitiers, une diminution de 180 étudiants, 3,7 M€ de pertes et un déficit d'image considérable. Les candidats sont très sensibles à tout ce qui peut valoriser ou déclasser une école : ils en tirent des conséquences immédiates.

3 - Les risques d'illisibilité des diplômes

Il est de plus en plus difficile pour les étudiants et les employeurs d'identifier les réalités des contours des diplômes, des titres et accréditations délivrées. À la multiplication des accréditations, s'est ajoutée ces dernières années la diversification en France même des modalités de reconnaissance des diplômes.

Ainsi, les organisations professionnelles, comme l'ACFCI ou la conférence des grandes écoles (CGE) délivrent leurs propres diplômes qualifiants :

- l'ACFCI est porteur de titres à visée nationale pour le compte des CCI (17 diplômes à ce jour) ;
- la CGE délivre aussi depuis 1986 un label « mastère » à des formations post-master dès lors que les écoles se sont vues attribuer par le ministère chargé de l'enseignement supérieur le droit d'attribuer le grade de master.

Cette profusion contribue d'autant moins à la lisibilité des formations et des parcours que l'appellation de diplômes nationaux (master, doctorat) peut être irrégulièrement détournée : le label « master » de l'État est suffisamment attractif à l'égard des parents et des étudiants pour que certaines écoles de commerce n'échappent pas à la tentation d'entretenir une certaine confusion dans l'appellation de diplômes, qui peuvent n'être que de simples certificats délivrés au nom de l'établissement[276]. Le terme de master est utilisé par certaines écoles de commerce, hors échantillon de l'enquête, qui n'ont pas été autorisées à délivrer cette appellation.

L'appellation des diplômes prête à confusion dans les écoles consulaires elles-mêmes : de nombreuses écoles utilisent le terme de « master spécialisé », qui confond en un seul vocable le diplôme d'État master et le diplôme de mastère de la conférence des grandes écoles, créant une confusion auprès des étudiants.

[276] Des formations non visées après évaluation par la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) peuvent aussi obtenir une inscription au RNCP (répertoire national des certifications professionnelles) de la CNCP (commission nationale des certifications professionnelles) et se prévaloir d'être certifiées par l'État.

Les accréditations accordées par des organismes extérieurs peuvent être également sources d'erreurs d'interprétation. Une école peut être membre d'une institution comme la *European Foundation for Management Development (EFMD)* ou *l'Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB)*, sans pourtant être accréditée par elle.

Enfin, les activités de conseil proposées par les agences d'accréditation (EQUIS, AACSB etc.) pour obtenir leur propre label introduisent aussi des risques de conflits d'intérêt. Sans remettre en cause l'intérêt d'une «pédagogie» de l'accréditation par ces organismes privés, une séparation rigoureuse des tâches entre les agents chargés des activités de conseil et ceux chargés de l'accréditation parait indispensable.

4 - La surveillance de l'usage des termes et des grades

La commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) et le ministère chargé de l'enseignement supérieur se disent vigilants pour faire respecter la réglementation sur l'usage du terme et du grade de master. La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle indique ainsi que l'utilisation du terme master pour qualifier un certificat de fin d'études délivré par un établissement privé « constitue une atteinte à l'ordre public de nature à mettre en cause la responsabilité du dirigeant de l'établissement ».

Lorsque la communication sur ces formations crée une confusion dans l'esprit du public par l'utilisation abusive des termes réservés aux diplômes délivrés par l'État, les écoles, en infraction, doivent être poursuivies. Il appartient au recteur d'académie d'agir auprès des établissements pour leur rappeler les règles et le cas échéant pour faire appliquer les sanctions pour publicité mensongère.

A ce jour aucune procédure n'a été engagée. Le ministère s'en remet aux établissements à qui il appartient « de faire la distinction dans leur communication entre les diplômes conférant le grade de master et les autres formations de type master of sciences ou master of business administration, par exemple ».

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche se doit de mettre plus d'ordre et de clarté dans les diplômes d'enseignement supérieur en gestion. Il serait souhaitable de préciser, à l'égard des candidats, les conditions de délivrance des habilitations et des certifications délivrées par l'État par le biais d'une communication adaptée. L'engagement, à la demande des ministères de tutelle, d'enquêtes de la direction générale de la concurrence, de la

consommation et de la répression des fraudes sur l'utilisation des appellations pourrait être envisagé.

5 - Un contrôle des équivalences

Pour l'ensemble des formations qu'elle vise, la commission d'évaluation des formations et des diplômes de gestion n'a pas toujours les moyens de s'assurer de la fiabilité d'informations déclaratives. Il serait souhaitable de renforcer ses capacités d'action, notamment sur la qualité de la co-diplômation en France comme à l'international :

- des établissements qui n'ont pas le grade de master peuvent l'obtenir par convention avec une université pour la délivrance du diplôme national de master qui confère, de droit, le grade de master. Il serait pertinent que les universités signant des conventions avec une école de commerce pour la délivrance d'un diplôme supérieur ou égal à bac+3 ne puissent le faire qu'après avoir interrogé la commission. Une coordination reste à développer entre la commission et l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), à l'image de celle réalisée entre la CTI (commission du titre d'ingénieur) et l'AERES ;
- dans le cadre des écoles implantées à l'étranger, le master peut être proposé hors du territoire national[277] sous la forme d'un double diplôme. Dans cette situation, la commission devrait pouvoir s'assurer que les conditions d'études des étudiants obéissent à des exigences identiques sur l'ensemble des sites.

Il serait également souhaitable que la commission puisse s'autosaisir de l'évaluation de programmes ou de diplômes dont elle n'est pas expressément saisie mais qui peuvent induire en erreur les étudiants par un avis publié.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour pouvoir assurer l'internationalisation indispensable des formations dispensées à leurs élèves, les écoles supérieures de commerce et de gestion ont été conduites à construire des partenariats internationaux, satisfaire les exigences des agences internationales d'évaluation et recruter un nombre croissant d'enseignants chercheurs de haut niveau. Les ESCG ont dû engager des dépenses importantes pour mener cette politique d'académisation et d'internationalisation, au

[277] Après HEC et ESCP, l'ESC de Grenoble est une des écoles qui propose le plus de double diplômes (68).

moment où se raréfiaient les ressources financières publiques. Cet effet de ciseaux les a amenées à accroître leurs ressources propres, notamment les droits de scolarité, et augmenter leur taille pour pouvoir amortir le coût de leurs investissements.

Cette stratégie a été couronnée de succès pour les plus prestigieuses et les plus riches écoles de commerce dont la notoriété internationale s'est considérablement accrue. Toutefois, d'autres écoles se trouvent toujours à la croisée des chemins : l'acquisition d'une taille critique et la définition d'une stratégie de développement adaptée à leurs moyens et leur positionnement dans l'offre de formations de commerce et gestion restent à consolider. Selon qu'elles souhaitent concourir dans l'élite internationale ou se recentrer sur leur marché régional ou le marché national, les ESCG doivent aujourd'hui effectuer des choix différenciés dans leurs partenariats.

La Cour, à la suite de l'enquête sur les écoles supérieures de commerce menée en 2002, avait regretté une situation « laissant apparemment au marché le soin d'arbitrer, en l'absence de mécanismes de régulation ».

Dix ans plus tard, la règle du marché a permis des évolutions importantes et positives pour de nombreuses écoles de commerce et leurs élèves mais le besoin de régulation, par la puissance publique, des règles de ce « marché », qui assure aussi un service public, n'a pas pour autant disparu :

- *l'égalité d'accès des jeunes, quelle que soit leur origine sociale, à cette filière de formation doit être mieux assurée par les écoles et mieux garantie par l'État, dans un contexte de droits de scolarité de plus en plus élevés ;*
- *le statut des écoles doit être adapté au nouveau contexte de fonctionnement et de financement des ESCG ;*
- *la stratégie des écoles doit s'appuyer sur une meilleure connaissance et maîtrise de leurs coûts et la conclusion d'alliances et de partenariats diversifiés avec le soutien, en tant que de besoin, de l'État et des régions ;*
- *la lisibilité de l'offre croissante des écoles en matière de diplômes doit être améliorée et le contenu des formations associées mieux contrôlé.*

La Cour formule en conséquence les quatre recommandations suivantes :

1. *engager une réflexion sur le statut des ESCG et la place des chambres de commerce et d'industrie et de l'État dans le dispositif, pour avoir les moyens financiers de mener des stratégies adaptées, tout en donnant plus d'autonomie aux écoles dans leur gouvernance ;*
2. *s'assurer que la forte augmentation des droits de scolarité est compensée par des systèmes de bourses, de prêts ou d'apprentissage, qui permettent à chaque élève de suivre ces formations en fonction de ses mérites personnels, quels que soient ses revenus ou ceux de sa famille ;*
3. *mieux contrôler les coûts et la cohérence des choix effectués en matière d'académisation des études et d'internationalisation des cursus avec la taille et le positionnement des écoles dans l'offre des formations de gestion ;*
4. *renforcer l'action de contrôle de la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion sur la qualité des diplômes des ESCG, qu'ils soient délivrés en France ou à l'étranger et sur les obligations des écoles quant à l'information des étudiants sur l'appellation des diplômes.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	338
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	340
Président de l'Association des chambres de commerce et d'industrie (CCI)	341
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale d'Amiens-Picardie	342
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Bordeaux	346
Directeur de l'école de management de Bordeaux	347
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Brest	348
Directeur de l'Ecole supérieure de commerce (ESC) de Bretagne Brest	349
Directeur général de l'école supérieur de commerce de Clermont-Ferrand	350
Directeur général de l'école supérieur de commerce de Dijon	351
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Grenoble	352
Directeur de l'école de management de Grenoble	353
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de La Rochelle	354
Directrice générale de l'école de commerce SKEMA	355
Directeur de l'école de management de Lyon	356

Directeur général de l'ICN Business School	357
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Montpellier	358
Directeur de l'Ecole supérieure de commerce (ESC) de Montpellier	360
Directeur de l'Ecole de Management (EM) de Normandie	361
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Paris	362
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale Pau Béarn	364
Réponse commune du Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Reims et Epernay et du directeur de Reims Management School	365
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Rouen	367
Directeur général de l'Ecole supérieure de commerce (ESC) de Rouen	370
Directeur de l'école de management de Strasbourg	371
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Toulouse	372
Directeur de l'Ecole supérieure de commerce et de management (ESCEM) de Tours-Poitiers	375
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Versailles-Val-d'Oise-Yvelines	376
Directeur général de l'Ecole supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC)	377
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Vienne	380

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur général du groupe supérieur de commerce d'Amiens
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Caen
Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de La Rochelle
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Lyon
Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de Pau
Directeur général de l'école supérieure de commerce de Paris (ESCP) Europe
Directeur général de l'école des hautes études commerciales (HEC)
Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de Reims
Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de Rennes
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Rennes

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Ce document dresse un état des lieux intéressant du positionnement des écoles de commerce et de gestion relevant des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et autorisées à délivrer des diplômes au nom de l'Etat.

Ces écoles occupent une place reconnue au sein de notre enseignement supérieur. Elles ont connu une croissance rapide et continue des effectifs au cours des dernières années (+ 41 % entre 2007 et 2011), sont très ancrées sur la professionnalisation et sont aujourd'hui fortement ouvertes sur l'environnement international (accueil d'étudiants et d'intervenants étrangers, ouverture de campus à l'étranger, doubles diplômes, enseignement majoritairement en anglais…). Cette stratégie est souvent guidée par une recherche d'accréditations internationales dans la mesure où elles se situent aujourd'hui, dans leur domaine, dans une véritable compétition mondiale.

Vous appelez particulièrement mon attention sur le rôle de régulation des ministères de tutelle et notamment sur la nécessité de veiller à la stratégie des écoles en matière de structuration, de politique sociale, de gestion des coûts et de contrôle des diplômes. La Cour invoque à cet égard la responsabilité de l'Etat sur le manque de cohérence et de détermination de la fonction de pilotage et de contrôle des ESCG.

En leur qualité d'écoles consulaires, celles-ci sont placées sous la tutelle directe du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme. En leur qualité d'établissements d'enseignement supérieur, elles relèvent de mon département ministériel, au niveau académique et national, pour ce qui concerne leur fonctionnement, leur gouvernance ou leur corps professoral lors de leur reconnaissance par l'Etat. Par ailleurs, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) autorise la délivrance des diplômes au nom de l'Etat.

Actuellement 94 écoles délivrent des diplômes visés de Bac+3 à BAC+5 dont 44 confèrent le grade de master. Les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'artisanat, du commerce et du tourisme, s'appuient sur la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) créée en 2001 pour évaluer la qualité des formations. Depuis sa création, la commission a su adapter ses critères pour répondre à la fois à la nécessité de délivrer des diplômes répondant aux standards internationaux mais aussi pour tenir compte de l'évolution des écoles et les accompagner dans leur développement.

Les exigences définies par la CEFDG ont incité les ESCG à progresser et ont conduit aux mutations constatées en termes de qualité des

formations tant par l'élévation du niveau académique que par le développement d'une activité de recherche structurée ou d'internationalisation. De fait le MESR, à travers ses pouvoirs propres de contrôle et de visa des diplômes, comme à travers la CEFDG, joue un rôle substantiel de régulation du système.

Je rejoins l'analyse de la Cour quant aux initiatives prises en matière de mixité sociale. Alors que les droits de scolarité ont augmenté dans la majorité des écoles et parfois dans des proportions importantes, le grand nombre d'initiatives visant à favoriser la diversité sociale, pour méritoires et utiles qu'elles soient, n'ont pas été suffisantes pour rapprocher la composition sociale des écoles de celle, par exemple, des universités. Au-delà de l'accueil des étudiants boursiers, les écoles seront donc encouragées à mettre en place davantage de mesures d'accompagnement (aides sociales ou bourses sur fonds propres, cordées de la réussite, développement de l'apprentissage…). Notamment, le recrutement par les écoles en plus grand nombre d'étudiants issus de concours parallèles ouverts aux titulaires d'un diplôme de niveau Bac+2 ou Bac+3 doit être développé, en privilégiant les formations à forte dimension professionnelle (BTS, DUT, licences professionnelles) et le cas échéant l'alternance.

Vous considérez que le statut associatif adopté par la majorité des écoles consulaires ne répond pas au besoin d'autonomie des ESCG et vous évoquez le modèle de société anonyme à but non lucratif, présenté récemment par la CCIP pour HEC. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche partage le point de vue de la Cour. Il vient d'être saisi par le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, aux fins d'une inscription de ces dispositions dans la loi en préparation sur l'enseignement supérieur et la recherche. Cette réforme des écoles de commerce et de gestion sera examinée dans le cadre du travail interministériel lié à la préparation de la loi. Il conviendra de veiller à ce que le nouveau statut soit adapté à l'inscription des écoles dans le service public de l'enseignement supérieur, qui est indispensable pour des établissements autorisés à délivrer des diplômes au nom de l'Etat. En effet, le MESR comme la CEFDG sont particulièrement attentifs à l'adéquation des ressources financières aux objectifs de formation annoncés par les écoles qui demandent la reconnaissance de leurs diplômes par l'Etat. Cette attention est encore plus grande lorsque le grade de master est demandé, car il exige un corps professoral de haut niveau et une activité de recherche significative. La CEFDG met en garde les écoles qui présentent une situation financière fragile.

Vous attirez mon attention sur les partenariats noués entre les écoles et le monde universitaire, qui sont encore trop timides. Ce constat est fondé. Autant que possible, le MESR entend favoriser les rapprochements entre écoles et universités dans le cadre de stratégies de site. De nombreuses collaborations existent déjà : doubles diplômes, échanges d'étudiants ou

d'enseignants, participation des enseignants des écoles aux équipes de recherche universitaires, aux écoles doctorales, participation aux PRES pour les écoles de commerce et de gestion les plus prestigieuses. Ce rapprochement entre écoles et universités est essentiel compte tenu du morcellement des enseignements en gestion pour créer de véritables pôles attractifs au niveau international et pour favoriser le développement de l'entrepreneuriat. Il ne faut pas oublier que les universités, à travers leurs IAE notamment, représentent elles-mêmes un potentiel d'enseignement et de recherche en gestion de premier plan. Ce mouvement sera amplifié dans le cadre des futurs contrats de site et des communautés universitaires territoriales, qui seront inscrites dans la loi en préparation.

Enfin, la Cour appelle à la vigilance autour du terme « Master » et demande au MESR de veiller au respect de la règlementation afin d'éviter un usage abusif et la confusion dans l'esprit du public. Je souscris pleinement à cette recommandation. Dans le cadre du mouvement de simplification de l'offre de formation que j'ai présenté existe un volet réglementaire, qui vise à rappeler aux établissements les exigences en matière d'intitulés et de précision du « supplément au diplôme ».

Je rappelle ainsi que l'utilisation en France de la dénomination « diplôme de master » est réservée aux universités. L'usage du terme master par les autres établissements y compris privés n'est possible que si leur diplôme confère le grade de master après avoir fait l'objet d'une évaluation par une instance nationale et donné lieu à une autorisation par arrêté ministériel. Je tiens à clarifier la visibilité des masters afin qu'ils demeurent des diplômes adossés à la recherche dont la valeur sera incontestable pour les étudiants comme pour les employeurs. Les universités ayant passé des conventions avec certains établissements privés non reconnus par l'Etat seront rappelées au respect de la règlementation et j'informerai la conférence des présidents d'université sur ce point.

En conclusion, l'analyse exhaustive de la Cour sur la place des écoles de commerce et de gestion contribuera utilement à l'amélioration du paysage de l'enseignement supérieur français.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je note que ces écoles ont réalisé au cours des dernières années des efforts significatifs, permettant à certaines d'atteindre une reconnaissance au niveau international. Leurs résultats en matière d'insertion professionnelle sont par ailleurs relativement satisfaisants.

Il apparaît toutefois que le paysage des ESCG reste hétérogène, la réussite notable des ESCG les plus prestigieuses ne doit pas occulter les difficultés rencontrées par certains établissements.

En effet, une stratégie fondée en priorité sur une croissance des effectifs, une internationalisation accrue et une course aux publications académiques ne constitue pas une garantie de succès pour certains établissements de taille moyenne. Je note ainsi avec grande attention vos propositions visant à un meilleur positionnement de certaines ESCG en faveur de l'insertion professionnelle au sein de leur tissu économique local.

Je souscris par ailleurs pleinement à votre recommandation visant à mieux contrôler les coûts de ces établissements. A ce titre une démarche de mutualisation des moyens et de rapprochement entre écoles, mais aussi entre ces établissements et les universités, doit être activement soutenue.

Dans ce contexte, les ESCG doivent être à même d'envisager une stratégie de développement en fonction de leurs avantages comparatifs. Une réflexion concernant l'évolution du statut de ces écoles doit être initiée, en collaboration avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Enfin, votre rapport met en avant la forte hausse des droits de scolarité des ESCG. A ce sujet, je considère que l'objectif de mixité sociale doit en effet constituer un point d'attention majeur pour l'État. A ce titre, je souhaiterais rappeler l'effort réalisé en 2013 en faveur des étudiants issus de milieux modestes, au travers la revalorisation des bourses sur critères sociaux dès la rentrée 2012 et l'augmentation de plus de 150 M€ des crédits dédiés à ce dispositif en 2013.

Cet objectif doit aussi être poursuivi par les ESCG, qui disposent d'un niveau de ressources propres plus important que d'autres établissements d'enseignement supérieur. A ce titre, j'invite ces établissements à poursuivre leurs efforts visant à développer des systèmes de bourses complémentaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES CHAMBRES FRANÇAISES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

1) Concernant le périmètre de l'étude :

Le rapport précise que le périmètre du contrôle concerne 29 écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) « placées sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances au titre de ses compétences sur les services de Chambres de Commerce et d'Industrie... ». Sur ce point, il convient de préciser que les 29 écoles en question ne peuvent être considérées purement et simplement comme un ensemble d'établissements directement gérés par les CCI.

Toutes ces écoles forment bien une communauté et ont des liens évidents (par exemple en matière de concours communs). Mais si la plupart sont très proches des CCI, certaines sont de nature universitaire (comme l'EM Strasbourg ou l'INC Nancy) ou ont adopté une organisation qui a pu les éloigner de leur chambre (comme SKEMA Business School devenue une association suite à la fusion des ESC de Lille/anciennement abritée par l'université et de l'ESC de Nice/service géré de la CCI).

Cela étant, nous avons bien noté que les 29 écoles citées dans le rapport n'ont pas toutes fait l'objet du contrôle de la Cour.

2) Concernant les mutations de la filière et une nécessaire régulation de l'Etat :

Le rapport souligne avec raison l'internationalisation du marché de l'enseignement supérieur, tant au niveau des étudiants que des enseignants, et les efforts importants réalisés par les ESCG pour s'y adapter. Il en souligne les effets positifs, avec l'excellente position des écoles françaises dans les classements internationaux, mais également les conséquences en termes :

- de ressources : avec une augmentation sensible des budgets de fonctionnement essentiellement financée par la hausse des frais de scolarité et une baisse relative de la part des ressources publiques ;

- d'offre de formation : avec une diversification des programmes proposés et une augmentation des effectifs accueillis pour atteindre une taille critique ;

- d'évolution des statuts, avec une externalisation croissante des écoles pour diversifier les ressources de financement.

Le rapport déplore notamment que ces mutations se soient effectuées en l'absence d'une réelle régulation de l'Etat et qu'elles se soient par ailleurs traduites par une baisse de l'égalité d'accès des élèves aux écoles.

En premier lieu, il est effectivement essentiel que le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche puisse garantir la qualité académique des enseignements dispensés par les écoles.

S'agissant du rôle du ministère de l'Economie et des Finances, il exerce une tutelle sur les CCI, établissements publics et contrôle leurs budgets. Mais il convient également de préciser que les écoles ne bénéficient que très peu de financements publics directs venant des pouvoirs publics (moins de 5 % en moyenne de leur budget de fonctionnement).

A cet égard, s'il n'est pas contestable que les frais de scolarité ont notablement augmenté dans les ESCG ces dernières années, avec peu de recours à l'argent public, on peut regretter que pour étayer ce fait, le rapport compare, de façon un peu caricaturale, les frais de scolarité les plus élevés pratiqués par ces écoles avec le tarif de base d'une inscription en université. La réalité est on le sait beaucoup plus nuancée.

Concernant par ailleurs l'égalité d'accès aux écoles, le rapport pointe le taux insuffisant d'étudiants venant des « CSP ». Or, la faible mixité sociale touche l'ensemble de l'enseignement supérieur français. Rien dans le rapport ne démontre véritablement que la « sélectivité par le prix des études » entraînerait une aggravation de ce phénomène dans les écoles.

Le rapport souligne d'ailleurs fort justement les nombreuses initiatives prises par les ESCG pour remédier à cette situation (prêts, bourses..) et notamment le recours à l'apprentissage, qui concerne 10 % des étudiants des ESCG. A l'heure où les Pouvoirs Publics veulent plutôt privilégier le développement de l'apprentissage sur les bas niveaux de qualification, les CCI apprécient que le rapport rappelle le rôle d'ascenseur social de cette voie de formation dans le supérieur.

J'ajouterai que nos écoles accueillent d'année en année un nombre croissant de boursiers. Ils représentaient en 2012 plus de 25 % de candidats au concours d'entrée et 25 % d'étudiants intégrés. Je crois pouvoir dire qu'aucun jeune méritant ne s'est jamais vu refuser l'accès à nos écoles pour une question de moyens financiers.

Je rappellerai enfin que nos écoles ne connaîtraient pas une telle augmentation de leurs effectifs si le « retour sur investissement » attendu par les familles en termes d'emploi et de développement de carrière n'était pas au rendez-vous.

3) Concernant la gouvernance des écoles :

Depuis leur origine, la gouvernance des écoles est largement confiée à des chefs d'entreprises garantissant ainsi une prise directe avec le terrain.

Le rapport souligne les difficultés rencontrées désormais par les ESCG pour fonctionner dans le cadre du statut d'établissement public d'une

CCI et les insuffisances du statut associatif adopté par une majorité d'entre elles.

La Cour recommande ainsi qu'une réflexion soit engagée sur le statut juridique des écoles. Nous ne pouvons que souscrire à cette remarque qui rejoint une réflexion amorcée il y a deux ans dans le cadre de l'ACFCI/CCI France et reprise récemment par la CCI de Paris, visant à créer un statut ad hoc à objet éducatif pour ces écoles tout en préservant un rôle significatif pour les représentants des entreprises. Nous venons d'ailleurs de saisir notre ministère de tutelle à ce sujet.

4) Concernant le contrôle des diplômes :

Ce chapitre pose plusieurs questions relatives à la visibilité des diplômes et aux différents systèmes de reconnaissance et cite notamment l'ACFCI/CCI France comme délivrant ses propres diplômes.

Je voudrai sur ce point apporter les précisions suivantes :

Le Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP) dont il est fait état dans le rapport est établi par la Commission Nationale des Certifications Professionnelles (CNCP), instance pivot du dispositif de reconnaissance des titres et diplômes français, rattachée au Premier Ministre.

Ce répertoire recense les diplômes visés et les titres certifiés, deux voies complémentaires et nécessaires.

Les titres nationaux portés par l'ACFCI/CCI France (mentionnés par le rapport) s'inscrivent dans ce contexte et doivent être considérés comme des titres dûment inscrits au Répertoire National et non comme des certificats du réseau des CCI.

Permettez-moi de préciser que ces titres nationaux ont été créés, dans le prolongement de la Loi de Modernisation Sociale de 2002 et sur la recommandation notamment de l'Etat, pour rationaliser l'offre de titres ou diplômes offerte jusqu'alors par les CCI (chaque CCI délivrant avant 2002 ses propres diplômes). Cette démarche a d'ailleurs été grandement appréciée par notre tutelle et par la CNCP.

La Commission d'Evaluation des Formations et des Enseignements de Gestion (CEFDG) constitue pour sa part une instance essentielle dans son domaine et CCI France partage la volonté indiquée dans le rapport de renforcer son action.

Au-delà de ces remarques, CCI France s'associe pleinement à la volonté de la Cour de clarifier d'une manière générale le nombre de diplômes et leurs appellations comme elle l'a déjà écrit dans sa contribution au titre des Assises de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

En conclusion, je voudrais rappeler l'engagement sans faille du réseau des CCI pour développer un enseignement supérieur de gestion de qualité, menant à l'emploi, permettant des carrières réussies et contribuant au rayonnement de la France dans le Monde.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE D'AMIENS-PICARDIE

Nous souhaitons attirer votre attention sur 3 points :

Le relèvement du niveau académique (B.2)

Si nous partageons le premier paragraphe, nous souhaitons préciser que l'ESCG d'Amiens n'a jamais renoncé à un niveau académique de qualité même si dans le cadre de sa bonne gestion financière, l'école essaye de maîtriser les dépenses de recherche tout en respectant les critères obligatoires imposés par le Ministère.

Egalité d'accès des élèves

Nous sommes étonnés que le rapporteur n'ait pas souligné l'effort considérable qui a été fait par notre institution en mettant en place un dispositif qui permet à des étudiants boursiers issus des classes préparatoires de suivre une scolarité sans frais (gratuité en 1ère année et apprentissage en 2e et 3e année.) Cela représente environ 2/3 des étudiants issus des classes préparatoires intégrés en 1ère année et environ 200 étudiants en apprentissage (2e et 3e année).

Equilibre financier très critique

Nous ne comprenons pas la référence à notre institution dans cette partie car nous n'avons ouvert aucun nouveau diplôme en formation initiale depuis 1992. Actuellement seuls sont délivrés les diplômes de l'ESC Amiens (PGE) et de l'ISAM (Bachelor). La difficulté rencontrée ces 2 dernières années pour le recrutement au sein de nos écoles est essentiellement liée à l'augmentation du nombre de places ouvertes par l'ensemble des ESCG et des Bachelor pour une classe d'âge à peu près identique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE BORDEAUX

J'ai l'honneur de vous indiquer que c'est « CCI France » qui vous adressera la synthèse des observations des CCI concernées.

A titre individuel, la CCI de Bordeaux n'a pas de commentaire propre à faire à ce sujet.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT (EM) DE BORDEAUX

Celui-ci me semble être une bonne analyse factuelle des situations des écoles de commerce aujourd'hui, même si je pense que certaines interprétations de ces « faits » pourraient être contestées.

Je n'ai donc aucun commentaire particulier pour l'instant à formuler.

Je reste néanmoins en attente de précisions qui pourrait être apportées en termes de solutions, car il me semble que ce rapport reste très analytique sans apporter de préconisations d'améliorations.

J'espère qu'il y aura un cadre de débat élargi au sein duquel je pourrais éventuellement apporter ma contribution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (CCI) DE BREST

Je vous informe que je n'ai pas de remarque à formuler sur ce rapport. J'observe d'ailleurs que l'ESC Bretagne Brest, qui relève de la Chambre de commerce et d'industrie de Brest, ne fait pas partie de la liste des écoles contrôlées à cette occasion.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ECOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE (ESC) DE BRETAGNE BREST

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport. Je note d'ailleurs que l'ESC Bretagne Brest ne fait pas partie de la liste des écoles contrôlées telle qu'elle figure dans le texte.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ESC DE CLERMONT-FERRAND

Je n'ai pas d'observation à formuler.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE DIJON

Ce document d'une très grande qualité rend compte avec justesse des évolutions qu'ont connues nos écoles au cours des vingt dernières années et des enjeux auxquels elles sont aujourd'hui confrontées.

Aucune information détaillée sur mon institution n'a été reprise au sein du rapport, je ne souhaite donc apporter aucune réponse officielle à ce document.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (CCI) DE GRENOBLE

Pour les deux phrases où "Grenoble Ecole de Management" se trouve mentionnée, je n'apporte aucune remarque particulière.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT (EM) DE GRENOBLE

Pour les deux phrases où "Grenoble Ecole de Management" se trouve mentionnée dans le rapport je n'apporte aucune remarque particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA ROCHELLE

Après avoir analysé avec attention ce document, je vous communique mon accord sur le diagnostic présenté mais j'émets un avis réservé sur les préconisations.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE SKEMA

Ce document n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT DE LYON

Je vous informe que je n'ai aucune réponse particulière à apporter à ce rapport.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ICN BUSINESS SCHOOL

Comme souhaité dans votre courrier d'accompagnement, je vous informe que ce rapport n'appelle pas de commentaires ou de remarques de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MONTPELLIER

Remarques spécifiques à l'ESC Montpellier

- Taux d'internationalisation des emplois

Dans votre rapport vous écrivez, « Les taux d'internationalisation des emplois sont beaucoup moins élevés (9,8 % d'emploi à …[…]…, 5 % à l'ESC de Montpellier ,….) ».

Ce pourcentage ne correspond pas à nos données, comme nous l'avons indiqué à la Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon (cf. questionnaire n° 2, p. 17), puisque sur la période 2006-2011, la moyenne s'établit à 10,5 % avec une forte augmentation constatée entre 2009-2010 et 2010-2011 ; lors de cette dernière année, ce taux a atteint les 15 %. Par ailleurs, pour l'année 2011-2012 (nous diplômons nos élèves en octobre de chaque année et en avril de l'année suivante pour les cursus internationaux), ce taux, même dans l'attente actuelle de certains résultats, est déjà supérieur à 16 %.

Enfin, Il nous apparaîtrait important de signaler que l'ESC Montpellier, toutes mesures confondues d'aides aux élèves (Fonds social, Fondation Groupe Sup de Co Montpellier sous égide de la Fondation de France, monitorat élève, apprentissage), soutient financièrement, partiellement ou totalement, 57 % de ses élèves (cf. questionnaire n° 2 de la Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon, p. 22).

- Les partenariats avec les universités

Vous écrivez dans votre rapport : « Le ministère de l'enseignement supérieur a décidé d'encourager les rapprochements entre les écoles et les universités, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2007, mais aussi des pôles de compétitivité.

Quelques projets ont vu le jour : …. »

Je porte à votre connaissance que le Groupe Sup de Co Montpellier est membre fondateur du PRES depuis le 1er janvier 2013 (cf. courrier du Président du PRES Sud de France du 11 décembre 2012).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE MONTPELLIER

Je souhaite vous communiquer en distinguant celle qui concerne toutes les écoles de celles particulières à l'ESC Montpellier.

Remarques spécifiques à l'ESC Montpellier

- Taux d'internationalisation des emplois

Dans votre rapport vous écrivez, « Les taux d'internationalisation des emplois sont beaucoup moins élevés (9,8 % d'emploi à … […] …, 5 % à l'ESC de Montpellier, …) ».

Ce pourcentage ne correspond pas à nos données, comme nous l'avons indiqué à la Chambre régionale des comptes du Languedoc Roussillon (Cf. Questionnaire N° 2, p. 17), puisque sur la période 2006-2011, la moyenne s'établit à 10,5 % avec une forte augmentation constatée entre 2009-2010 et 2010-2011 ; lors de cette dernière année, ce taux a atteint les 15 %. Par ailleurs, pour l'année 2011-2012 (nous diplômons nos élèves en octobre de chaque année et en avril de l'année suivante pour les cursus internationaux), ce taux, même dans l'attente actuelle de certains résultats, est déjà supérieur à 16 %.

Les partenariats avec les universités

Vous écrivez dans votre rapport : « Le ministère de l'enseignement supérieur a décidé d'encourager les rapprochements entre les écoles et les universités, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2007, mais aussi des pôles de compétitivité.

Quelques projets ont vu le jour : … »

Je porte à votre connaissance que le Groupe Sup de Co Montpellier est membre fondateur du PRES depuis le 1er janvier 2013 (Cf. Courrier du Président du PRES Sud de France du 11 décembre 2012).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT DE NORMANDIE

Ce document n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA RÉGION PARIS ÎLE-DE-FRANCE

Ce document a également été transmis aux directeurs généraux d'HEC Paris et d'ESCP Europe. Ces deux établissements d'enseignement supérieur, créés par la CCI de Paris (CCIP), ne disposant pas de la personnalité juridique, je vous adresse cette réponse sous mon seul timbre. Cette réponse concerne également Novancia, école citée dans le rapport mais qui n'a pas été destinataire dudit document.

Le rapport appelle de ma part quelques remarques. En matière de régulation, les ministères et organismes concernés interviennent déjà pour la délivrance des grades et des diplômes, les titres et les diplômes des enseignants, les activités d'apprentissage ou de formation continue ou au travers des évaluations de l'AERES et de la CEFDG. La recommandation relative à la surveillance de l'usage des termes et des grades, ainsi qu'au contrôle des équivalences, apparaît dès lors tout à fait justifiée. Tout comme celle qui s'exerce actuellement, la régulation que le rapport préconise à venir devra être conduite dans le respect du statut de chaque école.

Créées par la CCIP pour répondre aux attentes des entreprises, HEC Paris et ESCP Europe ont su faire évoluer tout au long des décennies leur portefeuille éducatif en fonction de la demande de ces mêmes entreprises des économies nationale et internationale. La CCIP a, dès l'origine, utilisé ce mode opératoire, qui se trouve pleinement justifié par les taux de placement des étudiants.

Pour autant, comme le souligne la Cour, le contexte de fonctionnement et de financement des ESCG nécessite désormais une adaptation de leur statut. Un projet d'établissement d'enseignement supérieur consulaire (EESC), élaboré à l'initiative de la CCIP, permettrait en ce sens de répondre, sans attendre, à l'observation faite. Ce nouveau modèle qui requiert un support législatif a commencé à faire l'objet de présentations aux cabinets des ministres concernés.

Enfin, je souhaite appeler votre attention sur la globalisation de certains constats ou recommandations (« les éléments permettant l'évaluation globale de l'efficacité et de l'efficience de cette internationalisation ... ne sont pas rassemblés » ; « quelques difficultés à définir leur stratégie ... en matière de recherche » ; « des approximations, voire l'absence de comptabilité analytique » ; ...) qui ne reflètent pas la réalité d'HEC Paris et d'ESCP Europe. Même si la Cour a pris soin, dans certaines remarques, de distinguer, par des exemples appropriés, les écoles entre elles, l'amalgame auquel conduit la rédaction proposée pourrait, en

l'état, fragiliser les deux écoles, alors qu'elles sont régulièrement classées en tête des ESCG européennes, voire mondiales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE PAU BÉARN

Nous souhaitons apporter des commentaires sur le point relatif au relèvement du niveau académique » dans le paragraphe « les questions soulevées par cette orientation ».

L'ESC Pau, de par son positionnement, n'a pas les moyens financiers suffisants pour développer stricto sensu la recherche académique, ce qui l'obligerait de fait à accroître sensiblement son nombre de professeurs docteurs.

De même, l'ESC Pau a vocation à développer fortement la recherche pédagogique favorisant par là une plus grande adaptation des étudiants (formation en alternance où l'étudiant « apprend en faisant »).

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en compte ces éléments pour la rédaction de votre rapport.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE REIMS-ÉPERNAY ET DU DIRECTEUR DE L'ECOLE DE REIMS MANAGEMENT SCHOOL

Il nous apparaît que l'ensemble du rapport, souligne clairement la performance des écoles notamment de celles issues du réseau consulaire. Sont mis en exergue : leur niveau de reconnaissance national et international, leur performance en matière de production intellectuelle et leur pertinence relative à l'employabilité de leurs diplômés.

Nous souhaitons soulever trois points essentiels :

1) Le modèle économique

La comparaison des coûts de scolarités ne peut être suffisante sur le plan économique. Nous souhaiterions que la Cour des Comptes compare les « coûts de production » de nos diplômés par rapport à ceux de l'Université dont le coût n'est certes pas supporté par les familles, mais par la collectivité.

De la même manière, nous souhaitons qu'une comparaison de nos coûts de scolarité vis-à-vis de nos concurrents mondiaux (anglo-saxons en particulier) soit réalisée. Elle devrait révéler notre position très compétitive en termes de prix/prestation sur le marché mondial, qui est désormais celui sur lequel nous opérons.

2) La diversité sociale de nos populations étudiantes

Les ESCG accueillent tous les étudiants qui ont réussi leur concours d'entrée. La capacité de financement de la scolarité n'est jamais un critère pris en compte dans les processus de recrutement, pour garder ou éliminer tel ou tel candidat. Si l'Etat se soucie de contrôle et de régulation sur la diversité sociale, il devient nécessaire qu'il s'interroge aussi sur le soutien qu'il sera en capacité de nous apporter et d'apporter aux familles pour le paiement des frais de scolarité. Il faut en particulier garder à l'esprit que notre modèle économique est par essence très vertueux, puisque d'une part, il ne fait pas appel à l'impôt de nos concitoyens et d'autre part, il ne vise pas (dans les cas des écoles consulaires) à enrichir des actionnaires. Il nous semble donc logique que cette intervention de l'Etat en matière de diversité sociale, s'accompagne d'une prise en compte de la dimension économique et que cette intervention dans la gestion de nos établissements, devrait entrainer la concession de moyens financiers ad hoc. Par exemple, il serait très utile que l'Etat oblige règlementairement les entreprises qui bénéficient de nos apprentis, à nous régler l'intégralité des frais de scolarités correspondant à leurs formations.

Rappelons enfin que ce souci de diversité sociale dans les études supérieures ne concerne pas que les seules ESCG et qu'il serait intéressant de regarder la mixité sociale d'un amphi de médecine ou de pharmacie, ou de droit dans des Universités comme ASSAS par exemple…

3) L'évaluation

Nous nous soumettons en dehors des procédures nationales de visas et de grades, à des accréditations internationales extrêmement exigeantes au travers de l'EFMD (Equis), de l'AACSB et de l'AMBA, qui ne sont contrairement à ce qui est écrit dans le rapport, absolument pas des agences de « ranking » (classement).

L'AERES n'a pas évalué toutes les ESCG pour leur dimension recherche, aussi les conclusions présentées sont en réalité très partielles. Par ailleurs, cette agence nationale est remise en cause par les Universités elles-mêmes. Nous ne sommes donc pas sûrs que faire référence à ses travaux vis-à-vis des ESCG présente une réelle pertinence.

4) Quelques points divers :

- Dans le rapport, nous souhaitons mentionner le partenariat que nous avons avec l'Université Reims Champagne-Ardenne qui se traduit par trois parcours de formation partagés et une présence dans leur Ecole doctorale Sciences Humaines et Sociales de longue date.

- Nous souhaiterions aussi rappeler que le terme Master n'appartient pas à l'Etat français mais qu'il s'agit d'un titre mondialement utilisé, même si nous souscrivons aux remarques de la Cour sur la complexité créée par l'Etat autour de ces titres et grades.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE ROUEN

Concernant les mutations de la filière et une nécessaire régulation de l'Etat : Le rapport souligne avec raison l'internationalisation du marché de l'enseignement supérieur, tant au niveau des étudiants que des enseignants, et les efforts importants réalisés par les ESCG pour s'y adapter. Il en souligne les effets positifs, avec l'excellente position des écoles dans les classements internationaux, mais également les conséquences en termes :

- De ressources : avec une augmentation sensible des budgets de fonctionnement essentiellement financée par la hausse des frais de scolarité.

- D'offre de formation : avec une diversification des programmes proposées et une augmentation des effectifs accueillis pour atteindre une taille critique.

- D'évolution des statuts, avec une externalisation croissante des écoles pour diversifier les ressources de financement.

Le rapport déplore notamment que ces mutations se soient effectuées en l'absence d'une réelle régulation de l'Etat et qu'elles se soient par ailleurs traduites par une baisse de l'égalité d'accès des élèves aux écoles.

En premier lieu, nous considérons effectivement essentiel que le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche puisse garantir la qualité académique des enseignements dispensés par les écoles, ce qui est d'ailleurs le cas à travers les visas attribués à la majeure partie des diplômes délivrés par notre école.

S'agissant du rôle du Ministère de l'Economie et des Finances, il exerce une tutelle sur les CCI, établissements publics et contrôle leurs budgets. Mais il convient également de préciser que notre école, Rouen Business School, ne bénéficie que de très peu de financements publics directs, financements venant essentiellement des collectivités territoriales et non de l'Etat.

A cet égard, s'il n'est pas contestable que les frais de scolarité ont notablement augmenté dans les ESCG ces dernières années. Il est bon de rappeler que le prix de revient annuel d'un étudiant à l'Université est sensiblement le même que celui d'un étudiant de Rouen Business School, autour de 10 000 € mais que les modes de financement sont publics à pratiquement 100 % pour l'étudiant à l'Université et inférieurs à 5 % dans le meilleur des cas pour les ESCG.

Concernant l'égalité d'accès aux écoles : Le rapport pointe le frein que constituerait le coût des études pour des étudiants à revenus modestes. Or, la faible mixité sociale touche l'ensemble de l'enseignement supérieur français. Rien dans le rapport ne démontre véritablement que le prix des études entraîne une aggravation de ce phénomène dans les écoles.

Le rapport souligne d'ailleurs fort justement les nombreuses initiatives prises par les ESCG pour remédier à cette situation (prêts, bourses…) et notamment le recours à l'apprentissage qui concerne 10 % des étudiants des ESCG. A l'heure où les Pouvoirs Publics veulent plutôt privilégier le développement de l'apprentissage sur les bas niveaux de qualification, nous apprécions que le rapport rappelle le rôle d'ascenseur social de cette voie de formation dans le supérieur.

En dehors de l'apprentissage ouvert pour deux de ses formations, Rouen Business School développe une réelle politique d'ouverture sociale, grâce à de nombreuses actions :

- Les cordées de la réussite,

- L'implication dans l'Opération « Lumières des Cités »,

- La mise en place avec le soutien de trois entreprises d'un programme d'un an « Tremplin Pour Réussir » permettant à des bacheliers en mal d'orientation de renforcer leurs bases scolaires et les emmener vers un projet professionnel passant par l'enseignement supérieur,

- L'octroi de bourses par la CCI de Rouen, par la collecte de fonds, l'octroi de prêt sans caution par accord avec des banques.

Il est bien de rappeler enfin que nos écoles ne connaîtraient pas une telle augmentation de leurs effectifs si le « retour sur investissement » attendu par les familles en termes d'emploi et de développement de carrière n'était pas au rendez-vous.

Concernant la gouvernance des écoles : Le rapport montre les difficultés rencontrées par les ESCG pour fonctionner dans le cadre du statut d'établissement public d'une CCI et les insuffisances du statut associatif désormais adopté par une majorité d'entre elles, dont Rouen Business School.

La Cour recommande ainsi qu'une réflexion soit engagée sur le statut juridique des écoles. Nous ne pouvons que souscrire à cette remarque qui rejoint une réflexion amorcée il y a deux ans dans le cadre de l'ACFCI/CCI France et reprise récemment par la CCI de Paris, visant à créer un statut ad hoc à objet éducatif pour ces écoles, démarche dans laquelle la CCI de Rouen s'inscrit pleinement.

En conclusion, je voudrais rappeler l'engagement sans faille de la CCI de Rouen en matière de formation à tous les niveaux du CFA Interprofessionnel à travers l'IFA Marcel Sauvage, à l'enseignement supérieur par la formation d'ingénieur offerte par l'ESIGELEC, les formations au management dispensées par Rouen Business School, menant à l'emploi, permettant des carrières réussies et contribuant au rayonnement de son territoire en France et dans le Monde.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE ROUEN

Ce document n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT (EM) DE STRASBOURG

Je vous informe que ce document n'appelle aucune réponse de notre part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE TOULOUSE

Permettez-moi tout d'abord de féliciter les auteurs pour la clarté de ce rapport dont je ne suis pas loin de partager de nombreux points et notamment les recommandations sur les quatre thématiques de la mise en œuvre d'un statut plus adapté, des modèles de financement à même de promouvoir l'égalité d'accès, des mécanismes d'accréditations et sur la nécessaire lisibilité des diplômes proposés. Je concentrerai donc mes remarques sur des éléments d'analyse et sur la précision de certaines données chiffrées concernant le GESC Toulouse (identifiée dans la suite du rapport par le sigle TBS – Toulouse Business School).

1) Ce rapport ne met pas suffisamment en avant la segmentation des ESCG et la diversité des écoles. Il oppose de manière trop forte à mon sens les écoles « prestigieuses » (dont on ne connait pas au final l'identité mais dont le lecteur supposera qu'il s'agit uniquement du groupe des « parisiennes ») aux autres écoles dites « de province », et supposées plus petites, plus fragiles. Le rapport semble assimiler des écoles de très bon niveau comme TBS ou Reims/Rouen à des écoles plus petites, qui « recrutent » très peu sur classes préparatoires. Il conviendrait donc pour une information plus lisible de préciser qu'il existe un continuum entre les écoles parisiennes (et assimilées), les très bonnes écoles de Région (dont TBS fait partie comme GEM, RMS, RBS, Audencia etc.), et les bonnes écoles à caractère plus régional (ce qui ne les empêche pas d'être tournées vers l'international). Afin de donner une information objective et factuelle sur la segmentation des écoles, les critères suivants mériteraient d'être précisés au sein de ce rapport :

a. Le nombre et l'identité des écoles qui ont le grade Master pour le programme grande école en précisant également la durée d'obtention du visa et du grade.

b. Le nombre et l'identité des écoles « triple accréditées » avec une précision sur la durée de l'accréditation (facteur discriminant) et la date de la première obtention (qui permet, là aussi de donner un élément factuel sur l'antériorité de la mise « au standard international » des écoles de commerce françaises).

2) Le rapport insiste également sur une nécessaire régulation de l'Etat pour accroitre la mixité sociale dans les ESCG en demandant aux écoles que « la forte augmentation des droits de scolarité soit compensée par un système de bourses, de prêts ou d'apprentissage ». Si ce souhait ne peut, à l'évidence, qu'être partagé par la direction des écoles, le rapport n'insiste cependant pas assez sur certains points:

a. Les frais de scolarité en hausse (tout comme la taille des écoles) ont en effet représenté un des leviers financiers essentiels pour accompagner le

développement des écoles et leur permettre de jouer un rôle dans la globalisation de l'enseignement supérieur et l'accompagnement des entreprises françaises par l'adaptation des formations.

b. Rappelons ici que l'Etat ne participe qu'indirectement au financement des ESCG (on rappelle ici la quasi autonomie financière de TBS, dont l'autofinancement figure parmi les plus élevé) à la différence de ce qui se pratique dans bon nombre d'écoles d'ingénieurs, dont le coût de la scolarité n'est qu'en très faible proportion supporté par les étudiants et leurs familles. Il serait souhaitable de pouvoir comparer les coûts de formation tant en France qu'à l'étranger et d'identifier comment les spécificités françaises peuvent s'exprimer dans l'évolution des modèles de financement et ainsi permettre de progresser sur l'exigence de mixité sociale.

c. L'apprentissage est une piste à suivre (très demandée par les étudiants, en particulier les boursiers) mais là encore, il faudrait :

i. Que la législation sur l'apprentissage évolue favorablement et puisse, par exemple, permettre que des apprentis contribuent, a minima, à des frais de scolarité (par exemple 20 à 30 %), ce qui est impossible aujourd'hui.

ii. Que les conseils régionaux accordent davantage de place en apprentissage aux ESCG, lesquelles sont parfois trop restreintes tout en clarifiant les obligations des entreprises dans le financement pour rendre le modèle économique pérenne.

iii. Enfin, qu'une action d'ampleur soit menée auprès des grandes entreprises mais aussi et surtout auprès des PME/PMI pour qu'elles contribuent plus qu'elles ne le font aujourd'hui à encourager l'apprentissage via les ESCG.

Remarques page à page :

- Le rapport ne précisant pas quelles sont les « meilleures écoles », il conviendrait de préciser que dans les très bonnes écoles de province (comme Audencia, GEM, TBS, RBS et RMS par exemple), le taux de sélection a lui aussi été maintenu (les chiffres sont disponibles auprès de SIGEM) avec une augmentation du nombre d'inscrits au concours mais également une augmentation de la barre d'admissibilité.

- il serait bon de préciser que le nombre de places en apprentissage accordées aux ESCG par les conseils régionaux est très variable selon les politiques mises en place par les différentes régions. Il y a donc là des disparités sur le plan national indépendamment de la volonté des ESCG.

- Les ESCG font partie des établissements d'enseignement supérieur qui sont déjà très souvent et très régulièrement évalués par des agences nationales ou internationales. Ces processus d'évaluation ont conduit les écoles à se doter de personnels et services compétents entièrement dédiés à

ces activités, ce qui a représenté un coût supplémentaire à assumer. Il conviendrait donc de veiller à ne pas alourdir encore davantage ces processus d'audit et d'essayer plutôt d'intégrer la dimension « mixité sociale » dans des dispositifs déjà existants (par exemple audit d'établissement de l'AERES ou audit « visa et grade master »).

- la participation active de TBS à l'émergence de l'Université de Toulouse est attestée par l'adhésion au processus initié par le PRES et le renforcement des accords de collaboration avec les acteurs locaux (Université, Ecoles d'ingénieurs, Institut).

- TBS, comme bon nombre d'autres ESCG, ne jouent pas la « carte de la confusion » et utilisent les titres de diplôme conformément aux textes et règlements en vigueur.

- « cette stratégie a été couronnée de succès pour les plus prestigieuses et les plus riches écoles de commerce etc. ». Le rapport ne précisant pas de quelles écoles il s'agit, Il est important de préciser que les grandes écoles de province dont TBS fait partie ont bien vu leur stratégie d'internationalisation couronnée de succès comme la triple accréditation peut en attester, avec la réussite des campus de Barcelone et de Casablanca.

En espérant que ces éléments contribuent à la réflexion sur l'évolution des ESCG en France pour leur permettre d'accompagner le développement économique de notre pays.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE ET DE MANAGEMENT (ESCEM) DE TOURS-POITIERS

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE VERSAILLES / VAL-D'OISE/YVELINES

Je vous informe que, compte-tenu de l'évolution, au 1er janvier 2013, du statut de la Chambre de commerce et d'industrie de Versailles Val-d'Oise/Yvelines et de sa fusion au sein de la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France, je n'envisage pas d'apporter de réponse particulière sur rapport qui concerne l'ESSEC.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET COMMERCIALES (ESSEC)

Dans le rapport : l'affirmation "cette évolution entraîne des conséquences mal maîtrisées sur l'égalité des jeunes à ces filières à mérite équivalent" n'est pas démontrée.

En effet, on observe les mêmes compositions socio-professionnelles dans des écoles gratuites de niveau équivalent, voire celles où les étudiants reçoivent un financement de l'Etat (cf. études de la CGE). De plus, pendant la période considérée, la proportion de jeunes d'origine modeste a augmenté dans les ESCG, compte-tenu des politiques actives de promotion sociale (type "cordées de la réussite") et de bourses d'études menées par les établissements.

Dans le rapport : l'affirmation "le modèle pédagogique des écoles de commerce en France repose sur l'intervention des professionnels et sur l'immersion de l'élève dans le milieu professionnel..." laisse entendre que l'essentiel des enseignements seraient dispensés par les professionnels de l'entreprise. Ce n'est pas le cas dans de nombreuses écoles. La réalité correspond plutôt à "repose sur un équilibre entre des enseignements dispensés par des professeurs permanents universitaires professionnels, et l'intervention des professionnels ...".

Dans le rapport : il n'y a PAS de quotas de publications imposés par aucun organisme accréditeur. Les organismes d'accréditation internationaux vérifient simplement qu'il y a assez de professeurs permanents pour animer la relation professeurs/élèves, alors que les taux d'encadrement professeurs/élèves des ESCG restent faibles (1 pour 25 à 1 pour 40, à comparer à 1 pour 7 en moyenne dans les écoles d'ingénieur en France).

L'augmentation des salaires des professeurs dans les écoles les plus reconnues internationalement provient simplement de la pénurie de professeurs d'économie et de gestion dans le monde, cette augmentation étant bien renseignée au niveau international.

Si des professeurs peuvent aller jusqu'à tripler leur salaire à partir d'une masse de travaux complémentaires qu'ils réaliseraient (formation continue, responsabilités académiques, chaires, etc.) il est très improbable que ces augmentations de salaire pourraient venir de la seule publication d'articles. A l'ESSEC, école pourtant parmi les plus engagées dans la recherche, ce chiffre ne dépasserait pas 50 %.

Dans le rapport : plutôt que de dire "dépenses", il conviendrait de dire "budget". Les écoles ne VEULENT pas d'abord dépenser plus. Elles trouvent des ressources supplémentaires pour mieux réaliser leur mission.

Ces ressources vont diluer la part des ressources issues des CCIs, qui par construction sont limitées.

Dans le rapport : ce paragraphe comporte deux arguments étonnants. D'une part, il n'étaye pas par des faits comparatifs ce que serait la sélectivité sociale supplémentaire issue des frais de scolarité ; il la tient pour acquise à partir du moment où il existe des frais de scolarité significatifs. Les observations longuement renseignées par la CGE, l'UGEI et la FESIC dans de nombreuses publications contredisent cette affirmation.

D'autre part, en disant "à la sélection par le concours d'entrée s'ajoute toutefois dans les ESCG une sélectivité par le prix des études ...", on joue sur l'ambivalence du mot "sélection" en suggérant que la sélection du concours comporterait une composante de sélection sociale, alors qu'il s'agit d'une sélection académique. Les études ont montré que sur les mêmes cohortes de bacheliers, quand les jeunes boursiers avaient en moyenne 2 points de moins au baccalauréat que les non-boursiers, cet écart était réduit à 0,5 point à la fin des concours, les prépas et les systèmes de concours compensant trois quarts des écarts sociaux creusés de la sixième à la terminale. La sélection des concours d'entrée ne peut être considérée comme sociale.

Dans le rapport : il n'est pas logique de comparer le nombre de boursiers en STOCK de tous les étudiants de l'université (y compris la moitié des étudiants qui échouent en premier cycle) et ceux qui sont en ESCG APRES l'étape de sélection académique d'un concours. Les chiffres correspondant pour l'université devraient être ceux des étudiants en licence d'économie et de gestion, après le départ des étudiants en échec dans le premier cycle.

Dans le rapport : l'affirmation "une forte discrimination d'accès aux écoles de commerce par l'argent doit être constatée" n'est étayée par aucun fait, elle n'est pas corrélée à des observations dont le lien logique serait établi dans les paragraphes précédents. De nombreuses écoles payantes, d'ingénieur comme de management, ont construit des dispositifs d'accès à leurs études qui viennent garantir que tout jeune qui en a la capacité intellectuelle pourra suivre les études exigeantes envisagées. Si l'information de ces dispositifs n'est pas accessible de manière équivalente dans toutes les catégories sociales, on sait combien l'orientation scolaire est socialement discriminante en France.

Dans le rapport : la faiblesse des fonds propres n'est pas liée au statut associatif. Il existe des associations richement dotées, souvent reconnues d'utilité publique ou transformées en fondations, dont la dotation financière initiale est à l'origine de la capacité d'agir. Ce n'est donc pas le statut associatif qui ne permet pas de corriger la fragilité des fonds propres, c'est l'absence de fonds propres qui constitue une fragilité financière de nos institutions, quel qu'en soit le statut.

Dans le rapport : le statut associatif permet bel et bien le développement d'une partie de l'activité à caractère commercial et concurrentiel, dès lors que les excédents de cette activité servent à financer la mission principale ; nombre de fondations agissent ainsi. En revanche le rapport souligne à juste titre que le statut associatif pose des contraintes très strictes sur la participation des acteurs universitaires permanents, ce qui est considéré comme ordinaire pour des institutions internationales. Si un nouveau statut est à envisager, ce dernier point nous semble plus important que celui relatif à la lucrativité, les institutions universitaires n'ayant pas vocation à avoir un caractère majoritairement lucratif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE VIENNE

Ce rapport a retenu toute mon attention dans la mesure où il prend en compte l'ensemble des éléments constitutifs de la situation de l'ESCEM, ceux-là mêmes qui nous ont conduits à engager le processus de création de FBS (France Business School).

Je vous informe en conséquence que ce rapport n'appelle pas de réponse particulière de ma part.

Chapitre III

Transports et aménagement du territoire

1. Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau
2. Le tramway d'Artois-Gohelle : un projet insuffisamment réfléchi
3. La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop
4. Les ports de pêche en Bretagne : la nécessité d'une approche régionale

1

Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau

PRESENTATION

Le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) est l'autorité organisatrice des transports sur l'agglomération toulousaine. Il a fait l'objet d'un récent contrôle de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, conduisant à formuler un certain nombre d'observations et de recommandations sur sa gestion.

Longtemps constitué autour de trois intercommunalités[278] *représentant 84 communes, il comprend, en 2012, 99 communes. Sur la période 2008-2010, les dépenses s'élevaient annuellement à 300 M€ en fonctionnement, et 140 M€ en investissement. Le volume de l'investissement depuis 2002, qui atteint plus de 1,7 Md€, fait du SMTC un des premiers investisseurs locaux de l'hexagone.*

Face à l'expansion démographique, le réseau arrive aujourd'hui à saturation aux heures de pointe, notamment pour les lignes de métro et certaines lignes de bus. En effet, l'aire urbaine toulousaine, qui compte plus de 1 200 000 habitants[279]*, gagne 20 000 habitants par an en moyenne, et se classe au premier rang des grandes villes françaises par son accroissement démographique.*

L'augmentation rapide de la population, conjuguée à l'extension du périmètre de résidence, fait de la problématique des transports un enjeu majeur. Dès lors, avec près de 110 millions de déplacements en 2011, la régie des transports Tisséo, chargée de l'exploitation du réseau, se place parmi les trois plus grands réseaux français de province en terme de fréquentation.

---

[278] La communauté urbaine du Grand Toulouse, la communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL), et le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT).

[279] Source : INSEE, 6 pages n° 122-31. Novembre 2009.

Pour autant, la multiplication des acteurs au sein du syndicat mixte comme à sa périphérie, avec le département mais aussi la région, celle-ci en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux, entrave la prise de décision et la gestion des transports.

I - Une organisation institutionnelle inadaptée

A - L'incohérence des périmètres d'intervention des transports publics

Aux termes de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, la responsabilité des transports publics urbains incombe à la structure intercommunale constituée sur le périmètre des transports urbains. La définition du périmètre constitue un véritable enjeu, car elle permet la mise en œuvre d'une politique commune et dimensionne le champ du prélèvement du versement transport.

Le périmètre des transports urbains de l'agglomération toulousaine a connu à la fois un essor démographique et une augmentation des flux pendulaires[280]. Ces deux phénomènes conjugués ont évidemment conduit à une progression de la demande de transports en commun, puisque plus de 80 % des actifs péri-urbains doivent changer de commune pour travailler. Au début des années 2000, la création de nouvelles intercommunalités sur le territoire a nécessité la révision du périmètre des transports urbains, qui datait de la création du syndicat mixte et n'était plus adapté à la réalité du contexte local. Pourtant, en l'absence d'accord, sa mise à jour a été imparfaite.

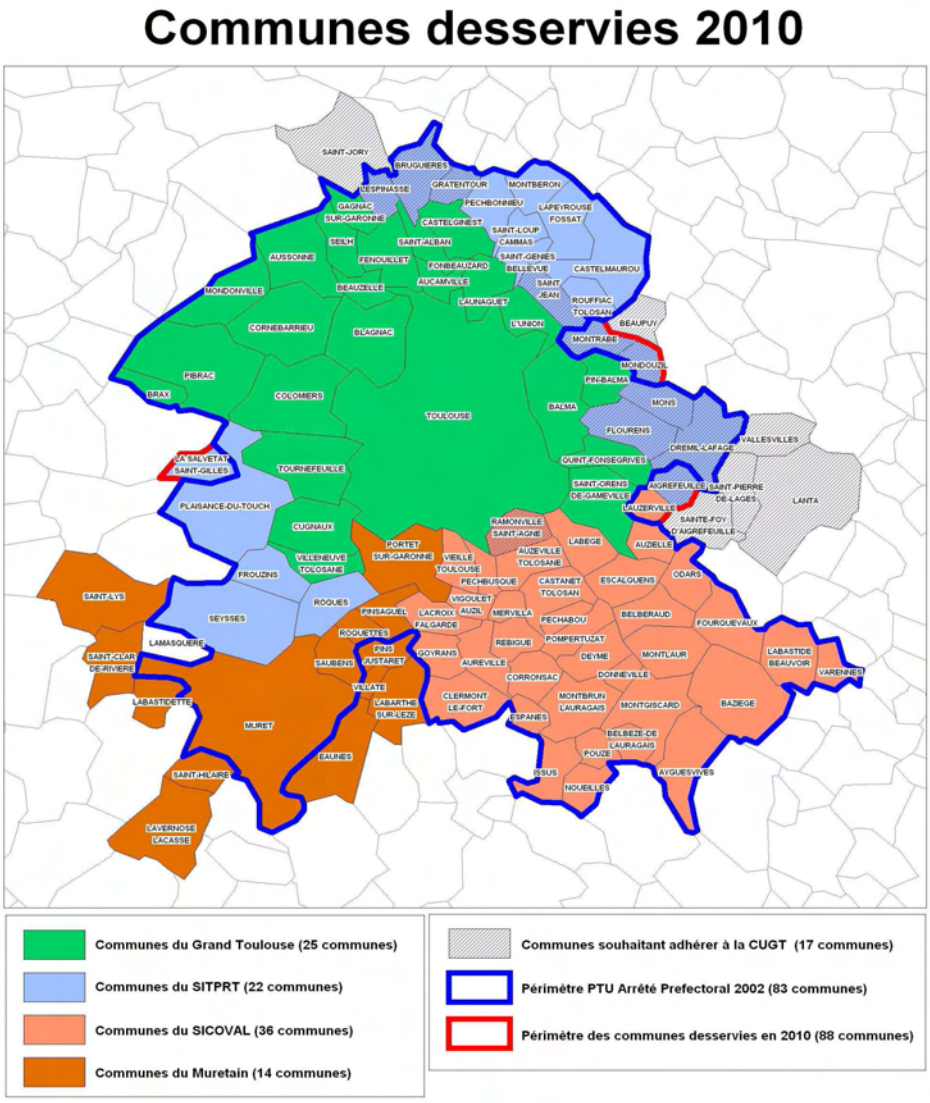
Ainsi, plusieurs communes situées hors périmètre des transports urbains sont aujourd'hui desservies alors que le syndicat mixte ne bénéficie pas de leur versement transport. Même s'il s'agit, pour l'essentiel, de petites communes présentant un faible enjeu financier, cette distorsion illustre la difficulté, pour le comité syndical, de s'accorder sur des questions organisationnelles.

En outre, depuis l'origine, le périmètre des transports urbains a intégré des communes qui n'étaient pas membres du syndicat mixte. C'était notamment le cas, jusqu'en 2012[281], de la communauté

[280] Migrations domicile-travail ou domicile-études.

[281] La communauté d'agglomération du muretain, regroupant 14 communes, a adhéré au syndicat mixte en 2012. A la suite de cette adhésion l'arrêté préfectoral du 7 novembre 2012, qui entrera en vigueur le 1er mars 2013, a modifié le périmètre des transports urbains en y intégrant toutes les communes.

d'agglomération du muretain, desservie par des lignes de bus avec des fréquences parfois équivalentes aux dessertes de la première couronne toulousaine. Or, sur cette zone urbaine, l'offre de transport mise en place par cette communauté d'agglomération se cumulait avec celle du syndicat mixte sans que la coordination ne soit toutefois institutionnellement organisée.



Source : Tisséo – syndicat mixte des transports en commyn (SMTC)

B - Une coordination insuffisante des politiques d'aménagement et de transports

La politique des transports repose sur le plan de déplacements urbains qui en constitue le cadre général et définit les grands principes d'organisation des déplacements. Le syndicat mixte, en tant qu'autorité organisatrice des transports urbains, est chargé de l'élaboration de ce plan. En 2012, après plus de dix années de négociations, il a adopté le nouveau plan de déplacements urbains[282].

Selon ce plan, les orientations du schéma de cohérence territorial (SCOT) doivent être prises en compte par le syndicat mixte.

De ce fait, toute ouverture à l'urbanisation ou tout projet de renouvellement urbain d'ampleur devraient normalement s'accompagner d'une desserte en transports collectifs adaptée. De même, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation dans le plan local d'urbanisme devrait concerner des secteurs déjà desservis par les transports en commun. Enfin, le phasage des dessertes de transports avec l'ouverture à l'urbanisation dans la « ville intense [283]» devrait passer par des contrats d'axe.

En principe, les communes sont tenues de consulter le syndicat mixte sur les possibilités de dessertes en transports préalablement à l'engagement d'un projet d'urbanisation.

Le plan de déplacements urbains affiche donc des intentions de coordination entre, d'une part, la politique des déplacements et, d'autre part, la politique d'aménagement du Grand Toulouse.

Or la stratégie d'urbanisation et l'offre de transports ne sont pas toujours allées de pair. Pour preuve, l'agglomération toulousaine a vu naître des projets urbains sans qu'une offre de transports suffisante soit mise en place, créant ainsi des zones d'habitation denses mais mal desservies. C'est le cas de la ZAC des Ponts-Jumeaux, dont les dessertes en transports sont bien inférieures à la demande créée par l'urbanisation. Dans d'autre cas, l'offre de transport mise en place a largement devancé l'urbanisation dont les projets immobiliers ont été retardés. Le quartier Andromède, près de l'Aéroconstellation de Blagnac, en est un exemple.

---

[282] Le précédent plan de déplacements urbains datait de 2001 et avait été mis en révision quelques semaines seulement après son adoption.

[283] Le périmètre de la ville intense répond à plusieurs caractéristiques : des transports en commun performants assurant un cadencement minimal au quart d'heure en moyenne, à l'horizon 2030, des pôles d'équipements et services, des établissements d'enseignement, des activités et des emplois.

Cette situation pèse sur l'équilibre d'exploitation des lignes de transports mises en circulation.

L'amélioration de la coordination des décisions d'urbanisation et de l'offre de transport devient plus que jamais une nécessité au regard des pratiques actuelles.

Si les contrats d'axe, qui formalisent en la matière les engagements des collectivités, semblent constituer aujourd'hui une orientation pertinente, leur mise en œuvre reste à approfondir et leur force contraignante pour les différents acteurs reste à définir.

C - Des statuts peu compatibles avec une gestion optimale des enjeux

La plupart des grandes métropoles régionales gèrent leurs transports urbains au travers d'une autorité organisatrice des transports (AOT) qui ne comprend qu'une seule intercommunalité.[284] Ce n'est pas le cas de l'agglomération toulousaine qui a opté, comme Lyon, Lille ou Grenoble, pour un syndicat mixte des transports regroupant aujourd'hui quatre intercommunalités[285] auxquelles adhèrent 99 communes. Dès le départ, l'autorité organisatrice des transports urbains toulousains s'est, en effet, caractérisée par le choix d'inclure un nombre élevé de collectivités dans le périmètre des transports, celui-ci étant particulièrement étendu.

Le choix d'une telle organisation, caractéristique d'un véritable écheveau institutionnel, ne permet pas d'optimiser la prise de décision.

En premier lieu, le processus de décision se trouve parfois contrarié par des enjeux extérieurs aux transports qui peuvent interférer dans les débats. Par exemple, les changements successifs de mode d'exploitation[286] reflètent davantage des choix politiques que la recherche de gains financiers ou de qualité. Ils illustrent la difficulté à prendre des décisions.

En second lieu, un point d'achoppement particulier peut voir le jour. Ainsi, la configuration du réseau, notamment la mise en service d'une ligne de métro jusqu'à la zone de Labège, est source constante de débat.

---

[284] Bordeaux, Nantes, Marseille, Strasbourg, Nice.

[285] Toulouse Métropole (37 communes), SICOVAL (36 communes), Le Muretain (14 communes), SITPRT (12 communes).

[286] C'est aujourd'hui la régie TISSEO qui, sous la forme d'établissement public industriel et commercial, exploite le réseau.

Or la règle de l'unanimité dans la prise de décision, qui vaut pour de nombreux points, dont les orientations financières, conduit à donner à un membre un droit de véto alors même que son poids financier est marginal. C'est le cas de la communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL), dont la contribution s'élevait à 1,26 % des participations totales des collectivités membres en 2009, mais qui a pu s'opposer à toute augmentation des contributions nécessaires au financement de nouveaux projets.

Pourtant, dans un contexte de croissance démographique et d'étalement urbain, la demande de transport est particulièrement forte. La gouvernance actuelle, qui exige l'unanimité sur des points essentiels, n'est pas à la hauteur des enjeux. Aujourd'hui encore, certains projets sont retardés, comme la ligne de Tramway « Garonne » ; d'autres restent en phase d'étude, comme le prolongement de cette ligne ou la mise en service de lignes de bus en site propre à haut niveau de service, au nord de l'agglomération.

Ces retards montrent la dépendance du syndicat mixte à l'égard de ses collectivités membres tant sur le plan des décisions financières que de la maîtrise d'ouvrage des opérations, notamment lorsqu'elles demandent des interventions sur la voirie.

II - Une exploitation davantage financée par les contribuables que par les usagers

En 2011, les dépenses de fonctionnement totales du syndicat mixte s'élèvent annuellement à plus de 300 M€. Ses ressources proviennent de la fiscalité (197 M€ de versement transport), des contributions des membres (92 M€), et des recettes commerciales (69 M€). Si ces ressources permettent de couvrir le financement de l'exploitation, leur évolution récente montre l'apparition d'un effet de ciseaux défavorable, dû au tassement du versement transport et à l'insuffisance des recettes commerciales, appelant une contribution croissance des collectivités territoriales.

A - Un versement transport jusqu'alors dynamique mais en voie de stabilisation

Le rendement du versement transport est particulièrement élevé à Toulouse, comparativement à d'autres réseaux. Il constitue le socle

essentiel de financement du réseau : il permet de couvrir plus de la totalité des charges d'exploitation supportées par la régie des transports Tisséo[287].

Le réseau toulousain est le seul dont le produit de versement transport est supérieur aux charges d'exploitation, la moyenne s'établissant à 72,7 %. De même, le produit du versement transport par habitant (205,91 €) est le plus élevé de l'échantillon retracé dans le tableau n°1 suivant.

Tableau n° 1 : poids du versement transport dans le financement des différents réseaux[288]

%	Versement transport (en M€)	Charges de l'exploitant (en M€)	VT/Charges de l'exploitant (en %)	Produit de VT par habitant (en €)
Lyon	238,4	314,5	75,8%	187,13
Lilles	175,0	245,6	71,3%	155,58
Marseille	124,2	270,4	45,9%	120,06
Toulouse	176,3	154,1	114,4%	205,91
Bordeaux	122,9	147,1	83,5%	171,91
Nantes	108,6	125,4	86,6%	182,61
Nice	57,3	104,4	54,9%	110,66
Strasbourg	81,1	173,4	46,8%	171,18
Montpellier	58,9	72,1	81,6%	142,82
Rouen	65,4	78,7	83,1%	158,81
Grenoble	77,2	108,4	71,3%	191,50
Rennes	80,1	84,9	94,4%	202,45
Moyenne	113,8	156,6	72,7%	166,24

Source : Union des transports publics et ferroviaires (UTP) – Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), 2009

Depuis 1991, le syndicat mixte a toujours veillé à adopter le taux maximum pour le versement transport, qui a été porté à 2 % en mars 2011[289].

[287] L'amortissement et l'annuité sont supportés par le budget du syndicat mixte et non par celui de la régie des transports.
[288] La régie des transports toulousains (TISSEO) ne supporte ni les frais financiers ni l'amortissement des dépenses des équipements.

La croissance du produit du versement transport, qui est concentré sur une dizaine de communes, a été importante jusqu'en 2008 (+ 25 M€ de 2005 à 2008). Le dynamisme des bases a permis cet accroissement de la recette.

Une rupture, toutefois, est intervenue en 2009. Pour la première fois depuis de nombreuses années, on observe une baisse des produits commerciaux et une stagnation du produit du versement transport, alors que celui-ci augmentait en moyenne, depuis 2003, de 6,5 % par an. Cette stagnation semble se confirmer depuis. Le recul des produits propres du syndicat mixte, conjugué à l'alourdissement des charges, a dès lors rendu nécessaire une majoration des subventions publiques.

B - L'impact de la gratuité sur les recettes commerciales

Fort d'une fiscalité dynamique, le syndicat mixte a institué un large mécanisme de gratuité, compensé ou non par les collectivités locales. Ainsi, les collégiens, ou certains publics pour des raisons sociales, par exemple les allocataires du RSA, bénéficient de la gratuité des transports[290]. La gratuité totale est également accordée aux plus de 65 ans, aux personnes handicapées, aux demandeurs d'emplois domiciliés dans le périmètre des transports urbains. Ces dernières mesures ne font pas l'objet d'un remboursement.

Aujourd'hui, plus d'un voyageur sur trois ne s'acquitte pas de son titre de transport. Le nombre annuel de voyages gratuits est de près de 49 millions pour plus de 141 millions de voyages en 2010.

Ces gratuités ont été mises en place progressivement et leurs conditions ont évolué au fil du temps.

Pour les personnes âgées, le mécanisme de gratuité, instauré en 1972, ne s'étendait qu'aux plus de 65 ans résidant dans les communes du périmètre des transports urbains, en dehors des heures de pointe les jours de semaine, sans restriction les dimanches et jours fériés. En 1974, le dispositif a été étendu aux personnes de plus de 65 ans domiciliées dans le département. En 1977, les conditions d'horaire ont été supprimées. Enfin, en 2006, la ville de Toulouse a décidé de prendre en charge les frais d'établissement de la carte annuelle qui s'élevaient alors à 7,62 €. En

[289] La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, permet aux AOT comprenant une ou plusieurs communes touristiques de porter le taux du versement transport à 2 %, au lieu de 1,8 % pour le droit commun.

[290] Néanmoins, avec, pour ces bénéficiaires, un remboursement par le département de la Haute-Garonne.

2010, la gratuité des séniors représentaient plus de 10 millions de voyages, soit plus de 28 % de la gratuité non compensée par un tiers.

À titre de comparaison, la gratuité accordée aux demandeurs d'emploi se chiffre à plus de 22 millions de voyages.

Le syndicat mixte a, par ailleurs, mis en place en 2008 un tarif préférentiel de 10 € mensuels ou 100 € annuels pour les moins de 26 ans. Cette décision tarifaire rend les prix toulousains, au bénéfice des jeunes, inférieurs de 50 % à la moyenne des autres réseaux.

Ce tarif « jeune » a connu un réel succès, avec une montée en puissance rapide (de 26 millions de voyages en 2009 à 36 millions en 2010). Cet abonnement a couvert plus d'un tiers du trafic payant en 2010. Si la nouvelle tarification a entraîné une progression de la fréquentation, elle n'a pas compensé la perte de recettes qui en est résultée (moins 1,5 M€ entre 2008 et 2010).

Ainsi, en 2010, la gratuité et le nouveau tarif « jeunes » ont entraîné, au total, un coût de près de 22 M€ pour l'exploitant. Les offres tarifaires proposées ont pour conséquence un taux de couverture des coûts d'exploitation plutôt faible, comparativement aux autres réseaux :

Tableau n° 2 : taux de couverture des coûts d'exploitation par les recettes commerciales (en %)[291]

Lyon	50,5%
Lille	41,2%
Marseille	47,7%
Toulouse	**38,6%**
Bordeaux	28,4%
Nantes	36,6%
Nice	33,6%
Strasbourg	51,9%
Montpellier	57,8%
Rouen	29,3%
Grenoble	34,3%
Rennes	40,9%
Moyenne	40,9%

Source : Union des transports publics et ferroviaires (UTP) – Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), 2009

[291] Les produits commerciaux de la régie Tisséo (près de 60 M€) couvrent 38,6 % de ses dépenses propres d'exploitation (154,1 M€) hors amortissements et charges financières, supportés par le budget du SMTC.

Globalement, le taux de couverture des charges d'exploitation du réseau par ses recettes commerciales s'est maintenu à environ 40 %, de 2003 à 2008. Il s'est dégradé de 10 % en 2009 en raison de l'effet combiné d'une augmentation des dépenses d'exploitation de + 5,6 %, situation récurrente depuis plusieurs années, et d'une baisse des recettes commerciales (- 4 %), phénomène essentiellement lié à la nouvelle politique tarifaire.

La part des charges d'exploitation non couvertes par les recettes commerciales progresse. Dans le même temps, les charges augmentent également. Donc, toute aggravation des charges d'exploitation n'est que partiellement couverte par la croissance des produits commerciaux.

Dès lors, face au ralentissement du versement transport et à l'évolution du coût unitaire d'exploitation, qui augmente de 10 %, alors que les recettes par validation ne progressent que de 2,4 %, la pertinence d'un tel niveau de gratuité appelle une remise en cause. D'ailleurs, conscient de cette situation, le syndicat mixte a engagé une réflexion sur la gratuité et conclut un contrat de service public avec la régie Tisséo afin de stabiliser la rémunération forfaitaire annuelle et donc le coût kilométrique.

Le réexamen de cette politique ne se justifie pas que du seul point de vue financier. En effet, une telle politique de gratuité peut nuire à la qualité du service et peut être considérée comme un facteur aggravant la saturation du réseau aux heures de pointe.

En outre, le syndicat mixte ne dispose d'aucune compétence pour exercer, en lieu et place des collectivités, une politique à caractère social en faveur des jeunes ou des plus âgés. Dès lors, les communes, en recourant au syndicat mixte pour mettre en œuvre des mesures à vocation sociale sans, en contrepartie, en assurer le remboursement, contribuent à la détérioration de l'équilibre d'exploitation. La compensation, *in fine*, pèse sur le contribuable.

C - Un équilibre d'exploitation compromis par le pacte financier actuel

Le retrait, comme la loi l'y autorisait, du département de la Haute-Garonne, le 1er janvier 2007 a profondément modifié les équilibres institutionnels et financiers.

Les statuts du syndicat mixte prévoyaient à l'origine, en termes de participation financière et de représentation, une parité entre ce département et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse

(CAGT). Ainsi, chaque structure apportait 48,1 % des financements de fonctionnement[292].

Après le retrait du département, les statuts ont été modifiés en 2007. Les trois intercommunalités restantes n'ont pas fait le choix de compenser la réduction des financements, entraînée par le départ du département, par une majoration de leur propre participation. Bien au contraire, elles ont décidé de figer leurs contributions.

Les nouveaux statuts maintiennent les participations de ces collectivités à leur niveau de 2006. Elles varieront seulement en fonction d'une formule d'indexation reposant sur l'évolution cumulée de la population de l'agglomération et de celle de l'indice du coût de la construction. Toute contribution supplémentaire doit être décidée par délibération expresse adoptée à l'unanimité. Ces dispositions ont été prises afin, notamment, de protéger les intérêts des deux petites collectivités membres.

La contribution des membres du syndicat mixte au financement de l'exploitation est désormais assurée à plus de 90 % par une seule intercommunalité, la CAGT, devenue la communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT) en 2009.

Le cadre actuel fixant le financement par les collectivités peut donc conduire chaque année à un blocage des décisions budgétaires. A plus long terme, il constitue un frein à la mise en place d'une véritable gestion prospective.

Pour les budgets 2009 et 2010, des contributions supplémentaires ont été nécessaires. L'unanimité requise n'a pu être trouvée, l'opposition de l'une des collectivités (SICOVAL) à cette nouvelle participation financière étant en fait une façon d'exprimer son désaccord sur certains projets d'extension du réseau. C'est pourquoi la communauté urbaine du Grand Toulouse a décidé, seule, de doubler sa contribution, passée de 39,7 à 80 M€ sur un total de 82,8 M€ en 2009. La moitié de ce financement supplémentaire a été apportée par la ville de Toulouse.

[292] Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) : 48,105 % - département de la Haute-Garonne : 48,105 % - communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL) : 1,26 % - syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT) : 2,53 %

Cette situation financière difficile a d'ailleurs conduit le syndicat mixte à s'affranchir de la règle comptable. En effet, dans l'incapacité de financer le supplément de dotations aux amortissements en augmentant ses ressources propres, il a procédé à une neutralisation de ses amortissements que ne lui permettait pas le cadre comptable en vigueur. Budgétairement, une telle pratique, hétérodoxe quoique autorisée par les ministères concernés, conduit à financer des dépenses de fonctionnement par des recettes d'investissement. Sans cette écriture comptable, le résultat de fonctionnement aurait été négatif à hauteur de 79,31 M€ en 2008 et de près de 7 M€ en 2009.

C'est le défaut de stratégie financière globale comme l'absence de volonté de « remise à plat » de l'ensemble des financements de la section de fonctionnement qui ont abouti à ce choix qui n'est satisfaisant ni juridiquement ni sur les plans comptable et financier.

Le problème du financement de l'exploitation est en réalité structurel.

Le coût du service est, en effet, supporté par l'usager à hauteur de 17 % et, par voie de conséquence, à hauteur de 83 % par les contribuables, ménages et entreprises.

La fiscalité est le mode de financement privilégié par le syndicat mixte pour supporter l'augmentation des coûts. Dans un contexte où les charges d'exploitation augmentent, entre 2003 et 2009, de 133 M€ alors que les recettes ne progressent que de 24 M€, l'effet de ciseaux est défavorable. Dès lors, la fiscalité (versement transport et subventions des collectivités) est venue couvrir pour partie les coûts supplémentaires (+ 69,4 M€). Le reliquat a été couvert par l'artifice comptable de la neutralisation des amortissements (40 M€).

La gestion du syndicat mixte ne peut donc s'envisager sans l'élaboration d'un nouveau pacte financier. Cette stratégie doit inclure une réflexion sur la tarification, notamment sur la gratuité, et la fixation d'un cadre pour les participations des collectivités, sans pour autant négliger la nécessité de contenir les coûts.

III - Le poids des contraintes financières sur les investissements à venir

A - L'endettement, conséquence des lourds investissements antérieurs

Jusqu'en 2007, le niveau des investissements du syndicat mixte a été très élevé, notamment par rapport à la période précédente. La moyenne annuelle des dépenses d'équipement entre 2002 et 2007 se monte à 247 M€.

Depuis 2002, quatre opérations importantes sont à relever :

- le prolongement de la ligne de métro A jusqu'à Balma Gramont mise en service fin 2003 ;
- la construction de la ligne de métro B mise en service en 2007 ;
- la reconstruction, en 2008, du centre d'exploitation de Langlade détruit par l'explosion de l'usine AZF ;
- la création de la ligne de tramway E mise en service en novembre 2010.

Deux lignes de bus ont été aussi réalisées en site propre, opérations d'un budget plus limité, mais importantes en termes de restructuration du réseau.

L'effort d'investissement entre 2002 et 2010, qui représente 1,7 Md€, a ainsi contribué à la constitution de 68 % de l'actif du syndicat mixte (en euros courants). Il place le syndicat mixte, tout au moins sur cette période, parmi les premiers investisseurs publics locaux du pays.

Le rythme a ensuite fléchi mais est resté soutenu avec la construction de l'essentiel de la ligne de tramway E sur les années 2007-2010.

Parallèlement à cette évolution, la faculté du syndicat mixte à dégager une épargne nette tend à se dégrader. Ainsi, sur les trois exercices 2007, 2008 et 2009, la capacité d'autofinancement nette n'a été imputable qu'à des produits exceptionnels.

La réalisation d'investissements importants sur la période, combinée à une quasi-absence d'autofinancement, a donc conduit à augmenter fortement l'endettement du syndicat entre 2003 et 2010.

L'annuité absorbe, en effet, sur la période, près de 21 % des recettes réelles de fonctionnement. Chaque année, elle est supérieure au montant des recettes commerciales (116 % en 2009). En consolidé (budget principal et budget annexe de la régie Tisséo), l'annuité constitue le deuxième poste de dépenses après les charges de personnel.

Fin 2010, l'encours de la dette s'élevait à 1 353,47 M€. Il a été multiplié par 2,4 depuis 2003 et représente actuellement près de 20 années de recettes commerciales, ou huit années de versement transport.

La dette se monte, en 2010, à 1 600 € par habitant, ce qui constitue le niveau le plus élevé des collectivités du périmètre des transports urbains.

B - Des objectifs d'investissement également compromis par le pacte financier actuel

Le syndicat mixte a de multiples projets d'investissements finalisés, notamment les lignes Tram Garonne et Envol. D'autres projets sont en attente, privilégiant le développement de lignes de « bus à haut niveau de service ».

En 2009, pour répondre à l'augmentation continue de la demande de transport, le syndicat mixte projetait un montant annuel d'investissements de 191 M€ à 223 M€ sur la décennie. Dans le projet de plan de déplacements urbains, une délibération du 4 novembre 2010 a ramené cet objectif à un volume de 160 à 180 M€ par an en moyenne.

Par ailleurs, le syndicat mixte doit honorer un programme de renouvellement de ses équipements (achat de bus et de rames de métro, grandes visites sur les rames les plus anciennes de la ligne A, divers investissements récurrents à réaliser sur le métro, sur les bâtiments), pour un montant de 15 à 20 M€ par an.

Ces objectifs doivent, cependant, être analysés au regard des contraintes financières qui s'imposent au syndicat mixte.

D'abord, la progression de l'encours de la dette a été très importante depuis 2002. Elle a plus que doublé et ne peut continuer sur le même rythme. Il serait raisonnable de la stabiliser sur quelques années, en limitant le montant des nouveaux emprunts à celui de l'annuité en capital remboursée chaque année.

Or, pour réaliser le programme d'investissements projeté, il est prévu de porter l'encours de la dette à 1 800 M€, fin 2020. Ce niveau resterait, certes, compatible avec les ratios prudentiels exigés par la banque européenne d'investissement, un des prêteurs du syndicat mixte,

soit un encours inférieur à 19 années d'autofinancement. Toutefois, le respect de cette règle, et surtout la soutenabilité de cette nouvelle dette (en augmentation de 30 % par rapport à la situation actuelle), reposent sur des facteurs-clés qui restent aujourd'hui bien fragiles. Cette hypothèse de financement serait, en effet, étroitement dépendante de la croissance de l'autofinancement, et donc, de celle des recettes de fonctionnement, et en premier lieu des participations des collectivités locales.

En considérant que toute augmentation de l'encours de 100 M€ entraîne, au taux actuel de la dette du syndicat mixte, une annuité supplémentaire d'environ 6 M€ pendant 25 ans, cette solution aurait pour effet d'accentuer l'effet de ciseaux qui l'affecte. Elle ne pourrait donc s'envisager sans une refonte du pacte financier.

Ensuite, l'autofinancement devrait être notamment constitué par des dotations aux amortissements suffisantes, en abandonnant la pratique de leur neutralisation comptable évoquée plus haut.

Par ailleurs, les subventions d'investissements seront déterminées, avec tous les aléas correspondants, par les engagements à venir des collectivités, membres du syndicat mixte comme le SICOVAL, ou extérieures au syndicat mixte comme le département de la Haute-Garonne, sans préjuger d'une éventuelle participation de l'État ou de l'Europe.

Enfin, le syndicat mixte dispose d'un fonds de roulement (116 M€ fin 2010), alimenté en partie par des emprunts souscrits précocement. Une partie de ce fonds de roulement devrait contribuer au financement des investissements projetés et, par là-même, stabiliser l'encours de la dette.

En définitive, au regard de ces diverses contraintes, et sur la base des projections financières réalisées, le volume des investissements susceptibles d'être financés chaque année varierait non pas de 160 à 180 M€ mais, plus raisonnablement, de 130 à 148 M€. Cette hypothèse permettrait au syndicat mixte de stabiliser sa dette, de maintenir le niveau annuel des subventions d'investissement à un montant de l'ordre de 37 M€, et de ramener le fonds de roulement à près de 30 M€.

Tableau n° 3 : estimation prospective des emplois-ressources avec stabilisation de la dette

(en milliers d'€)	2011	2012	2013	2014	2015	cumul
Emplois:	**205 500**	**214 500**	**217 500**	**205 500**	**212 500**	1 055 500
dépenses d'équipement	148 129	146 657	145 665	129 363	130 054	699 868
annuité en K de la dette ancienne	42 761	49 943	50 135	50 337	52 046	245 222
annuité nouvelle dette	1 000	1 800	3 500	5 500	8 000	19 800
amortissement subvention	13 610	16 100	18 200	20 300	22 400	90 610
						-
Ressources:	**205 500**	**214 500**	**217 500**	**205 500**	**212 500**	1 055 500
affectation 1068	26 000	30 000	30 000	-	-	86 000
subventions d'investisst du CG	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	160 000
autres subventions d'investisst	1 000	6 000	6 000	6 000	6 000	25 000
amortissement (CAF brute)	96 500	96 500	99 500	107 500	114 500	514 500
emprunts de l'exercice	50 000	50 000	50 000	60 000	60 000	270 000
fonds de Rt au 31/12	90 000	60 000	30 000	30 000	30 000	
(116 M€ fin 2010)						
encours au 31/12	1 382 469	1 380 726	1 377 091	1 381 254	1 381 208	

Source : Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées

Au surplus, si l'on tient compte des investissements de renouvellement à réaliser, le montant des opérations d'extension du réseau, qui pourraient être financées dans ces conditions, peut être évalué à 120 M€ par an, soit un volume très en deçà des prévisions du syndicat mixte.

Les volumes d'investissement envisagés par le syndicat mixte ne paraissent donc pas compatibles avec son mode actuel de financement, en particulier avec le niveau de contribution des collectivités membres.

En effet, tant les aspects institutionnels que le pacte financier actuel ne permettent pas de répondre à ces objectifs. Conformément aux statuts en vigueur, l'augmentation des contributions des membres n'est possible qu'à l'unanimité. La gouvernance actuelle du syndicat mixte laisse donc place à des enjeux particuliers qui interfèrent dans les débats stratégiques et peuvent contribuer à bloquer la programmation pluriannuelle des équipements.

Par ailleurs, le financement de collectivités extérieures au syndicat mixte se fait dans un cadre financier qui n'est ni institutionnalisé ni même formalisé. Il s'ensuit qu'une collectivité extérieure, comme le département de la Haute-Garonne, devient l'arbitre des décisions d'investissement.

Il est impératif pour le syndicat mixte de redéfinir le pacte qui lie ses membres, le cas échéant en associant le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer des perspectives financières durables.

Une telle révision du pacte institutionnel et financier permettrait le financement des investissements, en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant entendu que le niveau d'endettement a atteint un seuil critique.

Il paraît, en outre, indispensable de revenir sur la règle de l'unanimité qui ne permet pas de gérer avec efficience de tels enjeux financiers.

La cession de onze bus à une association caritative dans des conditions peu transparentes

Dans le cadre d'un projet de coopération solidaire mis en place avec une association à fin humanitaire, en collaboration avec le conseil régional de Midi-Pyrénées et la ville de Marrakech, le syndicat mixte a cédé à cette association onze autobus réformés. Ces véhicules étaient destinés à l'accompagnement scolaire dans certaines zones défavorisées du Maroc.

La convention de cession de véhicules a été signée le 4 août 2009 par le président du syndicat mixte et par l'association, représentée par son président nommément désigné.

Aux termes de cette convention, le syndicat mixte a vendu à l'association onze autobus pour 1 € symbolique par véhicule. La convention prévoyait que les véhicules devaient être livrés entre le mois d'août et le mois de septembre 2009.

Selon le syndicat mixte, cette livraison serait en réalité intervenue entre septembre 2010 et février 2011, mais dans des conditions qui restent aujourd'hui toujours mystérieuses. On ne connaît, en effet, ni la date de remise, ni l'identité des personnes qui en ont pris possession.

La cession aurait simplement donné lieu à signature des cartes grises des véhicules, sans établissement d'un procès-verbal contradictoire de remise.

Le syndicat mixte est aujourd'hui dans l'impossibilité de s'assurer de l'utilisation de ces bus et de les localiser. S'inquiétant de l'exécution de la convention, le syndicat mixte s'est rapproché du président de l'association concernée.

Celui-ci a indiqué que la convention du 4 août 2009 aurait été signée par un ancien collaborateur bénévole, usurpant son identité, et que l'association ne serait jamais entrée en possession des véhicules. Il ignorait à la fois la cession intervenue, le projet humanitaire, et le devenir des onze bus.

Si le syndicat mixte est évidemment libre d'apporter une aide aux associations humanitaires de son choix, force est cependant de constater plusieurs manquements dans la chaîne des responsabilités qui ont conduit à cette fâcheuse situation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le syndicat mixte des transports en commun doit faire face à une demande de transports accrue par la poussée démographique que connaît l'aire urbaine toulousaine. Les investissements réalisés lors des trois dernières décennies n'ont que, pour partie, répondu aux besoins de la population. La saturation du réseau routier et les difficultés de mobilité de la population active deviennent aujourd'hui un enjeu majeur.

Le syndicat connaît pourtant des difficultés organisationnelles qui freinent son processus de décision. La multiplication des acteurs publics qui interviennent dans la politique des transports, la règle de l'unanimité que lui imposent ses statuts, l'incohérence de ses périmètres d'action sont autant d'éléments qui rendent complexe la coordination de son action.

Parallèlement à ces difficultés, la progression des charges d'exploitation plus rapide que celle des recettes rend le niveau d'épargne trop faible pour envisager un niveau d'investissement adapté à la demande future. Cet effet de ciseaux se fait d'autant plus ressentir que le dynamisme du versement transport fléchit, et que la part de la gratuité pénalise la progression des recettes commerciales.

Dans ces conditions, la Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées formulent les recommandations suivantes à destination du syndicat mixte et de toutes les collectivités territoriales concernées :

1. *formaliser les partenariats entre les acteurs locaux de l'aménagement urbain en tenant compte de l'évolution de la demande potentielle de transport, notamment lors de l'éclosion de projet d'urbanisation d'ampleur ;*
2. *réexaminer les conditions de gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales et ne permettent pas de dégager un autofinancement suffisant ;*

3. *financer les investissements en privilégiant l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres et les subventions de tiers, compte tenu du niveau d'endettement actuel, qui a atteint un seuil critique ;*
4. *reconsidérer la règle de l'unanimité pour améliorer l'efficacité du processus de décision interne au syndicat ;*
5. *définir un nouveau pacte financier entre toutes les communes concernées et, le cas échéant, avec le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer au syndicat des perspectives financières durables.*

Au regard de l'ambition poursuivie, il y a lieu, en tout état de cause, d'adapter le cadre institutionnel et les modalités de financement aux enjeux financiers à venir.

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	404
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	405
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	406
Président du syndicat mixte des transports en commun (SMTC) de l'agglomération toulousaine	407
Président du Conseil général de la Haute-Garonne	416
Ancien président du SMTC Tisséo (de mai 2008 à décembre 2009)	417

Destinataires n'ayant pas répondu

Ancien président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (d'avril 2001 à avril 2004)
Ancien président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (d'avril 2004 à avril 2008)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.

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

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

J'ai bien pris note des constatations de la Cour sur les difficultés organisationnelles de l'autorité organisatrice, qui sont dues en partie à la multiplication des acteurs intervenant dans la politique des transports. A ce sujet, la future loi sur la décentralisation, en préparation, devra permettre d'améliorer l'organisation locale en matière de transports.

Concernant les modalités de financement des transports au sein de l'agglomération toulousaine je souscris largement aux recommandations de la Cour, en particulier s'agissant de la nécessité de stabiliser l'endettement. Je tiens néanmoins à préciser que les contraintes de financement mises en lumière par la Cour me semblent devoir appeler en priorité à une hiérarchisation des projets d'investissement plutôt qu'à une augmentation de la participation des collectivités locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN (SMTC)

1 - Mettre en cohérence le Périmètre des Transports Urbains et le périmètre du SMTC pour assurer la lisibilité de l'action du syndicat

La Chambre remarque que le Périmètre des Transports Urbains (PTU) ne correspondait plus depuis 2004 au périmètre de compétence de l'établissement public qu'est Tisséo-SMTC. Des communes pouvaient être desservies par le réseau Tisséo alors qu'elles n'avaient jamais rejoint le PTU.

Cette situation trouvait son origine dans le démembrement progressif d'une collectivité membre (le SITPRT) provoqué par la création de trois communautés d'agglomération, le Grand Toulouse et le SICOVAL en 2001, la Communauté d'Agglomération du Muretain (CAM) en 2004, toutes trois dotées de plein droit de la compétence transport.

L'adhésion formelle de la CAM à Tisséo-SMTC en 2012 a mis en adéquation les deux périmètres qui correspondent désormais parfaitement. Le Préfet de la Haute-Garonne a ainsi pu arrêter le nouveau PTU le 7 novembre dernier, ouvrant la porte à l'intégration du réseau propre à ce territoire dans le réseau Tisséo.

2 - Formaliser les partenariats entre les acteurs locaux de l'aménagement urbain en tenant compte de l'évaluation de la demande potentielle de transport, notamment lors de l'éclosion de projet d'urbanisation d'ampleur.

L'adoption le 17 octobre 2012 du nouveau Plan des Déplacements Urbains (PDU) est l'aboutissement d'un long travail partenarial de définition d'un futur réseau structurant de transport de l'agglomération corrélé aux grands axes du développement urbain projeté.

Ce document s'appuie sur le bilan synthétique du PDU 2001 et sur la synthèse 2001-2007 de l'Observatoire du PDU, base de tout le travail de définition du besoin en matière de déplacements.

Il met en exergue la métropolisation de l'agglomération, observée depuis l'enquête ménages de 1996, il milite en faveur de la mise en place d'un réseau maillé métro/tram/BHNS couvrant toute l'agglomération, et d'un renforcement des mesures alternatives à la circulation et au stationnement de la voiture particulière.

Toutes les orientations et actions du PDU trouvent leur justification dans les conclusions de l'évaluation du PDU 2001 :

- la cohérence entre l'urbanisme et les transports est à renforcer, d'où notamment la mise en place des contrats d'axe,

- le retard pris dans la réalisation des TCSP et des boulevards urbains multimodaux, d'où une programmation 2015 ciblée par les collectivités sur des territoires périphériques à fort potentiel de développement urbain,

- l'insuffisance de la maîtrise des flux automobiles, d'où les politiques globales de stationnement, les abaissements de vitesse de circulation dans les quartiers et grands axes de circulation,

- un territoire métropolitain à deux vitesses, d'où la constitution d'un réseau TC maillé d'agglomération couvrant la Ville Intense telle que définie par le SCOT et permettant ainsi aux habitants de la périphérie d'avoir eux aussi un réseau TC à haut niveau de service,

- la nécessaire amélioration de l'intermodalité, d'où la poursuite du renforcement des pôles d'échanges sur le réseau structurant d'agglomération et articulé par bassin de mobilité.

Le PDU est porteur d'une stratégie d'ensemble cohérente pour la définition du réseau structurant de transport public (métro, téléporté, tram/BHNS, lignes structurantes). Il intègre bien évidemment les données de croissance démographique et les hypothèses d'urbanisation sur lesquelles est fondé le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

La modélisation du PDU donne à terme les reports modaux suivants :

▪ Une part modale des TC comprise entre 22 et 23 % des déplacements mécanisés, intégrant le réseau métro-tram-bus ainsi que les services type navette, TAD et desserte aéroport,

▪ une part modale de la VP comprise entre 67 et 70 % des déplacements mécanisés, corrélée par une diminution du volume de déplacements VP,

▪ une part modale des deux roues comprise entre 8 et 10 % des déplacements mécanisés,

▪ une part modale de la marche à pied de 24 % tous modes confondus.

Une phase de concertation publique menée du 16 novembre au 7 décembre 2011 sur ce projet de PDU révisé a permis de présenter à un large public :

- Etat des lieux des déplacements et de l'évolution prévue du territoire ;

- les grands objectifs : phasage, maillage et partage, nouvel équilibre entre les modes ;

- plan d'actions du PDU, réparti entre 9 thématiques et 42 actions.

Le bilan de la concertation a été tiré par le Comité Syndical le 12 décembre 2011.

3 - Réexaminer les conditions de la gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales et ne permettent pas de dégager un autofinancement suffisant.

Prospective financière

Elle est construite autour d'une hausse annuelle moyenne des tarifs de 2 %, correspondant à une évolution de la recette unitaire par déplacement de 1,5 % qui permet à Toulouse de rester dans la moyenne de prix des principaux réseaux de province.

Pareille mesure apportera en année pleine à Tisséo-SMTC une recette supplémentaire de 1 M€, peu significative au regard des sommes nécessaires au financement du PDU mais qui contribuera à maintenir le ratio recettes commerciales / coûts de fonctionnement du réseau à 34 ou 35 %.

Tarification « jeunes »

La Chambre régionale des comptes souligne l'effort consenti à destination du public que constituent les Jeunes à travers la nouvelle tarification Jeunes du réseau.

L'impact financier direct de cette mesure sur les recettes commerciales est estimé à 2,4 M€ en année pleine.

Cette tarification est très lisible car elle s'est substituée à plusieurs titres délivrés en fonction de l'âge et des jours d'utilisation. Elle apporte une réponse concrète aux familles ayant plusieurs enfants, pour lesquelles la somme de plusieurs abonnements constituait précédemment un frein à l'usage des transports publics.

C'est aussi un investissement d'avenir en faveur de l'usage des modes alternatifs à la voiture : une partie des jeunes, en prenant l'habitude d'emprunter les transports publics pour leurs différents déplacements de leur vie quotidienne, aura acquis le réflexe du transport public dans le futur.

Gratuités

Pour répondre aux préoccupations sociales du plus grand nombre, Tisséo-SMTC met en œuvre, depuis plusieurs années, une tarification à caractère social et octroie la gratuité aux demandeurs d'emploi, aux personnes âgées de plus de 65 ans, aux invalides civil, militaire et du travail justifiant d'un taux d'invalidité de plus de 80 % et à certains autres publics.

Toutefois, d'autres publics bénéficient de la gratuité : c'est le cas des demandeurs d'emploi domiciliés hors du PTU et des allocataires du RSA, domiciliés dans et hors du PTU. Ces mesures sont prises en charge par des tiers dont le Conseil Général.

La volonté de Tisséo-SMTC d'introduire une plus grande équité sociale permettra de mieux prendre en compte la situation sociale de chaque citoyen.

A ce stade, il n'est pas possible d'affirmer que cette mise à plat va permettre de générer des recettes supplémentaires, dans la mesure où une tarification solidaire est susceptible de concerner un public plus large.

La Chambre remarque que les collectivités dotées de la compétence en matière sociale pourraient assumer une plus grande part du poids des réductions ou gratuités accordées à certaines catégories de populations défavorisées : ce serait en effet une manière de responsabiliser celles d'entre elles qui demandent à ce que leurs citoyens bénéficient d'avantages tarifaires allant au-delà de la solidarité minimale que doit assurer une autorité organisatrice, dont la mission de base est d'offrir un service de transports publics.

En outre, il est à noter que la part des déplacements « gratuits » dans la fréquentation du réseau a tendance à baisser ces dernières années : de 31 % en 2007 à 25 % en 2010. Ceci illustre le fait que la croissance de la part de marché des transports urbains se porte plutôt sur des populations un peu moins « captives » des transports collectifs. Cette tendance, si elle se poursuit, peut mener à une évolution favorable de la recette moyenne par déplacement.

4 - Financer les investissements en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant rappelé que le niveau d'endettement a atteint un seuil critique.

4.1 - L'autofinancement dégagé

Tisséo-SMTC s'est d'ores et déjà donné les moyens de dégager un autofinancement plus important de ses dépenses d'investissement en actionnant plusieurs leviers qui concernent ses ressources propres, lesquelles sont au nombre de quatre :

- le versement transport,

- les contributions des collectivités membres,

- les recettes commerciales,

- l'emprunt.

Le plan de financement prévisionnel du PDU est au demeurant construit sur la base d'un autofinancement moyen de 22 %, le reste provenant des subventions du Conseil Général (19 %) et de l'emprunt (59 %).

Cet autofinancement correspond à la différence entre, d'une part les produits (Versement Transport, la participation des collectivités membres, les recettes commerciales) ; d'autre part les dépenses de fonctionnement (dépenses d'exploitation et intérêts des emprunts).

Le tableau et le graphique ci-dessous présentent l'origine de ce financement cumulé sur la période 2010-2010 (en M€) :

Programmation des investissements	*2010-2020*
Autofinancement	*429*
Subventions du CG31	*362*
Recours à l'emprunt	*1 158*
Total du financement	*1 949*
Désendettement au cours de la période	*650*
Variation de l'encours de la dette	*508*

Un tel niveau d'autofinancement n'est atteint que grâce :

- à l'augmentation de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui a doublé en 2009 et qui va augmenter ensuite de 10 M€ chaque année,

	K€
2008	*41 853*
2009	*81 952*
2010	*83 095*
2011	*91 618*
2012	*101 020*
2013	*111 387*
2014	*122 817*
2015	*135 421*
2016	*145 726*
2017	*156 816*
2018	*168 750*
2019	*181 591*
2020	*195 411*

- à la majoration à 2 % du taux du versement transport, votée le 28 mars 2011 par le Comité Syndical,

- à la recherche de financements partenariaux pour certains projets tels que le prolongement de la ligne B, que le SICOVAL devrait cofinancer par la mobilisation de ressources innovantes,

- à l'emprunt, dont l'encours est limité par la clause ratio de solvabilité figurant dans le contrat de prêt de la BEI (l'encours de la dette ne peut excéder 18 fois l'épargne brute annuelle).

Il est raisonnable d'espérer que cet autofinancement s'améliorera dans un avenir proche grâce :

- à l'obtention de subventions de l'Etat au titre du développement des transports publics (7 projets éligibles aux Grenelle I & II), mais dont les montants ne pourront être inscrits au budget du SMTC que lorsque les arrêtés attributifs de subvention auront été notifiés par le Ministère du Développement Durable.

- A la recherche de ressources nouvelles telles que la taxation des plus-values réalisées le long des infrastructures nouvelles de transport et la valorisation prochaine des certificats d'économie d'énergie obtenus du fait de la contribution du SMTC à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

4.2 - Financer les dotations aux amortissements par des ressources d'exploitation

La stratégie financière mise en place à partir de l'année 2008 a été fondée sur le constat suivant :

▪ La ligne B du métro de l'agglomération toulousaine à été mise en service le 30 juin 2007.

▪ L'intégration de cet ouvrage dans les comptes de Tisséo-SMTC a eu pour conséquence d'augmenter très fortement les dotations aux amortissements à compter de l'année 2008 pour un montant de 42 252 000 euros.

Pour équilibrer la section de fonctionnement et atténuer l'impact du besoin financier auprès des collectivités locales, Tisséo-SMTC a utilisé la dérogation accordée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique du 08 février 2007 qui l'autorise à neutraliser la partie des dotations aux amortissements afférentes à la ligne B du métro avec l'aval annuel de Monsieur le Préfet de la Région Midi-Pyrénées. Le recours à cette neutralisation a été ainsi sollicité et obtenu pour les montants suivants :

- en 2008 : 42 151 811 €

- en 2009 : 17 956 899 €

- en 2010 : 16 494 103 €

4.4 - Contenir l'encours de la dette au niveau actuellement atteint

Tisséo-SMTC est engagé par une clause de ratio de solvabilité auprès la Banque Européenne d'Investissement (délibération du comité syndical du 16 décembre 2010) :

« L'encours de dette ne doit pas dépasser 18 fois l'épargne brute annuelle à partir de 2019 ».

Ceci correspond au maintien de l'encours de dette à hauteur de 1,8 milliard d'euros pour 2020 afin de financer le PDU en cours d'élaboration.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de l'encours de la dette sur les dix prochaines années, au regard du maintien du ratio BEI.

K€	*Encours de dette*	*Ratio solvabilité*
2008	*1 287 826*	*32,8*
2009	*1 347 724*	*19,3*
2010	*1 391 857*	*22,3*
2011	*1 454 168*	*22,7*
2012	*1 504 577*	*18,4*
2013	*1 552 425*	*17,4*
2014	*1 597 341*	*16,6*
2015	*1 638 798*	*16,1*
2016	*1 679 839*	*16,5*
2017	*1 720 421*	*16,8*
2018	*1 760 778*	*17,2*
2019	*1 801 051*	*17,5*
2020	*1 842 382*	*18,1*

5 - Reconsidérer la règle de l'unanimité pour améliorer l'efficacité du processus de décision interne au syndicat.

6 - Définir un nouveau pacte financier entre toutes les communes concernées et, le cas échéant, avec le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer au syndicat des perspectives financières durables.

Le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine a été créé en 1972, lors du grand mouvement de structuration de la gouvernance du transport public urbain permis par l'instauration d'une nouvelle ressource : le versement transport. Constitué à l'origine par la Commune de Toulouse, le Conseil Général de la Haute-Garonne et le SITPRT, il a pendant longtemps été la seule forme de coopération intercommunale où se retrouvaient les acteurs majeurs de l'agglomération toulousaine.

Forme d'intercommunalité de troisième niveau, il subit de ce fait les changements que connaissent les collectivités qui le composent. Le départ du Conseil Général le 6 juillet 2006 a eu pour effet d'éloigner le SMTC de ce qu'il était à l'origine. Faut-il pour autant condamner le syndicat mixte comme structure porteuse de la problématique transport comme le fait la Chambre ?

Le repli sur soi qui suivrait la reprise par chaque collectivité membre de la compétence transport profiterait à la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui disposerait de la majeure partie du produit du versement transport au taux de 2 %, que ne pourraient maintenir les deux autres intercommunalités.

Il y aurait là une perte de substance fiscale dommageable pour les transports publics toulousains.

Qui plus est, la nécessaire coordination des trois réseaux de transport ainsi créés, impliquerait la création d'une instance commune de type syndicat mixte SRU. Autrement dit, le SMTC renaitrait immédiatement de ses cendres, tant il est vrai que le dimensionnement d'un réseau de transport en commun doit correspondre à l'aire urbaine qu'il dessert.

Le syndicat mixte est sans doute une forme imparfaite, mais je note que le pôle métropolitain qui pourrait être une forme alternative de gestion est lui-même assimilé à un syndicat mixte.

La Chambre constate que depuis 2004 s'est ouverte une période d'instabilité : il est vrai que durant ce laps de temps, la Régie a remplacé la Délégation de Service Public et que l'un des membres fondateur du SMTC, le Conseil Général, s'est retiré tout en maintenant son financement.

Ainsi, depuis cette date, plusieurs évènements significatifs ont marqué la reprise du dialogue entre collectivités membres, d'une part, avec le Conseil Général, d'autre part. Ce dernier et le SMTC ont signé le 4 avril 2011 une convention portant sur le financement du PDU aux termes de laquelle le Conseil Général a accepté de pérenniser le montant de la subvention d'équipement qu'il renouvelait jusque-là annuellement au SMTC, et ce pour les quatre prochaines années au niveau plafonné de 32 M€ annuel.

L'engagement à moyen terme de cette institution, ainsi que le doublement de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui est passée de 35 M€ à 80 M€ et qui augmentera chaque année de 10 M€, ont permis de rassurer nos prêteurs, et au premier chef, le premier d'entre eux : la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

Le ratio de désendettement s'en est trouvé grandement amélioré et une durée maximale de 18 années a pu être intégrée au contrat de prêt de la BEI, à la grande satisfaction de deux parties. Incidemment, l'obligation d'être noté par une agence de notation qui y figurait a ainsi pu être supprimée.

Enfin, le SICOVAL a émis l'idée de contribuer au financement du prolongement de la ligne B du métro de Ramonville vers Labège par la recherche de ressources propres. Le Comité Syndical a accueilli très favorablement cette proposition et a voté, lors de sa séance du 12 décembre 2011 le prolongement de la ligne B du métro sans passer par la réalisation préalable d'un bus en site propre dit « évolutif » car capable de supporter à terme l'infrastructure métro. Le SMTC et le SICOVAL ont formalisé ce tour de table financier par convention signée le 5 mars 2012.

7 - Cession de 11 autobus à une association.

Le SMTC prend bonne note des recommandations de la Chambre qui sont déjà mises en œuvre puisque, s'agissant des cessions d'autobus réformés, celles-ci donnent lieu à délibération expresse du Comité Syndical. Une procédure d'instruction des demandes a au demeurant été instaurée.

Si la politique du SMTC en la matière consiste à faire reprendre les véhicules réformés par les constructeurs, à un prix convenu à l'avance, dans le cadre des marchés d'acquisition de nouveaux autobus, il ne s'interdit pas pour autant de faire un geste en faveur d'une cause qui serait jugée digne d'intérêt.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA HAUTE-GARONNE

Je souhaite dans ce cadre apporter un complément d'information en ce qui concerne le financement des collectivités extérieures au syndicat mixte. Le texte que vous m'avez transmis estime que « le financement des collectivités extérieures au syndicat mixte se fait dans un cadre financier qui n'est ni institutionnalisé ni même formalisé ». Cette affirmation appelle deux commentaires.

Tout d'abord, le Conseil Général a proposé en octobre 2010 à Tisséo SMTC une convention pluriannuelle de financement du plan de déplacements urbains. Cette formalisation de l'aide du Conseil Général et son inscription dans la durée devait permettre d'apporter au SMTC une lisibilité financière supplémentaire pour établir son plan de financement pluriannuel.

Notre proposition ayant fait consensus, la convention de financement du PDU a été adoptée par l'Assemblée départementale le 21 janvier 2011 et signée avec Tisséo SMTC le 4 avril 2011. Elle prévoit que le Conseil Général subventionnera une liste de projets de transports en commun en site propre prioritaires, liste établie en concertation entre le SMTC et le Conseil Général. La convention s'inscrit dans la perspective de 2020 et liste les projets prioritaires pour une durée de 4 ans, de 2011 à 2014 inclus, pour un montant total de subventions d'investissement de 128 millions d'euros, soit 32 millions d'euros par an. Cette convention a fait l'objet d'un premier avenant, en cours de signature, visant à actualiser la liste des projets prioritaires.

Par ailleurs, je souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que le Conseil Général appelle de ses vœux avec constance la mise en place d'une conférence des exécutifs réunissant les autorités organisatrices des transports urbains, interurbains et ferroviaires régionaux. Le Conseil Général, qui a donné un avis favorable au projet de PDU adopté par le SMTC fin 2012, avait d'ailleurs noté avec satisfaction que la formule proposée y était inscrite.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SMTC TISSÉO (DE MAI 2008 A DECEMBRE 2009)

J'ai pris connaissance du rapport de la Cour sur le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, dont j'ai assuré la présidence de mai 2008 à décembre 2009. Ce rapport s'appuie sur celui, récent, de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.

J'en approuve les conclusions.

Pour autant, vous me permettrez d'apporter quelques remarques ou précisions aux constats et argumentaires qui y sont exposés.

1. La nécessaire cohérence entre les politiques de développement économique, d'aménagement, d'urbanisme et de transport mérite d'être rappelée. Celle-ci a été recherchée depuis de nombreuses années dans l'agglomération toulousaine, au travers des différents documents de planification réalisés, le plus souvent, avec l'appui efficace de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine. Pour autant, sa mise en application s'est heurtée, le plus souvent, à des décisions (ou absences de décisions) municipales, elles-mêmes liées à des engagements électoraux pris sur un périmètre territorial (et de compétences) bien différent de celui des EPCI, a fortiori *du SMTC ou du SMEAT (syndicat mixte du SCoT). On notera, à ce titre, le bien-fondé de la proposition du GART([1]) visant à la création d'* [293]*« autorités organisatrices de la mobilité durable » couvrant un champ de compétence plus large, à étendre même à la police de la circulation et du stationnement pour une meilleure cohérence des politiques de déplacements, et une meilleure efficacité des transports collectifs urbains.*

2. Si les désaccords politiques successifs, inévitables sur un certain nombre de dossiers importants gérés à une échelle métropolitaine, ont eu un impact indéniable sur les délais de réalisation de certains gros projets d'investissements, il faut aussi noter que ces retards, préjudiciables à la mise en œuvre d'une organisation plus rationnelle et durable des déplacements dans l'agglomération, ont aussi contribué à ce que la Cour semble appeler de ses vœux, à savoir un lissage dans le temps des investissements en adéquation avec les ressources que les collectivités sont prêtes à y consacrer, via *les impôts ou les décisions relatives à la politique tarifaire. Précisons parallèlement que le choix, certes laborieux, du mode de gestion en régie a eu pour objectif, et effet, la meilleure maîtrise par la collectivité de son réseau de transport et son adéquation plus régulière au besoin du territoire, indépendamment d'avenants difficilement négociables avec un tiers exploitant.*

---

[293] *Président de la commission Financement et Infrastructures du Groupement des Autorités Responsables de Transport à la même époque.*

3. Le rendement important et dynamique du Versement Transport dans l'agglomération toulousaine, que le changement de conjoncture économique n'a que momentanément affecté en 2009-2010, a permis historiquement au SMTC à la fois d'opérer des choix techniques (VAL) et tarifaires (gratuités) très impactants, tout en maintenant la contribution publique à un niveau très bas, obérant ainsi durablement la capacité du SMTC à répondre aux besoins croissants de déplacements de ce territoire dynamique sur les plans économique, universitaire, culturel, sportif. Le relèvement de la contribution publique en 2009, dont la nécessité avait été pointée dès 2003, et imposée par la BEI en 2008, constitue davantage un rattrapage historique que la simple réponse aux modifications institutionnelles et de financement intervenues en 2006. A noter qu'on ne peut considérer que la ville de Toulouse contribue pour moitié à ce rattrapage, puisque celui-ci est issu des ressources de l'intercommunalité, et que l'avance (de 15 M€, ramenée à 10 M€) consentie en 2009 par la Ville de Toulouse a, depuis, été neutralisée.

4. Les orientations tarifaires relèvent d'un choix politique, de même que le montant de la contribution publique au fonctionnement de son réseau de transports (et aux investissements). Il reflète (en partie) l'équilibre visé entre la part de l'utilisateur et celui du contribuable. Encore convient-il que l'ensemble soit cohérent avec la politique de transport public souhaitée, tant en matière d'investissements que de fonctionnement. Concernant la couverture des dépenses d'exploitation par les recettes dites commerciales, elle se situe dans la moyenne des réseaux français. Pour autant, les réflexions et orientations suggérées par la Cour méritent d'être investiguées, ainsi d'ailleurs que le SMTC s'y est engagé à plusieurs reprises, et ce en dépit d'annonces récentes. Au-delà de la vocation sociale évidente du transport public, les éventuels efforts tarifaires spécifiques en faveur de certains publics devraient relever, comme l'indiquent la Cour et le GART, des budgets associés aux collectivités compétentes en la matière, et non du SMTC.

Enfin, si le fait de ramener de 190 à 160, et même à 130 M€ le volume d'investissements annuels du SMTC semble à la Cour plus "raisonnable" eu égard aux ressources actuelles du SMTC, il convient de s'interroger si celui-ci est cohérent avec les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'agglomération toulousaine. Faut-il rappeler que le PDU, "raboté" par rapport à sa version concertée de 2009, aujourd'hui approuvé, ne répond qu'a minima *- et encore (cf. enquête publique) - aux obligations légales en matière, notamment, de qualité de l'air et de réduction de la circulation automobile ? Le dynamisme de l'agglomération toulousaine se confirmant, la question centrale n'est-elle pas de savoir à quels investissements prioritaires cette agglomération doit dédier son endettement sur les générations futures ?*

Dernier point : le rapport de la Cour évoque, dans un encadré, la cession de onze bus réformés à une association caritative, sans apporter d'éléments nouveaux par rapport au rapport de la chambre régionale des comptes. Une enquête judiciaire est en cours.

2

Le tramway d'Artois-Gohelle (Pas-de-Calais) : un projet insuffisamment réfléchi

PRESENTATION

Le syndicat mixte des transports Artois-Gohelle regroupe trois communautés d'agglomération, celles de Lens-Liévin, d'Hénin-Carvin et de l'Artois, ainsi que la communauté de communes de Noeux et Environs.

Autorité organisatrice des transports, le syndicat a décidé, en 2008, la création d'un transport en commun en site propre, le mode choisi étant le tramway ferroviaire. Le coût estimé en 2009[295] était de 657 M€ HT.

La particularité de ce projet réside dans la réalisation simultanée des deux lignes d'une longueur totale de 37 kilomètres, non connectées entre elles. Comme le précise le dossier établi, en 2008, dans le cadre de l'appel à projets du Grenelle de l'environnement, «plus qu'une simple amélioration de la qualité du service des transports public, [ce projet] permet la réalisation d'opérations globales d'aménagement et d'urbanisme[296]. »

Une convention de délégation de maitrise d'ouvrage a été passée en 2009. Des marchés d'études ont été attribués. Des ressources fiscales ont été mobilisées sous la forme d'une augmentation du versement transport.

Pourtant, des désaccords subsistent encore aujourd'hui sur la définition même du projet et pourraient en compromettre la réalisation malgré les dépenses déjà engagées, qui s'élevaient au début de l'année 2012 à 14,6 M€.

---

[295] Délibération du 31 mars 2009.

[296] Extrait du dossier du syndicat mixte des transports Artois-Gohelle établi dans le cadre de l'appel à projets « transports urbains » lancé à la suite du Grenelle de l'environnement.

La subvention obtenue de l'État dans le cadre du Grenelle de l'environnement est aujourd'hui caduque, et, en l'absence de commencement d'exécution avant la fin de l'année 2013, la majoration du taux du versement transport instituée pour le financement de ce projet sera remise en cause.

Le projet de tramway d'Artois-Gohelle n'a pas pour autant été abandonné. Deux commissions ont été récemment chargées de reprendre la réflexion sur le tracé de chacune des lignes.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie, a révélé les ambiguïtés d'un projet insuffisamment étudié qui conjugue les difficultés techniques d'un tramway ferroviaire avec la complexité d'une opération d'aménagement urbain.

Il a également fait apparaître la disproportion entre l'ampleur de l'opération, une des plus importantes de France, et la faiblesse des moyens, administratifs et techniques du syndicat mixte, au surplus statutairement incompétent en matière d'aménagement urbain.

Au début des années 2000, les communautés d'agglomération de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin ont souhaité mettre en place une politique globale de déplacements, au-delà des découpages administratifs, sur un territoire de vie correspondant à une grande partie de l'ex-bassin minier.

Elles ont créé, le 22 janvier 2003, le syndicat mixte des transports de Lens-Liévin Hénin-Carvin, auquel elles ont transféré leurs compétences en matière de transports urbains et de déplacements.

Le syndicat mixte est donc devenu l'autorité organisatrice des transports urbains sur le périmètre des deux communautés d'agglomérations.

En janvier 2006, deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale, la communauté d'agglomération de l'Artois et la communauté de communes de Noeux et environs, ont adhéré au syndicat mixte. A cette occasion, le syndicat a pris le nom de « syndicat mixte des transports Artois-Gohelle ».

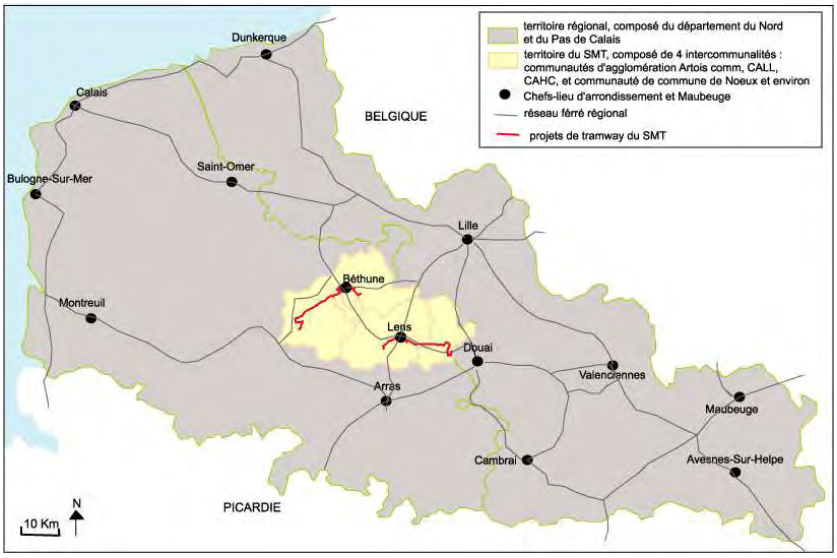
Au cœur de l'ancien bassin minier, à mi-chemin entre Lille et Arras (dans le département du Pas-de-Calais), le syndicat mixte intervient sur un périmètre de transports urbains étendu. Il couvre 115 communes, dont Béthune, Noeux-les-Mines, Bruay-la-Buissière, Lens, Liévin, Hénin-Beaumont et Carvin, desservant potentiellement 602 000 habitants et près de 163 000 emplois.

Pour répondre à une demande croissante de mobilité et au développement de l'urbanisation, le syndicat mixte a engagé des études sur la faisabilité d'un transport en commun en site propre.

Une première étude, réalisée en 2007-2008, a défini huit corridors. A l'issue d'une première phase de réflexion, deux axes ont été retenus : d'une part, l'axe Liévin-Lens-Hénin-Beaumont-Noyelles-Godault et, d'autre part, l'axe Beuvry–Béthune–Bruay-la-Buissière–Houdain.

Le 13 juin 2008, le comité syndical a décidé la réalisation de deux lignes de transport en commun en site propre et choisi, comme mode de transport, le tramway ferroviaire.

Le périmètre du syndicat mixte des transports et le projet de tramway dans la région Nord–Pas-de-Calais



Source : chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie

I - Un projet ambigu

Défini dans le cadre de la participation à l'appel à projets du Grenelle de l'environnement, ce projet de tramway s'est appuyé sur des documents de planification et de programmation partiels. Ce cadre restreint de réflexion est d'autant plus préjudiciable que l'objectif poursuivi ne se limite pas à la construction d'un transport en commun en site propre performant et répondant aux besoins. Il s'agit également de conduire, à cette occasion, une opération d'aménagement et de requalification urbaine.

L'ampleur de l'objectif poursuivi et le cadre inapproprié dans lequel la réflexion a été conduite sont à l'origine des difficultés rencontrées dans la définition même de l'opération et dans la crédibilité de son financement.

A - Une réflexion partielle

En sa qualité d'autorité organisatrice des transports urbains, le syndicat mixte est tenu d'élaborer un plan de déplacements urbains.

Le plan existant, adopté en 2006, est limité aux territoires de deux des quatre communautés constituant le syndicat, les communautés d'agglomération de Lens–Liévin et d'Hénin-Carvin. L'adhésion au syndicat, en 2006, de la communauté d'agglomération de l'Artois et de la communauté de communes de Nœux et environs aurait dû conduire le syndicat mixte à définir un nouveau plan au plus tard fin 2009.

Malgré les études entreprises depuis 2008, aucun plan actualisé n'a vu le jour. Le syndicat mixte a estimé suffisante une mention du projet au schéma de cohérence territoriale, couvrant notamment les territoires des deux nouveaux adhérents.

Cette seule mention ne peut compenser le caractère partiel du plan de déplacements urbains de 2006. Le schéma de cohérence territoriale a une ambition d'aménagement du territoire, qui va au-delà de la seule politique de déplacements. Les orientations ou objectifs qu'il fixe sont précisés dans le plan de déplacements urbains, plus technique et surtout beaucoup plus complet en matière de transports.

Le plan de déplacements urbains (PDU)

et le schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Obligatoire dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, le plan de déplacements urbains arrête les principes généraux de l'organisation des transports de voyageurs et de marchandises, de la circulation et du stationnement au sein du périmètre des transports urbains.

Document essentiel de planification, de programmation et d'évaluation en la matière, le plan de déplacements urbains favorise l'émergence d'une approche commune concernant la mobilité urbaine, intégrant notamment les domaines de l'urbanisme, de la voirie, du stationnement, de la qualité de l'air et de l'environnement ou encore des modes de déplacements « doux » (vélo, marche à pied, etc.).

Document d'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale vise la mise en cohérence et la coordination des politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'implantations commerciales dans une perspective de développement durable. Il fixe, notamment, les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Opposable aux collectivités locales, le plan de déplacements urbains garantit la cohérence des actes pris en matière de stationnement et de circulation ainsi que l'harmonisation entre les plans locaux d'urbanisme au sein du périmètre des transports urbains, ce que ne peut assurer le schéma de cohérence territoriale.

L'intérêt d'un tel document est accru par le nombre de communes, d'habitants et d'emplois compris dans le périmètre du syndicat mixte.

En l'absence d'une réflexion globale et partagée sur l'organisation des transports urbains relevant de sa compétence, le syndicat mixte s'est privé d'une harmonisation des documents d'urbanisme et des actes réglementant la circulation et le stationnement, mais surtout du cadre préalable à la définition d'un projet de transport en commun adapté aux besoins et accepté par ses membres.

Quant à la réflexion sur la dimension d'aménagement urbain du projet, le syndicat n'était pas habilité à la conduire, sa vocation première étant les transports publics.

Les difficultés rencontrées pour réunir un consensus sur le tracé des lignes de tramway ne surprennent donc pas.

B - Des ambitions difficiles à concrétiser

Décidé en juin 2008, le projet de tramway retient les deux axes à desservir sans définir pour autant précisément le tracé des lignes. Les premiers tracés de référence et leurs variantes datent du 8 octobre 2008 ; ils sont mentionnés dans les marchés passés pour la délégation de maîtrise d'ouvrage (mandat) et pour la maîtrise d'œuvre générale.

Malgré son impact sur la consistance du projet, la nécessité d'un choix entre l'option technique d'une voie unique ou d'une voie double n'est évoquée, pour la première fois, qu'au stade de la dévolution du marché de maitrise d'œuvre, par l'un des candidats. Seul un organe informel du syndicat sans pouvoir décisionnel, appelé « directoire », se prononce en faveur d'une voie double en octobre 2010.

Ce n'est que le 8 avril 2011 que le tracé de la ligne 1 est arrêté. Remis en cause par l'hypothèse d'un abandon, il fait aujourd'hui encore l'objet de réflexion.

Lors de la première consultation préalable, en 2009, le projet présente encore un caractère très sommaire, en l'absence de définition des tracés et du nombre de voies. Cette première consultation a été annulée en raison de modalités irrégulières dans deux communes. Une seconde a été organisée à la fin de 2010.

Les délais nécessaires aux deux procédures de consultation, les deux années qui ont séparé le lancement du projet du choix du nombre de voies, comme les hésitations du syndicat entre une gestion directe du projet et une délégation de maitrise d'ouvrage, sont à l'origine de treize mois de retard et de plusieurs reports corrélatifs de la mise en service des deux lignes de tramway.

Initialement prévue au premier semestre 2013 selon un calendrier de réalisation particulièrement ambitieux (cinquante-sept mois) puis au premier semestre 2014, la date d'achèvement la plus probable (en fin de contrôle) parait aujourd'hui se situer au cours du premier semestre 2016.

A moins que le projet, dont le financement reste incertain, ne soit finalement abandonné.

C - Un financement inadapté et aléatoire

En 2009, le coût du projet était évalué à 657 M€ HT, dont 547 M€ de prestations à réaliser dans le cadre de la délégation de maîtrise d'ouvrage.

Sur la base des premières études sommaires, l'évaluation des dépenses se fondait, selon le maître d'ouvrage délégué, sur un coût/kilomètre plutôt bas et sous-estimait certains postes de dépenses, notamment les acquisitions foncières et les reconstitutions riveraines ainsi que les ouvrages d'art. Il ne tenait pas compte des choix concernant le nombre de voies et les tracés, pas plus que des effets de l'inflation malgré la durée de réalisation.

Le financement reposait principalement sur des subventions de l'État à la suite du Grenelle de l'environnement (57,6 M€), auxquelles s'ajoutaient 20 M€ inscrits au contrat de projet État-Région, et sur des subventions du conseil régional (150 M€). Des participations étaient également attendues des communautés adhérentes du syndicat. Le solde devait être financé par l'emprunt et l'autofinancement dégagé grâce aux ressources supplémentaires provenant du versement transport. Son taux avait été porté, dès juillet 2008, à 1,80 % de la masse salariale, soit le taux maximum autorisé, au cas particulier. Au début de l'année 2012, le supplément de recette collectée à ce titre s'élevait à environ 20 M€ par an.

L'accumulation des retards et l'hypothèse d'un abandon du projet émise par les dirigeants du syndicat mixte remettent, toutefois, en cause ce plan de financement.

En l'absence de commencement des travaux avant le 31 décembre 2011, la subvention de 57,6 M€ accordée par l'État dans le cadre du Grenelle de l'environnement est devenue caduque.

Par ailleurs, ce plan ne distingue pas le financement des aménagements urbains. Il ne prévoit pas non plus explicitement la participation des collectivités concernées par ces aménagements.

Or le financement de ces aménagements ne peut être assuré par les recettes du versement transport, exclusivement réservées aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains. Elles ne peuvent être consacrées au financement, même partiel, de travaux d'aménagement et de renouvellement urbain.

Le versement transport

Susceptible d'être institué par les communes de plus de 10.000 habitants ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'organisation des transports urbains, le « versement transport » est une taxe, destinée au financement des transports en commun, qui pèse sur les entreprises de plus de neuf salariés. Son assiette est constituée par les salaires et son taux fixé dans les limites prévues par l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales.

Dans les communautés de communes ou d'agglomération, le taux de 1 % peut être porté à 1,05 % et, en cas de projet d'infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé, à 1,80 % et à 2 % dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes touristiques.

Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus.

II - L'incompétence de la maîtrise d'ouvrage

Le syndicat mixte, qui n'est compétent qu'en matière de transports urbains, ne disposait pas d'une administration lui permettant d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'une opération de cette envergure, pas plus que le suivi et le contrôle de sa délégation pour laquelle il a finalement opté après une longue hésitation.

A - L'incompétence du syndicat mixte

L'incompétence du syndicat mixte est à la fois juridique et technique.

1 - L'incompétence juridique

L'examen des documents d'études, des données issues des deux concertations et des pièces de marchés, montre que le projet de tramway est défini comme un outil d'aménagement urbain. Il comprend la réorganisation de l'espace public, l'aménagement de « façade à façade », et les opérations induites tels que les pôles d'échanges ou parcs relais. Or la requalification ou la rénovation urbaine échappent totalement au syndicat qui ne peut assurer que les compétences dévolues aux autorités organisatrices de transports urbains, c'est-à-dire la maitrise d'ouvrage des seuls travaux relevant de l'emprise des lignes de tramway.

Aller au-delà de ces compétences constitue une irrégularité qui affecte également la délégation de maitrise d'ouvrage. Nul ne peut déléguer ce qu'il ne détient pas.

Dans ces conditions, la poursuite de tels travaux d'aménagement est de nature à remettre en cause la récupération de la TVA qui les grève.

Afin de prévenir ces différents risques, il est souhaitable que, pour les travaux susceptibles de dépasser le cadre statutaire du syndicat mixte (notamment la voirie et les aménagements urbains), une convention soit passée avec les collectivités compétentes, faisant appel à leur participation financière.

2 - L'incompétence technique

Lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, le syndicat mixte comptait 17 agents principalement affectés à l'administration et au suivi de la gestion du réseau de bus existant, déléguée à un exploitant privé. Une assistante et un chargé de communication composaient le pôle « tramway et communication ».

Pour renforcer sa structure, le syndicat a procédé à la création ou à la transformation de six postes, lesquels n'ont pas tous été pourvus. Les tentatives pour recruter trois ingénieurs « transport », dont un chargé du pilotage, n'ont pas abouti.

Le syndicat mixte est insuffisamment doté en personnels qualifiés en matière de transport urbains. Sa capacité à remplir pleinement ses missions de maître d'ouvrage en est affectée, y compris pour la maîtrise d'ouvrage déléguée à laquelle il s'est résolu.

B - La sélection orientée d'un délégataire incompétent en matière de transports

Par délibération du 31 mars 2009, le syndicat mixte a décidé de recourir à un mandat pour la réalisation des deux lignes de tramway ferroviaire, en application de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ».

La procédure d'appel d'offres restreint lancée le 15 juin 2009 pour choisir le délégataire de la maîtrise d'ouvrage a été annulée 15 jours plus tard du fait de « modifications des missions nécessitant un délai d'étude supplémentaire ».

La nouvelle consultation, sous la forme d'un appel d'offres ouvert, a fait l'objet d'un avis de publicité, le 18 juillet 2009, pendant la période estivale. Cette circonstance, jointe à l'obligation de répondre pour la fin de la troisième semaine de septembre, n'était pas de nature à favoriser un afflux de candidatures ni la constitution de groupements, pas plus qu'à garantir des offres de qualité pour un projet de cette envergure.

Une vingtaine de dossiers ont été retirés, dont la très grande majorité par le moyen d'un site Internet d'achat public. Cette nouvelle consultation n'a toutefois débouché que sur le dépôt effectif d'un seul dossier de candidature.

Le motif invoqué pour l'annulation de la première procédure apparaît sujet à caution. Aucun élément ne corrobore l'existence d'études, au demeurant peu réalisables dans le court délai (deux semaines) séparant les deux procédures.

En revanche, les modifications intervenues entre les deux procédures ont substantiellement affecté l'objet de l'appel d'offres. Elles concernent le périmètre de la délégation de maitrise d'ouvrage. Deux prestations ont été ajoutées : les acquisitions foncières et le matériel roulant.

Cette extension a eu pour conséquence d'exclure les spécialistes des transports urbains, qui n'exercent généralement pas les missions d'aménageur et n'ont donc pas compétence en matière d'acquisitions foncières. Cette impossibilité de couvrir l'ensemble des compétences demandées a d'ailleurs été explicitement mentionnée par l'un des candidats qui avait répondu au premier avis.

La modification du périmètre a limité la concurrence dans la spécialité des transports urbains, pourtant essentielle à la réalisation du projet. Cette situation est d'autant plus regrettable que le seul candidat sélectionné pouvait disposer d'informations privilégiées susceptibles de constituer un avantage concurrentiel.

Les pièces du dossier de consultation exigeaient la justification de la capacité technique des candidats. Elles insistaient, notamment, sur la présentation de références en matière de conduite d'opération et/ou de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée, dans le cadre de la loi MOP, pour la réalisation d'ouvrages importants et complexes de transports guidés ainsi que des références et les qualifications professionnelles du personnel.

En réalité, tout semble avoir été fait pour que le choix se porte sur la société d'économie mixte ADEVIA. La société n'a pas de compétences en matière transports publics, mais est un opérateur important dans le

département du Pas-de-Calais et dans ce secteur du bassin minier, pour les opérations de construction et d'aménagement. L'intervention voulue de cette société d'économie mixte, dont la situation financière est par ailleurs préoccupante, montre bien la prépondérance, dans l'opération, du volet requalification urbaine sur celui des transports publics.

Qu'elles portent sur la rémunération du délégataire ou sur les avances consenties pour assurer le paiement des prestataires, les conditions contractuelles sont avantageuses pour la société d'économie mixte et, pour partie, irrégulières.

Ainsi, s'agissant de sa rémunération, le contrat prévoit, sur la base d'un planning prévisionnel, une décomposition annuelle du prix global et forfaitaire dont le versement est assuré par douzième. Sauf cas, particulièrement improbable, d'un avancement homogène des travaux entièrement conforme au planning, la régularité d'un tel dispositif aurait nécessité, pour être compatible avec la notion de service fait, une limitation des acomptes à la valeur des prestations exécutées.

À la suite du contrôle de la chambre, le comptable a d'ailleurs suspendu les paiements. Une transaction et une décision du juge administratif ont été nécessaires pour que des paiements puissent être effectués.

Par ailleurs, aux termes du contrat de délégation de maîtrise d'ouvrage, deux types d'avances peuvent être versées au mandataire pour lui permettre de payer la maîtrise d'œuvre et les autres entreprises :

- une avance de type classique, dont l'assiette fixée à 50 % du montant total des dépenses prévisionnelles de l'année (particulièrement importante) ;
- une avance exceptionnelle d'un montant maximal de 20 M€ qui, en l'absence de tout lien contractuel entre le versement de l'avance et le niveau de réalisation de l'opération, correspond à une avance de trésorerie.

Le versement de cette avance exceptionnelle, par l'avantage qu'il est susceptible de procurer à la société d'économie mixte, pourrait être contraire à la réglementation européenne en matière d'aides économiques. Il est également de nature à contourner l'obligation de dépôt des fonds au Trésor.

C - Le seul spécialiste : un « sous-traitant » irrégulier

Incompétente en matière de transports, la société d'économie mixte ADEVIA a sous-traité, pour une grande partie, l'exécution de son mandat à une entreprise spécialisée, la société TRANSAMO.

Si, dans le domaine des marchés publics, il peut être admis que les qualifications et compétences techniques d'un sous-traitant complètent celle de l'attributaire du marché, cette possibilité n'est pas transposable au cas d'une délégation de maitrise d'ouvrage. Aux termes de la loi, ce type de délégation impose une exécution personnelle du contrat, qui s'oppose à l'existence d'une subdélégation. Le syndicat connaissait bien cette impossibilité et l'exposé des motifs du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 17 juin 2004 qui l'évoque.

La seule solution régulière possible était la constitution d'un groupement formalisé d'entreprises avec mandataire, conformément au code des marchés publics.

À cette impossibilité de sous-traiter s'ajoute l'absence d'indications précises sur le montant et la nature des prestations sous-traitées.

En réalité, a été ainsi mise en place une conduite bicéphale de l'opération, imbriquant les interventions des personnels d'ADEVIA et de TRANSAMO

Le directeur de projet, salarié de la société d'économie mixte, et le chef de projet, salarié du sous-traitant principal, exercent tous deux des fonctions de pilotage. Il en résulte une confusion sur la répartition des responsabilités, entretenue à l'égard des tiers par l'appellation unique « Traméa », utilisée par l'ensemble des partenaires au contrat de mandat sur les factures et les pièces de marché.

La société TRANSAMO, sous-traitante du délégataire de la maîtrise d'ouvrage, était également titulaire d'un marché d'assistance à la préparation du marché de maîtrise d'œuvre générale et intervenait donc à plusieurs titres.

Aussi est-elle impliquée dans les irrégularités relevées dans les modalités de sélection et d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre : l'étude des offres réalisée par TRANSAMO était incomplète ; le jury n'a pas eu connaissance de l'analyse réalisée par une autre société ; la composition du jury n'était pas régulière.

CONCLUSION

Au-delà des irrégularités qui affectent cette opération, trois conditions apparaissent comme des préalables au lancement d'un projet de transports en commun en site propre de cette envergure.

La première est l'insertion du projet dans une réflexion globale et prospective sur le développement des transports urbains et interurbains, conduite à la bonne échelle. Il faut, d'abord, un plan de déplacements urbains correspondant au périmètre de compétence de l'autorité organisatrice des transports urbains. Pour un projet aussi structurant qu'un tramway ferroviaire, est également nécessaire une coordination des réflexions conduites dans un périmètre élargi, par les autorités organisatrices de transports environnantes, dont le département et la région.

La deuxième condition touche à la gouvernance du projet. Celui-ci doit être porté par une institution en mesure de le mener à bonne fin. La coexistence sur même périmètre de transports urbains de quatre communautés a conduit, dans la partie ouest du bassin minier, à confier à un syndicat mixte la responsabilité d'être autorité organisatrice, sans que celui-ci soit doté d'une capacité d'arbitrage ni de moyens administratifs à la hauteur de sa mission.

Enfin, toutes les conséquences doivent être tirées du caractère mixte d'un projet combinant la construction d'un tramway et un aménagement urbain, tant pour les études préalables, que pour le financement et la gouvernance, qui doit associer étroitement les collectivités publiques compétentes, sur le territoire concerné, en matière d'aménagement urbain.

La Cour et la chambre régionale de Nord–Pas-de-Calais, Picardie formulent les recommandations suivantes :

1. *adapter les compétences techniques, administratives et financières du syndicat à la conception et au suivi d'un projet aussi conséquent ;*
2. *élaborer dans les meilleurs délais un plan de déplacements urbains couvrant la totalité du périmètre des transports urbains relevant du syndicat ;*

3. *insérer la définition du projet de transport en commun en site propre, et notamment le tracé des lignes de tramway, dans une réflexion d'ensemble intégrant les diverses autorités organisatrices de transports environnantes, dont la région et le département, de façon à assurer la cohérence et la complémentarité des modes de transports urbains et interurbains ;*

4. *veiller à une utilisation du produit du versement transport conforme à sa destination légale, ce qui induit notamment la mobilisation des financements communaux ou intercommunaux pour les travaux excédant le strict domaine des transports urbains.*

5. *Par ailleurs, il serait souhaitable que soient précisées les conditions de mise en œuvre de la majoration du taux du versement transport, autorisée par les dispositions de l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.*

En effet, il convient d'éviter que l'insuffisante maturité d'un projet n'entraine une mobilisation prématurée ou inutile de cette ressource fiscale supplémentaire.

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	436
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	437
Président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin	438
Président de la communauté de communes de Noeux et Environs	439
Président du syndicat mixte des transports Artois-Gohelle	440
Président de la société d'économie mixte ADEVIA	460
Président de la société TRANSAMO	468

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la communauté d'agglomération de l'Artois
Président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Liévin

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Tout d'abord, sur la problématique du financement par le versement transport, de projets de travaux qui ne portent pas seulement sur des infrastructures de transport urbain, mais aussi sur des opérations d'aménagement et de renouvellement urbains, je partage votre point de vue.

En effet, aux termes de l'article L. 2333-64 du CGCT, "en dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés".

Ainsi que le souligne la Cour dans son insertion, les produits du versement transport ne peuvent pas être affectés au financement, même partiel, de travaux d'aménagement et de renouvellement urbains.

Par ailleurs, la Cour indique qu'il serait souhaitable que soient précisées les conditions de mise en œuvre de la majoration du taux du versement transport, autorisée par les dispositions précitées du CGCT lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.

Il est vrai qu'aucune des circulaires et instructions existantes en matière de versement transport[307] ne décrit précisément les conditions de mise en œuvre de la majoration de 0,05 point du taux du versement transport.

Celles-ci pourront être précisées, en lien avec le ministère chargé des transports, dans le cadre d'une prochaine circulaire générale relative au versement transport.

---

[307] - circulaire interministérielle du 23 août 2002 relative à la création et au fonctionnement de syndicats mixtes de transports prévus par l'article 30-1 de la LOTI ;
- lettre-circulaire du 6 juin 2005 rédigée par la direction de la réglementation, du recouvrement et du service de l'ACOSS qui fait le point sur le champ d'application, l'assiette et le taux du VT ;
- circulaire du 2 avril 2002 relative aux changements de taux et aux délais dans lesquels les AOT peuvent en décider et doivent les transmettre au contrôle de légalité et aux URSSAF.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUE AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je prends bonne note de la recommandation de la Cour selon laquelle devraient être précisées, à 1'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales, les conditions de majoration à 1,8 % du versement transport s'agissant de la réalisation d'infrastructures de transport dans des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants. Comme la Cour, j'estime ces précisions nécessaires, afin que l'insuffisante maturité d'un projet de transport n'entraîne pas une mobilisation prématurée de la ressource fiscale, qui pèse sur la compétitivité des entreprises.

La Cour souligne également le travail de clarification qui doit être conduit par le syndicat mixte d'Artois-Gohelle quant au plan de financement de son projet de tramway. Je me joins aux recommandations de la Cour : le syndicat mixte devra veiller à dissiper l'ambigüité entre investissements d'aménagement et investissements de transport, le recours au versement transport devant être strictement réservé à ces derniers.

Le présent projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour n'appelle pas de remarque complémentaire de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LENS-LIÉVIN

Je vous informe que je prends acte de ce document qui n'appelle de ma part aucune observation complémentaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE NOEUX ET ENVIRONS (CCNE)

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS ARTOIS-GOHELLE

Il est important de préciser que les actions menées par le SMTC Artois-Gohelle au cours de l'année 2012 s'inscrivent pleinement dans le sens des recommandations formulées par la cour.

Tout d'abord, le syndicat mixte a réorganisé son mode de fonctionnement et développé des compétences étroitement liées à la conception et au suivi d'un projet important.

Ensuite, le comité syndical, lors de la séance du 6 décembre 2012, a décidé de relancer la démarche PDU et s'est fixé pour objectif de finaliser ce document en avril 2013. L'enquête publique pourrait avoir lieu en septembre 2013 ou dans le courant du 2ème semestre 2014.

Enfin, au début de l'année 2012, les territoires de la CALL, de la CAHC et d'Artois comm. ont créé des commissions « mobilité » afin de partager les enjeux de mobilité du territoire.

Je tiens par ailleurs à vous assurer que, sur la question de l'utilisation du produit du versement transport, le SMTC Artois-Gohelle fera preuve d'une vigilance accrue.

PROCEDURE

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) du Nord-Pas-de-Calais avait procédé à l'examen de la gestion du Syndicat Mixte des Transports en commun Artois Gohelle courant de l'année 2011. Cet examen, avait donné lieu à la publication d'un rapport d'observations définitives, auquel le syndicat mixte avait été invité à répondre conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions administratives.

Le SMTC avait évidemment usé de ce droit, et sa réponse transmise le 23 décembre 2011, fut annexée au rapport de la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais du 9 janvier 2012.

C'est désormais la Cour des comptes qui intègre des observations relatives à la gestion du Syndicat Mixte des Transports en Commun Artois-Gohelle dans son rapport public annuel, auquel il est également permis de présenter une réponse, objet de la présente.

Tout comme l'étaient les observations de la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais, dont les analyses sont pour l'essentiel reprises par la Cour des comptes, elles sont bénéfiques au SMTC, en ce qu'elles l'éclairent sur la gestion d'un projet de grande ampleur, et les points à améliorer, par un regard extérieur qui ne peut être qu'utile. Ainsi dès 2012 certaines recommandations ont guidées le SMTC dans sa feuille de route.

Néanmoins, certaines observations apparaissent toujours au SMTC comme non fondées ou issues d'une interprétation discutable. C'est la raison pour laquelle le SMTC apportera les précisions nécessaires afin d'exposer clairement sa position.

En cela, pour favoriser la compréhension, le SMTC reprendra pour l'essentiel la même trame de développement que celle proposée par la Cour des comptes.

PRESENTATION

Si, les éléments de présentation stricto sensu du syndicat mixte, et du projet de création d'un transport en commun en site propre, n'appellent pas d'observations particulières, certaines précisions doivent néanmoins être apportées. En effet, la Cour des comptes, dans sa présentation, annonce certains développements figurant dans le corps même de son insertion concernant la gestion du SMTC, qu'il convient de corriger dès ce stade afin d'éviter toute ambigüité.

En l'occurrence, en 2006, une étude commune sur la définition des axes structurants de transports collectifs sur l'ensemble du périmètre le Syndicat Mixte du SCoT de Lens-Liévin-Hénin-Carvin et le Syndicat Mixte du SCoT de l'Artois avait été menée. Après étude, 2 axes structurants avaient été retenus. C'est autour des axes Lens Liévin Hénin-Beaumont (LLHB) et Bruay Béthune Beuvry (BBB) (aujourd'hui appelé Houdain Bruay Béthune Beuvry), que le projet a été initialement bâti, le SMTC recourant par ailleurs à un mandataire dans le cadre d'un marché de mandat de maitrise d'ouvrage conclu avec la société ADEVIA le 10 décembre 2009, et à un maitre d'œuvre en l'occurrence un groupement d'entreprises avec pour mandataire la société SYSTRA, dont le marché fut notifié par la société ADEVIA le 26 mars 2010.

D'autres contrats ont été conclus par la société ADEVIA pour la réalisation de ce projet, et notamment un marché relatif au design du matériel roulant, un marché pour la réalisation de levées topographiques, un marché pour l'analyse des offres du marché de maitrise d'œuvre, et un marché relatif à des études géotechniques et environnementales des sols.

Finalement, après une période de suspension (délibération du Comité Syndical n°02/2012 du 15 mars 2012), le contrat de mandat a été résilié à la suite d'une délibération du 1er juin 2012 (délibération n° 36/2012) et, le SMTC a en conséquence repris la maitrise d'ouvrage du projet et le suivi de tous les contrats conclus par ADEVIA au cours de l'exécution de ce mandat. De la même manière, le contrat de maitrise d'œuvre a dans un premier temps été suspendu et fait actuellement l'objet d'une résiliation suite à une décision du comité syndical en date du 6 décembre 2012.

Si le projet a incontestablement pris du retard dont l'origine n'est pas seulement imputable au SMTC, la subvention de l'Etat dans le cadre du Grenelle de l'environnement, sur laquelle repose une partie du financement, n'en est pour autant pas caduque. En effet, si la date butoir du 31 décembre 2011 pour débuter les travaux sur la ligne LLHB, afin de pouvoir bénéficier de la subvention de 57,6 M€ ainsi accordée n'a pu être respectée, ayant pour conséquence sa perte, il en va différemment s'agissant de la ligne HBBB.

En effet, pour cette dernière, sous réserve d'un commencement des travaux avant fin 2013, le SMTC Artois Gohelle bénéficie d'une subvention de 36,1 millions d'euros. La réalisation prochaine de travaux est d'ailleurs prévue.

Il sera indiqué dès à présent que contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, l'opération principale dans le cadre de ce projet était bien la réalisation de deux lignes de transport en commun en site propre, l'intervention sur les éléments autres que le transport collectif stricto sensu constituant une incidente à cette opération, le projet restant en conséquence parfaitement dans les compétences statutaires du syndicat.

Il convient à cet égard de préciser que si le projet prévoyait initialement deux lignes de tramway, la délibération du 13 juin 2008 a été récemment modifiée par la délibération n° 80/2012 du 6 décembre 2012, prenant acte de la modification du mode de transport sur la ligne HBBB, le choix des élus s'étant tourné à la suite des concertations et des commissions mobilités, sur le mode BHNS sur cette ligne.

I - UN PROJET AMBIGU

A. Une réflexion partielle

Le Syndicat Mixte prend acte des recommandations apportées par la Cour des comptes relative à l'adoption d'un plan de déplacements urbains couvrant l'ensemble du périmètre des transports urbains et intégrant le projet de deux lignes de transport en commun en sites propres.

A ce titre, des avancées peuvent être constatées :

1. *Un travail bien avancé qui a déjà fait l'objet d'actions concrètes en 2012.*

Le travail autour du plan de déplacement urbain a démarré en 2009 et aujourd'hui le document qui a été presque finalisé en 2011 nécessite une mise à jour des diagnostics et une reformulation des objectifs avant sa présentation au comité pour validation.

Il conviendra de noter que certaines actions préconisées lors de l'étude PDU ont été mises en œuvre en 2012. Le syndicat n'est pas resté inactif dans le domaine du développement de la mobilité sur son territoire :

- *Mise en place d'un réseau hiérarchisé et simplifié au 1/1/2012*

• Mise en place de l'intégration tarifaire au 1/4/2012

• Elaboration et validation d'un schéma cyclable et piéton à l'échelle du territoire – ce schéma a été validé en comité syndical le 15 mars 2012 et a été diffusé à l'ensemble des 115 communes

2. Des compétences :

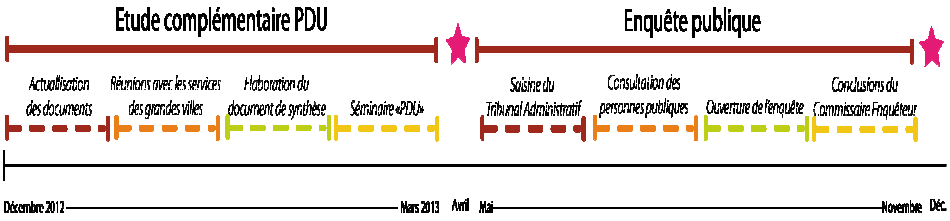
La nouvelle organisation s'appuie pour la relance du plan de déplacement urbain sur un pôle mobilité et sur un cabinet spécialisé.

3. La validation du PDU :

La démarche de relance de PDU a été validée lors du comité syndical du 6 décembre 2012.

Elle prévoit le planning suivant :

.L'année 2012, a été une année de partage autour de la mobilité au cours de laquelle s'est développée une réflexion d'ensemble intégrant les diverses



autorités organisatrices de transport environnantes.

Ainsi, au début de l'année les territoires des agglomérations CALL, CAHC et Artois Comm. ont créé des commissions mobilité afin de partager les enjeux de mobilité du territoire et de pouvoir ainsi développer une vision des réponses possibles aux différents usages.

Plusieurs thématiques ont ainsi été mises à l'ordre du jour :

Thème communs :

- la mobilité sur le bassin minier (Mission Bassin Minier)

- les choix qui conduisent à mettre en œuvre un système de transport en commun, présentation des études préliminaires (SYSTRA)

- un réseau de transport global, un réseau complémentaire de bus (KEOLIS)

- présentation du projet de tramway du Mans

- présentation de l'étude complémentaire (SYSTRA)

Thèmes CALL-CAHC :

- déplacements et mobilité : enjeux à l'échelle de la Région (CR NPDC)

- enjeux des déplacements sur le territoire CALL-CAHC (SCOT)

- présentation du schéma d'organisation des déplacements sur le territoire du SMT

- présentation du rapport de la commission mixte CALL-CAHC

- une visite a été organisée à Reims le 25 mai 2012

Thèmes HBBB :

- mobilité : enjeux, stratégie, diagnostic (AULAB)

- présentation de l'étude de liaison ferroviaire Bruay-Béthune (MVA)

- enjeux en termes de mobilité sur le SCOT de l'Artois (AULAB)

- une visite a été organisée à Valenciennes

A la fin de ce travail une carte d'ensemble a été élaborée.

Les trois niveaux de desserte identifiés sont les suivants :

- liaisons pôle à pôle : relier les polarités entre elles par des modes de transport lourds et rapides (ferroviaire),

- liaisons internes aux pôles : permettre une bonne mobilité intra-pôle par des lignes fortes de transport urbain,

- rabattements vers les pôles : organiser une irrigation fine du territoire et un rabattement optimisé des zones moins denses vers les polarités de l'aire métropolitaine étudiée.

Cette vision sera reprise dans la démarche PDU et sera confrontée aux différentes autorités organisatrices.

Ce travail a amené le projet à évoluer pour la zone de Béthune Bruay d'un mode tramway vers un mode BHNS.

B. Des ambitions difficiles à concrétiser

Si des retards ont effectivement été pris dans la réalisation du projet par rapport au calendrier initialement envisagé, ceux-ci ne mettent néanmoins pas encore en péril son financement.

S'agissant d'un projet de grande envergure dans lequel le consensus est difficile à obtenir, une nouvelle réflexion était nécessaire, en envisageant toutes les hypothèses, sans pour autant remettre en cause la réalisation du projet, ce que reconnait d'ailleurs la Cour des comptes dans son rapport, constatant que « le projet de tramway d'Artois-Gohelle n'a pas pour autant

été abandonné ». Les réflexions engagées tiennent lieu de moyens permettant la réalisation du meilleur projet possible compte tenu de l'ensemble des enjeux entourant celui-ci. Ce n'est d'ailleurs pas le tracé qui est l'objet des principales réflexions.

Par ailleurs, les retards constatés ne sont pas seulement de la responsabilité du SMTC. Tout est actuellement mis en œuvre pour assurer la pérennité du projet, et la réalisation dans des délais optimum. Les décisions commencent à ce titre à avoir des effets concrets sur la réalisation future du projet.

C. Un financement inadapté et aléatoire

La délibération du 31 mars 2009 estimait le total de l'opération (y compris la rémunération due au titre du contrat de mandat) au montant de 656 966 000 euros HT (valeur juin 2008) en prenant en compte des aléas évalué à 10 %, l'intégration des déviations de réseaux, la ligne maitrise d'ouvrage (total des 2 lignes).

Le programme prévisionnel fixé à un montant de 548 274 000 euros pour les dépenses de maitrise d'ouvrage et marchés à passer dans le cadre du mandat de maitrise d'ouvrage, avait été modifié par un avenant n° 2 signé le 23 juillet 2010, pour passer à 555 224 000 € HT.

Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, reprenant en cela une affirmation du maitre d'ouvrage délégué, l'estimation financière a pris en compte tous les aspects notamment liés aux difficultés techniques. Le programme et l'enveloppe prévisionnelle[308] ayant pour objet de « définir les objectifs généraux de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement », par son caractère complet et argumenté montre que cette étude a été menée dans un cadre très strict. Sont notamment étudiés les deux lignes envisagées.

L'enveloppe prévisionnelle y afférente constitue la traduction financière des différentes contraintes. Evidemment, s'agissant d'une enveloppe prévisionnelle, par définition celle-ci ne peut être définitive, et des ajustements s'avéreront certainement nécessaires. La longueur de la ligne, le choix voie double/simple à certains endroits, le choix de la longueur des rames, le nombre d'expropriations et achat de terrains nécessaires, le choix du mode de transport, etc. peuvent en effet modifier l'enveloppe.

A ce titre, l'enveloppe financière ne sera pas nécessairement revue à la hausse, comme l'atteste le choix du mode de transport BHNS pour la ligne HBBB, qui peut être dans l'absolu moins onéreux que le tramway.

Les réserves émises par la SEM ADEVIA sur le plan de financement

---

[308] *Annexe n° 1 au cahier des clauses particulières, marché n° 09T005.*

ne sauraient d'une part constituer une généralité, ces remarques ne portant que sur certains postes, et d'autre part être de nature à déterminer que l'estimation est fragile, dans la mesure où il ne s'agit que d'un avis sans précisions suffisantes, qui plus est de l'entreprise candidate.

L'équilibre financier du projet n'est d'ailleurs pas remis en cause dans la mesure où le montage financier s'appuie sur des sources de financement diversifiées, rappelées par la Cour des comptes.

Le SMTC peut notamment s'appuyer sur le produit du versement transport dont le taux a été augmenté au 1er juillet 2008 et fixé à 1,8 %, les aides des collectivités locales, les aides de l'Etat dans le cadre du Grenelle de l'environnement (36,1 millions d'euros au titre de la ligne HBBB), l'emprunt, l'autofinancement.

Si, à l'heure actuelle la subvention de l'Etat de 57,6 millions d'euros pour la ligne LLHB, qui était conditionnée par la réalisation des travaux avant le 31 décembre 2011, est perdue, celle de 36,1 millions d'euros pour la ligne HBBB, l'est pour un commencement des travaux avant DUP pour la fin 2013 et n'est donc pas compromise, tout comme ne le sont pas les autres sources de financement, et notamment au titre du versement transport.

La perte de la subvention Grenelle pour la ligne LLHB, n'est pas à elle seule de nature à remettre en cause ce plan de financement.

Enfin, sur le financement des aménagements, qui contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, sont étroitement liés à la réalisation du réseau de transport (Cf. infra), il peut être en conséquence assuré par le versement transport s'agissant donc d'investissement des transports publics urbains. Quand bien même le versement transport ne pourrait être consacré au financement de ces aménagements, ce dernier ne serait pas remis en cause en raison de la diversité des sources de financement.

II - L'INCOMPETENCE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE

A. L'incompétence du syndicat mixte

1. L'inc Comptes considère que « le projet de tramway est défini comme un outil d'aménagement urbain. Il comprend la réorganisation de l'espace public, l'aménagement de « façade à façade », et les opérations induites tels que les pôles d'échanges ou parc relais ».

La Cour en déduit une incompétence du SMTC.

Or, l'opération principale du projet réside dans la réalisation de deux lignes de tramway et non l'aménagement du territoire.

A ce titre, le SMTC dispose de la compétence pour effectuer « étude, aménagement, organisation, gestion et amélioration des transports collectifs à l'intérieur du périmètre défini par arrêté préfectoral au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30.12.1982 d'orientation des transports

intérieurs (LOTI)[309] *».*

Il est inconcevable qu'un projet d'une telle ampleur ne s'inscrive pas dans un réaménagement global. D'ailleurs, le programme prévisionnel vise à définir les objectifs généraux de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architectural, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement. Cette prise de position, démontre la nécessité d'intégrer ce projet dans un contexte plus vaste que la simple construction des lignes de tramway.

Cette intervention sur des éléments autres que le transport collectif stricto sensu se réalise à titre accessoire, et ne relève pas à proprement parler d'opérations de rénovation urbaine, ni d'aménagement du territoire, mais bien dans de l'aménagement lié à la construction des lignes. Or, le SMTC peut intervenir dans le cadre des « travaux d'aménagement et de voirie qui sans concerner exclusivement les transports collectifs ont néanmoins pour objet d'améliorer leurs conditions de circulation et la vitesse commerciale » (article 5.3.6. b) des statuts du SMTC).

La compétence du SMTC n'est donc pas limitée à la seule emprise du réseau. Par exemple, les aménagements concernant la circulation et le stationnement dans les communes repris par les CCP des marchés de mandat et de maitrise d'œuvre, visent de toute évidence à améliorer la circulation des tramways.

Dès lors, les craintes liées à une possible difficulté de récupération de la TVA ne paraissent pas fondées.

Par ailleurs, quand bien même l'incompétence serait avérée, affectant la légalité de la délégation de maitrise d'ouvrage, force est de constater qu'aucun recours, ni sous la forme de déféré préfectoral, ni sous celle de référé pré contractuel de candidats n'a été exercé. Surtout, cette observation n'a plus lieu d'être dans la mesure où le présent contrat de mandat de maitrise d'ouvrage a été résilié pour motif d'intérêt général le 14 juin 2012.

Néanmoins, si l'incompétence devait être avérée, le SMTC prend acte des recommandations de la Cour des comptes.

2. L'incompétence technique

La Cour des comptes met en exergue une insuffisance en personnel qualifiés en matière de transport urbain.

Un renforcement des effectifs a été envisagé par le SMTC, mais des difficultés de recrutement des personnes compétentes ont en effet été constatées. Ces recrutements sont toujours en cours.

Pour autant, l'initiative, l'impulsion, le portage et le pilotage du

[309] *Article 5.3.1 des statuts du SMTC.*

projet n'en sont pas affectés dans des proportions de nature à mettre en échec ce dernier. Les personnes en place, à travers leurs compétences respectives, sont parvenues à structurer un projet cohérent, et le mènent correctement. Néanmoins, le SMTC était déjà en accord avec la Chambre Régionale des Comptes, et l'est toujours avec les observations de la Cour des comptes, sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à disposer de compétences spécifiques dans des domaines concernés.

Le recours à un mandataire de maitrise d'ouvrage avait en partie pour objet de pallier ces insuffisances. Ce marché ayant été résilié, le SMTC gère de nouveau le projet dans sa globalité, mais envisage éventuellement de procéder à la consultation d'entreprises pour assurer le suivi du projet de transport en commun en site propre, dans le cadre éventuellement de plusieurs marchés d'assistance à maitrise d'ouvrage plus spécifiques, et étroitement définis (délibération 84/2012 du 6 décembre 2012).

Néanmoins, le SMTC prend acte des observations de la Cour des comptes.

A ce titre, en 2012, le syndicat mixte a réorganisé son mode de fonctionnement et développé des compétences étroitement liées à la conception et au suivi d'un projet important.

Il s'est préparé à la poursuite du projet et cette démarche se prolongera en 2013.

Actions concernant l'organisation du syndicat :

a- Recrutement d'une nouvelle directrice (Formation : ENPC) ayant une expérience forte en management, en exploitation ferroviaire, et en Maîtrise d'ouvrage (6 ans d'expérience dans le domaine du bâtiment, des pôles d'échanges multimodales et des gares – de l'émergence à la réalisation)

b- Réorganisation du fonctionnement du SMT avec la création de pôles dédiés par compétence : un Pôle Mobilité chargée des études et d'un observatoire, un Pôle Transport chargé de piloter l'offre, d'encadrer et de contrôler la prestation Transport du délégataire, d'un Pôle Patrimoine chargé des travaux de patrimoine et du mobilier urbain, un Pôle Grand Projet chargé de réaliser les grands projets.

Les projets de TCSP seront ainsi pilotés par le responsable de pôle Grand Projet avec l'appui matriciel du Pôle communication, du Pôle Finance, du Pôle Juridique, du Pôle Transport et du Pôle Patrimoine.

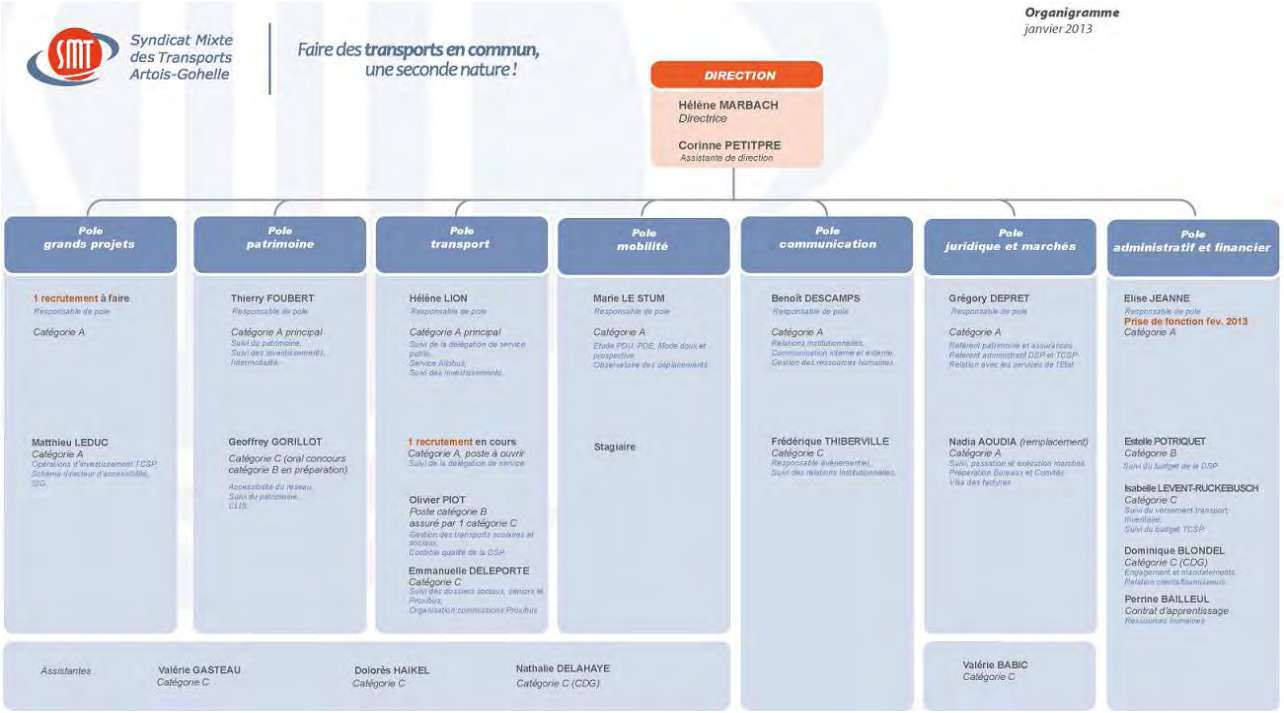
c- Réalisation d'une formation sous la forme de sept ½ journées à la conduite d'opération à l'aide d'un consultant spécialisé

d- Recrutement de Marie Lestum (Formation : Master d'Aménagement Urbanisme et Développement des Territoires à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Lille ; Expériences : Etudes réalisées :

Evaluer la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal. Le cas d'Armentières ; Pôles d'échanges : entre approche sémantique et évaluation de leur performance sous l'angle des transports)

e- Recrutement de Matthieu Leduc (Formation : Master 2 professionnel « Projet d'urbanisme » à l'institut d'urbanisme de Paris ; expérience : programmation, services associés au transport)

f- Recrutement début 2013 d'une directrice financière (Formation : Master 2 professionnel « Droit, administration et gestion financière des collectivités locales »)


Syndicat Mixte des Transports Artois-Gohelle
Faire des transports en commun, une seconde nature !
Organigramme
janvier 2013
DIRECTION
Hélène MARBACH
Directrice
Corinne PETITPRE
Assistante de direction
Pole grands projets
1 recrutement à faire
Responsable de pole
Catégorie A
Matthieu LEDUC
Catégorie A
Opérations d'investissement TCSP
Schéma directeur d'accessibilité,
SIG,
Pole patrimoine
Thierry FOUBERT
Responsable de pole
Catégorie A principal
Suivi du patrimoine,
Suivi des investissements,
Intermodalité
Geoffrey GORILLOT
Catégorie C (oral concours catégorie B en préparation)
Accessibilité du reseau,
Suivi du patrimoine,
CLIS
Pole transport
Hélène LION
Responsable de pole
Catégorie A principal
Suivi de la délégation de service public,
Service Allobus,
Suivi des investissements,
1 recrutement en cours
Catégorie A, poste à ouvrir
Suivi de la délégation de service
Olivier PIOT
Poste catégorie B assuré par 1 catégorie C
Gestion des transports scolaires et sociaux,
Contrôle qualité de la DSP
Emmanuelle DELEPORTE
Catégorie C
Suivi des dossiers sociaux, seniors et Proxibus,
Organisation commissions Proxibus
Pole mobilité
Marie LE STUM
Responsable de pole
Catégorie A
Etude PDU, PDE, Mode doux et prospective,
Observatoire des déplacements
Stagiaire
Pole communication
Benoît DESCAMPS
Responsable de pole
Catégorie A
Relations institutionnelles,
Communication interne et externe,
Gestion des ressources humaines
Frédérique THIBERVILLE
Catégorie C
Responsable événementiel,
Suivi des relations institutionnelles
Pole juridique et marchés
Grégory DEPRET
Responsable de pole
Catégorie A
Référent patrimoine et assurances,
Référent administratif DSP et TCSP
Relation avec les services de l'Etat
Nadia AOUDIA (remplacement)
Catégorie A
Suivi, passation et exécution marchés
Préparation Bureaux et Comités
Visa des factures
Pole administratif et financier
Elise JEANNE
Responsable de pole
Prise de fonction fev. 2013
Catégorie A
Estelle POTRIQUET
Catégorie B
Suivi du budget de la DSP
Isabelle LEVENT-RUCKEBUSCH
Catégorie C
Suivi du versement transport inventaire,
Suivi du budget TCSP
Dominique BLONDEL
Catégorie C (CDG)
Engagement et mandatements,
Relations clients/fournisseurs
Perrine BAILLEUL
Contrat d'apprentissage
Ressources humaines
Assistantes
Valérie GASTEAU
Catégorie C
Dolorès HAIKEL
Catégorie C
Nathalie DELAHAYE
Catégorie C (CDG)
Valérie BABIC
Catégorie C

B. La sélection orientée d'un délégataire incompétent en matière de transports

La Cour des comptes remet en cause le choix du mandataire de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramways ferroviaire, en affirmant que « tout semble avoir été fait pour que le choix se porte sur la société d'économie mixte ADEVIA ».

Le SMTC s'inscrit en faux contre cette affirmation, en démontrant que le marché de mandat de maitrise d'ouvrage a été attribué dans des conditions parfaitement régulières, dans le respect des principes d'égalité de traitement, de transparence des procédures, et de liberté d'accès, tant au niveau de la procédure de passation (1), qu'au niveau des modalités contractuelles d'exécution financière jugées irrégulières (2).

A titre préliminaire, il sera rappelé que le marché de mandat de maitrise d'ouvrage a été résilié par le SMTC Artois-Gohelle.

1. La procédure de passation

Il sera démontré tout au long de ce paragraphe que la procédure de passation du marché de mandat de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de 2 lignes de tramway ferroviaire ne contrevient nullement au principe d'égalité des candidats.

a) L'élargissement des missions mises en concurrence :

A titre préliminaire il faut rappeler qu'aucun recours n'a été effectué à l'encontre de ce marché par les potentiels candidats ayant retirés un dossier de candidature lors de la première consultation[310], alors même que la définition de candidat évincé ou de ceux qui ont intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésés par des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence » (CE, sect., 3 oct. 2008, Req. n° 305420, Synd. mixte intercommunal réalisation et gestion pour élimination ordures ménagères secteur Est Sarthe [SMIRGEOMES] : s'entend largement et peut englober les candidats potentiels dans certaines hypothèses. D'autre part, ce marché et le rapport de présentation ont été transmis au contrôle de légalité, sans que le préfet fasse des observations ou décide de le déférer au juge administratif

A titre principal, la Cour des comptes indique fort justement que la première consultation, lancée le 15 juin 2009, l'a été selon la procédure dite de l'appel d'offres restreint. Finalement, cette consultation a été annulée « en raison de modifications des missions nécessitant un délai d'étude supplémentaire » (annonce envoyée le 03/07/2009 au BOAMP et au JOUE).

La seconde consultation ayant le même objet que la première, a intégré deux missions supplémentaires s'agissant du matériel roulant et de

---

[310] *Marché n° 09T004.*

l'acquisition foncière. Loin de limiter la concurrence, un plus grand nombre de dossiers a été retiré, la Cour des comptes faisant à juste titre état dans son rapport d'une vingtaine de dossiers retirés. Lancée le 18 juillet, la date de remise des offres établie au 22 septembre 2009, répondait en outre largement aux exigences de délai de 52 jours en matière d'appel d'offres ouvert.

L'adjonction du matériel roulant et de la mission relative à l'acquisition foncière résulte d'une prise de conscience par le SMTC, après étude, qu'il était davantage opportun d'intégrer de telles missions dans le mandat, et ce afin d'assurer une plus grande cohérence du projet, et une conduite unique de celui-ci dans ses éléments les plus significatifs. La réalisation en interne, notamment face aux difficultés de recrutement, exposées ci-dessus, est également apparue comme trop complexe.

En outre, l'expérience française communale ou intercommunale en matière de tramway révèle que dans la quasi-totalité des marchés attribués le matériel, roulant était intégré.

Le choix par l'entité adjudicatrice d'une mission élargie et d'un marché unique nécessitant un deuxième appel d'offres procède donc exclusivement de sa liberté de mieux adapter le marché à sa mission, qui comprend accessoirement (Cf. infra) une dimension foncière et techniquement la prise en compte globalisé du matériel roulant.

Quand bien même les entreprises ne disposeraient plus de l'ensemble des compétences nécessaires, celles-ci étaient parfaitement admises à se présenter sous forme de groupement, voire comme l'a fait la SEM ADEVIA, de présenter des sous-traitants disposant des compétences dont le candidat ne disposerait pas lui-même. Le lancement de la procédure pendant la période estivale, - qui empiétaient largement sur la rentrée (date limite de remise des offres au 22 septembre) - si la Cour des comptes peut le juger regrettable, n'a pas empêché un grand nombre de retrait de dossier, et n'est en rien illégal, ni le fruit d'une manœuvre visant à attribuer le marché à une entreprise déterminée, comme le laisse entendre la Cour des comptes.

Les spécialistes des marchés de ce type savent très bien que paradoxalement, les marchés techniques et restreints entraînent plus de dépôt de candidatures, que les marchés globaux et ouverts, qui nécessitent des compétences élargies et un gros investissement dans l'élaboration du dossier de candidature lui-même.

Ainsi l'examen des différents retraits et des différentes candidatures procèdent de la plus grande logique économique, conduisant à ce que l'une des trois entreprises ayant déposé une candidature au premier appel d'offres ait persévéré et présenté sa candidature au deuxième appel.

En tous les cas, l'entité adjudicatrice n'avait aucune maîtrise, ni du nombre de dossiers retirés, ni du nombre de candidatures déposées.

b) L'absence de détention d'informations privilégiées par la SEM ADEVIA

Enfin, la SEM ADEVIA ne peut en outre être considérée comme ayant pu disposer d'informations privilégiées, dont on ne connait d'ailleurs pas de quelles natures elles pourraient être, ni leur provenance.

Si l'on s'en rapporte au rapport de la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais, elles proviendraient selon la chambre, de la nature juridique du seul candidat, à savoir un syndicat mixte. Néanmoins, l'obtention d'informations privilégiées ne sauraient être perçues au seul regard de ses statuts et de la présence au sein de ses organes de membres du syndicat mixte.

En effet, l'article L. 1524-5 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose :

« Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président-directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance, ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article L. 2131-11, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société d'économie mixte locale.

Le Code Général des Collectivités Territoriales rend donc possible cette association entre SEM et collectivités locales actionnaires pour la conclusion de contrat entre elles. On ne voit pas comment cette participation aurait pu avantager la SEM ADEVIA puisqu'elle était la seule candidate, et que tous les renseignements étaient publics.

D'ailleurs, il est fréquent que les SEM participent aux consultations organisées par leurs collectivités locales actionnaires. A ce titre, il a déjà été jugé que les contrats (en dehors de l'exception du « in house ») par lesquels une collectivité territoriale confie à une SEML l'exécution des prestations de services sont soumis au code des marchés publics (CAA Bordeaux, 17 mars 1997, Département de l'Hérault, Req. n°96 BX0232 – CE, 30 décembre 2002, Département des Côtes d'Armor, Req. n°218110).

La SEM ADEVIA n'a donc disposé d'aucune information privilégiée, et n'aurait quoiqu'il en soit pu tirer aucun bénéfice en l'espèce, puisqu'elle était la seule candidate.

2. Sur le choix stricto sensu de la société ADEVIA

L'exigence de présentation de références en matière de conduite d'opération et/ou de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée dans le cadre de la loi MOP pour la réalisation d'ouvrages importants et complexes de transport guidés ainsi que des références et des qualifications

professionnelles du personnel, ne parait pas davantage en soi de nature à motiver l'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle l'intervention de la société ADEVIA dans ce dossier était voulue.

En effet, s'agissant d'un marché de mandat de maitrise d'ouvrage, s'inscrivant donc indiscutablement dans le cadre de la loi MOP, il est logique de solliciter de telles références, pour l'examen des capacités des candidats, conformément à l'article 45 du Code des marchés publics.

Le SMTC ne pouvait raisonnablement ne pas vérifier cette compétence sans craindre de choisir un mandataire dans l'incapacité de conduire convenablement le projet.

La Cour relève enfin que la SEM ADEVIA ne disposerait pas des compétences en matière de transport. Même si ce n'est pas le cas en l'espèce, il convient de signaler que l'absence ou l'insuffisance d'expérience d'une entreprise ne permet pas, à elle seule, d'écarter sa candidature. Même si elle ne présente a priori pas de références spécifiques en matière de transports, la SEM ADEVIA pouvait se prévaloir des capacités professionnelles, techniques et financières « d'autres opérateurs économiques, quelle que soit la nature juridique des liens existant entre ces opérateurs et lui. Dans ce cas, il justifie des capacités de ce ou ces opérateurs économiques et apporte la preuve qu'il en disposera pour l'exécution du marché » (article 45 du code des marchés publics).

C'est ce qu'elle a fait en présentant un sous-traitant, en l'occurrence TRANSAMO, dont il ne peut être contesté sa spécialisation en ce domaine. Il en résulte que les références requises étaient présentes, et nécessitaient pour le SMTC de retenir la candidature afin d'analyser les offres.

3. Des modalités contractuelles d'exécution financière irrégulières

a) Sur les modalités de rémunération par acompte mensuels et avances

La rémunération était effectivement versée par douzième par acompte sur la base d'une facture émise par le mandataire.

Comme l'avait prédit la Chambre Régionale des Comptes, ces modalités de paiement ont en effet posé des difficultés, dès lors que l'avancement des travaux n'était plus homogène et entièrement conforme au planning.

Pour autant, ces modalités de rémunération n'étaient pas en soi irrégulières, seule l'exécution ayant permis de constater qu'elles seraient difficilement envisageables. En définitives, ces modalités n'ont pas été avantageuses pour le mandataire, qui n'a pu être payé pendant plusieurs mois en raison de la suspension des paiements par le comptable public.

b) Sur les deux types d'avances pour le paiement des prestataires

La Cour des comptes rappelle à juste titre que le marché de mandat de maîtrise d'ouvrage prévoit deux types d'avances :

- Une avance classique

- Une avance exceptionnelle

Cependant, il convient d'ajouter un troisième type d'avance que sont les avances sur rémunération, prévues à l'article 8.4.3 du marché de mandat régie par l'article 87 du C.M.P.

L'avance de type exceptionnel répond à la même logique que les avances classiques, en ce qu'il ne s'agit pas d'avances au sens de l'article 87 du Code des Marchés Publics. Elle vise à permettre au mandataire à faire face à d'éventuelles difficultés dans les « rouages administratifs et financiers qui entrainerait, pour la maîtrise d'ouvrage, des frais financiers, voire même un arrêt inopiné du chantier pour des motifs de trésorerie …[311] ». Elle n'est aucunement vouée à offrir un avantage pour la SEM ADEVIA.

Ces avances ne peuvent donc s'analyser comme de l'interventionnisme économique car s'inscrivant pleinement dans l'exécution du contrat.

La Cour des comptes mentionne en outre un détournement de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor posé par l'article 26 de la loi organique du 1er avril 2001. Néanmoins, cette observation ne vaut - selon les termes mêmes du rapport provisoire - qu'en l'absence de lien avec le niveau de réalisation de l'opération. Le lien étant établi, le détournement ne peut être caractérisé.

En effet, cette obligation vise les disponibilités des collectivités territoriales ou leurs groupements, qui doivent se comprendre comme « les fonds qui excèdent les besoins immédiats de la collectivité ou de l'établissement et, notamment, ceux qui correspondent à des dépenses prévues dans son budget mais dont l'engagement effectif est subordonné à la réalisation d'un événement futur et incertain, tel que la défaillance du débiteur vis-à-vis duquel la collectivité ou l'établissement s'est porté caution[312] » (CE, 9 janv. 1995, préfet région Rhône-Alpes c/ Région Rhône-Alpes : Juris-Data n° 1995-043354 ; Rec. CE 1995, p. 17 ; Petites affiches 1996, n° 41, p. 15, note Chouvel).

Or, ces avances versées au délégataire auraient été de façon certaines utilisées dans le cadre du contrat de mandat (Cf. infra), et répondent à un besoin immédiat de celui-ci. Elles ne répondent pas à la définition des disponibilités au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1er avril 2001.

---

[311] *Article 8-5-1 du contrat de mandat.*
[312] *Souligné par nous.*

En outre, cette détention n'est pas réellement avantageuse pour le mandataire car les éventuelles plus-values seront reversées à l'entité adjudicatrice, en application même de l'article 8-5-1 de la convention de mandat[313] :

- « … les produits éventuels issus du versement anticipé de ce fonds par rapport à la date de son utilisation effective seront imputés au compte général du SMTC et viendront minorer à due concurrence le prix de revient de l'ouvrage, ils sont rémunérés au minimum au taux du T4M-1. Ce taux ne pourra en aucun cas être négatif même si les conditions de marché étaient défavorables ».

Il en va de même pour les avances de type classique :

- « … les produits financiers issus du versement de cette avance par rapport à la date de son utilisation effective, seront imputés au compte général du SMTC et viendront minorer à due concurrence, le prix de revient de l'ouvrage ».

Les hypothèses de détournement de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor ne sont donc pas vérifiées en l'espèce.

C. Le seul spécialiste : un sous-traitant irrégulier

1. Sur l'exécution personnelle du marché de mandat

Il n'est pas contesté qu'au terme de l'article 4-II de la loi MOP « le mandataire est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat ». Néanmoins, l'exécution personnelle ne signifie pas, même dans le cadre d'une convention de mandat de maitrise d'ouvrage, qu'il y ait une interdiction générale de sous-traiter. Par conséquent, contrairement à l'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle la délégation de maitrise d'ouvrage « s'oppose à l'existence d'une subdélégation, même partielle », la sous-traitance est comme en matière de marchés publics, possible pour ce type de contrat.

L'obligation d'exécution personnelle d'une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage doit s'entendre comme l'impossibilité pour le titulaire de la délégation de maîtrise d'ouvrage, de déléguer à un autre opérateur économique la représentation du mandant et ainsi de déléguer le pouvoir de décision en lien avec l'opération.

Or, il ressort des explications données par la SEM ADEVIA que « le Directeur est le dépositaire du pouvoir de représentation du maître d'ouvrage et de décision au nom du SMTC. A ce titre, il est entièrement responsable de l'ensemble des missions de mandat[314] »

---

[313] *Les articles cités ci-dessous justifient que les fonds avancés sont en lien avec le contrat de mandat et utilisés dans ce cadre.*
[314] *Courrier du 13 octobre 2009*

Ces explications sont apparues comme très claires à l'entité adjudicatrice, dans l'esprit duquel le représentant du mandataire devant lui ne pouvait être que le directeur de projet, ce dernier étant par voie de conséquence, en tant que représentant du mandataire, la personne représentant le mandant, c'est-à-dire l'entité adjudicatrice.

Le directeur de projet était un membre de la Société ADEVIA, ingénieur bâtiment et travaux publics diplômé de l'Ecole Spéciale des Travaux Publics (ESTP), en poste depuis 2005. L'exécution personnelle par la société ADEVIA, délégataire de la maîtrise d'ouvrage, était donc assurée.

2. Sur la prétendue confusion sur la répartition des responsabilités

En écho à ce qui vient d'être rappelé, l'existence d'une confusion entre Directeur de projet et chef de projet, a pu exister lors de la prise de connaissance de l'offre de la SEM ADEVIA, Pour autant, l'analyse de l'offre notamment de sa note méthodologique, ainsi que les explications fournies par la SEM ADEVIA à la demande du SMTC, rendent claires cette organisation qualifiée de bicéphale. Il apparait que le Directeur de projet, - ce qui se vérifie en pratique -, est le dépositaire du pouvoir de représentation du maitre d'ouvrage et de décision au nom du SMTC, alors que le chef de projet assiste le Directeur de projet en tant que spécialiste des systèmes de transport TCSP. Ce dernier n'a aucun pouvoir de décision envers le SMTC.

D'ailleurs, dans son courrier du 13 octobre 2009, la SEM ADEVIA explique clairement que dans « la relation inhérente à la convention de mandat, l'interlocuteur du SMTC est le Directeur de Projet, ou par délégation, un membre du comité directeur Traméa ». Le Chef de Projet n'intervient donc pas dans les relations de mandat, il n'a pas de compétences de représentation.

Les organigrammes présentés dans la note méthodologique, présentent le Poste de Chef de Projet comme hiérarchiquement inférieur à celui de Directeur de Projet. Le Directeur de Projet est à l'évidence le poste clé du dispositif.

A ce titre, la présence du nom « Traméa » n'apparait pas au SMTC comme un élément de confusion notable.

Selon le SMTC, cette dénomination vise simplement à identifier « une équipe d'experts d'Adévia et du groupe Caisse des Dépôts et Consignations pour piloter le tramway du Bassin Minier[315] ». Elle n'a pas d'existence juridique

C'est donc bien la SEM ADEVIA qui disposait d'un rôle central.

Enfin, la Cour des comptes tente de conforter son argumentation relative à cette question en affirmant que la répartition des paiements n'a pas

[315] *Cf. site Internet de la SEM ADEVIA.*

été fournie par la SEM ADEVIA. Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, la réponse relative à la répartition des paiements a été communiquée par la SEM ADEVIA au SMTC à la suite d'un deuxième courrier de demande de compléments (courrier du 16 octobre 2009).

3. L'intervention du sous-traitant principal dans le choix du maitre d'œuvre

La société TRANSAMO, sous-traitant de la SEM ADEVIA, a participé à la rédaction des pièces du marché de maîtrise d'œuvre et procédé à l'analyse des offres. Cette intervention à plusieurs titres, est relevée par la Cour des comptes.

Pourtant, le SMTC considère que la réalisation d'un projet de marché de maîtrise d'œuvre, et la participation à l'examen des offres de ce marché, ne sont pas incompatibles.

Au contraire, l'arrêt de la Cour de Justice des Communauté Européenne du 3 mars 2005 indique effectivement que la participation en amont d'un marché ne pouvait être systématiquement critiquable.

Une telle participation en amont n'interdit pas de candidater à l'attribution même du marché si elle n'a pas reçu « d'informations privilégiées » (CE, 29 juillet 1998, Ministre de la Justice c/ Sté Génicorp, n°177952).

Or, en l'espèce, TRANSAMO ne s'est pas présentée comme c'est le cas des sociétés en cause dans les arrêts précités. Elle a simplement participé à l'analyse des offres. Les informations qu'elle a pu tenir de sa participation en amont n'ont dès lors pu fausser la concurrence. Notamment, en quoi le fait de participer à la phase amont aurait-elle une influence sur le choix d'un maitre d'œuvre, qui une nouvelle fois n'est pas la société TRANSAMO elle-même (et alors même que cela aurait pu être le cas).

En outre, même en cas de candidature, on cherche en vain comment TRANSAMO aurait pu bénéficier d'informations privilégiées.

Concernant l'analyse des offres de la maîtrise d'œuvre générale, à titre préliminaire, il sera rappelé que la procédure d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet d'un référé précontractuel conformément aux articles L551-1 et suivants du Code de Justice Administrative. Le juge des référés par ordonnance du 1er mars 2010[316] a rejeté cette requête.

- Sur la prétendue analyse incomplète

La Cour des comptes affirme que l'analyse des offres réalisée par la société TRANSAMO était incomplète, mais sans donner d'autres précisions. Si l'on s'en réfère au rapport de la CRC, cette affirmation serait fondée sur le Procès-verbal mettant en évidence selon la Cour une analyse incomplète.

---

[316] *Ordonnance du juge des référés n° 1000971 du 1er mars 2010.*

Certes celle-ci a été effectuée dans un délai court. Néanmoins un nombre de personnes plus important que d'ordinaire a été affecté à l'analyse ce qui a permis, à l'aide d'une organisation adaptée, de raccourcir les délais. Le résultat est satisfaisant.

- Sur l'absence d'intervention d'une autre société

L'absence d'intervention de l'entreprise SETEC pour ce marché s'explique par les dispositions du contrat conclu avec lui.

Or, comme exposé précédemment, la présence de TRANSAMO dans l'offre du futur mandataire n'empêchait en rien sa participation au jury. Sa mise à l'écart, par la conclusion d'un contrat avec une autre société, visait à diversifier les intervenants dans la sélection de la maîtrise d'œuvre, et une expertise avérée.

Pour autant à défaut d'intervention de cette dernière, la société TRANSAMO était en droit d'intervenir au stade de l'analyse des offres, conformément au marché n° 08SM25 qui comprenait une tranche conditionnelle relative à l'analyse des offres, ou encore par l'application du contrat de mandat en son article 5.4.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE ADÉVIA

Sur le financement inadapté et aléatoire

Le plan de financement est l'œuvre du Syndicat Mixte des Transports en Commun Artois-Gohelle, et constitue une partie intégrante du contrat de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway ferroviaire.

Quand bien même ce plan de financement serait inadapté et aléatoire, ce qui n'est pas le cas au regard de ce qui est reproché, ce dernier n'a pas fait l'objet d'un déféré préfectoral à la suite du contrôle de légalité du contrat de mandat opéré par les services préfectoraux, ni même d'observations en ce sens.

Sur l'incompétence de la maîtrise d'ouvrage

A. La sélection orientée d'un délégataire incompétent en matière de transports

a) sur l'extension du périmètre de la consultation

Le marché de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway avait fait l'objet d'une première consultation en appel d'offres restreint, finalement annulé par le Syndicat Mixte Artois Gohelle, puis relancé en appel d'offres ouvert à la suite de l'adjonction de deux nouvelles missions relatives au matériel roulant, et à l'acquisition foncière.

Selon la Cour des comptes, l'extension du périmètre du contrat de mandat entre les deux consultations organisées par le SMTC Artois-Gohelle aurait contribué « à limiter la concurrence dans la spécialité des transports urbains, pourtant essentielle à la réalisation du projet ».

La SEM ADEVIA doute de cette affirmation dans la mesure où la seconde consultation - dont elle rappellera que ce choix relève du seul pouvoir adjudicateur - apparait comme présentant une plus grande cohérence et permet d'appréhender le projet dans sa globalité.

En effet, la première consultation avait exclu du marché de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway ferroviaire, les missions relatives au matériel roulant et d'acquisitions foncières. Cette approche visait certainement pour le SMTC Artois-Gohelle à appréhender ces deux missions en interne.

Or, force est de constater que cette pratique n'a jusqu'à présent pas été suivie pour la réalisation de projets similaires, notamment dans le cadre d'opérations de construction de lignes de tramways (par exemples :

Communauté d'Agglomération de Montpellier, Le Mans Métropole Communauté Urbaine, Syndicat Intercommunal des transports en commun de l'agglomération Tourangelle …).

A ce titre, parmi les missions confiées au mandataire, figure à l'article 5.11 du Cahier des Clauses particulières du mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de l'extension du réseau de transport en commun en site propre de Le Mans Métropole, la maitrise foncière et servitudes. De même figurent à l'annexe 3 du CCP du mandat pour la réalisation de la 5ème ligne de tramway en tant que mission du mandataire la « Préparation et présentation du dossier de l'avant-projet général de l'opération (matériel roulant / infrastructures / équipements et systèmes / foncier et indemnisations / etc.) en vue de son approbation par maitre d'ouvrage par délibération du Conseil de Communauté d'agglomération » (article 7), et à l'article la « Gestion des acquisitions foncières et des procédures d'expropriation nécessaires ». Enfin, le contrat de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de la 1ère ligne dans le cadre Syndicat Intercommunal des transports en commun de l'agglomération Tourangelle prévoit également en son article 5.14 de confier la maitrise foncière et les servitudes au mandataire.

Ces missions nécessitent des compétences particulières, dont, de toute évidence, ne dispose pas le SMTC Artois-Gohelle.

Par ailleurs, l'adjonction au marché de mandat sus-évoqué, du matériel roulant et de la mission d'acquisition foncière, outre son bien-fondé selon la SEM ADEVIA, n'empêchait en rien les opérateurs plus particulièrement spécialisés en matière de transports urbains de s'adjoindre, soit par la constitution d'un groupement, soit par la conclusion d'un contrat de sous-traitance, les compétences d'un ou de plusieurs autres opérateurs leur permettant de répondre à l'ensemble du contrat de mandat.

La SEM ADEVIA avait déjà procédé au retrait du dossier et au dépôt d'une candidature lors de la première consultation, et a fait de même lors de la seconde consultation, ce qui montre son intérêt pour le projet.

De plus, dans la limite de la connaissance de la SEM ADEVIA de ces éléments, mais que le pouvoir adjudicateur pourra sans doute confirmer, il semble qu'un grand nombre de dossiers ont été retirés y compris lors de la seconde consultation. Elle ne pourra donc que s'étonner de l'argument de la Cour des comptes regrettant qu'elle ait été le candidat unique à participer à la consultation.

De plus, il est fréquemment constaté lors des procédures d'appels d'offres restreints un nombre de candidatures bien plus important que d'offres déposées lors d'un appel d'offre ouvert pour le même type de marché. Ceci s'explique de la manière suivante :

- le dépôt d'une candidature à un appel d'offre restreint ne nécessite que la communication d'éléments administratifs et très peu d'investissement pour les sociétés candidates ;

- le dépôt d'une offre lors d'un appel d'offre ouvert requiert au contraire un gros investissement pour la société candidate dans l'établissement de son offre.

D'ailleurs, force est de constater qu'aucun des opérateurs ayant participé à la première consultation, ni ceux ayant envisagé de le faire lors de la seconde, n'ont formé de recours à l'encontre de la seconde.

De même, le contrôle de légalité n'a pas considéré que la deuxième consultation aurait été organisée de telle sorte qu'elle aurait eu pour objet ou pour effet de limiter la concurrence.

Par suite, il y a lieu de considérer que la régularité de la procédure de passation du marché de mandat n'a pas lieu d'être remise en cause au regard des éléments sus-évoqués.

b) sur la rémunération du délégataire et les avances consenties pour assurer le paiement des prestataires

La Cour des comptes remet en cause la régularité des modalités de rémunération sous la forme d'acomptes par douzième. Elle perçoit, à tort selon la SEM ADEVIA, dans les avances versées au mandataire des avances sur rémunération irrégulières.

Concernant les modalités de rémunération par acompte mensuels et avances

Il convient de rappeler que la société ADEVIA n'a pas été payée, à raison du décalage de l'opération, du mois de juin 2010 jusqu'au mois de juillet 2012. Pour autant, la société ADEVIA a rempli ses obligations contractuelles vis-à-vis du SMTC Artois-Gohelle. Elle a mis en œuvre l'ensemble des moyens humains prévus au contrat et notamment a constitué une équipe projet complète conformément aux termes du contrat de mandat et ce, jusqu'à la suspension du projet en juillet 2011.

Pour autant, le système de paiement forfaitaire par acompte dont le montant est établi sur la base d'un planning prévisionnel ne constitue pas nécessairement des avances de rémunération pour le mandataire.

Concernant l'avance exceptionnelle pouvant être consentie pour le paiement des prestataires :

Les avances exceptionnelles mentionnées par la Chambre régionale des comptes ont pour objet, non pas la rémunération du titulaire, ni même à faire face à d'éventuels problèmes de trésorerie de la société ADEVIA, laquelle règle les prestataires sur la base d'avances du SMTC Artois-

Gohelle, mais uniquement à faire face à d'éventuels retards de mise en paiement par la trésorerie dans le versement régulier des avances.

A ce titre les dispositions de l'article 8-5-1 du contrat de mandat n° 09T005 ne semblent pouvoir prêter à aucune ambiguïté :

« A titre exceptionnel et de façon à faire face à toute situation exceptionnelle et imprévisible de blocage des rouages administratifs et financiers qui entrainerait, pour la maitrise d'ouvrage, des frais financiers voire même un arrêt inopiné du chantier pour des motifs de trésorerie, le SMTC, à la demande du mandataire, pourra procéder à une ou plusieurs avances de trésorerie d'un montant cumulé de 20 millions d'euros maximum, remboursable en totalité à chaque reddition annuelle des comptes permettant au comptable d'imputer les dépenses au compte patrimonial du SMTC ».

Par conséquent, l'avance de type exceptionnel ne peut être considérée comme contraire aux textes communautaires, aux dispositions régissant l'interventionnisme économique, celle-ci ne pouvant être considérée comme une aide économique.

La Cour des Comptes tire argument de la détention de fonds par la SEM ADEVIA au titre de ces avances qui permettraient de réaliser des placements.

Or, cette pratique n'est pas avantageuse pour la SEM ADEVIA dans la mesure où cette gestion ne vise pas pour la SEM ADEVIA à réaliser des profits, les éventuelles plus-values étant reversées au SMTC Artois-Gohelle. Cet aspect est d'ailleurs expressément prévu par la convention de mandat à l'article 8-5-1, tant pour les avances dites « classiques » que pour les avances de type exceptionnel.

Il ne saurait donc être conclu que les conditions financières d'exécution de la convention de mandat seraient particulièrement avantageuses pour le mandataire dès lors que les modalités de cette convention sont tout-à-fait classiques.

B. Le seul spécialiste : un sous-traitant irrégulier

a) sur la régularité de la sous-traitance

Dans son rapport, la Cour des comptes soutient que la sous-traitance, dans un marché de mandat de maîtrise d'ouvrage, serait irrégulière au motif que l'article 4-II de la loi MOP dispose que « le mandataire est soumis à l'obligation personnelle du contrat de mandat ».

Le postulat selon lequel la sous-traitance serait interdite en contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage est infondé.

L'obligation d'exécution personnelle de contrat de mandat implique que le titulaire de ce contrat ne puisse déléguer à un autre opérateur

économique le soin de représenter le mandant et de prendre l'ensemble des décisions requises par l'opération.

C'est d'ailleurs ce qu'avait indiqué le SMTC Artois Gohelle dans un courrier adressé aux candidats à la suite d'une question posée par l'un d'eux sur ce point.

Or, en l'espèce, l'organisation mise en œuvre par la société ADEVIA respecte cette obligation d'exécution personnelle, dès lors que c'est le directeur de projet, salarié de la société ADEVIA, qui est seul habilité à représenter le SMTC Artois-Gohelle et qui est signataire de l'ensemble des décisions l'engageant.

A ce titre, dans un courrier en réponse à une demande de complément d'information, la SEM ADEVIA rappelle que « le Directeur est le dépositaire du pouvoir de représentation du maitre d'ouvrage et de décision au nom du SMTC. A ce titre, il est entièrement responsable de l'ensemble des missions de mandat »

Par ailleurs, le fait que les prestations sous-traitées par la société ADEVIA aux sociétés TRANSAMO et ALGOE représentent environ 50 % de la rémunération totale du mandataire ne saurait modifier l'analyse ci-dessus formulée.

En effet, seule la sous-traitance totale est interdite en application de l'article 112 du code des marchés publics qui indique : « le titulaire d'un marché public de travaux, d'un marché public de services ou d'un marché industriel peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché à condition d'avoir obtenu du pouvoir adjudicateur l'acceptation de chaque sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement ».

En l'espèce, la sous-traitance est loin d'être totale, puisqu'elle se limite à des postes techniques requérant une compétence spécifique tramway telle que les systèmes tramway (courant fort/courant faible/matériel roulant/dépôt tramway) et l'infrastructure ainsi que le volet gestion de projet.

Les missions de Direction de Projet, de commandes publiques ainsi que les volets foncier, juridique, comptable, communication sont assurées directement par la société ADEVIA qui assume également un certain nombre de postes techniques dans l'équipe mise en place (responsable procédures administratives, responsables dévoiements des réseaux, responsable ouvrages d'art).

La sous-traitance est donc régulière.

b) Sur le poids du sous-traitant au sein du groupement informel et la confusion des intervenants

La Cour des comptes considère que la conduite bicéphale de l'opération qui a été mise en place imbrique les interventions des personnels

d'ADEVIA et de TRANSAMO. Cette confusion résulterait également de la présence du nom « Traméa ».

Tout d'abord, il convient de signaler que le grief formulé à l'encontre de l'emploi du nom « TRAMÉA » apparait à la société ADEVIA comme non fondé.

En effet, il ne s'agit là que d'un logo, créé par la société ADEVIA pour distinguer, au sein de son personnel, celui spécialement dédié au projet du tramway et spécifiquement attaché à l'accomplissement du mandat, de celui affecté à de multiples opérations dans leurs domaines de compétences respectifs.

Au demeurant, il est à noter que cette appellation ne figure sur aucun document officiel établi par la société ADEVIA au nom et pour le compte du SMTC Artois-Gohelle. Il a pu apparaitre sur certaines pages de garde, mais en aucun cas TRAMEA n'a d'existence juridique, même en tant que groupement informel comme le laisse suggérer la Cour des comptes. Le risque de confusion est inexistant.

Ensuite, la Cour des comptes a cru pouvoir déceler une confusion entre les missions relevant du directeur de projet, d'une part, et du chef de projet, d'autre part.

En effet, alors que le dossier de consultation des entreprises ne prévoyait qu'un intervenant, à savoir le chef de projet, l'offre de la société ADEVIA a présenté une organisation distincte, ainsi qu'elle y était d'ailleurs autorisée.

Cette confusion, peut-être compréhensible au regard de la terminologie, il est vrai, quelque peu inadaptée, le chef de projet au sens de la proposition ADEVIA, ne correspondant pas au chef de projet au sens initial donné par les documents de consultation du contrat de mandat

Néanmoins, la confusion n'a pas lieu d'être au regard de la pertinence de cette distinction face à la complexité du projet, et les explications déjà données à la fois dans l'offre initiale et dans les compléments d'informations sollicités par le SMTC Artois-Gohelle.

Cette organisation distincte s'articule autour d'un Directeur de projet et d'un chef de projet, comme il a déjà été précisé précédemment, et que la Cour des comptes qualifie de bicéphale :

Le Directeur de Projet est le véritable représentant du mandataire ADEVIA et donc du SMTC Artois-Gohelle. Toutes les relations officielles tournées vers l'extérieur sont réalisées par lui. Il est par exemple le seul à pouvoir prendre des décisions destinées à engager le SMTC Artois-Gohelle. Il est entièrement responsable de l'ensemble des missions du mandat.

Le Chef de projet présenté par la société TRANSAMO est quant à lui cantonné à un rôle purement interne, d'animation d'équipe, de contrôle…

C'est un spécialiste des systèmes de transport TCSP, mettant toutes ses compétences au service du projet. Il ne saurait engager le mandataire, ni le SMTC Artois-Gohelle.

Ce faisant, en tant qu'unique représentant à l'égard du SMTC Artois-Gohelle, le Directeur de Projet demeure la pierre angulaire du dispositif, et joue à plein son rôle de mandataire. Dès lors, il ne saurait être affirmé que le Chef de projet au sens de l'organisation proposée par la SEM ADEVIA, est la fonction centrale ayant un impact considérable sur la conduite du marché de mandat.

c) sur la participation de TRANSAMO à l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre

Parmi les missions sous la responsabilité directe du mandataire prévues par l'article 5 du contrat de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway, figure celle de l'assistance au choix et suivi de la maitrise d'œuvre générale.

Il est notamment prévu qu'il analysera les offres de maîtrise d'œuvre et établira un rapport d'analyse soumis pour avis et validation du SMTC Artois-Gohelle.

Pour autant, la Cour des comptes conteste cette intervention du sous-traitant du mandataire à la fois dans la phase élaboration et le suivi de la maîtrise d'œuvre.

La Cour des comptes prétend que le fait que la société TRANSAMO a, en sa qualité de sous-traitant de la société ADEVIA, participé à l'analyse des offres remises par les candidats à l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre, après avoir, en qualité de titulaire d'un marché d'assistance et de réalisation du marché de maîtrise d'œuvre, été chargé de définir le partage des tâches entre la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage serait contraire au respect du principe d'égalité des candidats régissant la commande publique.

Pour autant, la jurisprudence sur ce point n'interdit nullement qu'un mandataire ayant assuré la réalisation d'un projet de marché de maîtrise d'œuvre, participe à l'examen des offres de ce marché.

À cet égard, il convient de rappeler que, le Conseil d'État admet qu'une entreprise qui a participé en amont à la définition des prestations peut participer à la procédure tendant à l'attribution du marché confiant la réalisation de ses prestations, dès lors qu'il n'est pas démontré qu'elle a disposé d'informations privilégiées (CE, 29 juillet 1998, Ministre de la Justice c/ Sté Génicorp, n° 177952).

Or, en l'espèce, alors même qu'elle aurait pu, au regard de la jurisprudence précitée, et abstraction faite de son domaine de compétences, être admise à participer à la procédure tendant à l'attribution du marché de

maîtrise d'œuvre malgré son intervention en amont, la société TRANSAMO qui n'a pas soumissionné dans le cadre de cette procédure.

Elle s'est en effet contentée de participer à l'analyse des offres remises par les candidats à l'attribution de ce marché de maîtrise d'œuvre.

A fortiori donc, sa participation en amont n'excluait-elle en rien sa participation à l'analyse. L'expérience acquise au cours de l'élaboration du projet n'est pas de nature à fausser la concurrence. La société TRANSAMO n'a pu s'en servir dans son intérêt.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ TRANSAMO

I - LA RÉGULARITÉ DE LA SOUS-TRAITANCE DU MANDAT DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

A - La sous-traitance dans les contrats de mandat

L'article 1 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance dispose : « la sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage ». L'article 112 du code des marchés publics dispose de plus que le titulaire d'un marché public a le droit de sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché à condition d'avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement. Quelle que soit la nature des prestations sous-traitées, l'article 113 du code des marchés publics dispose qu'en cas de sous-traitance, le titulaire demeure personnellement responsable de l'exécution de toutes les obligations résultant du marché.

Concernant les contrats de mandat en particulier, depuis l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004, la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée précise à son article 4-II que le mandataire est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat. L'exposé des motifs du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 17 juin 2004 précise à cet égard simplement que « le mandataire est tenu à une exécution personnelle de son mandat ; il ne peut donc le subdéléguer ». Les contrats de mandat comportent deux types de mission : d'une part, une mission consistant à représenter le maître d'ouvrage, en agissant en son nom et pour son compte ; d'autre part, une mission consistant à conseiller sur le plan technique le maître d'ouvrage dans ses orientations afin que les besoins qu'il a exprimés puissent être pleinement satisfaits. Or, l'article 4-II de la loi MOP du 12 juillet 1985 ne saurait concerner que la première de ces deux missions. On peut d'ailleurs aisément le comprendre ; la confiance que le maître d'ouvrage place dans son mandataire pour que celui-ci le représente tout au long de l'opération de construction est indéniablement teintée d'intuitu personae, ce qui pourrait justifier qu'il soit le seul à pouvoir le représenter. En revanche, la mission purement technique que le mandataire du maître d'ouvrage exécute par ailleurs doit pouvoir être sous-traitée. En effet, il s'agit de l'exécution de prestations techniques qui ne sauraient échapper aux dispositions impératives de la loi du 28 décembre 1975 relative à la sous-

traitance. La sous-traitance dans les contrats de mandat est d'ailleurs très courante dans la pratique. La société TRANSAMO, à cet égard, a déjà été agréée à plusieurs reprises comme sous-traitant du mandataire par la Communauté d'Agglomération de Montpellier pour la réalisation des lignes 3, 4 et 5, ainsi que par la Communauté Urbaine de Nantes pour la réalisation de lignes 4 & 5 de Chronobus.

Dans ce projet, la société TRANSAMO s'est vue confier la mission intitulée « expertise TCSP (Transport en Commun sur Site Propre) » c'est-à-dire une mission purement technique. Cette mission ne comporte aucune part de représentation du maître d'ouvrage et n'était donc pas soumise à l'obligation d'« exécution personnelle » prévue par l'article 4-II de la loi MOP du 12 juillet 1985. A aucun moment, la société TRANSAMO n'est amenée à agir au nom et pour le compte du maître d'ouvrage. Seule la société ADEVIA, en vertu du marché public dont elle est titulaire, est fondée à se prévaloir de sa qualité de représentant du maître d'ouvrage.

B - Les indications précises sur le montant et la nature des prestations sous-traitées

Cette sous-traitance est également parfaitement régulière sur le plan de l'agrément des sous-traitants au regard des dispositions du code des marchés publics comme l'a d'ailleurs jugé la Cour Administrative d'Appel de Douai dans son ordonnance du 12 novembre 2012 n° 11DA01930 considérant que : « par acte spécial joint à l'acte d'engagement, la société TRANSAMO a été agréée comme sous-traitante de la société ADEVIA, ses conditions de paiement étant acceptées et le sous-traitant remplissant les conditions pour avoir droit au paiement direct en application de l'article 115 du code des marchés publics ».

Sous-traitant déclaré au stade de l'offre, TRANSAMO a en effet fourni un acte spécial valant déclaration de sous-traitance pour un montant total de 10 225 063,50 Euros HT en annexe 2 à l'acte d'engagement. Cet acte spécial valant déclaration de sous-traitance a été visé par les services de la sous-préfecture de Lens le 30 novembre 2009. L'annexe 1 de l'acte d'engagement était constituée quant à elle de nombreux tableaux, également visés par les services de la sous-préfecture de Lens le 30 novembre 2009, détaillant d'une part la décomposition du prix global et forfaitaire en fonction des missions et d'autre part les moyens affectés et coûts associés par missions et qualification de la ressource. Toutes ces annexes, qui ont également été rendues contractuelles dans le cadre du contrat de sous-traitance qui lie ADEVIA à TRANSAMO détaillent parfaitement la nature et le montant de chaque prestation réalisée par TRANSAMO. Ces documents ont été suffisamment précis pour permettre au comptable public de mettre en place le paiement direct en faveur de TRANSAMO.

II - LA DEFINITION DU RÔLE DE TRANSAMO

Le rôle général de TRANSAMO est d'apporter son expertise technique dans le domaine spécifique des tramways. Des postes techniques sont également assurés par ADEVIA, qui assure la direction du projet, et demeure le centre décisionnel. TRANSAMO agit donc bien en tant que sous-traitant. Au vu de la complexité et de l'ampleur du projet, ADEVIA a décidé de proposer une organisation plus étoffée que celle présentée dans le cahier des charges. Il s'agit d'une organisation centrée autour d'un directeur de projet en charge des missions de mandat, épaulé d'un chef de projet chargé d'une mission technique.

L'explication de cette organisation autour d'un directeur de projet et d'un chef de projet a été détaillée dans l'offre initiale ainsi que dans les demandes de précisions et de complément sur la teneur de l'offre.

Le directeur de projet est ainsi dépositaire du pouvoir de représentation et de décision au nom du SMT. A ce titre il est entièrement responsable de l'ensemble des missions de mandat. Il participe à tous les comités de pilotage, aux comités de suivi technique élargis. Il est assisté des membres de l'équipe projet selon l'objet et l'ordre du jour, et de façon systématique du chef de projet.

Le chef de projet est en charge d'une mission technique incluant la gestion des lignes et des systèmes, des affectations des missions de l'équipe technique, des interfaces avec le reste de l'équipe pour assurer la bonne gestion de l'avancée du projet sur le plan technique. Le chef de projet n'a nullement en charge la commande publique, ni aucune fonction liée au caractère intuitu personae du mandat.

Tous les projets de tramway utilisent une appellation unique pour désigner l'ensemble des équipes dédiées au projet, qu'elles soient issues des entreprises cotraitantes ou sous-traitantes.

III - L'ATTRIBUTION DU MARCHÉ DE MAÎTRISE D'ŒUVRE

A - L'intervention de TRANSAMO

TRANSAMO était titulaire du « marché d'assistance et de rédaction des pièces des offres du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » et a participé en tant que sous-traitant d'ADEVIA à l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre. Cette situation ne pose aucune difficulté juridique. TRANSAMO peut en effet procéder à l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre en tant que sous-traitant d'ADEVIA tout en ayant en amont participé à la rédaction du cahier des charges du marché de maîtrise d'œuvre tramway. Et ce d'autant plus qu'elle aurait pu tout aussi bien procéder à l'analyse des

offres de maîtrise d'œuvre dans le cadre du « marché d'assistance et rédaction des pièces du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » qui comportait une tranche conditionnelle qui n'a pas été affermie portant sur l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre.

Le code des marchés publics et le droit communautaire ne comportent aucune disposition interdisant à un candidat ayant réalisé des études préalables de participer ensuite à la procédure de passation du marché préparé, ou même toute intervention en aval. Il serait radicalement inexact de prétendre que lorsqu'une société est intervenue en amont d'un processus, cette même société ne peut plus intervenir en aval.

D'ailleurs, TRANSAMO aurait même pu assumer cette mission dans le cadre du marché originel si la tranche conditionnelle portant sur l'analyse des offres avait été affermie.

Le fait que TRANSAMO ait été titulaire du « marché d'assistance et rédaction des pièces du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » ne l'empêchait en rien de participer en tant que sous-traitant d'ADEVIA à l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre. Et ce d'autant plus que le « marché d'assistance et rédaction des pièces du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » était alors achevé, TRANSAMO n'intervenait donc aucunement à plusieurs titres, mais uniquement en tant que sous-traitant d'ADEVIA.

B - L'analyse des offres de maîtrise d'œuvre

Comme précisé plus haut, TRANSAMO devait réaliser la mission intitulée « expertise TCSP (Transport en Commun sur Site Propre) », et n'était en charge de produire à ce titre que l'étude technique des offres, qu'elle a réalisée dans les règles de l'art.

On voit mal en quoi elle pourrait être impliquée d'une quelconque manière dans la composition du jury ou encore l'absence de communication à ce dernier d'une analyse réalisée par une autre société, analyse dont elle n'a jamais eu connaissance.

***

Par tout ce qui précède, TRANSAMO oppose ainsi le démenti le plus catégorique à toute formule allusive mettant en cause la régularité de la sous-traitance du mandat de maîtrise d'ouvrage, la définition du rôle de TRANSAMO et l'intervention de TRANSAMO quant à l'analyse des offres ou l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre.

3

La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop

PRESENTATION

La ligne à grande vitesse Est (LGV Est) a été inaugurée en juin 2007. Lorsque les travaux seront achevés, en mars 2016, la LGV Est reliera Paris à Strasbourg sur 406 km. La métropole alsacienne ne constituera pas le terminus de la ligne, puisque celle-ci continuera en Allemagne. Des trains de la compagnie allemande Deutsche Bahn y circulent d'ores et déjà, comme ceux de la SNCF.

Le financement des travaux de construction de la LGV Est présente un caractère novateur en ce qu'il associe les collectivités territoriales à l'État et à Réseau Ferré de France (RFF), ainsi que l'Union européenne et le Grand-Duché de Luxembourg.

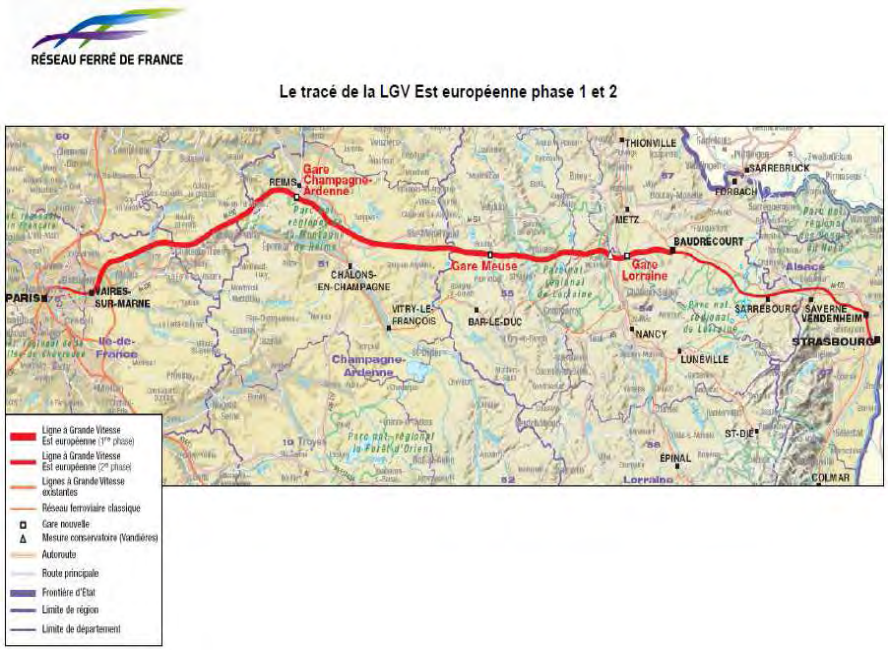
La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes de Champagne-Ardenne, de Lorraine et d'Alsace ont examiné les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ont participé au cofinancement des travaux de construction de la ligne à grande vitesse, ainsi qu'à celui des dessertes situées hors de la ligne.

Le plan de financement a été long à mettre en place en raison du nombre important de collectivités concernées, soit seize dans les régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, auxquelles s'ajoutait la région Ile-de-France.

La recherche des cofinancements et la compétition entre les collectivités pour l'accès au TGV ont fragilisé le pilotage du projet. Celui-ci y a perdu en cohérence, tandis qu'étaient avalisés des choix d'investissements critiquables.

La demande de dessertes directes régulières, par le TGV, de gares non situées sur la ligne à grande vitesse a également conduit les

collectivités concernées à financer les déficits d'exploitation correspondants, alors que la pérennité de certaines d'entre elles n'est toujours pas assurée. Enfin, les retombées économiques pour les collectivités territoriales concernées apparaissent encore incertaines. Les projets qu'elles ont cofinancés, qu'il s'agisse de la ligne à grande vitesse ou des dessertes, n'ont pas fait l'objet d'évaluations a priori ou de bilans a posteriori.



Source : Réseau ferré de France

Depuis juin 2007, les 300 premiers kilomètres de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est), entre Vaires-sur-Marne (Seine-et-Marne) et Baudrecourt (Moselle), sont en service commercial. En mars 2016, après l'achèvement du tronçon restant, engagé depuis juin 2010, Paris et Strasbourg seront reliés par une ligne à grande vitesse de 406 km.

La LGV Est connaissait en 2011 un trafic de 13 millions de voyageurs (chiffres SNCF), supérieur aux prévisions[317]. Au-delà des régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, le TGV Est dessert plusieurs villes d'Allemagne et du Luxembourg.

[317] Cependant, par comparaison, le trafic de la LGV Paris-Lyon est environ trois fois supérieur.

Le projet de LGV Est a connu une longue gestation : inscrit au schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse par le décret du 1er avril 1992, retenu comme projet prioritaire par le Conseil européen d'Essen en décembre 1994, ce projet a bénéficié d'une déclaration d'utilité publique des travaux par décret du 14 mai 1996, mais les travaux n'ont effectivement commencé qu'en 2002. Après sa mise en service complète en 2016, le projet se sera donc prolongé sur 24 ans et les travaux sur 14 ans.

Cette durée s'explique par le nombre élevé des parties prenantes et la diversité des cofinancements.

La LGV Est constituait, en effet, la première opération d'envergure lancée par RFF, nouveau gestionnaire d'infrastructures ferroviaires. En application de l'article 4 du décret du 5 mai 1997 modifié relatif à ses missions et à ses statuts, RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à la demande de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet, de la part des demandeurs, d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement.

RFF doutait, comme la SNCF, de la rentabilité économique de la LGV Est. La participation financière des collectivités territoriales candidates à une desserte par TGV, est résultée de la conjonction d'un souhait de l'État et des propositions des collectivités territoriales. Leur participation ne s'est pas limitée aux travaux de construction de la LGV proprement dite : les collectivités ont également cofinancé l'aménagement du réseau classique permettant le passage du TGV pour assurer la desserte directe de 17 villes non situées sur la ligne à grande vitesse.

1 - Un montage financier complexe sans chefs de file régionaux

a) Un projet scindé en deux phases

Devant le coût très élevé que représentait le projet de LGV Est, le bouclage financier global de l'opération a d'emblée rencontré des difficultés. La nécessité de scinder celle-ci en deux phases bien distinctes dans le temps s'est imposée afin de ne pas retarder outre mesure l'ouverture de la ligne.

Le financement de la première phase a pu être arrêté par la convention du 7 novembre 2000 entre l'État, RFF et les 16 collectivités territoriales concernées. Elle a porté sur la construction, entre 2002 et 2007, des 300 km de LGV entre Vaires-sur-Marne et Baudrecourt, ainsi

que de trois gares TGV (Champagne-Ardenne, Meuse, Lorraine), avec une ouverture commerciale en juin 2007, au lieu d'août 2006 comme initialement prévu.

Après que les études préalables ont fait l'objet d'une convention signée par les partenaires le 24 janvier 2007, la seconde phase a été lancée par la convention du 1er septembre 2009, plus de deux ans après l'ouverture du premier tronçon de la ligne. Cette convention a porté sur la construction, à partir de juin 2010, des 106 km restants entre Baudrecourt et Vendenheim (Bas-Rhin), dont un tunnel de 4 km sous les Vosges, pour une mise en service commercial prévue en 2016.

Le coût total de la première phase était estimé conventionnellement à 3 125 M€ (valeur juin 1997), celui de la deuxième phase à 2 010 M€ (valeur juin 2008).

b) Un fort engagement des collectivités territoriales

Le financement de la première phase des travaux de la LGV a associé 16 collectivités territoriales de Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, ainsi que la région Ile-de-France. Celui de la seconde phase associe 15 collectivités.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les collectivités territoriales constituent la deuxième source de financement de la LGV Est, derrière l'État, avec 24 % du financement pour les travaux de la première phase et 32 % pour les travaux de la deuxième phase. Pour les travaux des deux phases, celles-ci sont intervenues successivement à hauteur de 737 M€ et de 640 M€.

Tableau n° 1 - sources de financement de la LGV Est

Financeurs	1° phase (3 125 M€)	2° phase (2 010 M€)
État	39 %	34 %
Collectivités territoriales	24 %	32 %[318]
RFF	22 %	26 %
Union européenne	10 %	6 %
Grand duché de Luxembourg	4 %	2 %
SNCF	1 %	-
TOTAL	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

c) Des niveaux de participation disparates

Les trois régions concernées, Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, n'ont pas pleinement joué un rôle de chef de file des cofinanceurs dans chaque région. De ce fait, selon les régions traversées, la participation des différents niveaux de collectivités territoriales au cofinancement de la LGV apparaît très hétérogène et moins marquée par une logique économique d'ensemble que par une compétition pour obtenir une desserte par le TGV.

Les trois régions participent au cofinancement à des niveaux très différents : avec, pour la première phase, des participations de 1,35 % pour la Champagne Ardenne, 6,50 % pour la Lorraine et 4,51 % pour l'Alsace, et, pour la deuxième phase, de respectivement 1,35 %, 5,99 % et 4,76 %, la région Lorraine apparaît comme le contributeur principal. Ce choix s'explique par la volonté de cette région d'éviter de solliciter des villes aux objectifs divergents.

La participation des départements est également contrastée. Ceux qui se situent sur l'axe desservi par la LGV (Marne, Meuse, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Bas-Rhin) sont naturellement sollicités, le département du Bas-Rhin se distinguant par l'importance de son taux de participation (entre 2 et 3 %). Ceux qui ne sont pas situés sur l'axe de la ligne (Ardennes, Vosges, Haut-Rhin) mais revendiquent une desserte TGV

[318] Compte tenu de la réaffectation au financement de la 2ème phase des montants revenant aux collectivités au titre de la « clause de bonne fortune » de la 1ère phase. Cette clause de bonne fortune constitue un intéressement des collectivités territoriales aux résultats d'exploitation de la LGV.

sans rupture de charge depuis Paris via le réseau classique doivent assumer leurs choix par une participation pouvant aller jusqu'à 1 % (cas du Haut-Rhin pour la deuxième phase, avec la connexion LGV Est/LGV Rhin-Rhône).

S'agissant des communes et des intercommunalités, le contraste est encore plus fort.

En Lorraine, en 1990, le « pacte lorrain de financement » a arrêté le principe d'une répartition du financement de la LGV Est limité à la région et aux quatre départements. Ce pacte signifie qu'un certain nombre de villes, surtout Nancy et Metz, ainsi qu'Epinal dans une moindre mesure, sont desservies par le TGV sans avoir participé à son financement.

À l'inverse, en Alsace, la communauté urbaine de Strasbourg a justifié sa participation au cofinancement de la LGV par son rôle de capitale parlementaire de l'Union européenne et de siège du Conseil de l'Europe, et sa situation au croisement des deux axes ferroviaires majeurs à venir, la Magistrale (Paris-Budapest) et l'axe Mer du Nord-Méditerranée, dont la LGV Rhin Rhône constitue un segment. Les participations de Mulhouse-Alsace agglomération (0,22 % pour la première phase, 0,29 % pour la deuxième phase) et de la communauté d'agglomération de Colmar (0,12 % pour la première phase, 0,15 % pour la deuxième phase) s'inscrivent dans une logique complémentaire à celle de Strasbourg.

Enfin, la participation de Reims au cofinancement de la LGV apparaît comme le produit d'un combat contre le projet initial. A l'origine, en effet, le projet de tracé de la LGV Est suivait peu ou prou un tracé direct reprenant l'axe traditionnel Paris-Strasbourg, en passant près de Châlons-en-Champagne (Marne) et de Nancy (Meurthe-et-Moselle). Ce projet laissait ainsi à l'écart la métropole de Reims (Marne), avec un bassin démographique de près de 200 000 habitants. La ville, déjà mal desservie par le réseau traditionnel, n'a donc eu de cesse d'obtenir une modification du tracé afin d'être desservie à Bezannes, dans sa très proche banlieue. Cette modification du projet de tracé représentait un coût financier important, assumé par la ville de Reims et par la communauté de Reims Métropole qui ont ainsi participé au financement de la LGV Est dans des proportions supérieures à celle de la région Champagne-Ardenne (soit pour les deux phases 1,59 % pour Reims contre 1,35 % pour la région) ou du département de la Marne (dont la participation s'établit à 0,7 % pour la première phase et 0,8 % pour la deuxième phase).

Cette participation importante conduit également à ce que Reims, métropole la plus proche de Paris, désormais à 45 minutes de TGV, a

participé au financement de la LGV Est dans des proportions comparables à celles de la métropole la plus éloignée, la communauté urbaine de Strasbourg, qui sera, pour sa part, à 1h50 de Paris en 2016[319].

d) Une clause de retour de bonne fortune contestable et opaque

À l'initiative des collectivités territoriales participantes, qui considéraient que les prévisions de trafic de RFF étaient sous-estimées, la convention du 7 novembre 2000 de financement de la première phase prévoyait une clause d'intéressement à leur profit, leur permettant de bénéficier de reversements du surplus des redevances perçues par RFF.

Cette « clause de bonne fortune » s'exerçait au bénéfice des régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, à charge pour elles de répartir les montants entre les collectivités contributrices au prorata de leur participation. L'intéressement des collectivités territoriales aux résultats d'exploitation de la ligne devait s'effectuer en 2011, 2016 et 2026[320]. Il correspondait au tiers du surplus éventuel des résultats d'exploitation obtenus par RFF, pendant les vingt premières années d'exploitation, par rapport à la prévision initiale. Il était plafonné au montant des apports des trois régions, soit 167,69 M€.

Cet intéressement, inhabituel, visait à faciliter la mobilisation financière des collectivités territoriales, au prix, pour l'État et RFF, d'un engagement qui semblait alors peu risqué compte tenu des interrogations de l'époque sur les perspectives de trafic. Il apparaît, toutefois, contestable sur un plan économique : une clause symétrique « de mauvaise fortune », protégeant RFF contre le risque d'exploitation, aurait pu être de nature à freiner certaines décisions d'investissements à la rentabilité incertaine.

La fréquentation de la ligne s'est révélée supérieure aux attentes de RFF et a ouvert le droit à faire jouer la clause de bonne fortune au profit des collectivités territoriales.

---

[319] Pour les travaux de la première phase, la participation de Reims et de Reims métropole a été fixée à 49,69 M€ et, pour les travaux de la seconde phase, à 31,96 M€. Pour la communauté urbaine de Strasbourg, la participation à chaque phase est de 35,37 M€ et 51,92 M€.

[320] L'annexe 7 de la convention de financement de la première phase du 7 novembre 2000 prévoit que le montant du reversement aux collectivités sera évalué une première fois cinq ans après la mise en service (en 2011), une seconde fois en 2016 pour la période des dix premières années d'exploitation. Ce montant sera ajusté après vingt ans d'exploitation, au premier trimestre 2026.

En décembre 2008, après une année de mise en service, une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable a été chargée d'évaluer le montant forfaitaire de l'application de la clause de bonne fortune sur la base des résultats constatés et de procéder à un calcul anticipé des redevances sur la période 2007-2027. Sur cette base, l'État et RFF ont estimé à 122 M€ HT le montant actualisé du retour à bonne fortune au titre des premières années d'exploitation, sans que les trois régions n'aient été informées du détail de ce calcul et du montant exact des redevances perçues par RFF, ce qui révèle un manque de transparence.

En outre, ce montant forfaitaire de 122 M€ a été rapidement affecté par RFF au financement des travaux de la deuxième phase par la convention du 1er septembre 2009. Les trois régions ont ainsi été mises devant le fait accompli, dès lors qu'elles ne souhaitaient pas prendre le risque de retarder, voire d'empêcher, le financement de la deuxième phase.

La convention de financement de la deuxième phase prévoit également une clause d'intéressement, mais selon des modalités de calcul moins favorables aux collectivités. Ainsi, dans la première convention, la clause de retour à bonne fortune était assise sur le tiers du surplus des résultats d'exploitation obtenus par RFF, tandis que, dans la convention du 1er septembre 2009, la clause de retour à bonne fortune n'est mise en œuvre qu'en cas de dépassement significatif des objectifs de trafic, soit plus de 10 % du volume prévisionnel global.

L'expérience de la première phase de la LGV Est devrait inciter les pouvoirs publics à ne pas renouveler de telles clauses dissymétriques.

2 - Des choix d'investissements hasardeux liés au cofinancement

Devant la multiplication des acteurs et des intérêts divergents, et la surenchère de certaines collectivités territoriales, la coordination du projet par l'État et RFF, confrontés à une difficile recherche de consensus dès la première phase, a été laborieuse. Elle a conduit à avaliser des choix d'investissements contestables.

a) Deux gares TGV quasi mitoyennes

Le choix de l'implantation de la gare Lorraine TGV a fait l'objet de négociations difficiles. Dès l'origine, il était prévu qu'elle serait implantée entre Nancy et Metz. Il s'agissait à la fois de concilier les exigences concurrentes des deux métropoles lorraines, de satisfaire la volonté de la SNCF d'avoir un tracé le plus direct possible entre Strasbourg et Paris et de s'efforcer de créer, dans « l'espace intermédiaire », un réseau de transports structurant articulé autour des deux pôles de Nancy et Metz.

Le projet initial d'implantation de la gare à Vandières (Meurthe-et-Moselle), qui permettait une interconnexion avec la ligne TER Metz-Nancy, a suscité l'opposition de certains élus qui craignaient que la SNCF diminue corrélativement le nombre de dessertes directes de Metz et de Nancy par TGV.

Après des discussions difficiles, le site de Cheminot-Louvigny (Moselle) a été retenu. Un ancien projet de la SNCF prévoyait déjà, en avril 1993, l'implantation d'une gare sur ce site, qui figure d'ailleurs dans la déclaration d'utilité publique du 14 mai 1996. La gare était néanmoins située à 29 km de Metz, 30 km de Nancy, à 7 km de l'aéroport Metz-Nancy-Lorraine et, surtout, à une quinzaine de kilomètres du réseau ferré classique. Privée de toute interconnexion avec le réseau TER et de toute possibilité de développement intermodal ultérieur, cette gare est uniquement accessible par la route depuis l'autoroute A31. Cette localisation est pour le moins surprenante.

Malgré le choix de Cheminot-Louvigny, le projet d'implanter une gare à Vandières, mieux desservie, n'a pas été abandonné. Un protocole additionnel, signé le 7 novembre 2000, par le ministre des transports, RFF, la région Lorraine et les départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle acte la réalisation sur ce site d'une gare d'interconnexion, sans remise en cause de l'implantation à Cheminot-Louvigny, ce qui aurait nécessité une déclaration d'utilité publique modificative et un allongement des délais.

De nouvelles études ayant confirmé la faisabilité d'une gare d'interconnexion à Vandières, des mesures conservatoires ont été décidées, le 25 janvier 2002, par le ministre des transports. Le coût de ces mesures, 23,6 M€, a été supporté par l'État. Ces travaux conservatoires (dimensionnement de l'emprise ferroviaire, réalisation des culées de viaduc, remblai) ont été réalisés concomitamment à ceux de la première phase de la ligne, ouvrant la voie à la construction de la gare elle-même. Le 4 juillet 2005, à l'occasion du comité de pilotage de la ligne, la répartition de la maîtrise d'ouvrage pour cette construction a été

présentée, conformément aux dispositions législatives et réglementaires : la région Lorraine pour le bâtiment, la réalisation des abords et les installations voyageurs, RFF pour le génie civil et les équipements ferroviaires.

Le financement de la gare de Vandières n'est pas encore défini et sa construction n'a donc pas commencé à ce jour, RFF étant chargé d'une étude préliminaire.

Si le projet allait jusqu'à son terme, on aboutirait ainsi à la construction de deux gares TGV situées à moins de 20 km l'une de l'autre, dont l'une, celle de Cheminot-Louvigny, mal située, n'aurait plus d'utilité. Il est envisagé que cette dernière soit reconvertie en gare de fret TGV, projet dont la pertinence n'est à ce jour toujours pas établie.

L'implantation de la gare TGV Lorraine à Cheminot-Louvigny a coûté jusqu'à présent 62,6 M€, dont 23,6 M€ à la charge de RFF. En outre, l'éloignement de cette gare a nécessité de recourir aux navettes par bus qui desservaient déjà l'aéroport de Metz Nancy Lorraine depuis 2006 afin de relier les gares de Nancy et de Metz. Leur déficit d'exploitation a atteint 721 000 € par an, financés par la région Lorraine. En avril 2012, la région Lorraine s'est désengagée de ce financement ; la desserte de Nancy fonctionne désormais sans financement public et la desserte de Metz est subventionnée par le département de la Moselle.

Le coût de construction de la gare à Vandières est, quant à lui, estimé à 88,8 M€[321], à la charge de différentes collectivités territoriales lorraines.

Si l'on ajoute le coût de reconversion de la gare de Cheminot-Louvigny, soit 4,7 M€, à l'avenir incertain, le coût total, des gares TGV Lorraine devrait s'élever à 156 M€. Ce montant est bien supérieur au coût moyen d'une gare TGV.

b) Les surcoûts de la gare Meuse TGV

En octobre 2005, la région Lorraine a adopté le plan Meuse 2006-2010, au sein duquel figurait le projet d'aménagement de la gare Meuse TGV, sur la commune des Trois Domaines. La gare se situe à une trentaine de kilomètres des deux principales villes meusiennes, Bar-le-

[321] Sources : région Lorraine, valeur décembre 2007. Le financement serait assuré à 100 % par les collectivités territoriales de Lorraine : 80 % par la région, 8,8 % par le département de la Moselle, 6,29 % par le département de la Meurthe-et-Moselle, 3,4 % par le département des Vosges, 1,6 % par le département de la Meuse.

Duc et Verdun, soit un bassin de population représentant 60 % des 194 000 habitants du département.

Le projet initial de la gare, conçu par la SNCF, était évalué à 2,93 M€ (valeur janvier 2002). Toutefois, le département de la Meuse a souhaité le modifier afin d'utiliser du bois sur la façade et sur le toit de la gare et de valoriser ainsi l'image de la filière bois meusienne. Le coût du projet est ainsi passé à 3,83 M€, le surcoût étant financé conjointement par la région et par le département dans des proportions sensiblement identiques. Le décompte général et définitif dressé en décembre 2008 fait état d'un coût total de 5,16 M€.

Le département de la Meuse a dû, par ailleurs, reprendre à sa charge, à partir de novembre 2010, la gestion du parking, confiée jusqu'alors à un opérateur privé. Ce parking, peu fréquenté car les usagers privilégiaient le stationnement « sauvage » à l'écart de la gare, est désormais gratuit. Enfin, le département finance à hauteur de 60 %, contre 40 % pour l'usager, la desserte par bus de la gare TGV à partir des villes de Verdun et de Bar-le-Duc.

La gare de Meuse TGV connait une fréquentation d'un peu plus de 300 voyageurs par jour, pour l'essentiel des professionnels. Cette fréquentation, certes non négligeable, représente cependant un coût de fonctionnement important pour le département de la Meuse, alors que les perspectives de développement économique dans la zone autour de la gare TGV apparaissent pour l'instant inexistantes. Entre 2003 et 2008, le département a ainsi acquis 105 hectares de terrains pour un montant de 405 317 €, avec comme projet de valoriser l'environnement de la gare. Le projet de centrale photovoltaïque qui accompagnait cette politique foncière n'a cependant jamais vu le jour.

c) Des dessertes hors de la LGV Est à la pérennité incertaine

Des contributions importantes pour l'aménagement des dessertes

De nombreuses villes (17), non situées sur la LGV Est, ont souhaité être desservies sans rupture de charge par le TGV depuis Paris. Ceci impliquait, au lieu d'une interconnexion avec le TER ou le bus depuis les gares situées sur la LGV Est, de faire circuler les TGV sur le réseau classique jusqu'à ces destinations.

De ce fait, les cofinancements des collectivités territoriales n'ont pas été seulement consacrés à la construction de la ligne à grande vitesse, mais très largement aussi aux coûts d'adaptation des portions du réseau classique ainsi empruntées par les TGV et d'aménagement des dessertes. Ces investissements ont porté aussi bien sur des travaux d'accessibilité

des gares pour mise aux normes TGV que sur des travaux beaucoup plus importants, par exemple l'électrification des deux lignes vosgiennes[322] ou la construction d'une voie supplémentaire entre la gare centrale de Reims et la gare Champagne-Ardenne TGV de Bezannes[323].

Le support contractuel de ce cofinancement a reposé, pour l'essentiel, sur les deux contrats de projet État-Région (CPER) successifs couvrant la période de 2000 à 2013 ainsi que sur quelques dispositifs spécifiques, comme celui consacré à l'électrification des lignes vosgiennes.

Le financement de ces dessertes représente une dépense importante pour les collectivités territoriales[324], alors même que la pérennité de certaines d'entre elles n'est pas garantie dans l'avenir.

Des déficits d'exploitation à la charge des collectivités

Faire circuler un TGV sur une ligne classique est plus coûteux que de faire circuler un TER. La SNCF a obtenu une prise en charge des surcoûts d'exploitation de certaines dessertes, alors que leur pérennité n'a jamais été assurée, comme l'illustrent les exemples de Commercy (Meuse) et de Sedan (Ardennes).

La desserte biquotidienne de Commercy par le TGV Paris-Bar-le-Duc a engendré un surcoût d'exploitation qui a été financé en application d'une convention conclue, en mai 2008, entre le groupement d'intérêt public (GIP) Objectif Meuse[325], la région Lorraine et la communauté de communes du pays de Commercy. Ce surcoût a été fixé par la SNCF à 350 000 € par an, supportés respectivement par les trois signataires de la convention à hauteur de 63,4 %, 27,1 % et 9,5 %.

---

[322] L'électrification des deux lignes vosgiennes a représenté un investissement de 83,8 M€, financés à 50 % par la région et les quatre départements lorrains, à 32 % par l'État et à 18 % par l'Union européenne.

[323] Les travaux sur la section Reims-Bezannes ont été cofinancés à égalité par l'État et la région Champagne-Ardenne pour un montant de 7,23 M€ (convention du 6 décembre 2004).

[324] Le détail de leurs participations ne peut être extrait du bilan fourni par RFF qui n'intègre pas ces opérations périphériques dont il n'avait pas la charge.

[325] Le groupement d'intérêt public (GIP) Objectif Meuse a été constitué le 25 mai 2000 entre la région Lorraine, le département de la Meuse, 14 communes, les 3 chambres consulaires de la Meuse, l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et EDF. Ses ressources, de l'ordre actuellement de 30 M€, proviennent essentiellement de l'ANDRA dans le cadre de l'expérimentation du site d'enfouissement de déchets nucléaires de Bure.

L'expérimentation s'est révélée coûteuse et peu attractive. Alors que la SNCF estimait la rentabilité de la desserte à 30 voyageurs par jour, la fréquentation quotidienne n'a guère dépassé 12 voyageurs en octobre 2008, puis 10 en février 2009. Pour renouveler l'expérimentation, la SNCF a souhaité rehausser la participation des collectivités territoriales à 445 000 € par an, coût jugé trop élevé par celles-ci. Elles ont eu la sagesse de mettre fin à la desserte de Commercy en avril 2010.

La desserte de Sedan, terminus de la ligne via Charleville-Mézières, a représenté une dépense d'investissement initiale de 2,28 M€, financée respectivement à 47 % par RFF et la SNCF, 45 % par les collectivités territoriales et 8 % par l'État. A cette dépense est venue s'ajouter, en 2011, l'installation d'une voie de remisage nocturne du TGV en gare de Sedan, afin d'éviter les deux allers à vide soir et matin que nécessitait le remisage en gare de Charleville-Mézières. Le coût de l'équipement s'est élevé à 830 000 €, intégralement financés par la région et certaines collectivités territoriales ardennaises. Pour autant, bien que la desserte de Sedan soit pour l'instant reconduite, sa pérennité n'est pas assurée. La SNCF n'a pas communiqué la situation du trafic de la ligne aux collectivités territoriales concernées, alors que celles-ci s'interrogent légitimement sur les engagements de l'entreprise publique quant à la pérennité de la desserte.

3 - L'incertitude sur les retombées économiques pour les collectivités locales

a) Des engagements des collectivités sans étude préalable

La Cour des comptes a eu l'occasion de rappeler, notamment dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, ses interrogations sur la qualité des évaluations socio-économiques et financières préparatoires à l'approbation des investissements publics et sur les conditions de leur prise en compte par les décideurs publics lors de l'approbation de ces projets.

Pour la LGV Est, malgré l'importance des investissements consentis par les collectivités territoriales (737 M€[326] auxquels s'ajoutent les 879 M€ des deux contrats de projet État-Région destinés au développement des dessertes), le projet n'a bénéficié d'aucune étude préalable des retombées économiques pour ces collectivités, qu'il s'agisse du projet de LGV dans sa globalité ou des dessertes nouvelles qu'elles ont demandées.

[326] Soit 913 M€ après actualisation de 24 % sur la base de l'indice de prix des travaux publics (TP 01), prévue par la convention du 7 novembre 2000.

Seule la région Champagne-Ardenne, par son conseil économique et social régional, a tenté tardivement, en 2006, soit un an avant la mise en service du premier tronçon, de mener une évaluation en ce domaine. Cette étude, confiée à des universitaires de Reims, demeurait très prudente sur les retombées socio-économiques à attendre : en s'appuyant sur l'analyse de la LGV Atlantique avec ses liaisons Paris-Rennes et Paris-Nantes, elle suggérait la mise en place d'un observatoire des effets socio-économiques de la LGV Est en Champagne-Ardenne, instance qui, malgré son coût modeste par rapport aux investissements entrepris[327], n'a jamais vu le jour.

b) Des bilans économiques peu convaincants

En l'absence, jusqu'à ce jour, d'un bilan d'ensemble[328] des effets de la mise en service du premier tronçon, qui aurait relevé de la responsabilité de l'État, seul à même de disposer d'une vision globale des retombées économiques du projet, certaines collectivités ont tenté d'évaluer les retombées les concernant.

Ces études, menées par des acteurs dispersés (Université de Reims, centre d'études techniques de l'équipement (CETE) de l'Est, agence d'urbanisme en Alsace) ne fournissent pas une vision fiable des effets économiques de l'infrastructure à grande vitesse.

Les initiatives en ce domaine se révèlent parfois peu convaincantes. Ainsi, la région Champagne-Ardenne a constitué, avec l'État, en décembre 2007, après l'ouverture de la ligne, un observatoire régional des impacts économiques et sociaux du TGV Est (ORIEST), qui a été supprimé en 2011.

De la même façon, un observatoire TGV a été organisé autour du CETE de l'Est et de la direction régionale de l'équipement de Lorraine. Une étude socio-économique a été produite en novembre 2009, mais celle-ci s'est bornée, pour l'essentiel, à décrire l'existant avant l'arrivée de la LGV.

Pour sa part, la région Alsace n'a pas directement mis en place un organisme de suivi et de mesure des impacts socio-économiques, préférant s'appuyer soit sur le CETE de l'Est, soit sur les agences d'urbanisme de Strasbourg ou de Mulhouse.

---

[327] Entre 80 000 et 90 000 € pour la région.

[328] Conformément aux dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, un bilan de la première phase de la LGV Est aurait dû être réalisé en juin 2012.

c) Le manque d'information des collectivités territoriales sur l'évolution du trafic

Ces évaluations sont handicapées par la réticence de la SNCF à fournir des données précises sur les trafics, pour des raisons de secret commercial. Elle s'est limitée à fournir des statistiques de trafic générales, sans qu'aucune des villes desservies ne soit en mesure d'évaluer avec précision l'impact journalier de la desserte.

Ainsi, le département de la Marne a sollicité la SNCF, en février 2009, afin d'obtenir des informations sur le niveau de fréquentation et le type de clientèle des TGV, mais sa demande est restée sans réponse. La seule information statistique que la SNCF a communiquée à cette collectivité consiste en des données globales, de peu d'utilité pratique, sur le nombre des passagers par gare de départ et de destination et par période de voyage.

De même, pour le département de la Moselle, la SNCF communique de manière extrêmement discrète sur les fréquentations des gares et des dessertes, arguant de la prochaine ouverture à la concurrence des lignes voyageurs.

d) Un impact économique encore à mesurer

La mise en service de la LGV a indiscutablement contribué à l'accélération des liaisons entre les trois régions de l'Est et la région parisienne : en moyenne, le temps de parcours entre Paris et les villes desservies a été divisé par deux. La réduction est d'autant plus importante que le trajet est long, c'est-à-dire qu'elle est plus profitable aux destinations les plus éloignées (Strasbourg : - 54 % ; Nancy-Metz : - 45 %).

Malgré cet effet de rapprochement des régions de l'Est, les collectivités territoriales ne constatent, jusqu'à présent, qu'un modeste bénéfice économique procuré par la LGV Est. Cette faiblesse peut être due, en partie, à l'impact important, dans les trois régions concernées, de la crise économique depuis 2008. Les rares études produites, comme celle de l'Université de Reims[329], n'identifient que des effets d'image et de

[329] Sylvie Bazin, Marie Delaplace et Christophe Beckerich : « Desserte TGV et localisation des entreprises dans les quartiers d'affaires : nouvelle accessibilité ou nouvelle offre de bureaux ? Le cas de la gare centre de Reims ». Université de Reims, 2009.

[330] Les ports de pêche de Lorient, Brest et Saint-Malo sont de la compétence de la région et les autres ports des départements dont ils relèvent.

dynamisme pour les collectivités concernées, qui espèrent présenter une attractivité renforcée pour les entreprises.

À ce stade, seules les villes de Strasbourg et Metz semblent, selon l'INSEE, bénéficier d'un « effet TGV » significatif, concentré notamment sur l'activité touristique. Cet effet peut néanmoins se révéler ambivalent pour le tourisme d'affaires, la diminution importante de la durée du voyage depuis Paris ayant pour effet de faire baisser le nombre de nuitées, au profit de séjours réduits à une seule journée.

Cet « effet TGV », enfin, se manifeste en bout de ligne par la très forte diminution du trafic de l'aéroport de Strasbourg Entzheim, de l'ordre d'un million de passagers par an.

e) Des gares TGV à l'origine d'importants aménagements urbains

L'arrivée du TGV a été l'occasion, pour certaines villes, de lancer d'importants programmes de restructuration urbaine. C'est notamment le cas de villes avec une gare TGV en centre-ville, comme Metz, Strasbourg, Nancy, qui leur a permis de développer leur centre historique et d'axer les principales activités sur la proximité.

Les principales villes desservies par la LGV Est ont prévu de créer, au pied de la gare, des surfaces de bureaux, des commerces et, très souvent, des hôtels ou des centres des congrès. Ainsi, Strasbourg a doublé la surface de la gare, et Metz a procédé à d'importants travaux de rénovation du centre-ville : création du nouveau quartier de l'Amphithéâtre offrant 72 000 m² de bureaux, de logements et de commerces à l'emplacement d'une ancienne friche ferroviaire, édification du Centre Pompidou-Metz, d'un centre commercial et d'une cité des congrès.

Nancy a vu la création d'un centre des congrès et d'un quartier d'affaires, avec notamment l'immeuble République comprenant une nouvelle gare, un pôle intermodal pour les transports et des immeubles de bureaux.

Reims, qui dispose d'un système « dual » avec la gare d'interconnexion TGV de Bezannes reliée à une gare en centre-ville, entame la création d'un parc d'activité autour de la première et utilise les anciennes friches industrielles autour de la seconde gare pour y implanter des bureaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le cofinancement de la construction de la ligne à grande vitesse Est par de nombreuses collectivités territoriales a nui à la cohérence du projet et a conduit à des choix d'investissements contestables avec le recours désormais fréquent à la participation de collectivités territoriales au financement de lignes à grande vitesse. La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour l'État et RFF :

1. *veiller, en recherchant les cofinancements de collectivités territoriales pour des grandes infrastructures de transport, à préserver la logique du projet, l'optimisation du tracé de la ligne à grande vitesse et l'équilibre de son exploitation future ;*
2. *suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurera la rentabilité socio-économique du projet.*

Pour les collectivités territoriales :

3. *limiter, en cas de cofinancement, le nombre des collectivités participantes ; privilégier et confier le rôle de chef de file à la région ;*
4. *éclairer la participation financière des collectivités par des évaluations préalables portant sur les choix des tracés de la ligne et sur les dessertes, complétant les évaluations globales effectuées par RFF.*

Pour l'État, RFF et les collectivités territoriales :

5. *exclure l'implantation de gares TGV en rase campagne sans interconnexion avec le réseau de transport régional.*

Pour la SNCF et RFF :

6. *fournir une meilleure information aux collectivités territoriales sur les résultats du trafic, éventuellement assortie d'une clause de confidentialité.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	493
Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche	494
Président-directeur général de réseau ferré de France (RFF)	497
Président de la société nationale des chemins de fer (SNCF)	498
Président du conseil régional d'Alsace	499
Président du conseil général du Bas-Rhin	501
Président du conseil général du Haut-Rhin	502
Président de la communauté urbaine de Strasbourg	504
Président de la communauté d'agglomération de Colmar	505
Président du conseil régional de Champagne-Ardenne	507
Président du conseil général de la Marne	511
Maire de Reims	513
Maire de Sedan	516
Président de la communauté de communes du pays Sedanais	517
Président du conseil régional de Lorraine	518
Président du conseil général de Meurthe-et-Moselle	521
Président du conseil général de la Meuse	524
Président du conseil général des Vosges	526

Maire d'Epinal	527
Maire de Nancy	529
Maire de Metz	530

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil général des Ardennes
Président de la communauté de communes du Pays de Commercy
Président de Mulhouse Alsace Agglomération

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Le contrôle de la Cour a révélé un manque de cohérence du projet du à un défaut de pilotage d'ensemble et des incertitudes quant aux retombées économiques pour les collectivités territoriales, en l'absence d'évaluation a priori ou de bilan a posteriori. Dans ce cadre, les recommandations de la Cour visent à améliorer la consistance du projet (suspension des travaux de la gare de Vandières, limitation des dessertes directes par TGV de gares non situées sur la ligne à grande vitesse), à rationaliser la gouvernance de ce type de projet (mise en place d'un chef de file des transports au niveau régional, évaluations préalables portant sur le choix des tracés et des dessertes), et à permettre une meilleure information des acteurs locaux (transmission d'informations sur les résultats des trafics aux collectivités).

Nous partageons la recommandation de la Cour de restreindre les dessertes à grande vitesse à leur strict domaine de pertinence, d'autant que les « Assises du ferroviaire » ont récemment mis en lumière le déséquilibre financier du système ferroviaire. Par ailleurs, nous appelons l'attention de la Cour sur le fait que sa recommandation relative à l'amélioration des évaluations a priori trouvera une réponse dans la mise en place, sous l'égide du Commissaire général à l'investissement, d'une procédure pérenne de contre-expertise des études socio-économiques menées par les maîtres d'ouvrage des grands projets.

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE

Le montage financier

La LGV Est européenne est le premier projet de ligne à grande vitesse sous maîtrise d'ouvrage RFF, qui a bénéficié de contributions importantes des collectivités locales, l'État et RFF n'étant pas en mesure de supporter seuls un tel investissement. Dans ce cadre, et après que l'ensemble des partenaires intéressés au projet se furent accordés sur l'opportunité de le réaliser en deux phases, le plan de financement s'est négocié sans obligation particulière imposée aux collectivités, mais dans le cadre d'un dialogue constructif visant à arrêter une répartition des participations que chacun des partenaires a jugé équilibrée.

La négociation de la seconde phase s'est d'ailleurs poursuivie sur des bases similaires, en intégrant simplement le fait que les collectivités alsaciennes devaient revoir leur taux de participation à la hausse compte tenu de l'intérêt de ce prolongement pour cette région. Dans ce cadre, le Conseil régional d'Alsace a joué un rôle moteur dans la nouvelle répartition des financements intra-régionaux.

Il nous semble nécessaire d'insister sur l'absence d'obligation, de quelque sorte que ce soit, qui s'imposerait aux collectivités, de participer, ex ante, au financement d'une ligne à grande vitesse : c'est donc sur une base volontaire qu'elles se lient par les conventions de financement. Dans ce cadre, considérer que l'État puisse leur imposer l'ensemble des dispositions de la convention ou de la consistance de l'opération ne correspond pas à la réalité.

S'agissant de la clause de retour à bonne fortune, elle avait été initiée notamment pour tenir compte des incertitudes sur les volumes de trafic qui paraissaient sous-estimés aux yeux des collectivités, et des difficultés à augmenter la capacité contributive de RFF sans remettre en cause l'équilibre de ses comptes.

Sur la base de ces considérations, lors de la négociation de la seconde phase de la LGV Est européenne, l'ingénieur général chargé de la mission de financement a proposé à l'ensemble des parties qu'une mission conjointe IGF/CGEDD établisse un montant estimatif forfaitaire de l'application de cette clause afin d'en tenir compte dans le financement de la seconde phase et d'alléger ainsi les contributions des collectivités. Cette proposition équilibrée a, in fine, été retenue par l'ensemble des parties.

Un partage au bénéfice des collectivités locales des résultats d'exploitation qui seraient au-delà des prévisions a également été prévu dans la convention de financement de cette seconde phase, sans que ne soit envisagé de retour à « mauvaise fortune » au profit de RFF. Indépendamment de l'acceptabilité discutable d'un tel mécanisme pour des collectivités qui s'associent sur une base volontaire au tour de table, un tel mécanisme aurait une justification théorique difficile : la capacité contributive de RFF a en effet été calculée en prenant en compte une marge de risque : dans les calculs les plus récents, cette marge se matérialise par un taux d'actualisation des revenus futurs, pris en compte par RFF pour le calcul de sa participation de l'ordre de 8 %, largement au-delà du coût de financement de l'établissement (égal au coût de sa dette), et même sensiblement au-delà de son coût moyen pondéré du capital (pour mémoire, celui-ci se situe, fin 2012, à environ 5,5 %). Il paraît utile de rappeler par ailleurs que le coût de l'investissement y est fixé forfaitairement, et peut être à l'avantage de RFF si le maître d'ouvrage réalise l'opération en faisant des économies.

Les études socio-économiques

Les articles L. 1511-1 et suivants du code des transports et le décret d'application n° 84-617 du 17 juillet 1984 imposent l'évaluation socio-économique des projets de plus de 83 M€. Cette évaluation est jointe au dossier d'enquête publique, et vient compléter des études socio-économiques menées plus en amont pour éclairer le dossier de débat public.

Les études relatives à la LGV Est européenne ont été réalisées dans le cadre de cette procédure ; la SNCF a participé activement à leur élaboration en fournissant les éléments de trafic et de bilan économique indispensables à la prise de décision préalable à la réalisation du projet.

Depuis 2004, l'instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation des grands projets d'infrastructures de transport, mise à jour le 27 mai 2005, précise la méthodologie pour réaliser ces évaluations. Nos services travaillent actuellement à une nouvelle actualisation de cette instruction cadre. Un des axes de cette actualisation est l'intégration de nouvelles variables au calcul socio-économique afin d'étendre, si possible, le champ de l'évaluation à des grandeurs à ce stade non monétarisables. Néanmoins, indépendamment de l'évaluation socio-économique et de ses résultats numériques, le champ de l'évaluation des projets préalable à la déclaration d'utilité publique recouvre déjà l'ensemble des axes d'analyse, même si ceux-ci ne sont pas à ce stade monétarisés. Ainsi, l'étude d'impact analyse le plus finement possible l'ensemble des impacts du projet, tandis que les préoccupations d'aménagement du territoire, ou plus généralement les orientations de la politique des transports (le report modal par exemple) sont des éléments d'appréciation développés dans le dossier d'enquête, et sont pris en compte pour l'évaluation de l'utilité publique des infrastructures.

L'implantation des gares

L'implantation de la gare Lorraine à Louvigny était prévue dans la DUP, et a finalement été réalisée pour ne pas renchérir le coût du projet en réalisant une gare plus coûteuse à Vandières, déjà difficile à financer, et offrir aux lorrains des dessertes de province à province.

Les mesures conservatoires (à la charge de l'État) ont été décidées afin de ne pas compromettre la réalisation à terme d'une gare à Vandières, à l'intersection entre la LGV et la ligne classique reliant Luxembourg à Nancy. Le Conseil régional de Lorraine est maître d'ouvrage de ce projet dont la déclaration d'utilité publique a été prise par le décret modificatif n° 2011-332 du 28 mars 2011.

Plus généralement, le choix de l'implantation des gares doit répondre, comme le reste des éléments de définition d'un projet, à une analyse coût/bénéfice des différentes options envisageables. Même si le principe de localisation d'une gare TGV en intersection avec le réseau de transport régional apparaît justifié, il peut s'avérer difficilement applicable s'il on veut tout à la fois concilier le tracé le plus direct et l'aménagement du territoire, comme cela a été le cas au moment du choix de la localisation de la gare Meuse. La construction de telles gares doit alors s'envisager en lien avec les différentes autorités organisatrices de transports pour que les usagers du TGV y trouvent des services de transport adaptés à la desserte du territoire concerné.

Les dessertes par TGV de collectivités non situées sur la LGV

Le choix de la SNCF de faire circuler des TGV sur des lignes classiques et de donner la préférence à des dessertes de centre-ville provient d'un constat que la rupture de charge a un effet négatif important sur la clientèle, avec des conséquences en termes de report modal. Des analyses économétriques montrent que la clientèle peut assimiler, dans certains cas particuliers, la rupture de charge à une perte de temps pouvant aller jusqu'à une heure. Dans le cas de la LGV Est européenne, alors que le tracé de la ligne à grande vitesse passait entre les deux principales agglomérations lorraines, il n'était pas envisageable de ne pas desservir Nancy et Metz par des TGV empruntant sur quelques kilomètres le réseau classique. Le nombre croissant de voyageurs sur ces destinations illustrent parfaitement le bien-fondé d'une telle décision.

Par ailleurs, la SNCF a accepté, à la demande des collectivités, la mise en place de dessertes expérimentales qui, au fil des années suivant la mise en service, ne se sont pas toutes révélées pertinentes. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs finalement été abandonnées. Il s'agit du travail normal de l'entreprise ferroviaire que d'expérimenter certaines liaisons pour, si les conditions de leur équilibre économique ne sont pas réunies, y renoncer le cas échéant, en concertation avec les collectivités concernées et sur la base de critères objectifs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE (RFF)

Je tiens tout d'abord à souligner qu'il revient à l'Etat d'organiser le financement public des grands projets d'infrastructure ferroviaire, devant compléter la participation financière du gestionnaire d'infrastructure en application de l'article 4 du décret 97-444. Dans le cas précis de la LGV Est, je relève que l'engagement des collectivités a été déterminant pour le lancement de l'opération.

La Cour met en évidence des adaptations du projet optimal, qu'elle juge contestables et qui seraient une contrepartie à la participation financière des collectivités. Il me paraît indispensable de prendre en considération l'effet positif sur la conduite du projet qu'a eu cette participation, traduisant une adhésion et permettant une régulation des exigences multiples qui pèsent sur le maître d'ouvrage.

Les collectivités ont ainsi contribué à la réussite d'un projet dont l'utilité publique n'est pas contestée et dont les résultats de fréquentation sont meilleurs que prévu. Je précise que RFF a bien engagé, conjointement avec la SNCF, l'établissement du bilan socio-économique prévu par la loi d'orientation sur les transports intérieurs.

Quant à l'affectation du retour de bonne fortune au financement de la seconde phase de la LGV Est européenne, elle résulte d'une proposition de l'Etat plutôt que d'une démarche de RFF. Cette proposition ayant pour but d'assurer le bouclage financier de cette opération dont la réalisation, dans la continuité de la première phase, a été demandée avec force et de manière répétée par ces collectivités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

SNCF prend acte des observations de la Cour des comptes portant sur les modalités d'information des collectivités territoriales sur l'évolution du trafic. SNCF est attaché à poursuivre un dialogue constructif avec l'ensemble des collectivités desservies par la LGV Est et à leur fournir les données nécessaires à la conduite d'études visant à éclairer leur prise de décision en matière de transports publics, comme cela a déjà été le cas à plusieurs reprises.

Les dispositions du décret n° 2012-555 du 23 avril 2012 relatif à l'accès de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à certaines informations et données sur le transport ferroviaire peuvent fournir à cet égard un cadre nouveau, adapté aux besoins et contraintes de chacun des acteurs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE

Permettez-moi tout d'abord de regretter la tonalité générale négative de votre rapport, qui ne retient à mon avis pas suffisamment les retombées positives de l'arrivée du TGV dans l'Est de la France.

C'est en particulier le cas en Alsace, où le TGV, qui dessert uniquement des gares de centre-ville, connaît un fort succès de fréquentation, représentatif de son impact économique très positif. La dynamique touristique a par exemple été fortement renforcée, comme le prouve le fait que les hôteliers strasbourgeois avaient déjà enregistré deux ans après la mise en service du TGV une augmentation de 6 % du nombre de nuitées. Les hôteliers des autres villes d'Alsace ont également bénéficié de l'effet TGV. Les enquêtes de trafic menées en 2009 ont quant à elles démontré une augmentation de près de 15 % des échanges entre le Bas-Rhin et l'Ile-de-France, en parallèle d'un basculement très net sur le mode ferroviaire et d'une diminution de 35 % des trafics routiers sur ces destinations. Les Alsaciens ne peuvent que se féliciter de ces évolutions.

Au-delà des villes directement desservies par le TGV, c'est l'ensemble de la région qui a bénéficié de cet investissement grâce à l'important développement des dessertes TER réalisé par la Région Alsace à l'occasion de l'arrivée du TGV. Cette desserte bénéficie aussi bien aux voyageurs en correspondance sur le TGV depuis les différentes villes de la région qu'aux salariés qui empruntent quotidiennement nos TER. Ainsi, depuis 2007, la fréquentation des TER en Alsace a augmenté de près de 40 %, preuve indéniable de la pertinence des choix réalisés.

Le TGV Est est l'un des facteurs déterminants de la bonne accessibilité de Strasbourg et de l'Alsace. Il joue ainsi un rôle particulièrement important pour l'attractivité économique de notre région et pour la place de Capitale Européenne de Strasbourg, siège du Parlement Européen.

Je relève, par ailleurs, des erreurs ou oublis dans le document que vous m'avez fait parvenir.

Concernant la répartition du financement au niveau infra-régional, vous estimez qu'elle n'est pas marquée d'une logique d'ensemble et que les régions n'ont pas pleinement joué leur rôle de chef de file. J'estime au contraire que la Région Alsace a bien mené son rôle de chef de file, en établissant, avec l'ensemble des grandes collectivités concernées (Conseil Général du Bas-Rhin, Conseil Général du Haut-Rhin, agglomérations de Mulhouse, Colmar et Strasbourg) des clés de financement cohérentes pour l'ensemble des deux projets LGV Est et LGV Rhin-Rhône tenant compte de l'intérêt des projets pour les différents territoires.

Par ailleurs, vous mentionnez le délai de deux ans écoulé entre la mise en service de la 1ère phase et la conclusion du plan de financement de la 2nde phase ; durant cette période, une convention relais a cependant été signée permettant de poursuivre les études et fouilles archéologiques nécessaires, tandis que cette période a permis de s'assurer que la fréquentation attendue était bien au rendez-vous avant d'engager la 2nde phase.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN

En Alsace, l'organisation du plan de financement s'est naturellement faite autour de la Région, avec l'implication des autres collectivités au prorata des services TGV dont elles escomptaient pouvoir bénéficier. C'est la raison pour laquelle le Conseil Général du Bas-Rhin et la Communauté Urbaine de Strasbourg apparaissent respectivement comme deuxième et troisième contributeurs financiers.

Cette même règle a d'ailleurs été appliquée par solidarité régionale dans le cadre du financement de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, mais les collectivités haut-rhinoises étant directement bénéficiaires, elles y ont davantage contribué.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de rappeler dans l'évaluation du projet a posteriori, que si les collectivités territoriales et alsaciennes en particulier, n'avaient pas cru au projet de TGV Est et n'avaient pas accepté d'y contribuer financièrement, cette ligne à grande vitesse n'existerait peut-être pas aujourd'hui. En effet, les différents experts mandatés l'ont toujours jugée non rentable, alors que cinq ans après sa mise en service le succès commercial est bien réel et ne fait pas l'ombre d'une contestation.

C'est d'ailleurs dans cette perspective de succès que les collectivités avaient demandé l'inscription de la clause de retour à bonne fortune dans la 1ère convention de financement.

Par ailleurs, permettez-moi de relever que votre recommandation n° 5 à destination des collectivités territoriales me paraît en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités et donc de leur autonomie de gestion, ainsi que de clause de compétence générale dévolue aux communes, départements et régions.

Tels sont les éléments de réponse que je tenais à vous apporter.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU HAUT-RHIN

Ainsi que vous le relevez fort justement, le projet LGV-Est a connu une longue gestation et nous avons également regretté cet état de fait.

Cependant cette situation nous semble davantage imputable aux réticences des opérateurs concernés (SNCF et RFF) craignant un manque de rentabilité du projet et par voie de conséquence une dégradation de leurs comptes, qu'aux collectivités parties prenantes au financement du projet.

Bien au contraire, les collectivités ont joué un rôle déclencheur et, à notre sens, sans leur mobilisation et leurs cofinancements le projet n'aurait probablement pas abouti.

Dans un cas comme dans l'autre, le nombre des collectivités partie prenante ne me semble pas avoir constitué un facteur de nature à retarder ou ralentir l'avancement des projets.

Limiter le cofinancement aux seules collectivités régionales ainsi qu'il est proposé dans le rapport, a l'apparence d'une mesure de bon sens et de simplification.

Il faut toutefois observer que le montant de participation financière qui est demandé peut excéder les capacités budgétaires d'une seule collectivité et dès lors conduire à des impasses ou blocages si une répartition infrarégionale n'est pas mise en œuvre.

Une répartition des financements entre plusieurs échelons de collectivités permet alors d'atténuer la charge mais suppose dans un souci d'égalité que chacun de ces échelons ait les mêmes droits dans le co-pilotage du projet et dans l'expression de ses besoins et priorités.

Il me semble d'ailleurs légitime qu'une ville devant être desservie par TGV puisse participer à l'élaboration du projet qui pourra avoir des impacts forts sur l'aménagement de son espace urbain, l'organisation des acheminements vers le point de gare TGV et sur la création de capacités d'accueil des voyageurs.

Pour ce qui concerne la présence des collectivités départementales dans les structures de suivi des projets TGV, cette dernière me semble naturelle compte tenu de la compétence « aménagement foncier » qui leur a été confiée par le législateur. Les Départements ont vocation à être étroitement impliqués, et ceci très en amont, dans les études préalables de tracés et les acquisitions foncières.

Dès lors les partenariats et montages financiers tels qu'ils ont été mis en œuvre pour la LGV-Est et la LGV Rhin-Rhône et associant toutes les collectivités concernées, ne me semblent pas devoir être écartés pour l'avenir.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG

Ce document a retenu toute mon attention, et je prends acte des recommandations formulées par la Cour, notamment à l'attention des collectivités territoriales. Cette publication n'appelle, par ailleurs, pas de remarques ou de commentaires particuliers s'agissant de la Communauté urbaine de Strasbourg.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE COLMAR

Pour ce qui me concerne, je considère que l'irrigation par un réseau TGV performant de l'ensemble de notre territoire est, comme toutes les autres grandes opérations d'infrastructures (routes, aéroports, ports et navigation fluviale), un facteur décisif pour la croissance d'un pays.

Aussi, les développements sur le caractère incertain de l'impact économique du TGV Est ne me semblent pas être de mise, puisque ce type d'investissement n'est pas mené dans une logique seulement à court terme, mais surtout à moyen et long terme, de sorte d'assurer la fluidité des échanges entre les Régions et au-delà avec les autres Pays.

Au demeurant, je note que le rapport souligne, d'ores et déjà, une augmentation plus importante que prévu de la fréquentation, d'où le retour à bonne fortune sur la 1ère phase qui réduit d'autant le financement nécessaire pour la 2ème phase.

Pour Colmar, l'impact positif apparaît évident en terme d'accessibilité de notre territoire, dans la mesure où directement ou indirectement nous disposons via le TGV Est et le TGV Rhin Rhône de 21 possibilités par jour.

Au plan plus stratégique, les développements de la Cour auraient dû conduire à des conclusions et recommandations différentes de celles figurant dans le rapport, comme si le système de financement actuel des infrastructures devait perdurer.

Ce que dénonce la Cour des Comptes en termes de coût, suite aux négociations pour l'obtention des participations des collectivités territoriales pour le financement des infrastructures ferroviaires, aurait dû conduire la Cour à revenir sur ce que devrait être logiquement une démarche équilibrée d'aménagement du territoire, à savoir le financement des grandes infrastructures du pays essentiellement par l'Etat.

En effet, au-delà des coûts induits, la démarche de sollicitation des collectivités territoriales va à l'encontre de cette logique là, dans la mesure où la poursuite et l'accentuation de la part des contributions ne manqueront pas de créer de nouvelles inégalités territoriales, les Régions défavorisées ne pouvant plus suivre financièrement dans un contexte par ailleurs de stagnation des ressources.

A la limite on pourrait imaginer un cofinancement limité à l'Etat et aux Régions, ce qui répond à la préconisation d'une réduction du nombre de contributeurs, mais en ce cas, il faut que l'Etat redonne aux Régions des marges de manœuvre au plan fiscal (leur autonomie fiscale a été réduite à 12 % suite à la suppression de la taxe professionnelle), de sorte de leur

permettre d'avoir les moyens de contribuer à la réalisation des équipements structurants.

Dans une telle perspective, je trouverais opportun que les taux de la Cotisation à la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) de 1,5 % maximum puissent être définis non pas au niveau national, mais au niveau de chaque Région, avec pour chacune d'entre elles la possibilité de moduler les taux sur la valeur ajoutée en raison des grands projets d'infrastructures à mener sur leur territoire, le surcroît de ressources étant affecté à la collectivité régionale et non pas également aux Départements et Communautés.

Au plan philosophique, la formule aurait le mérite de lier l'évolution fiscale à des projets concrets pour le développement, et partant de recevoir l'aval du monde économique, puisque porteur de potentialités d'accroissement de l'activité.

Corrélativement, par rapport à la notion d'aménagement du territoire, il conviendrait d'étager les taux de participation des Régions au regard de leur richesse respective.

Au plan macro-économique, dans une période d'assèchement des finances de l'Etat, un tel dispositif limiterait les risques d'un décrochage de notre pays en matière d'investissements porteurs de développement et partant de notre compétitivité vis-à-vis de nos voisins européens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE CHAMPAGNE-ARDENNE

Je regrette la tonalité générale du rapport qui, dans le libellé de ses rubriques comme dans ses développements, laisse globalement à penser que l'intervention des collectivités au financement du projet en aurait fragilisé le pilotage, retardé la mise en œuvre et fait perdre la cohérence, que les régions n'auraient pas pleinement joué leur rôle de chef de file des co-financeurs et que, in fine, le montage retenu aurait conduit à des choix d'investissements hasardeux, à la pérennité incertaine et faisant peu de cas des possibles retombées économiques.

Je tiens à rappeler que le meilleur moyen pour garantir sa cohérence globale à un projet d'une telle dimension aurait été que l'Etat, à travers son établissement RFF, assume ses responsabilités de maître d'ouvrage financeur. Dès lors que le nouveau gestionnaire du réseau conditionnait, pour la première fois, la réalisation cette ligne à grande vitesse à des concours financiers des collectivités territoriales, il ne faut pas s'étonner de voir un grand nombre de ces dernières se positionner pour permettre la conduite à bonne fin d'une infrastructure dont l'existence en d'autres endroits du territoire national avait démontré les effets bénéfiques. Je me demande d'ailleurs, au cas où l'Etat aurait décidé en toute souveraineté du tracé, ce qu'aurait pu apporter à la Champagne-Ardenne une traversée du seul département de la Marne par l'axe traditionnel Paris/Strasbourg (empruntant la vallée de la Marne) en tenant à l'écart la desserte de l'un des deux principaux bassins de population de la Région.

En ce qui concerne la desserte directe régulière par le TGV de gares non situées sur une ligne à grande vitesse, il faut se rappeler, qu'au milieu des années 1980, le système TGV était présenté par la SNCF avec pour atouts :

- la compatibilité avec les infrastructures du réseau existant permettant d'atteindre directement des gares situées sur des lignes raccordées aux infrastructures à grande vitesse ;

- la spécialisation des lignes à grande vitesse excluant le fret et la circulation à vitesse homogène.

Le concept TGV a ensuite évolué vers une exploitation disjointe du réseau qui me semble antinomique avec un aménagement équilibré des territoires.

La preuve de la pertinence de la stratégie impulsée par les collectivités territoriales et du tracé nord est que l'histoire leur a donné raison plus vite que prévu : en effet, si l'appel au concours financier des collectivités territoriales visait, à l'origine, à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la durée d'amortissement de

l'investissement, comme l'écrit la Cour, dès 2011, la fréquentation de la ligne s'est révélée supérieure aux attentes de RFF ouvrant le droit à faire jouer la clause de retour à bonne fortune au profit des collectivités territoriales à hauteur de 122 M€.

Sur le plan de l'investissement, il n'a jamais été prouvé que le tracé par la vallée de la Marne aurait pu conduire à des coûts moindres que celui passant par Reims, aucune étude de coût n'ayant été réalisée sur d'autres tracés possibles avec le même niveau de détail, incluant, par exemple, les mesures environnementales compensatoires des impacts du passage de la LGV au cœur du vignoble champenois entre Château Thierry et Châlons-en-Champagne.

Je récuse donc, pour ma part, le terme de surenchère entre collectivités. Que la complexité et la durée du montage financier soient proportionnelles au nombre de partenaires associés sont également des évidences. Imaginer que des collectivités participent au financement d'un projet au point d'en être la deuxième source de financement derrière l'Etat sans exprimer de revendications à la hauteur de leur quote-part est une vue de l'esprit. C'est surtout faire fi de leur volonté d'exercer leurs responsabilités en matière d'aménagement stratégique du territoire. Cette notion est totalement absente du projet de rapport de la Cour, de même qu'il ignore la mission d'intérêt général jouée par l'institution régionale Champagne-Ardenne dans son souci de faire bénéficier, vers le nord et vers le sud, l'ensemble du territoire champardennais des effets de la ligne LGV tout en contribuant à sa réalisation.

Ainsi, le rapport passe totalement sous silence la décision volontariste des Régions concernées d'assumer les conséquences du retrait de la SNCF de la desserte de la liaison Bar-le-Duc/Paris par la vallée de la Marne ou de celle allant de Reims à Charleville-Mézières au lendemain de la mise en service commercial de la LGV Est, en juin 2007.

En effet, alors que des trains « corail » assuraient, à hauteur de 13 allers-retours par jour, la desserte de Châlons-en-Champagne, l'ouverture de la ligne LGV Est a donné lieu à une mise à la charge des trois Régions principalement concernées (Lorraine, Champagne-Ardenne et Picardie) le portage financier, conventionnellement réparti entre elles, du maintien de 11 allers-retours, 2 étant complémentairement assurés par TGV. La liaison Bar-le-Duc/Paris-Est est aujourd'hui pérennisée grâce au TER interrégional « Vallée de la Marne ». La compensation apportée par l'Etat au titre de l'article 127 de la loi solidarité et renouvellement urbain ayant été considérée insuffisante, la Région Champagne-Ardenne a introduit un recours devant le tribunal administratif de Paris.

Dans le département des Ardennes, la recomposition des dessertes à l'initiative de la Région, conséquence directe de la mise en service commercial de la LGV, a conduit à un transfert sur les TER de liaisons

initialement assurées par trains « corail », faute de quoi les habitants de Charleville-Mézières, n'auraient plus bénéficié que de deux allers-retours quotidiens avec Paris.

S'agissant de la défense des intérêts de la partie sud de la région dans l'Aube et la Haute Marne, la Cour ne fait aucunement référence au fait que le Conseil régional a conditionné son engagement financier sur la LGV-Est à la modernisation de la ligne Paris/Troyes/Culmont (dite ligne 4), et que l'engagement financier de la Région pour la deuxième phase de la LGV est directement conditionné à l'électrification Paris/Troyes, seule ville du bassin parisien à n'être pas reliée à la capitale par une voie électrifiée. En clair, les appels de fonds faits par RFF à la Région Champagne-Ardenne seront versés à due concurrence de ceux engagés par RFF sur cette ligne 4.

Enfin le rapport de la Cour néglige l'importance qu'a eue, dès 2007, la gare d'interconnexion de Reims-Bezannes sur la recomposition de l'offre TER sur une grande partie du territoire régional. A partir de « l'étoile de Reims » sont irrigués les départements des Ardennes, de la Marne et, au-delà, les régions voisines de Picardie et du Nord-Pas de Calais. Il est, dans ces conditions, navrant de lire dans le rapport de la Cour que « la participation de Reims au cofinancement de la LGV apparait comme le produit d'un combat contre le projet initial ». Sans la gare interconnectée de Reims-Bezannes, la Champagne-Ardenne devrait se contenter de regarder les trains traverser son territoire à grande vitesse. Quelle collectivité aurait proposé de s'investir financièrement au service d'un tel objectif ? Comme le souligne trop modestement le rapport de la Cour, la création de cette gare est porteuse d'un projet urbanistique d'envergure par les autorités locales incluant la création d'un parc d'activité en plein développement et au sein duquel prend par exemple également place le regroupement sur le site universitaire de Croix Rouge, à immédiate proximité de la gare de Bezannes, du campus scientifique du Moulin de la Housse, situé à l'opposé de la ville.

Le montage d'un tel projet, intégrant pour la première fois de l'histoire du TGV une intervention financière des collectivités territoriales situées sur son long tracé, ne saurait se résumer à une approche strictement comptable. L'analyse doit de prendre en compte la dimension stratégique qui peut être valorisée de l'arrivée d'un tel équipement structurant sur un territoire. Telle est la démarche qui a inspiré les collectivités territoriales de Champagne-Ardenne, sous l'impulsion de l'institution régionale, afin de faire de l'arrivée du TGV, non seulement une chance pour le bassin rémois mais aussi une occasion, notamment par la recomposition des dessertes et une interconnexion repensée avec le réseau TER à partir de « l'étoile de Reims », de bénéficier à l'ensemble du système de transport de voyageurs ferroviaire régional, bien au-delà du seul tracé de la ligne.

Quant aux remarques de la Cour sur l'adaptation des gares à l'accueil du TGV (hors Reims-Centre) les travaux ont consisté à des remises en état et des mises aux normes d'accessibilité pour les personnes

handicapées, travaux qui étaient indispensables pour respecter la loi de 2005. Il n'y a donc pas lieu de lier aussi directement que le fait la Cour investissement sur les gares et dessertes par TGV.

La complexité de ce montage, sa lenteur, ne sont jamais que la contrepartie de sa nouveauté et de la multitude des partenaires impliqués dans sa construction. Tel que conventionnellement organisé, il assure aux collectivités parties prenantes une visibilité financière sans doute mieux garantie que la formule des partenariats public/privé, laquelle semble être appelée à devenir la nouvelle voie de réalisation d'opérations d'envergure du type lignes à grande vitesse.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MARNE

C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance de ce document. Celui-ci dresse en effet une analyse de la participation des collectivités territoriales au financement de ce projet et formule un certain nombre de recommandations aux différents acteurs concernés.

Avant la publication de ce rapport et conformément aux articles L. 143-10 et R. 136-1 du Code des juridictions financières, vous sollicitez une éventuelle réponse aux observations que vous avez formulées.

Le Conseil Général de la Marne, associé à l'Etat, RFF, l'Union Européenne, le Luxembourg et seize autres collectivités territoriales d'Ile de France, de Champagne Ardenne, de Lorraine et d'Alsace, se mobilise depuis maintenant plus de vingt ans pour la réalisation de la ligne à Grande Vitesse Est Européenne.

En effet, ce projet a été présenté pour la première fois devant notre Assemblée Départementale le 23 octobre 1989 par M. Philippe ESSIG. A cette occasion, le Président de la SNCF, estimant cette opération peu rentable, avait proposé un subventionnement sur fonds publics réunissant non seulement l'Etat mais également les collectivités territoriales. Il s'agissait alors d'un type de financement inédit qui avait fait réagir bon nombre d'élus. Cette proposition associant les collectivités territoriales avait été considérée pour beaucoup, comme l'abandon par l'Etat d'une part de ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire.

A cette époque, les régions ont été sollicitées à hauteur de 1,5 milliard de francs pour l'Alsace, 1 milliard pour la Lorraine et 0,5 milliard pour la Champagne Ardenne. Pour mobiliser de tels fonds, il a été nécessaire de rassembler plusieurs financeurs sur chacun des territoires traversés par la LGV. Par la suite, le projet a même été scindé en deux phases afin d'étaler les coûts très élevés, liés à sa réalisation.

S'agissant du Conseil Général de la Marne, la clé de financement initialement décidée en 1989, prévoyait une participation s'élevant à 0,44643 % des dépenses d'infrastructure. Pour la réalisation de la première phase, sa part a en réalité atteint 0,8 % (et non pas pas 0,7 % comme il est indiqué dans le rapport), soit 31 M€. De même, pour la seconde phase, notre taux de contribution reste identique.

Aussi pour compenser leur participation financière non négligeable, vous comprendrez aisément que les collectivités territoriales se soient battues pour obtenir certaines contreparties, notamment en matière de desserte. Certains des ajustements demandés sont peut être critiquables d'un point de vue strictement comptables mais avaient généralement pour objectif d'apporter un service de plus grande qualité aux usagers.

Aussi, lorsqu'il est considéré dans le rapport que « la recherche des cofinancements et la compétition entre les collectivités pour l'accès au TGV ont fragilisé le pilotage du projet » et que « celui-ci a perdu en cohérence, s'agissant en particulier de l'optimisation du tracé de la ligne, tandis qu'étaient avalisés des choix d'investissements critiquables », je souhaiterais y apporter une nuance.

Certes le montage financier de cette opération s'est révélé complexe et a sans nul doute contribué à retarder sa mise en œuvre. Cela a par ailleurs induit des coûts supplémentaires. De même, il est possible que certains choix d'investissements apparaissent discutables. S'agissant de la Marne, je tiens tout de même à souligner que la modification du tracé de la LGV passant par Reims plutôt que Châlons en Champagne a permis d'offrir une desserte à un plus grand nombre d'usagers potentiels. Cette décision a sans doute contribué à améliorer la rentabilité de la LGV, qui aujourd'hui, se révèle supérieure aux prévisions initialement faites par la SNCF.

Je voudrais également ajouter que je partage votre analyse concernant la « clause de retour à bonne fortune » prévue dans la convention de financement de la première phase. Cet intéressement au profit des collectivités territoriales sur les résultats de l'exploitation de la ligne, semblait à l'origine, peu risqué pour l'Etat et RFF. Toutefois, lorsque ces derniers ont été contraints de l'appliquer, aucune communication n'a été faite aux régions sur le détail des calculs. Le montant a été unilatéralement défini sans que l'on puisse le vérifier, puis a été directement réaffecté au financement de la deuxième phase. Les collectivités n'en ont finalement pas véritablement bénéficié. Fort de cette expérience, l'Etat et RFF ont modifié les modalités de cette clause lors de l'élaboration de la convention relative à la deuxième phase.

En outre, j'observe que le rapport ne souligne pas le fait que le taux de participation des collectivités est resté identique entre la première et la seconde phase de la LGV alors que le taux de rentabilité interne minimum fixé par l'Etat pour les grands équipements est passé de 8 % à 4 %. Un courrier en ce sens a d'ailleurs été envoyé en 2006 par le Conseil Général de la Marne à Messieurs WINTER et LIEBERMANN. A noter que le taux de rentabilité interne de la LGV a été évalué initialement entre 3 à 4 %, estimation qui à l'analyse de l'activité réelle du TGV Est pour la première phase, montre qu'il a été très largement minoré. Ainsi et pour le moins, la « clause de retour à bonne fortune » aurait dû, comme le souligne le rapport, permettre l'amortissement des participations des collectivités pour la seconde phase.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE REIMS, PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRTION DE REIMS MÉTROPOLE

Je souhaite porter à votre connaissance un certain nombre de remarques :

Je souhaite en effet rappeler les motivations qui ont conduit très naturellement la Ville de Reims et la Communauté d'agglomération de Reims Métropole à participer respectivement à hauteur de 81 et 65 millions d'euros à la construction de la ligne LGV Est.

Comme tout grand projet d'infrastructure lourde, la LGV Est pèsera durablement sur l'aménagement du territoire national : le choix du tracé, pris à un moment précis, structure ensuite pour des décennies l'organisation du territoire. Aussi était-il absolument nécessaire que Reims saisisse cette opportunité. Ce pour plusieurs raisons.

1) En matière de développement économique et démographique

Comme vous le rappelez, le tracé originel de la LGV reprenait celui de la ligne historique Paris-Strasbourg et ne prévoyait donc pas de desserte directe de Reims.

L'agglomération rémoise est pourtant, incontestablement, la première métropole de la région Champagne-Ardenne, la porte d'entrée du grand nord-est.

Regroupant près de 220 000 habitants, pôle universitaire régional, elle concentre également plus du quart des emplois régionaux sur son territoire.

Si à elle seule la desserte TGV ne conditionne pas le développement économique futur du territoire, elle y contribue grandement. L'arrivée et le passage du TGV ne pouvait que renforcer l'attractivité, la dynamique de développement de l'agglomération rémoise et affirmer Reims comme métropole du grand quart nord-est. Ce d'autant que le territoire rémois n'est pas desservi par voie aérienne.

L'« effet TGV » pour le développement du bassin rémois s'est traduit très concrètement.

Le TGV a considérablement multiplié les échanges professionnels entre Reims et Paris, qu'il s'agisse de migrations d'actifs quotidiennes ou bien d'allers-retours plus ponctuels. J'en veux pour preuve la très forte fréquentation des TGV, qui sont souvent complets, et ceci dans les deux sens de rotation. La SNCF en a d'ailleurs tiré les conséquences en déployant depuis quelques semaines des rames duplex pour faire face à l'affluence.

La gare de Champagne-Ardenne TGV s'est par ailleurs accompagnée d'un ambitieux projet de développement urbain autour de cette gare : la zone d'activité de Bezannes est aujourd'hui en plein essor et constitue l'un des principaux territoires d'expansion de l'agglomération.

L'arrivée du TGV a également sans nul doute pesé fortement dans les décisions de prestigieux établissements universitaires et des unités de recherches de renom de s'implanter à Reims et alentours : Ecole Centrale, Agro-Paris Tech, ou encore Sciences-Po qui a choisi de faire du campus de Reims son principal campus délocalisé avec plus de 1 800 étudiants à moyen terme.

2) En matière d'aménagement du territoire et de politique de transport propre

La création d'une nouvelle gare, Champagne-Ardenne TGV, à Bezannes, dans le périmètre de la Communauté d'agglomération de Reims Métropole, a également eu de nombreux effets positifs pour le bassin rémois.

Cette gare permet d'abord aux habitants du bassin rémois, et largement au-delà de se rendre, sans passer par Paris, dans de nombreuses destinations (Bordeaux, Nantes, Rennes, Lille, Strasbourg, Aéroport de Roissy).

Elle a également été à l'origine d'une large recomposition de l'offre TER sur une grande partie du territoire régional. Elle est en effet reliée aux lignes TER, et permet d'irriguer à ce titre les départements de la Marne et des Ardennes, et au-delà les régions voisines de Picardie et du Nord-Pas-de-Calais.

Enfin, la gare de Bezannes n'a rien d'une gare isolée « au milieu du désert ». Les voyageurs peuvent rejoindre en une dizaine de minutes le centre de Reims grâce à une navette TER régulière mais surtout grâce à la ligne B du tramway de Reims Métropole. La gare est également à proximité immédiate du nœud autoroutier A4/A26.

Prétendre que cette gare était inutile ou trop coûteuse n'est donc pas fondé. J'en suis d'autant plus persuadée, que sans cette gare à Bezannes, et la mobilisation des collectivités territoriales pour mener à bien ce projet, le risque aurait été fort grand que très peu de TGV s'arrêtent finalement à Reims.

Enfin, dès lors que le principe du cofinancement de la ligne par les collectivités territoriales était acté, et constituait même une condition sine qua non de réalisation de la ligne, les collectivités territoriales parties prenantes ne pouvaient que négocier des contreparties à leur engagement.

Inauguré par la construction de la LGV Est, le cofinancement des lignes à grande vitesse par les collectivités territoriales s'est depuis confirmé (Rhin-Rhône, SEA, Bretagne-Pays de la Loire).

On peut regretter une telle orientation, en estimant que la construction de telles infrastructures, structurantes pour notre territoire relève avant tout de l'Etat, garant de l'équilibre et de l'égalité entre les territoires, axe sur lequel la Cour n'a pas choisi de porter son regard critique. Néanmoins, dès lors que les collectivités territoriales en sont devenues des financeurs primordiaux, souvent d'ailleurs contre leurs convictions premières, on ne peut leur reprocher leur interventionnisme dans le projet, dont elles cherchent à tirer le meilleur pour leur propre territoire.

Dans le cas de la LGV Est, cette participation des collectivités ne me semble pas avoir conduit à une fragilisation du pilotage du projet et à des choix d'investissements critiquables, comme la Cour l'écrit dans son rapport. Il me semble qu'au contraire l'ensemble des collectivités parties prenantes ont se réunir et rendre possible un projet stratégique d'aménagement au service de leur territoire, mais au-delà du projet qui relie l'Allemagne à Paris.

Je ne peux donc que regretter les critiques émises par la Cour des Comptes qui ne s'est pas attachée aux motivations profondes qui ont conduit la Ville de Reims, Reims Métropole, mais aussi toutes les collectivités concernées à s'impliquer dans la construction du projet et à participer financièrement à sa réalisation.

Voici les éléments dont je tenais à vous faire part.

RÉPONSE DU MAIRE DE SEDAN

Si le mode de financement du TGV Est associant les collectivités territoriales à l'Etat à et RFF peut légitimement susciter remarques et interrogations, il représentait un obstacle sur lequel les collectivités ardennaises ne pouvaient en tout état de cause pas s'arrêter.

Le déclin démographique de notre département, qui impacte en premier lieu les pôles urbains que sont Sedan et Charleville-Mézières, imposait et impose toujours que tous les ressorts traditionnels de l'attractivité d'un territoire soient utilisés et exploités pour fixer la population sur place, favoriser le retour de nos étudiants et faciliter la venue des nouveaux investisseurs. En l'espèce, la desserte TGV des Ardennes était indispensable à la survie de nos bassins de vie.

Sur la réalité du besoin, les décisions récentes de la SNCF tendent à le confirmer.

L'aller-retour quotidien TGV avec Sedan a été pérennisé par la SNCF. Sedan a même obtenu le prolongement d'une seconde liaison TGV A/R quotidienne. Parallèlement afin de répondre à la demande de la clientèle professionnelle de plus en plus nombreuse voyageant entre Paris, Reims et les Ardennes, le nombre de places offertes sur les TGV en créneau de pointe a été augmenté par l'affectation d'un nouveau matériel TGV à deux niveaux, permettant d'offrir 500 places supplémentaires par jour.

Sur le niveau de l'engagement financier de notre collectivité, je tiens toutefois à vous préciser qu'il est faux d'affirmer que nous finançons aujourd'hui le déficit d'exploitation de la desserte. Par contre, les collectivités du bassin et la Région ont accepté de financer les travaux permettant le stationnement de nuit des rames TGV. Cette solution a permis en effet de limiter le déficit d'exploitation inévitable en bout de ligne mais qui était aggravé considérablement par les allers-retours à vide des trains matin et soir entre Sedan et Charleville.

Les collectivités ont toujours refusé de compenser un déficit dont elles n'ont aucun moyen d'apprécier la réalité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS SEDANAIS

Je souhaite relativiser votre appréciation sur les engagements de la SNCF s'agissant de la pérennité de la desserte de Sedan, évoquées dans le rapport.

En effet, si nous avions du mal à avoir des garanties de pérennité dans le cadre de la première phase d'investissement, la SNCF nous parlant d'expérimentation sur 2 années, ces garanties ont été confortées après le financement de la voie de remisage.

Nous avons donc tout mis en œuvre pour assurer cette pérennité et cela s'est traduit par de bons niveaux de fréquentation (pour une fin de ligne) à tel point qu'il est difficile de trouver des places au départ de Sedan.

Enfin, la SNCF s'engage dans une seconde desserte TGV de Sedan et met en place des rames double capacité.

Des doutes sur la pérennité de la desserte de Sedan ne sont, à mon avis, pas de mise.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LORRAINE

J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et vous prie de trouver ci - dessous quelques commentaires et précisions.

1. En réponse au point 1.a) du projet de rapport où il est spécifié qu'un délai de deux ans a été observé entre la fin du chantier de la première phase et la signature de la convention de financement de la seconde phase.

Il convient de préciser qu'un protocole d'accord financier a été signé par les différentes collectivités dès 2007 (en mars 2007 pour le Conseil Régional de Lorraine) pour permettre la prise en charge, sans interruption, des missions de maîtrise d'œuvre, des études de projet, de la passation des marchés et la surveillance des travaux, des études de déviation de réseaux, de la préparation et du suivi des procédures d'autorisation préalable, des diagnostics archéologiques, et d'une première partie des prestations d'archéologie préventive.

Le délai de deux années qui est évoqué a donc été mis à profit pour engager les étapes préparatoires de la seconde phase du projet.

Ce délai a également permis de mesurer globalement l'évolution du trafic sur la LGV Est lors de ses deux premières années de service.

2. En réponse au point 1.d) du projet de rapport où il est spécifié que les 122 M€ du retour à bonne fortune ont été rapidement affecté par RFF au financement des travaux de la deuxième phase.

La Région partage l'avis de la Cour des Comptes concernant les conditions insatisfaisantes entourant les modalités de calcul du montant du retour à bonne fortune.

Toutefois, les conditions de l'affectation de la somme correspondant au retour à bonne fortune a fait l'objet d'un accord de la part des trois régions, dans le cadre des réunions de négociation qui ont été organisées par l'Etat et RFF avec l'ensemble des cofinanceurs.

3. En réponse au point 2.a) du projet de rapport

3.1 Il est spécifié que la Région Lorraine s'est désengagée du financement des navettes routières reliant Nancy et Metz à la gare Lorraine TGV.

La desserte de la gare Lorraine TGV a été construite dès juin 2007 en mutualisant les moyens mobilisés pour celle de l'aéroport Metz-Nancy-Lorraine. Un système de cadencement à l'heure a été mis en place pour relier chacune des deux agglomérations à ces deux équipements.

Ce mode de transport n'étant pas dédié à l'acheminement des passagers de la SNCF en Gare Lorraine TGV, la SNCF a refusé d'intégrer

cette offre de transport dans ses logiciels de vente et de réservation de titres de transport.

L'impossibilité de suivre les réservations TGV qui en a découlé, a contribué à générer des situations de surcharge ou d'attente prolongée pour certains usagers en Gare Lorraine.

De surcroit, le système cadencé de dessertes mis en place ne permettait pas d'attendre les usagers en cas de retard des TGV ou des vols desservant l'aéroport régional.

La Région a donc fait le constat que le service était rendu dans des conditions insatisfaisantes, et a fait le choix de laisser à la SNCF la responsabilité d'acheminer les usagers du TGV jusqu'à la Gare Lorraine TGV.

3.2. La Région souhaiterait que soit précisé, dans la présentation de l'avancement des procédures faite par la Cour des Comptes, que le projet a été déclaré d'utilité publique par décret du Conseil d'Etat signé par le 1er ministre en date du 29 mars 2011.

3.3. Le projet de texte indique que « le coût de construction de la gare à Vandières est, quant à lui, estimé à 88,8 M€, à la charge de différentes collectivités territoriales lorraines ».

Il est nécessaire de rappeler que l'Etat s'est engagé à hauteur de 38 M€ dans le cadre du CPER et de la convention de financement de la phase 2 de la LGV.

Sur le financement, le rapport est ambigu sur la participation des collectivités territoriales considérée soit comme un atout soit comme un inconvénient.

3.4. Il est mentionné, dans le projet de rapport, que : « la Gare Lorraine TGV devrait s'élever à 156 M€ ».

Comme évoqué lors de précédents échanges avec la Chambre Régionale des Comptes Champagne-Ardenne-Lorraine, il ne s'agit pas de la réalisation d'une gare mais du transfert d'une gare voyageur et de la reconversion, à terme, de la gare de Louvigny en fret, autour de fonctions logistiques en voie de développement sur le secteur en intégrant les potentiels de développement de l'aéroport régional.

On ne peut donc cumuler l'ensemble des coûts de ces deux gares pour déterminer un coût total de l'implantation d'une gare TGV en Lorraine.

Celle-ci s'inscrit au demeurant dans l'objectif de mise en place au niveau régional d'un schéma multimodal de transport connectant les infrastructures régionales (plateforme multimodale des ports lorrains, gare fret de Louvigny, aéroport régional, gare voyageurs de Vandières, LGV).

Ainsi, les coûts estimés sont de deux natures :

Pour la gare « voyageurs » de Vandières : les mesures conservatoires (23,6 M€) financées par l'Etat (conformément au protocole additionnel) + le coût estimé (88,7 M€, valeur 2007) ; soit un coût total de 112,3 M€ ;

Pour la gare fret de Louvigny : le coût de la gare transitoire (39 M€ dont l'installation de points de changement de voie et de garage nécessaires à l'exploitation de la LGV - peu importe le site d'implantation de la gare -) + le coût de la reconversion (4,7 M€) ; soit un coût total de 43,7 M€.

4. En réponse au point « Conclusion et recommandations » du projet de rapport où la Cour des Comptes recommande à l'Etat et à RFF de suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurera la rentabilité socio-économique du projet.

Outre le fait que cette recommandation semble s'appuyer plutôt sur une question d'opportunité, la Région Lorraine se doit de s'étonner d'une recommandation qui va à l'encontre d'une DUP prise par le Premier Ministre, après avis du Conseil d'Etat, et qui a acté la rentabilité socio-économique du projet.

L'étude socio-économique, réalisée dans le cadre de l'enquête publique, a d'ailleurs démontré cette rentabilité en fixant le taux de rendement interne à 6,2 % soit plus de deux points au-dessus des préconisations du Commissariat Général.

Par ailleurs, rappelons que de manière générale, la mise en œuvre de la première phase de la LGV Est a eu des résultats commerciaux supérieurs aux prévisions établies par les acteurs du transport national.

De plus, la gare de Vandières a déjà fait l'objet de mesures conservatoire à hauteur de 23,6 M€.

On note, dans le même temps, que la Cour des comptes recommande d'exclure l'implantation de gares TGV en rase campagne, sans interconnexion avec le réseau de transport régional.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE MEURTHE-ET-MOSELLE

Est évoqué le fait que les trois régions concernées n'ont pas joué un rôle de chef de file. Si la question d'un chef de file est particulièrement judicieuse, notamment au regard de la préparation de l'acte III de la décentralisation, à aucun moment, tant dans la phase de négociation de la 1ère et de la 2ème phase que dans la mise en œuvre du projet, il n'a été proposé un chef de filat régional. Bien au contraire, c'est toujours un représentant de l'Etat qui a animé le projet.

En revanche, l'esprit « du pacte lorrain de financement » était bien celui de la reconnaissance du chef de file régional, cela se traduit également dans les informations « privilégiées » données par la SNCF ou RFF au conseil régional dans le cadre des réunions techniques préalables au comité de pilotage.

Dans un autre paragraphe : Je partage l'avis évoqué constatant que la clause d'intéressement pour la 2ème phase a été calculée selon des modalités moins favorables aux collectivités et je le regrette, mais je vous confirme que dans les premiers temps de la négociation de la 2ème phase, le représentant de l'Etat avait écarté toute nouvelle clause d'intéressement. Il a fallu l'énergie et la cohésion de l'ensemble des collectivités pour obtenir cette reconduction.

Dans le rapport : concernant la gare de Vandières, je précise que le protocole additionnel prévoyait la réalisation d'études. Menées par le Conseil régional, elles ont débouché sur une nouvelle décision en Conseil d'Etat confirmant l'utilité publique de cette gare, par décret en date du 29 mars 2011. A cet effet, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, copie de 2 délibérations du conseil général.

La 1ère délibération a fait l'objet de débats en session du 22 octobre 2009. Centrée sur la gare de Vandières elle a été mise à disposition dans le cadre de l'enquête publique qui s'est déroulée du 28 septembre au 29 octobre 2009. Avec la réalisation de Vandières, lieu où le fer croise le fer, on privilégie une infrastructure favorisant la connexion de l'ensemble du réseau national TGV à celui des trains express régionaux (TER) qui irrigue la Lorraine et on conforte la mobilité durable des habitants.

En ce sens, ce projet est en complète cohérence avec la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement dans la mesure où il favorise l'inscription de la Meurthe-et-Moselle dans une politique de mobilité durable.

- à l'échelle internationale en facilitant l'accès aux capitales européennes ;

- à l'échelle interrégionale par la connexion avec les capitales régionales du réseau TGV : Strasbourg, Bordeaux, Nantes, Rennes, Lille) ;

- à la maille régionale et intra-départementale par l'interconnexion TGV/TER et TER/TED (Transport En Département).

Cette décision est donc un acte réfléchi et responsable, confirmée par l'analyse prospective réalisée par la DATAR en 2003 qui dans son scénario du développement durable évoque la localisation à Vandières de la « gare d'interconnexion province-province ».

La seconde délibération prise lors de la session du 25 juin 2012 confirme la stratégie développée par le conseil général depuis près de 15 ans sur ce que nous appelons l'espace central métropolitain Metz-Nancy Lorraine.

Partant du constat Régional et Grand Régional que ni la Lorraine ni la Grande Région ne comprenne de métropole de taille européenne, les exécutifs lorrains et ceux de la Grande Région ont décidé de construire une Région Métropolitaine Polycentrique et Transfrontalière (RMPT) telle que prévue par l'Union Européenne en vue de :

- renforcer la cohésion interne de la Grande Région ;

- développer son positionnement européen ;

- améliorer l'accès au savoir en renforçant les réseaux de formation et de recherche ;

- consolider le rayonnement et l'attractivité internationale de la Grande Région.

A cet effet, il paraît indispensable d'organiser l'espace reliant les agglomérations de Metz et Nancy et d'y favoriser une inter-territorialité des projets et des hommes. La gare d'interconnexion TGV-TER de Vandières s'appuyant sur l'aire urbaine de Pont à Mousson sera l'un des moteurs de ce projet :

- confortant la position de carrefour européenne de la Lorraine point de rencontre des flux logistiques Nord-Sud et Est-Ouest,

- mobilisant un espace déjà doté d'équipement et d'emplois métropolitains : institutions publiques (EPF, CRT …), grands sièges sociaux (Pont à Mousson SA), et d'importantes zones d'activités (Gondreville, Toul Rosières, plateforme multimodale de Nancy-Frouard, Zone régionale de Lesménils-Bouxière, zone du cheval blanc),

- valorisant les qualités environnementales et les espaces naturels préservés au cœur du Parc naturel régional de Lorraine.

- paragraphe 3-a : Autant je partage l'incertitude existant sur les retombées économiques pour les collectivités locales, autant je maintiens

qu'il n'était pas du ressort des collectivités co-financeurs de la LGV Est de financer des études préalables dans la mesure où elles ont implicitement financées les études liées aux dossiers de DUP. En Lorraine, des investigations ont cependant été menées par APEILOR, instance régionale, dont c'était la compétence. Il importe cependant que des bilans puissent continuer à être faits comme vous le proposez, animés par la Région dont le chef de file en matière de développement économique devrait être confirmé.

Dans le rapport : concernant la conclusion et les recommandations et au regard des éléments déjà rappelés précédemment sur les motivations de construire Vandières, j'ai du mal à comprendre le paradoxe existant entre l'appel qui a été fait par l'Etat aux financements des collectivités parce que le TRI (Taux de Rentabilité Interne) de la LGV-Est était jugé insuffisant et la recommandation faite dans ce rapport de suspendre l'exécution des travaux de la gare jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurera la rentabilité socio-économique du projet.

D'abord, le trafic actuel sur la LGV EST, largement supérieur aux estimations initiales, confirme combien les prévisions de trafic sont difficiles à estimer. Ensuite, je vous indique que la fréquentation de la gare lorraine est déjà de 600 000 passagers et que la connexion TER devrait encore favoriser son accessibilité à de nouveaux voyageurs. Enfin, l'étude socio-économique réalisée dans le cadre de l'enquête publique a mis en évidence un TRI de 6,2 % supérieur à celui estimé de la LGV EST. En outre, je rappelle que ce projet a fait l'objet d'une nouvelle DUP et de mesures conservatoires à hauteur de 23,6 M€.

Cette proposition est d'autant plus paradoxale que vous confirmez qu'il faut exclure l'implantation d'une gare TGV en rase campagne sans interconnexion avec le réseau de transport régional ce qui caractérise bien la gare de Cheminot.

J'adhère pleinement à la proposition visant une meilleure information à donner aux collectivités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MEUSE

J'ai examiné avec attention ce rapport dans sa globalité ainsi que le prisme effectué plus particulièrement sur la Meuse qui figure dans le rapport.

Dans ces pages, les observations de la Cour se concentrent sur le coût de la gare, la gratuité du parking, la mise en place de navettes routières et l'absence de développement de la zone d'activité autour de la gare. Ces quatre registres sont tous en lien avec l'implication financière directe du Département.

Mais le point qui a particulièrement retenu mon attention figure dans vos conclusions et recommandations :

« 3 - exclure l'implantation de gares TGV en rase campagne sans interconnexion avec le réseau de transport régional ».

Il constitue le fil rouge de l'argumentaire déployé par la Cour sur la desserte de la Meuse.

Je comprends bien que cette formule, appuyée par l'emploi du terme « en rase campagne », peut flatter le sens commun. Elle méconnait toutefois la réalité de notre territoire, de sa géographie, de ses liens avec les réseaux de communications et de ses besoins d'échanges. La gare Meuse TGV était un impératif de désenclavement et d'aménagement du territoire.

De surcroît, chaque ligne à grande vitesse implantée en France s'est toujours traduite concomitamment par une rationalisation (dans un sens négatif) des dessertes ferroviaires préexistantes. Sans gare TGV, la peine aurait par conséquent été double : absence de connexion TGV vers Paris ; perte de nombreuses dessertes par les moyens roulants ordinaires, a fortiori sur Bar le Duc, halte traditionnelle de l'ancienne ligne Paris – Strasbourg.

Conscient de ces enjeux et de ces conséquences, le Département de la Meuse a adopté une attitude offensive et volontariste.

1. *En participant au partenariat financier global de construction de la LGV Est.*
2. *En prenant en charge le surcoût de construction bois de la gare, qui véhicule une image valorisante du territoire et de la ruralité. Je précise aussi sur ce point que la contribution initiale consentie par le Département sur ce surcoût n'a pas évolué au regard du décompte final des coûts de construction de la gare.*
3. *En assurant l'organisation et le financement de navettes routières reliant les pôles urbains du département, lignes qui présentent au demeurant un taux de couverture des charges par des recettes satisfaisant.*

4. *Par la suppression du caractère payant du parking (qui est une incongruité en « rase campagne ») et qui se révèle pleinement complémentaire avec l'offre de transports collectifs.*

Pour ce qui concerne le développement d'activités sur la zone de la gare et ainsi que j'ai déjà pu l'exprimer en réponse aux observations de la Chambre de Lorraine, je réaffirme que le Département, tant au regard de ses propres analyses que de l'observation de ce qui s'est déroulé en France sur des dessertes similaires en milieu rural, a délibérément rejeté toute démarche de développement planifié et portée par des fonds publics, au profit d'une approche, certes délayée dans le temps, dans laquelle cette desserte TGV appuiera les pôles de développement que la Meuse saura faire émerger par ailleurs.

Au final et après cinq années et demi d'exploitation de la LGV Est, le Département sort renforcé de ses choix : une fréquentation voyageurs de la gare Meuse TGV qui a quadruplé les estimations initiales ; une desserte du territoire qui a permis aux acteurs économiques de se relier aux centres de décisions qui malheureusement, mais c'est un fait, désertent les territoires ruraux ; à l'inverse, une desserte qui devient un facteur d'attractivité pour l'implantation d'activités nouvelles sur l'ensemble du département.

Cet investissement a donc joué son rôle pour le désenclavement et l'aménagement de la Meuse. Il a été nécessaire et opportun.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES VOSGES

Je vous indique que je ne puis que confirmer certains éléments comme le manque de transparence sur les coûts et notamment le calcul de retour à bonne fortune. En outre, le manque de vision financière provoque des incertitudes pour élaborer le budget de notre collectivité.

Par ailleurs, comme vous le soulignez, les collectivités n'ont pas accès aux chiffres de fréquentation tenus secrets par la SNCF. Ceci ne permet pas aux collectivités de dresser un vrai diagnostic, mesurer l'impact et de communiquer sur le sujet.

En revanche, je suis en désaccord sur l'idée d'arrêter les TGV à NANCY. Le département des Vosges, durement éprouvé par la crise souffrait d'enclavement et avait un déficit d'image. Je me suis battu pour que le TGV soit un vecteur de développement. Le département des Vosges a fortement participé au financement de l'électrification de la ligne entre Nancy et Remiremont. De plus, des investissements ont été réalisés en gare de REMIREMONT et d'EPINAL pour accueillir des entreprises du tertiaire.

La suppression du TGV dans les Vosges serait un coup porté à l'aménagement du territoire et en particulier pour les Vosges.

Enfin, j'insiste sur la nécessité de créer la gare d'interconnexion de VANDIERES qui fait l'unanimité des collectivités départementales et régionales. D'ailleurs, le Conseil régional a accepté la maîtrise d'ouvrage de cette gare d'interconnexion en finançant une part importante de ce projet qui est inscrit au contrat de plan de la Région 2007-2013.

C'est dans ces situations qu'il est nécessaire de sortir de la rationalité pour intégrer des notions de principe de précaution de solidarité nationale.

RÉPONSE DU MAIRE D'ÉPINAL

En premier point, j'ai pu noter pour ce qui concerne la question du niveau de contribution des Collectivités Territoriales, que vous souligniez le fait qu'en Lorraine, les communes desservies par le TGV n'aient pas participé au financement du projet de la LGV-Est.

Si ce constat rend bien compte de la situation, elle transcrit les modalités de fonctionnement du « Pacte Lorrain de financement » qui, conformément à ses principes, a prévu la prise en charge financière de la LGV-Est par le Conseil Régional de Lorraine et les quatre Conseils Généraux de notre région.

Pour autant, malgré cet engagement exclusif de la Région et des Départements sur ce volet du dossier de la LGV, les collectivités locales Lorraines ont entrepris d'importants investissements afin de d'accueillir, dans les meilleures conditions, l'arrivée du TGV-Est.

Ainsi, à Epinal, 6,8 millions d'euros ont été engagés pour la réalisation du nouveau Pôle Multimodal-Gare avec une mise en accessibilité totale du parvis de la gare et des quais, la construction d'ascenseurs afin d'assurer l'accessibilité, la création de la gare routière, d'un terminus de transports urbains, la station taxis, un arrêt minute... Il s'agit-là d'investissements conséquents à l'échelle de notre territoire, complétés par la valorisation de Friches SERNAM remplacées par un centre d'affaires financé par la CCI des Vosges, la construction d'un nouveau bâtiment qui hébergera Pôle Emploi et la création d'un éco-quartier à proximité.

Le premier « effet TGV » s'est bien traduit par la redynamisation de tout un quartier, et un travail conséquent sur cette entrée de ville, cette entrée dans le département des Vosges depuis la capitale.

De plus, à propos de la « pérennité incertaine » des dessertes directes régulières par le TGV de gares situées hors de la LGV tel qu'il est indiqué dans le rapport, il m'apparaît très important de faire une distinction plus claire entre les destinations qui souffrent effectivement d'une fréquentation insuffisante de celles qui répondent aux prévisions de départ. Concernant Epinal, la SNCF confirme le succès du TGV avec un niveau de fréquentation supérieur au seuil de rentabilité.

Enfin, en évoquant le sujet des retombées économiques que le rapport qualifie de « peu convaincantes », il me semble, pour ma part, que cette position peut être mesurée. En effet, l'effet TGV doit se mesurer sur le long terme, en faisant état du nombre de créations d'entreprises directement lié à cette accessibilité nouvelle à laquelle nous sommes attachés, car persuadés au contraire de la dynamique apportée.

A titre d'exemple, l'arrivée du TGV a coïncidé pour Epinal avec le développement considérable des activités économiques liées à son Pôle Bois-Innovation-Eco Construction et à son Pôle Images que j'ai souhaité impulser.

De nombreuses entreprises, à l'instar de Gédéon, d'Archives TV, ou encore Xilopix, ont choisi de s'installer sur notre territoire en raison de la présence d'une liaison TGV directe avec Paris, c'est incontestable. Et à l'échelle de notre bassin d'emploi, leur développement est une source de diversification de notre potentiel de recrutement qui ne peut être négligée.

Dans cette même dynamique, je veux rappeler que la concrétisation du projet de la LGV a eu pour effet de permettre un développement important de l'activité Congrès à Epinal, garantissant, grâce aux retombées des Congrès nationaux qui ne seraient pas organisés dans notre ville sans le TGV, une activité essentielle pour les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration.

A l'évidence, pour une commune comme Epinal, dont l'équilibre économique est fragile, l'absence du TGV signifierait une perte de vitalité très dommageable à notre territoire. Car la question de l'accessibilité est l'un des premiers enjeux de l'attractivité d'un bassin d'emploi.

A l'échelle départementale, Epinal est devenue une porte d'entrée sur les Vosges et ses activités touristiques, poumon de l'économie de notre département. En effet, la desserte d'Epinal par le TGV a permis de renforcer l'activité touristique et notamment des sports d'hiver dans nos stations de moyenne montagne. Ainsi, grâce au TGV, les sites vosgiens sont devenus les stations de ski les plus proches du bassin parisien et attirent en ce sens nombre de familles. Cet avantage a incontestablement renforcé la pérennité d'une activité cruciale pour nos massifs et permis d'envisager de nouveaux investissements essentiels à leur pérennité.

Il s'agit d'une dimension qui, dans le cadre d'une Politique d'Aménagement du Territoire équilibrée, doit rendre compte évidemment de la notion de viabilité économique mais aussi du principe de justice dans l'accès à la mobilité des habitants et des entreprises de tous les territoires, sans exception.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, en tant qu'élu national et local, je considère aujourd'hui, comme essentiel, d'œuvrer en faveur du débouché sud en direction de la LGV Rhin-Rhône en passant par Epinal.

Il s'agit-là aussi d'un enjeu central pour l'avenir d'Epinal et du département des Vosges, vecteur de croissance future et d'opportunités économiques importantes.

RÉPONSE DU MAIRE DE NANCY

Je m'étonne cependant que ce rapport n'ait été transmis qu'au Maire de Nancy alors que l'ensemble des efforts consentis pour accompagner la réalisation du TGV Est européen relève de la compétence du Président du Grand Nancy.

Celle-ci a été possible grâce à la mobilisation de l'ensemble des Collectivités territorialement concernées qui ont accepté d'y consacrer des financements conséquents, plus de 25 % de son coût global, et ce, au travers d'un partenariat constant qui a permis que ce projet puisse se concrétiser.

A ce titre, je tiens à souligner que la Communauté urbaine du Grand Nancy, a contribué à ce projet, dans le cadre d'un accord avec la Région Lorraine, en intervenant directement sur le financement de notre réseau de transport urbain ainsi que des aménagements nécessaires au fonctionnement de la gare et au renforcement de son attractivité.

J'ajoute que les contribuables nancéiens, au travers des contributions financières apportées par la Région Lorraine et le Département de Meurthe-et-Moselle ont également participé au financement du TGV Est.

Ces efforts partagés ont ainsi permis de positionner la gare de Nancy comme véritable plaque tournante de l'organisation des transports au sud du territoire régional et comme principal pôle de développement économique de l'agglomération nancéienne et de la métropole lorraine.

S'agissant du projet de nouvelle gare d'interconnexion lorraine sur la commune de Vandières, démarche dont vous mettez en cause la faisabilité économique, il me paraît sage, comme vous le soulignez dans les conclusions de votre rapport, de ne pas y donner suite tant que sa rentabilité économique ne sera pas acquise.

Cette démarche devra notamment prendre en compte les impacts potentiels de ce nouvel équipement sur la gare de Nancy déjà aménagée.

Le contexte de réduction des financements publics pour lequel les Collectivités doivent être attentives, doit également être pris en considération.

La Ville de Nancy et le Grand Nancy réaffirment leur volonté de continuer à être partenaires dans la démarche d'observation et d'évaluation relative à cet aménagement et à ses effets sur nos territoires notamment dans le domaine économique.

RÉPONSE DU MAIRE DE METZ

Je tiens tout d'abord à souligner la qualité des informations qu'il rassemble ainsi que la pertinence des principales conclusions qui en découlent.

Ce rapport met ainsi en évidence l'importance déterminante du financement des Collectivités Territoriales dans la réalisation de ce projet qui s'est traduit à ce jour, par un investissement de plus de 1,6 milliard d'euros (cumul du financement du premier tronçon LGV et des aménagements des voies existantes permettant des dessertes TGV démultipliées).

Vous soulignez, à cet égard, la participation très significative de la Région Lorraine qui, avec les Conseils Généraux a apporté la contribution pour l'ensemble des autres Collectivités Territoriales.

Si ce choix est différent de celui d'autres régions concernées, il me semble comme vous plus cohérent au vu des compétences régionales et sa fonction de chef de file en matière d'aménagement du territoire.

Je rappelle évidemment que la contribution régionale, comme celle du Département de la Moselle, a pesé sur l'ensemble des contribuables régionaux ou départementaux et qu'à cet égard, les Messins comme les entreprises de 1'Agglomération ont contribué au financement du projet.

Concernant l'enjeu de réalisation d'une seconde gare TGV Lorraine sur la commune de Vandières, il m'apparaît, comme vous le mettez en exergue, que le rapport entre le coût très important de ce projet et les avantages qu'il procurerait aux usagers ne joue pas en faveur d'une réalisation à court terme et ce dans un contexte plus général de réduction des financements publics, en particulier affectés aux Collectivités Locales.

Enfin, je voudrais appuyer la nécessité d'approfondir un travail partenariat de suivi des informations liées à l'exploitation de la LGV et des impacts que celle-ci a pu apporter au territoire.

La Ville de Metz et son Agglomération sont à cet égard totalement disposées à s'inscrire dans une démarche d'observation et d'évaluation des impacts économiques et sociaux d'un investissement de cette nature et pourraient y contribuer notamment par l'intermédiaire de son agence d'urbanisme l'AGURAM.

4

Les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer

PRESENTATION

La Bretagne est la première région française pour les ressources halieutiques en 2012. La pêche, qui a toujours été une activité importante pour le littoral, connaît depuis 20 ans une crise grave : plus de la moitié de la flotte des navires de pêche a disparu et les tonnages débarqués ont globalement diminué de 16 %. Il s'agit néanmoins toujours d'un secteur économique important qui génère plusieurs milliers d'emplois directs et indirects. La Bretagne a représenté 46 % de la valeur de la pêche commercialisée sous les halles à marée en France en 2011. Sur les dix premiers ports de pêche français en valeur, sept sont bretons dont quatre finistériens, deux costarmoricains et un morbihannais. Après celle de Boulogne-sur-Mer, les halles à marée bretonnes du Guilvinec et de Lorient sont, en valeur, aux second et troisième rangs en France.

Les ports de pêche sont l'un des chaînons de la filière halieutique, ils relèvent de la compétence des collectivités territoriales[330] *depuis les lois de décentralisation de 1982 et 2004. Leur exploitation a été, en Bretagne, concédée à des chambres de commerce et d'industrie territoriales, mais aussi à une société d'économie mixte et à une commune. Ils sont confrontés à des besoins d'investissements très importants – estimés à 130 M€ sur la période 2007-2013*[331] *– et souvent imposés par des mises aux normes environnementales et sanitaires. La situation financière des concessionnaires, fragilisée par la crise du secteur de la pêche, ne permet pas de financer ces projets d'équipement sans aides publiques complémentaires, provenant notamment des départements et de la région.*

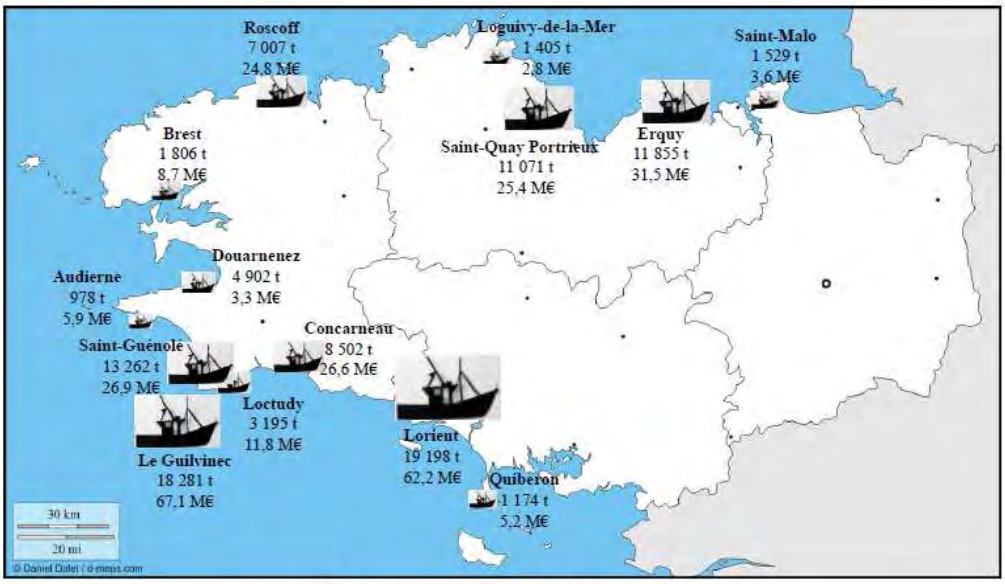
---

[330] Les ports de pêche de Lorient, Brest et Saint-Malo sont de la compétence de la région et les autres ports des départements dont ils relèvent.

[331] Estimation retenue par le plan régional de développement des ports de pêche établi par la région Bretagne en 2009.

Face à cette situation, l'examen de la gestion des concessionnaires de 13 des 14 ports de pêche bretons disposant de halles à marée (, Le Guilvinec, Lorient, Erquy, Saint-Guénolé, Concarneau, Saint-Quay-Portrieux, Roscoff, Loctudy, Audierne, Quiberon, Douarnenez, Saint-Malo, et Loguivy-de-la-Mer) a conduit la chambre régionale des comptes de Bretagne à constater l'inadaptation de l'organisation actuelle de la gestion portuaire.

Les projets d'investissement pourraient être mieux coordonnés et les financements publics seraient plus efficacement utilisés, s'ils l'étaient à l'échelle de la Bretagne. Or, aujourd'hui, si la région a une compétence générale pour le développement économique, ce sont les départements qui ont la compétence relative aux ports de pêche. Afin notamment d'harmoniser les stratégies qui peuvent localement être différentes, la Cour et la chambre régionale recommandent donc que les compétences de la région soient élargies et renforcées.



Les ports de pêche bretons :
tonnage et valeur des ventes sous les halles à marée en 2011

Source: Cour des comptes à partir de données FranceAgriMer, réseau intercriées

I - L'exploitation ne permet pas de financer seule les investissements

L'exploitation des ports en Bretagne s'est adaptée à la crise de la pêche. Néanmoins, la situation financière des concessions, qui demeure tendue, ne permet pas aux délégataires de financer sans aide publique les investissements de modernisation qui n'ont jamais été aussi importants.

A - Un effort d'adaptation au contexte de crise

1 - Un poids économique toujours important

a) L'impact de la crise de la pêche en Bretagne

Plusieurs facteurs expliquent la crise grave que connaît le secteur de la pêche depuis 20 ans. A la diminution des ressources halieutiques est venue s'ajouter l'augmentation importante des coûts des carburants, qui a fragilisé l'équilibre économique des armements de chalutiers hauturiers particulièrement consommateurs de gazole. L'absence de renouvellement suffisant des navires, dont l'âge moyen croît chaque année, explique également le manque d'attractivité de ce secteur auprès des jeunes.

La crise de la pêche s'est traduite depuis 1990 par une diminution de 50 % de la flotte des bateaux de pêche en Bretagne qui ne représente plus que 1 359 navires et 5 244 marins-pêcheurs en 2010. En témoigne également une diminution importante des apports de produits de la mer débarqués dans les ports de pêche. Entre 1992 et 2011, les tonnages commercialisés sous les halles à marée ont diminué globalement de 16 %, de 124 000 à 103 000 tonnes[332]. La valeur des produits de la pêche fraîche - 306 M€ en 2011 - n'a progressé que de 1 % depuis 1992, alors que l'inflation sur la période s'est élevée à 36 %.

La crise a surtout affecté les ports du sud de la Bretagne où les flottilles hauturières ou industrielles étaient particulièrement importantes. La valeur des produits qui y étaient débarqués représentait près de 90 % de la valeur de la pêche bretonne en 1992 et seulement 67 % en 2011. Les ports de Lorient et Concarneau ont subi une chute respectivement de 50 et 70 % des tonnages débarqués et de 13 et 60 % de la valeur commercialisée correspondante. En revanche, les ports de pêche de la côte nord, comme Roscoff, Erquy ou Saint-Quay-Portrieux, plus proches des zones de pêche que les ports de la côte sud et dotés d'infrastructures

[332] *Le marin*, pour 1992 et le réseau inter criées (RIC) de FranceAgriMer pour 2011.

modernes ont progressé de 169 % pour les tonnages et de 232 % pour la valeur.

b) L'activité des gestionnaires de ports de pêche

Tableau n° 1 : les ports de pêche concédés

Concessions "pêche"	Concédant	Concessionnaire
Le Guilvinec	Département du Finistère	CCIT Quimper-Cornouaille
Lorient	Région Bretagne	SEM Lorient-Keroman
Erquy	Département des Côtes d'Armor	CCIT Cotes d'Armor
St Guénolé	Département du Finistère	CCIT Quimper-Cornouaille
Concarneau	Département du Finistère	CCIT Quimper-Cornouaille
St Quay Portrieux	Département des Côtes d'Armor	CCIT Cotes d'Armor
Roscoff	Département du Finistère	CCIT Morlaix
Loctudy	Département du Finistère	CCIT Quimper-Cornouaille
Brest	Région Bretagne	CCIT Brest
Audierne	Département du Finistère	CCIT Quimper-Cornouaille
Quiberon	Département du Morbihan	Commune de Quiberon
Douarnenez	Département du Finistère	CCIT Quimper-Cornouaille
St Malo	Région Bretagne	CCIT St Malo-Fougères
Loguivy de la mer	Département des Côtes d'Armor	CCIT Cotes d'Armor

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne

En Bretagne, les ports de pêche les plus importants sont gérés, dans le cadre de concessions souvent anciennes, par des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), mais également par une société d'économie mixte pour le port de Lorient-Keroman, ainsi que par une commune, Quiberon. Ils possèdent des équipements spécifiques pour le débarquement, la pesée et la commercialisation des produits de la pêche. Ces lieux de vente, appelés halles à marée, permettent aux pêcheurs de vendre aux enchères le produit de leur pêche[333]. La gestion des halles à marée constitue la principale activité des exploitants de ports de pêche.

Pour couvrir les charges d'exploitation, les gestionnaires bénéficient de différentes ressources. Les premières sont des redevances

[333] Les acheteurs sont des mareyeurs, des poissonniers ou des industriels de la transformation du poisson.

calculées sur la valeur du poisson débarqué, dites « *ad valorem* », comme la redevance d'équipement des ports de pêche (REPP) ou les redevances d'outillage liées à l'utilisation de la halle à marée. Pour les ports de pêche gérés par la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor, les redevances ad valorem représentent 90 % du chiffre d'affaires et permettent de financer forfaitairement l'ensemble des services offerts qui sont tous orientés vers la halle à marée. En revanche, ces redevances ne représentent que 60 % du chiffre d'affaires des concessions portuaires du sud de la Bretagne. Les autres ressources peuvent être liées à la gestion des zones portuaires, souvent incluses dans les concessions, ou à la facturation de services proposés aux bateaux, comme l'avitaillement en carburant, en électricité ou en glace, le prêt ou la location de caisses pour le stockage du poisson à bord, ou encore l'accès à des aires de carénage et de réparation navale.

Pour maintenir des apports importants, les gestionnaires des ports de pêche mettent l'accent sur l'amélioration des services aux navires en vue de fidéliser ces derniers. Ils agissent également sur la qualité des poissons proposés à la vente, en proposant un stockage réfrigéré dès le débarquement et jusqu'à l'enlèvement des produits par les acheteurs, pour soutenir la demande et ainsi accroître les prix, et donc les redevances.

2 - Des progrès importants déjà réalisés

a) Le développement de nouveaux services

Depuis une dizaine d'années, les gestionnaires de halles à marée ont développé les ventes à distance grâce à Internet. L'enjeu est de fidéliser des acheteurs qui ne se déplaceraient pas pour de petites quantités et ainsi de maintenir la demande et donc les prix. 80 % des achats sous les halles à marée de Roscoff ou d'Audierne sont ainsi assurés par des acheteurs à distance. Dans les autres halles à marée bretonnes, environ la moitié des achats est aujourd'hui réalisée via Internet. Ces achats à distance sont possibles grâce aux nouveaux moyens télématiques et à la confiance acquise auprès des acheteurs. Ces derniers acceptent d'acheter des produits dont les services de la halle à marée garantissent la qualité par un travail de tri et de calibrage qui n'existait pas dans les mêmes conditions auparavant.

Les gestionnaires de halles à marée ont également développé ces dernières années des équipements, comme les convoyeurs (tapis roulants), permettant de limiter les opérations de manutention lors de la vente ou ont réorganisé le système d'enchères pour en diminuer la durée. Le montant des transactions dépend en effet de la rapidité des opérations de vente. Plus les mareyeurs pourront acheminer rapidement vers les

lieux de consommation les produits achetés le matin sous la halle à marée, plus la demande sera importante et les prix élevés.

Certains ports comme Lorient ont également encouragé les préventes qui permettent aux mareyeurs d'acheter le poisson avant le débarquement à partir des déclarations de pêche des navires. Cette technique permet aux acheteurs de disposer de davantage de temps pour trouver des débouchés commerciaux.

Plusieurs gestionnaires de ports de pêche ont mis en place une organisation pour aller chercher du poisson dans d'autres ports. Certains chalutiers débarquent au plus près des zones de pêche, dans des ports dénommés « bases avancées », plutôt que de revenir systématiquement dans leurs ports d'attache. Les gestionnaires des ports d'attache de ces bateaux accordent, dans certains cas, des aides financières au transport afin de ramener le produit de la pêche, voire, dans d'autres cas, assurent directement ce service. La chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor possède ainsi plusieurs camions qui, chaque jour, vont à Roscoff chercher les produits débarqués par des chalutiers costarmoricains pour les ramener sous les halles à marée d'Erquy et de Saint-Quay-Portrieux. En 2010, 8 000 tonnes de poissons, soit 75 % de la pêche hauturière commercialisée sous les halles à marée costarmoricaines, ont été débarquées à Roscoff.

b) Des économies d'échelle

Certaines chambres de commerce et d'industrie territoriales sont concessionnaires de plusieurs ports de pêche. C'est le cas notamment de la chambre des Côtes-d'Armor qui exploite une dizaine de ports de pêche dont les trois plus importants disposent de halles à marée[334]. Outre un centre administratif unique qui gère notamment les flux financiers, certains moyens directement opérationnels ont été mutualisés comme le système informatique qui permet aux acheteurs dans un port d'avoir immédiatement connaissance des prix dans un autre port.

La chambre de Quimper-Cornouaille gère également sept ports de pêche différents. Jusqu'à il y a quelques années, les ports étaient exploités de manière indépendante. Aujourd'hui, un directeur unique a été désigné. Les personnels des halles à marée peuvent ainsi être mutualisés plus facilement en fonction des besoins ponctuels susceptibles d'apparaître dans un port donné. Les bolincheurs[335] débarquent leur pêche au plus près des bancs qui peuvent se situer à proximité de Douarnenez un jour et de

[334] Erquy, Saint Quay-Portrieux et Loguivy-de-la-mer.
[335] Bolincheur : navire pêchant la sardine et l'anchois à l'aide de filets tournants.

Saint-Guénolé le lendemain. La chambre de commerce et d'industrie territoriale doit donc être en mesure de mobiliser des équipes suffisantes pour accueillir ces bateaux dans des délais brefs. L'achat des équipements, notamment des caisses de bord, est également centralisé.

3 - De réelles marges de manœuvre

a) Une modernisation engagée de la filière des produits de la mer

Parmi les pistes de structuration de la filière des produits de la mer qui sont actuellement étudiées en Bretagne, figure la contractualisation entre les pêcheurs et les principaux clients que sont les grandes et moyennes surfaces (GMS) et les industriels. Jusqu'à présent, les gestionnaires de halles à marée, comme les pêcheurs, étaient réticents à s'engager dans cette voie, craignant que les acheteurs prennent à terme trop d'importance et que les prix soient tendanciellement orientés à la baisse. Toutefois, inversement, la contractualisation pourrait attirer des acheteurs qui s'approvisionnent actuellement plus facilement à l'étranger faute d'apports suffisamment réguliers des pêcheurs. Les gestionnaires de halles à marée pourraient initier une démarche associant les pêcheurs et les acheteurs pour expérimenter des contractualisations.

b) Des halles à marée encore trop nombreuses

La réorganisation des halles à marée en Bretagne a débuté avec la fermeture de celle de Camaret-sur-Mer en 2003, puis de celle de Lesconil en 2008. Elle est cependant inachevée, notamment en Cornouaille où existe la plus forte concentration de ports de pêche. Des charges fixes pourraient être économisées avec une plus forte concentration des lieux de commercialisation.

La concession de Loctudy est aujourd'hui surdimensionnée. La chute des apports débarqués et vendus y a été particulièrement importante. Les apports, qui s'élevaient à 11 230 tonnes en 1996, ont chuté à 3 195 tonnes en 2011, soit une diminution de 71,5 %. De cinquième port français en 1996, Loctudy est descendu au dix-neuvième rang en 2011. La flotte hauturière, qui comprenait une quarantaine d'unités en 2005, ne compte plus que neuf chalutiers en 2012. Le déficit, devenu structurel, de la concession s'est élevé respectivement à 317 000 et 290 000 € en 2010 et 2011 pour des produits d'exploitation de 1,560 et 1,878 M€. La question de la pérennité de la halle à marée loctudiste se pose pour la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille compte tenu de la présence de deux autres ports importants

distants de seulement quelques kilomètres : Le Guilvinec et Saint-Guénolé.

c) Des bonnes pratiques insuffisamment partagées

La situation financière des concessions bretonnes est variable selon la localisation des ports, pour diverses raisons. Celles-ci ne sont pas liées uniquement à la bonne gestion des concessionnaires, mais aussi à la politique des concédants qui participent plus ou moins au financement des investissements ou à la bonne santé des armements dans un secteur donné.

Les modèles économiques sont très différents entre le sud et le nord de la Bretagne. Au nord, dans les Côtes-d'Armor et à Roscoff, les gestionnaires contrôlent le développement de leurs ports en maîtrisant directement l'ensemble des services offerts, voire en imposant un certain mode de fonctionnement aux armements. En contrepartie de redevances forfaitaires plus élevées en moyenne qu'au sud, les chambres de commerce et d'industrie territoriales des Côtes-d'Armor et de Morlaix offrent une palette de services, comme le débarquement ou le tri du poisson qui sont effectués par du personnel des halles à marée, la mise à disposition de caisses de bord pour les pêcheurs et pour les acheteurs, l'organisation de la mise en vente, voire le transport. L'intérêt pour les concessionnaires est ainsi de contrôler tout le processus et de pouvoir garantir la qualité du poisson vendu, notamment vis-à-vis des acheteurs à distance.

En revanche, dans le sud, les prestations ne sont pas toutes assurées par le concessionnaire, comme le débarquement et le tri du poisson. Certaines peuvent être seulement subventionnées, comme le transport. Ces pratiques différentes peuvent être rapprochées des résultats. Les ports de la côte nord ne cessent de progresser, comme Roscoff dont les ventes ont augmenté de 62 % entre 2005 et 2011, alors que la valeur des ventes des ports du sud a diminué de 13 % sur la même période.

d) Une application inégale de la redevance d'équipement des ports de pêche

Codifiée dans la partie réglementaire du code des ports maritimes, la redevance d'équipement des ports de pêche (REPP) est l'une des principales ressources des ports de pêche bretons. Calculée sur la valeur du poisson commercialisé à partir d'un taux fixé par le gestionnaire, elle est payée par les pêcheurs et les acheteurs aux services des douanes[336],

[336] Conformément à l'article 285 du code des douanes.

soit directement, soit par l'intermédiaire d'agents assermentés auprès des halles à marée. Elle peut être répartie ensuite entre les ports de débarquement et les ports d'attache des navires lorsqu'ils sont différents. Elle représentait en 2011 entre 20 et 36 % du chiffre d'affaires de chacune des concessions gérées par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille et 27 % du chiffre d'affaires des ports de pêche costarmoricains.

La réglementation n'est pas appliquée de manière uniforme dans les différents ports de pêche bretons. Le gestionnaire du port de Lorient a, par exemple, décidé il y a une vingtaine d'années de ne plus percevoir cette redevance, en lui préférant des redevances d'outillage plus élevées. La redevance d'équipement des ports de pêche bénéficie en effet d'abord aux ports de débarquement. Les ports qui possèdent des halles à marée alimentées essentiellement par du poisson débarqué à l'extérieur, comme Lorient, sont désavantagés. L'application de la redevance d'équipement des ports de pêche en remplacement des redevances actuelles, à imposition constante pour les pêcheurs et les acheteurs, entraînerait de facto une diminution des recettes du port de Lorient puisque celui-ci devrait les partager avec les ports de débarquement.

Les règles de partage de la redevance d'équipement des ports de pêche entre le port de débarquement et le port de stationnement du navire ne sont pas toujours respectées. Le taux de cette redevance à la charge des acheteurs doit être celui du port de débarquement, ce qui n'est pas systématiquement le cas. Les acheteurs de produits de la mer sous les halles à marée des Côtes-d'Armor acquittent une redevance au taux de 1,5 % pour tous leurs achats. Or, une partie importante de la redevance versée correspond à des produits qui ont été débarqués à Roscoff où le taux n'est que de 1 %. Les acheteurs des Côtes-d'Armor payent ainsi une surtaxe de 0,5 % pour tous les produits qui sont débarqués à Roscoff, soit un montant global d'environ 100 000 € chaque année.

Le port de stationnement du bateau, qui bénéficie normalement d'une partie de la redevance d'équipement des ports de pêche, n'est pas toujours connu ou renseigné de manière satisfaisante par les agents chargés de la répartition de la redevance, ce qui peut entraîner une perte de recette pour le port concerné. Il n'existe pas, en effet, de définition incontestable de la notion de port de stationnement. Dans certains cas, le port de stationnement est toujours considéré comme étant celui de débarquement, moins dans d'autres cas.

Les circuits de recouvrement de la redevance d'équipement des ports de pêche peuvent être différents. Jusqu'en 2011, la perception de la redevance dans les ports de Cornouaille revenait, en théorie, aux agents des péages des ports de débarquement, mais ce n'était pas toujours le cas,

notamment lorsque les ventes étaient réalisées dans d'autres ports. Dans cette hypothèse, le montant de la redevance d'équipement des ports de pêche pouvait soit être reversé au pêcheur, à charge pour lui de le reverser ensuite à l'agent des péages du port de débarquement, soit être reversé directement à la recette régionale des douanes. Depuis 2012, les circuits ont été harmonisés et la redevance doit être perçue, dans tous les cas, par les agents des péages des ports où sont situées les halles à marée. Ces circuits pourraient être généralisés à l'ensemble de la Bretagne.

Enfin, les gestionnaires reçoivent mensuellement des douanes des montants globaux de redevance d'équipement des ports de pêche sans aucun justificatif. Ils peuvent connaître le montant de la redevance qui leur revient lorsqu'il correspond à des ventes dans leur halle à marée. En revanche, ils n'ont aucune visibilité sur la redevance perçue dans d'autres ports à leur profit.

B - Une aide publique nécessaire pour financer les investissements

1 - La situation financière tendue des concessions

Tableau n° 2 : concessions "pêche" - Données consolidées exercices 2008 à 2011 inclus

	Résultats cumulés (*)	Dépenses d'immobilisations	Subventions d'investissement
Le Guilvinec	452 270	7 070 639	3 305 724
Lorient (1)	1 971 948	6 206 855	2 136 882
Erquy (2)	- 962 211	2 732 434	222 006
Saint Guénolé	- 310 205	1 545 356	232 514
Concarneau	- 1 548 509	2 172 206	520 120
Saint Quay Portrieux	- 1 154 258	704 330	227 586
Roscoff (3)	707 824	11 141 918	1 648 376
Loctudy	- 672 653	772 253	202 542
Audierne	- 2 844	235 261	55 091
Quiberon	- 360 139	524 027	93 214
Douarnenez	77 622	1 942 761	668 804
Saint Malo	- 1 232 257	508 290	140 008
Loguivy-de-la-mer	- 49 152	87 593	19 720
total 2008 à 2011	**- 3 082 564**	**35 643 923**	**9 472 587**

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne

(*) Somme des résultats des exercices 2008, 2009, 2010 et 32011.
(1) Non compris 9,9 M€ de dépenses réalisées sous m de Lorient-Keroman.
(2) Non compris 90 % de l'extension du port d'Erquy (22 M€) réalisée sous maîtrise d'ouvrage du département.
(3) 3 M€ de subventions seront comptabilisées dans les comptes 2012 et 2013.

La diminution des volumes et de la valeur débarquée sur la période 1992-2011 a modifié sensiblement l'équilibre économique des gestionnaires des ports de pêche les plus importants, notamment des quatorze qui disposent d'une halle à marée.

Dans certains ports du sud de la Bretagne, les charges d'exploitation, en partie parce qu'elles sont liées à des infrastructures devenues surdimensionnées, n'ont pu diminuer aussi rapidement que les recettes portuaires. Le déficit de la concession de Concarneau qui s'élevait à 576 000 € en 2007 s'améliore avec la stabilisation des tonnages débarqués constatée depuis cinq ans, mais s'élève encore en 2011 à 166 000 € pour des recettes de 4,72 M€.

La société d'économie mixte, créée en 1994 pour reprendre l'activité de la halle à marée de Lorient, en grave difficulté à l'époque, a longtemps été dans une situation financière délicate. Jusqu'en 2005, le fonds de roulement n'était équilibré que grâce à des avances exceptionnelles accordées par des partenaires publics (0,64 M€) ou privés (1,78 M€). Depuis, la situation s'est améliorée, avec un remboursement des avances et une réduction significative du report à nouveau négatif, ramené de -2,7 M€ en 2005 à -0,38 M€ en 2011. En revanche, l'état des comptes n'a pas permis d'assurer l'entretien régulier des bâtiments, qui a dû être pris en charge par le syndicat mixte dédié à la réalisation et au financement des investissements portuaires lorientais créé en 2007.

2 - Des besoins d'investissements importants

a) Les travaux d'extension

Hormis celles du port de Saint-Malo, les installations des ports de pêche situées sur la côte nord de la Bretagne sont relativement récentes. Les halles à marée des ports costarmoricains ont une vingtaine d'années et ont été bien entretenues. Celle de Roscoff date de 2003. Les concessionnaires ont néanmoins encore des projets d'investissements pour accompagner le développement de leurs ports.

Certains investissements sont réalisés parfois directement par le propriétaire, comme à Erquy avec l'extension du plan d'eau en 2011.

D'autres sont réalisés par les concessionnaires, comme l'extension de la halle à marée de Roscoff. Les tonnages qui y sont actuellement commercialisés ont augmenté de 60 % entre 2005 et 2011 pour atteindre 6 000 tonnes. La configuration actuelle des locaux ne permet pas d'accueillir des tonnages plus importants. Avec l'extension réalisée pour un montant de 14 M€, l'objectif est d'atteindre 7 500 tonnes en 2015.

b) Les mises aux normes indispensables

Les installations portuaires, notamment celles du sud de la Bretagne, ont été construites il y a plusieurs décennies et ne répondent plus toujours aux normes sanitaires et environnementales actuelles. Les bâtiments de certaines halles à marée ont été récemment partiellement ou entièrement reconstruits pour garantir le maintien de l'agrément sanitaire.

Les halles à marée de Douarnenez et de Lorient ont été soumises pendant plusieurs années à un agrément sanitaire[337] provisoire, octroyé sous condition de programmes importants de modernisation des installations. A Lorient, le programme des travaux, engagé en 2008 et encore inachevé à ce jour, s'élève au total à plus de 20 M€, avec la reconstruction ou la rénovation des différentes installations de la halle à marée et des bâtiments techniques adjacents. A Douarnenez, le programme de mise aux normes de la halle à marée s'élevait en 2012 à 1,5 M€.

Des investissements concernant la construction de déchèteries, le traitement des eaux usées et l'amélioration de la qualité de l'eau de mer utilisée pour le travail du poisson sont également imposés par la réglementation. Le plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP), élaboré en 2009 sous l'égide de la région Bretagne, avait estimé à 130 M€ le montant des projets d'investissements à réaliser dans les ports de pêche sur la période 2007-2013, dont une majorité concernait les seules mises aux normes sanitaires et environnementales.

3 - Des aides publiques nécessaires

a) Des résultats d'exploitation insuffisants

Les seules ressources produites par l'exploitation des ports ne sont pas suffisantes pour couvrir les besoins de financement des investissements.

Ainsi, l'excédent brut d'exploitation des sept ports de pêche gérés par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille représente la moitié de la pêche bretonne et ne couvre, sur la période 2005-2010, qu'entre 25 et 50 % des charges d'amortissement des investissements. L'équilibre financier n'est obtenu que grâce à des subventions d'investissement des collectivités territoriales, de l'État et de l'Union européenne. Pour l'ensemble des concessions bretonnes, les amortissements des subventions d'équipement représentaient en 2010

[337] Accordé par les directions départementales de la protection des populations.

entre 42 et 57 % des charges d'amortissement, ce qui traduit un effort public particulièrement important.

Tous les plans de financement des projets d'équipement d'envergure engagés par les gestionnaires de ports de pêche intègrent des subventions publiques sans lesquelles les projets ne pourraient être concrétisés. Le projet d'extension du port de pêche de Roscoff conduit par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix, d'un montant de 14 M€ en comptabilisant infrastructures et bâtiments, est ainsi financé en 2012 par 4 M€ de subventions publiques. L'élévateur à bateaux du Guilvinec, acquis en 2009 pour un coût de 1,71 M€, a été financé avec 0,88 M€ de subventions. De même, l'acquisition d'un silo à glace pour le port de Douarnenez en 2008, d'un coût de 1,1 M€, a été financée grâce à 0,87 M€ de subventions publiques.

b) Une substitution des concédants aux concessionnaires

Les collectivités territoriales propriétaires des ports de pêche interviennent parfois directement dans la réalisation des investissements.

Le département des Côtes-d'Armor a repris, en 1999, la maîtrise d'ouvrage des investissements d'infrastructures portuaires en modifiant le contrat de concession accordé à la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor. Il a notamment assuré, en 2011, la maîtrise d'ouvrage de l'extension du port de pêche d'Erquy, dont le coût global est de 20,2 M€. Le concessionnaire a financé 10 % du projet par le versement d'un fonds de concours qui seul pèse sur les comptes de l'exploitation du port.

De même, le département des Côtes-d'Armor a fortement aidé la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor pour la construction du port de pêche de Saint Quay-Portrieux au début des années 1990, en apportant des avances de trésorerie pour combler le déficit d'exploitation. Fin 2011, la créance du département des Côtes-d'Armor, soit 5,7 M€, n'avait pas été remboursée.

Malgré tous les efforts de gestion réalisés depuis vingt ans dans les ports de pêche bretons, les investissements, dont la plupart aujourd'hui sont imposés par la réglementation, ne peuvent être financés sans aide publique.

II - La répartition des compétences

Une nouvelle répartition des compétences entre, d'une part, les délégants et les délégataires, et d'autre part, entre les différentes collectivités territoriales, pourrait permettre un meilleur pilotage des ressources publiques consacrées aux investissements dans les ports de pêche en Bretagne.

A - Des contrats de concession inadaptés

1 - Des contrats anciens inégalement appliqués

a) Les particularités des contrats de concession

Les ports de pêche possédant une halle à marée sont gérés dans le cadre de contrats de concession attribués soit directement par l'État[338], soit par des départements après les lois de décentralisation de 1983. Le plus ancien encore en vigueur est celui de la concession de Saint-Malo qui date de 1958. Ces contrats ont tous été attribués sans mise en concurrence. Ils confèrent à leurs titulaires la responsabilité de l'exploitation des équipements portuaires ainsi que la première mise en service et le renouvellement de l'outillage et des bâtiments.

Les contrats présentent la particularité de ne pas prévoir de rémunération pour les concessionnaires. A l'exception de Lorient où les comptes du concessionnaire et ceux de la concession sont communs, les établissements publics, comme les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui sont concessionnaires, supportent des charges de soutien, notamment administratif et comptable, qui sont facturées aux concessions, mais selon des modalités qui ne sont pas prévues dans les contrats et qui diffèrent selon les concessions.

En général, il s'agit d'une quote-part des charges fixes du service général de la chambre de commerce et d'industrie territoriale, qui est refacturée chaque année en fonction du temps supposé consacré à la concession. C'est le cas pour les chambres de Morlaix[339] et de Saint-Malo. La chambre des Côtes-d'Armor refacture des charges sur la base d'une évaluation réalisée par un cabinet d'expertise comptable datant d'une dizaine d'années. La chambre de Quimper-Cornouaille refacture

[338] Il s'agit des contrats qui concernent les anciens ports d'intérêt national transférés le 1er janvier 2007 de l'État vers la région (Lorient, Brest et Saint-Malo) ou vers le département du Finistère (Concarneau).
[339] Pour le port de pêche de Roscoff.

pour chaque concession une part fixe qui n'a pas varié depuis plusieurs années, ainsi qu'une part variable calculée sur les investissements réalisés pour chacune des concessions au titre des charges de maîtrise d'ouvrage.

Les chambres de commerce et d'industrie territoriales concessionnaires de ports de pêche en Bretagne sont donc effectivement remboursées des charges supportées, mais elles ne sont pas rémunérées. Les modalités de refacturation devraient être mieux explicitées dans les futurs contrats de délégation.

Les périmètres des concessions sont également différents selon les ports. En Cornouaille ou à Lorient, les concessions excluent les plans d'eau, ainsi que les infrastructures comme les quais ou les jetées, qui demeurent de la responsabilité exclusive des concédants. En revanche, les contrats de concession des ports de pêche des Côtes-d'Armor et de Roscoff prévoient que les concessionnaires sont maîtres d'ouvrage des infrastructures.

b) Des dispositions financières inadaptées

Les contrats d'une majorité de concessions portuaires prévoient des amortissements de caducité. Ceux-ci permettent d'amortir les biens, non pas sur la durée de vie économique, mais sur la durée restant à courir jusqu'à la fin de la concession. Plus les biens sont réalisés à proximité de la fin de la concession, plus les charges d'amortissement seront importantes. Cette solution permet, en principe, aux concessionnaires de retrouver en fin de concession les fonds propres qu'ils ont investis pendant la durée du contrat. Si les chambres de commerce et d'industrie territoriales de Saint-Malo et de Quimper-Cornouaille les appliquent, ce n'est pas le cas pour celles des Côtes-d'Armor et de Morlaix.

Certains contrats ne prévoient pas de reprise du capital restant dû au titre des emprunts souscrits pour des investissements. C'est le cas pour la concession du port de Roscoff, situé dans le département du Finistère et géré par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix. Celle-ci s'est engagée dans un programme de travaux de plus de 50 M€ pour étendre le port de Roscoff, dont 14 M€ pour le seul port de pêche. A la fin de la concession en 2023, la chambre de Morlaix devra rembourser 7 M€ sur un emprunt de 10,195 M€, souscrit en 2010. Elle risque également de perdre une avance de 8,5 M€ qu'elle a accordée sur ses fonds propres à la concession de Roscoff. Une négociation est en cours pour formaliser un avenant au contrat qui permettrait le remboursement du capital et des avances restant dues par le concédant, mais elle n'avait pas encore abouti fin 2012.

Enfin, les comptabilités des concessions ne retracent pas nécessairement la totalité des investissements. Ceux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des concédants sont repris dans les comptes des concessions dans les Côtes-d'Armor, sous forme d'apports gratuits, mais pas dans celles du Finistère. Parfois même, les investissements de la compétence du concessionnaire, mais réalisés par une autre collectivité que le concédant, ne sont pas réintégrés dans les comptes de la concession[340]. Ces différences d'approche ne facilitent pas la comparaison des comptes des différentes concessions.

2 - Des contrats peu incitatifs

a) La responsabilité limitée des concessionnaires

Les contrats de concession peuvent être divisés en deux catégories.

La première catégorie regroupe les contrats passés par l'État pour les anciens ports d'intérêt national. Ils n'ont pas été modifiés à la suite du transfert de propriété de ces ports le 1er janvier 2007 au département du Finistère[341] et à la région Bretagne[342]. Il s'agit de contrats où le concédant garantit au concessionnaire la reprise de l'intégralité du bilan en fin de concession. La totalité de l'actif revient ainsi au propriétaire, mais aussi la totalité du passif et donc des dettes éventuelles. Les contrats sont par conséquent sans risques pour les concessionnaires. Ceux-ci peuvent notamment emprunter, avec l'accord des concédants, et être remboursés en fin de concession du capital restant dû.

La deuxième catégorie comprend des contrats en principe aux risques et périls des concessionnaires. Ces contrats ne prévoient pas la reprise par le concédant de la totalité de l'actif et du passif en fin de concession. Si les biens acquis dans le cadre des concessions doivent revenir au concédant, en revanche, la trésorerie ne doit pas être restituée.

Pour la concession de Morlaix, le contrat ne prévoit pas que le capital restant dû des emprunts souscrits par le concessionnaire doive être remboursé par le concédant. L'exploitant devra dégager, par la seule exploitation du port, des ressources suffisantes pour rembourser tous les emprunts et notamment ceux souscrits dans les dernières années des concessions. Or, cette perspective est difficilement envisageable tant l'exploitation des ports est tendue.

---

[340] Les travaux réalisés par le syndicat mixte du port de Lorient-Keroman sur la concession du port de pêche de Lorient n'ont pas été réintégrés dans les comptes de la concession.
[341] Le port de Concarneau.
[342] Les ports de Lorient, Brest et Saint-Malo.

Dans les Côtes-d'Armor, où la principale concession[343] était similaire à celle de Roscoff, une charte a été signée en 1999 entre le département et la chambre de commerce et d'industrie. Elle précise que le concédant reprendra au concessionnaire la totalité du passif en fin de concession. Les concessions du sud du Finistère restent aux risques et périls de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille, mais seulement partiellement puisque le concédant garantit un remboursement du capital restant dû pour les emprunts souscrits dans les onze dernières années des concessions.

b) Les enjeux des nouveaux contrats

Les concessions des ports de pêche de Cornouaille, qui représentent à eux seuls la moitié des tonnages débarqués en Bretagne, ainsi que la concession départementale des Côtes-d'Armor, doivent être renouvelées entre 2013 et 2016. Dans l'hypothèse où l'exploitation des ports continuerait à être concédée, les futurs contrats seront des contrats de délégation de service public attribués dans le cadre d'un appel d'offres. Les cahiers des charges devront être précis, notamment en ce qui concerne les responsabilités des concessionnaires en matière d'investissements.

Aujourd'hui, les concessionnaires peuvent engager des investissements dont ils ont l'initiative alors qu'ils n'en financent qu'une partie. Cela a pu être le cas pour l'extension du port de Roscoff, qui a été initiée par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix et dont le plan de financement prévoit un financement constitué pour un tiers par des subventions extérieures. D'autres investissements peuvent être plus fortement subventionnés mais, dans ce cas, ils répondent souvent à une nécessité opérationnelle. C'est le cas, par exemple, de la construction d'un silo à glace sur le port de Douarnenez en 2009, réalisé pour une valeur de 1,1 M€ par la chambre de Quimper-Cornouaille, subventionnée à hauteur de 79 % de l'investissement.

Dans le cadre des futurs appels d'offres, une réflexion devra être engagée pour que les nouveaux contrats définissent de manière exhaustive les responsabilités en matière d'investissements. Soit ces contrats définissent une liste d'investissements que le délégataire s'engagera à réaliser obligatoirement, soit ils restent centrés sur la seule exploitation des ports. La première solution est peu souple. La seconde, qui revient à adopter des contrats d'affermage, permettrait de mieux rendre compte de la réalité économique. Les redevances payées par les

[343] Il s'agit de la concession « historique », qui englobe quinze ports. Deux d'entre eux entrent dans le champ de la présente étude.

concessionnaires seraient notablement augmentées en contrepartie de la diminution des charges d'amortissement qui seraient transférées aux concédants. Cette solution renforcerait le rôle des collectivités territoriales qui, dans les faits, financent déjà une grande partie des investissements.

L'affermage et la concession

Les collectivités propriétaires de ports de pêche qui ne souhaitent pas les exploiter en régie mais préfèrent en déléguer l'exploitation, ont le choix entre deux modes de gestion principaux, l'affermage et la concession.

Dans le cadre d'un contrat d'affermage, la collectivité décide, finance et fait réaliser les équipements en tant que maître d'ouvrage. Le délégataire (le fermier) ne se voit confier que la seule exploitation.

Dans la concession, le délégataire (le concessionnaire) est responsable de la construction, du financement et de l'exploitation des équipements. La durée du contrat est, en principe, assise sur la durée d'amortissement des ouvrages financés par le délégataire.

3 - Un régime fiscal différent d'un port à l'autre

Les concessions portuaires bénéficient d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe foncière. Ces exonérations concernent depuis 1942 tous les ports maritimes de commerce et de pêche ainsi que tous les ports intérieurs. Celle concernant la cotisation foncière des entreprises (qui remplace la taxe professionnelle) repose désormais sur l'article 1449 du code général des impôts. Les autres exonérations reposent sur des bases juridiques toujours fragiles, régulièrement contestées, notamment pour la taxe foncière, et interprétées de diverses manières selon les concessions.

En Bretagne, tous les ports de pêche gérés par des chambres de commerce et d'industrie sont exonérés de ces trois impôts. En revanche, le port de pêche de Lorient-Keroman, qui a été concédé à une société d'économie mixte, est soumis à l'impôt sur les sociétés. De même, l'entreprise qui exploite la halle à marée de Lorient en sous-traitance de la société d'économie mixte (SEM) est soumise à la taxe foncière.

Il existe donc de fait, pour les ports de pêche bretons, plusieurs régimes fiscaux applicables alors que les activités sont équivalentes.

B - Le nécessaire renforcement du rôle de la région

1 - Une répartition des compétences avec les départements peu satisfaisante

a) Les compétences respectives des régions et des départements

L'article L. 5314-2 du code des transports mentionne que le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche. Par exception, l'article L. 5314-1 prévoit également que la région est compétente pour aménager et exploiter les ports maritimes de pêche dans l'hypothèse où ceux-ci lui ont été transférés. C'est le cas en Bretagne pour trois ports de pêche – Brest, Saint-Malo et Lorient – qui ont été transférés par l'État à la région le 1er janvier 2007. Les onze autres ports disposant de halles à marée appartiennent à des départements. Les deux niveaux de collectivités territoriales ont donc en droit la compétence pour l'aménagement de ports de pêche.

La région doit favoriser la coordination des investissements publics sur son territoire, conformément à l'article L. 4221-3 du code général des collectivités territoriales, mais elle ne peut ni les imposer, ni les interdire, sauf dans les trois ports qui lui appartiennent.

Ainsi, les investissements intéressant les infrastructures et les équipements des ports de pêche bretons sont souvent financés à la fois par la région et par les départements. Le plan de financement de l'extension du port de pêche de Roscoff, réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix, prévoit un financement au même taux de 20 % de la région Bretagne et du département du Finistère. En général, les travaux d'infrastructures, comme les quais ou les jetées, sont réalisés directement par les propriétaires. L'extension du port d'Erquy en 2011 pour un montant de 20,2 M€ a ainsi été financée pour plus de la moitié par le département, tandis que les travaux de réfection des quais du port de Lorient-Keroman ont été financés par la région, sans aide du département.

b) La complexité des cofinancements : l'exemple du port de Lorient

Le port de pêche de Lorient-Keroman était propriété de l'État jusqu'au 31 décembre 2006. Dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il devait être transféré au plus tard le 1er janvier 2007, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels il était situé.

Le département du Morbihan aurait pu prétendre à la reprise du port de pêche de Lorient. Parallèlement, la région souhaitait être propriétaire de l'ensemble du domaine portuaire de Lorient qui comprend, en outre, un port de commerce et un port de plaisance.

Dans un protocole d'accord signé le 30 janvier 2006, la région Bretagne et le département du Morbihan ont reconnu qu'il serait contraire à l'intérêt général de multiplier le nombre d'autorités concédantes et que chacune des parties en présence devait jouer un rôle majeur dans l'avenir du port non autonome de Lorient. Le département du Morbihan a, de ce fait, renoncé à déposer sa candidature en vue d'exercer, sur l'emprise du seul port de pêche de Lorient-Keroman, les compétences prévues par l'article 30-I de la loi du 13 août 2004, pour ne laisser subsister que celle déposée par la région Bretagne sur l'ensemble du périmètre du port non autonome de Lorient.

Le 1er janvier 2007, le port de Lorient, y compris le port de pêche, a été transféré à la région qui est devenue responsable des infrastructures. Le concessionnaire, la société d'économie mixte (SEM) de Lorient-Keroman, qui appartient à hauteur de 63,67 % à la communauté d'agglomération et à la ville de Lorient, est responsable, d'après le contrat de concession, des investissements dits de superstructures (bâtiments de la halle à marée, équipements de levage, outillages divers).

En contrepartie, et afin de donner « un rôle majeur » au département, a été actée « la nécessité de constituer [entre le département, la région et la communauté d'agglomération de Lorient] un syndicat mixte de programmation et de réalisation des investissements du port de pêche de Lorient-Kéroman ». Celui-ci, créé en 2007, a pour objet de réaliser et financer, en lieu et place de la société d'économie mixte qui n'avait pas les moyens financiers suffisants, les équipements les plus importants. Ainsi, si la région est compétente pour tous les investissements concernant les quais et les jetées, le département, même s'il n'est pas concessionnaire en titre, est un acteur important en tant que principal financeur du syndicat mixte.

2 - L'action limitée de la région

La pêche tient une place particulière en Bretagne sur le plan économique mais aussi sur les plans identitaire et culturel. La région s'est donc toujours impliquée de manière particulière en faveur de ce secteur.

a) Une action principalement d'orientation stratégique

À partir de 2004, la région a mis en œuvre une politique en faveur de la pêche, appuyée sur le contrat de projet État-Région et l'instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP) chargé de distribuer les aides européennes. À partir de 2007, elle a engagé une stratégie d'action pour la pêche en liaison avec la mise en œuvre du fonds européen de la pêche (FEP) et du contrat de projets État-Région (CPER) 2007-2013.

Entre 2007 et 2009, 6,4 M€ ont été affectés spécifiquement à des projets d'équipements de ports de pêche portés soit par elle-même dans le cadre de ports régionaux, soit par d'autres gestionnaires. Ce plan a été actualisé en 2010 avec un accent particulier mis sur l'organisation du marché des produits de la mer et sur les relations interportuaires. Une étude pilotée par la région doit rendre prochainement des conclusions sur une réorganisation de l'activité halieutique visant à optimiser les moyens dans une optique de compétitivité.

Ce plan d'action est cohérent avec le contrat de projets État-Région dans lequel l'État et la région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels, notamment, de projets d'infrastructures. Pour la période, la région a prévu d'investir 10,5 M€ pour les ports de pêche.

Par ailleurs, la région a conduit les travaux d'élaboration du plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP) en 2009. Ce document, qui était exigé par l'État[344] et l'Union européenne dans le cadre de la mise en place du fonds européen de la pêche (FEP), énumère les investissements portuaires jugés prioritaires au niveau régional. Les subventions des collectivités territoriales sont attribuées en référence à ce document.

b) Un rôle de concertation et d'animation

La région a, par ailleurs, mis en place différentes instances de concertation des représentants du monde maritime et de la pêche mais qui ne sont pas directement opérationnelles. Ainsi, le comité consultatif régional pour la pêche et l'aquaculture, créé en 2011, a pour ambition d'être un « espace d'échange privilégié » entre les milieux professionnels intéressés par le secteur de la pêche et les élus régionaux. Il a pour mission principale d'examiner les dossiers de subventions avant présentation devant les instances de la région.

[344] Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

La région a également participé à la création de la conférence pour la mer et le littoral qui est un lieu de débat réunissant les acteurs concernés par les questions maritimes dont les services de l'État.

3 - Le besoin d'un pilotage affirmé

a) La définition et la mise en œuvre de politiques interportuaires

Les infrastructures portuaires en Bretagne représentent des investissements importants, comme l'a rappelé le plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP). Le coût de tous les projets recensés pour les ports de pêche bretons sur la période 2007-2013 y était estimé à 130 M€.

Par ailleurs, les gestionnaires portuaires ont peu de visibilité sur l'avenir d'un secteur qui subit de nombreuses contraintes économiques mais aussi réglementaires. L'évolution de la politique européenne des pêches, avec notamment l'instauration éventuelle de quotas individuels transférables (QIT) dans les prochaines années, pourrait conduire à une concentration de la flottille de pêche et à la diminution de besoins en ports de pêche. De même, le nomadisme croissant des navires de pêche pour des raisons notamment d'optimisation de la consommation énergétique a un impact sur la gestion de certains ports de pêche. L'extension du port d'Erquy, réalisée sous maîtrise d'ouvrage du département des Côtes d'Armor pour 20,2 M€ en 2011, n'a pas modifié sensiblement la pratique des navires hauturiers qui débarquent toujours essentiellement à Roscoff, situé dans le département voisin du Finistère.

En raison de l'importance des investissements de mise aux normes ou du manque de visibilité à court terme de ce secteur, les relations interportuaires méritent d'être plus étroites et mieux coordonnées à l'échelle de la région.

b) Une gouvernance régionale encouragée par l'Union européenne

Le programme opérationnel (PO) qui accompagne la mise en œuvre du fonds européen de la pêche (FEP) sur la période 2007-2013 en France prévoit la recherche d'économies d'échelle par une rationalisation des équipements portuaires (à terre) et des halles à marée (ou criées) et leur mise en réseau. Le programme opérationnel prévoit ainsi de « rationaliser la répartition des points de débarquement des produits de la mer en permettant la modernisation technologique d'un nombre optimal d'installations portuaires existantes ».

Le plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP), préparé en 2009 sous la responsabilité de la région et qui devait préciser pour la Bretagne les orientations du programme opérationnel, n'a pas éludé les réflexions à mener sur les stratégies interportuaires à adopter et sur les éventuelles concentrations d'équipements qu'il conviendrait d'encourager. Le document notait, par exemple, que la concentration des activités de pêche dans un nombre plus réduit de ports permettrait de limiter les investissements de mise en conformité réglementaire et favoriserait des économies d'échelle. Toutefois, les rédacteurs du plan régional de développement des ports de pêche ont été confrontés aux stratégies actuellement divergentes portées par des propriétaires différents, rendant impossible la définition d'une stratégie interportuaire régionale.

La mise en œuvre du programme opérationnel implique donc également un renforcement de la gouvernance des ports de pêche à l'échelle régionale.

c) Un nouveau rôle de la région

Le conseil régional est, conformément à l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), compétent pour promouvoir le développement économique de la région. La pêche est un secteur économique important en Bretagne et il paraîtrait donc cohérent que la région soit pleinement responsable de la politique menée en faveur des ports de pêche. Cet objectif passe par un renforcement du rôle de la région dernière dans la définition et l'application d'une stratégie pour les ports de pêche à l'échelle du territoire régional.

Une solution pourrait être d'arrêter, sous le pilotage de la région, et en association notamment avec les départements, un plan régional d'équipement des ports de pêche déterminant les équipements portuaires et fixant les priorités d'investissements et les clés de cofinancements. Ce plan déterminerait notamment les ports qu'il convient de privilégier dans le cadre d'une politique de rationalisation des points de débarquements. Les collectivités territoriales et les établissements gestionnaires devraient prendre des décisions en matière d'investissements compatibles avec ledit plan. Les aides de la région seraient alors subordonnées au respect de ce plan par les départements.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion des ports de pêche en Bretagne souffre d'un cadre juridique et d'une gouvernance qui ne sont plus adaptés. Maîtres d'ouvrage d'une partie des équipements portuaires, les concessionnaires qui subissent encore les effets de la crise de la pêche, ne peuvent plus les

financer sans aides financières extérieures. Par ailleurs, à l'échelle de la région, le choix des équipements portuaires demeure trop souvent du ressort d'entités locales, ce qui nuit à la cohérence des orientations et des investissements dans des localités souvent peu éloignées les unes des autres.

La Cour et la chambre régionale des comptes de Bretagne formulent donc les recommandations suivantes :

Pour la gestion des ports de pêche en Bretagne :

1. *poursuivre les efforts de rationalisation de l'offre portuaire, notamment en Cornouaille ;*
2. *mutualiser les bonnes pratiques à l'ensemble des ports ;*
3. *appliquer une politique uniforme en matière de redevances ;*
4. *mieux définir les modalités comptables de clôture des concessions afin de sécuriser la gestion actuelle des concessionnaires ;*
5. *mieux définir les rôles respectifs des délégants et des délégataires, dans la réalisation des investissements, en privilégiant l'affermage pour les prochaines délégations de service public ;*
6. *renforcer le rôle de la région Bretagne dans le choix des investissements portuaires en prévoyant l'établissement d'un plan régional d'équipement des ports de pêche contractualisé entre les départements et la région qui fixerait la liste et la localisation des investissements à réaliser ;*

Pour l'État et la politique nationale de gestion des ports de pêche :

7. *revoir la réglementation de la redevance d'équipement des ports de pêche pour prendre en compte les nouvelles pratiques des armateurs ;*
8. *harmoniser la fiscalité applicable aux ports de pêche ;*
9. *examiner la possibilité de modifier la répartition de la compétence relative à la gestion des ports de pêche entre collectivités territoriales, en renforçant le rôle de pilotage de la région.*

Sommaire des réponses

Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué, chargé des transports, de la mer et de la pêche	556
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	561
Président du conseil régional de Bretagne	562
Président du conseil général des Côtes-d'Armor	568
Président du conseil général du Finistère	571
Président du conseil général du Morbihan	573
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) des Côtes-d'Armor	574
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Quimper-Cornouaille	575
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Morlaix	577
Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Saint-Malo-Fougères	578
Président de la société d'économie mixte (SEM) de Lorient-Keroman	579
Président du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement du port de pêche de Lorient-Keroman	580

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DELEGUE, CHARGE DES TRANSPORT, DE LA MER ET DE LA PECHE

La filière pêche joue un rôle important dans l'économie des régions littorales. A titre d'illustration, on peut indiquer qu'un emploi en mer génère en moyenne 4 emplois à terre. De par leurs fonctions de service aux armements (avitaillement, maintenance, prestations logistiques) et de traitement des produits (débarquement, stockage, première vente, etc.), les ports de pêche sont un élément essentiel des politiques de développement du secteur et d'aménagement territorial.

Les points B2 et B3 du document de la Cour portant sur le rôle de la région dans la gestion des ports de pêche rappellent que le programme opérationnel français, qui accompagne la mise en œuvre du Fonds Européen pour la Pêche (FEP) sur la période 2007/2013, a prévu d'aider à la modernisation, la structuration et la rationalisation des équipements portuaires qui s'inscrivent dans un plan régional d'équipement des ports de pêche. L'aide à l'investissement dans les ports de pêche et les sites de débarquement était ainsi conditionnée à l'élaboration de plans régionaux d'équipement des ports de pêche par les régions et les collectivités concédantes.

En effet, face à la diminution des apports, il s'agissait, au niveau régional, d'éviter le surinvestissement dans les ports et de favoriser les économies d'échelle en rationalisant les équipements portuaires et la mise en réseau des halles à marée.

Ce plan, réalisé en partenariat avec l'ensemble des acteurs et des co-financeurs intervenant dans l'administration et la gestion des ports au niveau régional, permettait ainsi d'optimiser les fonds publics en définissant les priorités affectées aux différents ports de la région, au vu de l'activité liée à la pêche et à l'aquaculture sur la période de programmation du FEP.

Ces documents, élaborés dans chacune des régions concernées et validés par les commissions régionales des pêches maritimes et de l'aquaculture marine (COREPAM), ont été transmis et approuvés par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Ils s'articulent autour de trois axes :

- stimuler les investissements permettant une baisse des charges pour les entreprises de pêche et une meilleure valorisation des produits ;

- cibler les équipements pour rationaliser les points de débarquement et améliorer le suivi des débarquements, l'information des acheteurs, la manipulation des produits et les conditions de travail ;

- intégrer la prise en compte de l'impact environnemental.

Outre le temps nécessaire à leur établissement, l'analyse de ces schémas met en lumière l'importance pour toutes les régions d'articuler impératifs de rentabilité et préoccupations d'aménagement et de maillage du territoire.

Dans ce cadre, la nécessité d'adapter les investissements prévus aux réalités actuelles ou à venir et l'exigence d'une concertation permanente entre acteurs et co-financeurs que cela implique, rend difficile la mise en œuvre du principe d'opposabilité des plans régionaux d'équipement des ports de pêche proposé par la Cour.

Cette décision, si elle était prise, devrait relever des collectivités territoriales concernées et pourrait, pour conserver une certaine souplesse, ne porter que sur certains investissements majeurs et non pas sur la totalité du plan d'équipement régional.

Le nouveau fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, (FEAMP) couvrira la période 2014/2020. Les textes actuellement en négociation prévoient de soutenir les investissements dans les ports de pêche et les points de débarquement pour améliorer le débarquement de toutes les captures, le contrôle, la traçabilité et la qualité des produits, l'efficacité énergétique, la sécurité du travail, la protection environnementale et la collecte de déchets. Ce texte devrait être adopté par le Conseil et le Parlement européen d'ici la fin 2013.

L'analyse « ex ante » qui doit être menée, permettra :

- d'améliorer, sur la base de l'expérience acquise et des propositions de la Cour, la démarche de rationalisation dans l'octroi de subventions publiques pour les investissements portuaires et leur mise en œuvre dans le cadre de plans régionaux d'aménagement des ports de pêche ;

- de cibler, pour le moyen terme, les besoins d'adaptation des structures portuaires en prenant notamment en compte :

- l'évolution des pêcheries, des navires concernés et de leurs apports ;

- l'implantation des activités amont et aval pour favoriser les économies d'échelle en matière d'équipements, de mise aux normes et de logistique: regroupement des activités de débarquement, première vente et transformation ; binôme articulant des installations dédiées aux débarquements (maillage territorial) et un pôle de première transformation et de commercialisation ;

- les prestations attendues : approvisionnement en énergie (notamment besoins nouveaux liés aux évolutions des modes propulsion), débarquements des produits commercialisés, des prises accessoires et des coproduits, équipements informatiques (traçabilité des produits, transmission des informations, interconnexion), gestion environnementale (combustibles et huiles, eaux noires et grises, produits dangereux, macro-déchets...) ;

- les équipements logistiques, les réseaux et moyens de desserte.

Nous ajoutons par ailleurs que les ports de pêche bretons ont été dans leur ensemble transférés aux collectivités territoriales, en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Dans ce cadre décentralisé, et en l'état actuel des choses, l'Etat n'a plus vocation à intervenir pour ce qui concerne notamment le choix des modalités de gestion des infrastructures dédiées à l'activité de pêche et la politique tarifaire pratiquée par les autorités portuaires concernées.

1/ sur la répartition des compétences en matière de ports de pêche

La Cour déplore au point B de son projet d'insertion que la région ne joue pas de rôle dans le choix des investissements portuaires du secteur pêche.

La situation actuelle résulte de deux volets de décentralisation successifs opérés en 1983 et 2004 :

En 1983, la compétence de principe en matière de gestion des ports de pêche a été dévolue aux départements. Il s'agit en effet de ports dont les infrastructures sont modestes, ce qui justifie la compétence du conseil général pour leur gestion.

En 2006, les trois anciens ports d'intérêt national de Lorient, Brest et Saint-Malo transférés en application de la loi du 13 août 2004 précitée, ont néanmoins fait l'objet d'un transfert de compétence directement à la Région Bretagne dès lors qu'il s'agissait de ports de commerce comportant aussi une activité de pêche.

Fruit d'une démarche de décentralisation réalisée en deux étapes, cette compétence portuaire partagée entre les départements et la région apparaît cohérente au niveau national avec la taille des infrastructures portuaires concernées.

Par ailleurs, le code des transports prévoit expressément dans son article L. 5314-1 alinéa 2 la possibilité de transfert des ports de pêche à d'autres types de collectivités et notamment aux régions. Cette procédure de transfert repose sur une concertation entre collectivités régie par l'article L. 5334-3 de ce code et actée par une convention conclue entre ces dernières. Par conséquent, une convention entre la région et les collectivités

territoriales permettrait que la région devienne seule compétente, mais sur une base négociée, pour l'ensemble des ports de pêche de Bretagne : il apparaît en conséquence inutile d'amender le code des transports sur ce point.

En tout état de cause, la région dispose déjà d'une compétence économique qui pourrait lui permettre d'inciter l'ensemble des collectivités territoriales gestionnaires des ports de pêche à une programmation concertée des investissements, comme souhaitée par la Cour.

2/ Sur les modes de gestion des ports de pêche bretons

Ainsi que le relève la Cour, la compétence d'exploitation des ports de pêche bretons a fait l'objet d'un transfert aux bénéfices de collectivités territoriales. Ce transfert s'est opéré avec la continuité des contrats en cours (concession, contrats d'affermage), conformément aux articles 20 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et 30-III de la loi n° 2004-809.

Depuis, il appartient aux autorités portuaires décentralisées concernées d'opter librement, à l'occasion de futurs appels à candidatures, pour les modes de gestion les plus adaptés aux besoins locaux de la filière pêche.

3/ sur la politique tarifaire

Nous rappelons que le code des ports maritimes fixe un cadre réglementaire spécifique aux ports de pêche en matière de droits de port. Il s'agit des dispositions relatives à la redevance d'équipement des ports de pêche prévues par les articles R. 213-1 à R. 213-5.

Ce code prévoit de plus un cadre tarifaire type (art R. 211-9-5). Ce cadre est actuellement fixé par l'arrêté du 15 octobre 2001 portant approbation des cadres types des tarifs des droits de port et des redevances d'équipement.

L'article R. 211-11 encadre également l'affectation du produit de la redevance d'équipement des ports de pêche et dispose que celle-ci ne peut être affectée qu'à des dépenses effectuées dans l'intérêt de la pêche et relatives à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement et à l'entretien de tous les équipements du port et à l'amélioration des profondeurs de ses rades, passes, chenaux et bassins.

La libre administration des collectivités permet de fixer les taux afférents à cette redevance, après consultation de leurs conseils portuaires. Il appartient également à ces collectivités de déterminer les aménagements affectés à la pêche éligibles à un financement ainsi que les priorités en la matière.

En ce qui concerne les modalités de recouvrement et l'affectation du produit de la redevance, le code des transports prévoit que les droits de

ports, dont la redevance d'équipement des ports de pêche, sont perçus comme en matière de douane (art L. 5321-3 qui renvoie à l'art. 285 du code des douanes).

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je partage dans son ensemble votre analyse au sujet de la gestion des ports de pêche de Bretagne et la nécessité d'adapter et de moderniser la gouvernance de ceux-ci, en particulier du fait de la situation financière des ports et de la crise de la pêche qui frappe la Bretagne.

De même, je ne peux que partager vos conclusions en faveur de la rationalisation et de la modernisation des délégations de service public, de la gestion comptable, de la réglementation de la redevance d'équipement des ports de pêche et le partage des meilleures pratiques des ports entre eux.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE

I. L'exploitation ne permet pas de financer seul les investissements

- situation financière ne permet pas aux délégataires de financer les investissements portuaires qui n'ont jamais été aussi importants sans l'aide des collectivités territoriales.

º Ce propos est à nuancer au sens où les subventions des collectivités territoriales sont déjà anciennes. Elles n'ont pas été mises en place récemment. De même, le montant des investissements et le nombre d'opérations étaient plus importants sur la période IFOP que sur la période FEP 2007-2013.

§ A1 a :

º La situation différente des ports de pêche (entre le Nord et le Sud) ne se limite pas à la seule question de l'éloignement des zones de pêche. Les ports du Nord bénéficient d'une structuration plus récente de la filière permettant une organisation plus rationnelle car l'héritage historique n'est pas aussi lourd qu'au Sud (ex : développement relativement récent du chalutage hauturier).

§ A3a : mentionne la contractualisation comme un moyen d'attirer des acheteurs qui s'approvisionnent à l'importation faute d'apports réguliers. Cette contractualisation pourrait être initiée par les halles à marée.

º Il ne faut pas confondre la massification des produits (concentration physique ou virtuelle de l'offre) et la contractualisation (opération commerciale). La massification peut en partie répondre à l'irrégularité des apports. D'autres solutions existent comme la prévision des apports. La contractualisation assure au producteur un débouché et à l'acheteur un approvisionnement. La contractualisation n'est pas la panacée. Elle peut déstabiliser la filière en privant une partie du mareyage de produits essentiels à leur activité. Il est important de faire une analyse des conséquences de la contractualisation avant sa mise en œuvre.

§ A3a : les halles à marée sont trop nombreuses

º C'est un sujet récurrent et vrai dans une certaine mesure. Cependant, cette question ne peut être abordée de manière « globale » mais à l'échelle locale. De plus, il ne faut pas sous-estimer le caractère structurant des halles à marée et leur rôle dans l'aménagement du territoire. Certes, il est nécessaire de rationaliser les investissements et les coûts de fonctionnement mais cela ne passe pas obligatoirement par une fermeture de certaines halles à marée.

II. La répartition des compétences doit être revue

§ B1a : la Cour des Comptes indique que les Départements et la Région financent les mêmes investissements.

º C'est exact mais cela se fait au titre du développement économique de la filière pêche. C'est globalement le cas pour tous les investissements cofinancés par la FEP. Ce n'est donc pas spécifique aux ports de pêche.

§ B1a : la Cour des Comptes prend l'exemple du port de Lorient pour illustrer la complexité des cofinancements en Bretagne.

º Lorient est un cas particulier. Il n'est pas représentatif de ce qui existe sur les autres ports bretons où les cofinanceurs sont moins nombreux. La participation des trois collectivités (Région, Département et Agglomération) dans un syndicat mixte est un atout. Cela offre une capacité d'investissement supérieure et permet de remettre à niveau le port de pêche qui a souffert d'un manque d'investissement de la part de l'ancien concédant (l'Etat).

§ B2a :

º Le rapport semble confondre le Plan Régional de Développement des Ports de Pêche (PRDPP) et la démarche de concertation sur la 1ère commercialisation menée par la Région d'où également des imprécisions.

º Le PRDPP

Le programme opérationnel, rédigé par la DPMA, exigeait l'élaboration d'un plan régional de développement des ports de pêche afin de pouvoir bénéficier des cofinancements européens du FEP sur la mesure « ports de pêche et les sites de débarquements ». Le PO du FEP mentionnait que «ce plan réalisé en partenariat avec l'ensemble des entités intervenant dans l'administration et la gestion des ports au niveau régional, devra prévoir les priorités affectées aux différents ports et points de débarquement existants au vu de l'activité liée à la pêche et l'aquaculture, présente et future ».

Lors de la conférence territoriale du 16 avril 2007, regroupant les élus des principales collectivités bretonnes, il a été décidé que la Région

coordonnerait et financerait le travail d'élaboration de ce plan. Les services de l'Etat en Région n'avaient pas les moyens financiers et humains pour prendre en charge ce travail qui était du ressort de l'Etat.

La démarche participative a été retenue pour la réalisation de ce document. Les Départements, concédants de la plupart des ports de pêche bretons, l'Etat, les concessionnaires portuaires, les représentants des usagers ont participé à ce travail de concertation.

Au-delà de l'obligation réglementaire, l'élaboration du plan régional de développement des ports de pêche a permis une réflexion commune des acteurs portuaires en matière de synergie des moyens et des investissements sur les ports de pêche. C'est la première fois qu'une démarche de concertation de cette ampleur se déroulait sur la thématique des ports de pêche en Bretagne.

Les groupes de travail ont contribué à un diagnostic, à la définition d'enjeux et à la proposition d'investissements portuaires prioritaires (améliorer l'efficacité des fonctions portuaires et anticiper la conformité réglementaire environnementale et sanitaire).

Après validation par la conférence territoriale en janvier 2009, puis la commission régionale des pêches maritimes et de l'aquaculture marine (COREPAM) en mars 2009 et la DPMA à l'été 2009, la mesure a été mise en œuvre à l'automne 2009.

Ce document est aussi un cadre dans lequel peuvent s'inscrire les politiques des collectivités territoriales en matière d'investissements portuaires.

Un comité des cofinanceurs du PRDPP, animé par la Région, a été mis en place. Il regroupe les élus et les services des Départements et de la Région compétents en la matière ainsi que la DIRM. Ce comité permet de suivre la consommation de l'enveloppe allouée à la Bretagne et d'ajuster la priorisation des investissements tout en conservant la stratégie initiale. Ainsi, à l'automne 2010, en raison d'un rythme de sous-consommation, la liste des investissements éligibles a été élargie et un « bonus » a été accordé aux investissements relatifs à l'usage de l'eau en augmentant la participation de l'Etat et du FEP. Ce comité, dans sa configuration « élus » se réunit une fois par an (ou plus si nécessaire).

º La démarche de concertation sur la 1ère commercialisation

La Région souhaitait, à travers cette concertation, créer une dynamique d'animation interprofessionnelle à l'échelle régionale.

L'ensemble des maillons de la filière a été sollicité (du producteur à la grande distribution) pour participer à la démarche.

Outre le fait de faciliter des échanges interprofessionnels, le but de la démarche était de faire émerger sur cette thématique des enjeux et des

besoins collectifs, partagés par les professionnels. L'objectif de ce travail n'était pas de mettre en œuvre des actions améliorant la première commercialisation mais de les identifier, de savoir si elles étaient partagées par le plus grand nombre et d'échanger sur leur pertinence.

La Région a démontré sa capacité d'animation de la filière sur une thématique majeure ainsi que l'intérêt porté par les opérateurs à ce type de démarche. Il est indispensable de pouvoir profiter de la dynamique ainsi créée pour développer davantage les échanges interprofessionnels et les coopérations interportuaires.

C'est pourquoi, la Région a l'ambition de poursuivre son rôle d'animation de la filière pour contribuer à l'émergence et à la réalisation d'actions permettant de répondre aux enjeux identifiés lors de cette concertation. Néanmoins, cela ne pourra se faire sans une forte implication des acteurs.

L'objectif est notamment d'augmenter la mutualisation entre les gestionnaires portuaires sur divers sujets.

º le rapport mentionne que la Région a prévu d'investir 10,5 M€ sur la période au titre du CPER. En réalité, sur la période, la participation financière de la Région sera plus importante. Le budget de la Région au titre du développement économique des ports de pêche oscille entre 2 et 3 M€ (voire 6 M€ une année pour faire face à des investissements exceptionnels). Pratiquement 13 M€ de subvention ont été accordées entre 2007 et 2012. Ce montant ne comprend pas les investissements réalisés par la Région au titre de concédant ou de membre du syndicat mixte d'investissement de Lorient Keroman.

§ B2b : La Cour des Comptes mentionne le rôle de concertation et d'animation de la Région.

º Il est possible de préciser que cette activité va s'accroitre à la suite de la concertation menée sur la 1ère commercialisation. L'objectif est de poursuivre la dynamique d'animation et de mettre en œuvre certains projets opérationnels.

§ B3a : La Cour des Comptes mentionne la nécessité d'une meilleure coordination à l'échelle régionale des relations interportuaires.

º A la suite de la concertation menée sur la 1ère commercialisation, c'est un objectif de la Région. Cette dernière souhaite notamment que les gestionnaires des halles à marée puissent travailler ensemble sur des thématiques communes afin d'arriver à une certaines mutualisation d'actions. Cette position est partagée avec les Départements.

§ B3b : La Cour des Comptes mentionne le besoin de rationaliser les points de débarquements et que le PRDPP allait dans ce sens.

º Il faut nuancer ces propos. Tout d'abord, il existe différents types de points de débarquements, accueillant des fonctions différentes (ex : sites équipés ou dépourvus d'une halle à marée). Les problématiques peuvent donc être différentes.

º Le PRDPP ne se positionnait pas pour une réduction du nombre de ports de pêche (notamment équipés d'une halle à marée) par une concentration des activités. De même, il ne se positionnait pas en faveur du maintien d'une certaine « dispersion ». Le PRDPP mettait en avant le besoin d'une clarification des stratégies interportuaires que cela soit pour les investissements (favoriser une concentration d'activité par les équipements ou le maintien d'une certaine répartition) ou les services (notamment mise en relation de diverses places portuaires). Le PRDPP n'avait pas pour vocation de définir les stratégies portuaires. Il s'est uniquement attaché à présenter les atouts, contraintes et conditions d'application des deux approches.

º En Bretagne, le PRDPP est allé beaucoup plus loin que les exigences du PO dans la réflexion sur les investissements portuaires.

º Toutefois, lors de l'élaboration du PRDPP, le besoin d'une révision de la liste des sites officiels de débarquements a été mis en évidence en raison d'une inadéquation entre les pratiques et la réglementation. Les services de l'Etat (Direction Régionale des Affaires Maritimes à l'époque) n'ont pas souhaité travailler sur cette thématique.

§ B3c : Un nouveau rôle pour la Région

º La Cour des Comptes rappelle la compétence économique de la Région. C'est bien dans ce cadre que la Région intervient en soutenant les investissements dans les différents ports bretons et qu'elle assure une animation de la filière, en particulier à l'échelle des halles à marée.

º Au titre de la compétence économique, la Cour des Comptes préconise que la Région soit pleinement responsable de la politique menée en faveur des ports de pêche par un renforcement du rôle de la Région dans la définition et l'application d'une stratégie pour les ports de pêche.

Cette solution est cohérente avec les actions qu'elle mène (élaboration du PRDPP, concertation sur la 1ère commercialisation, poursuite de l'animation de la filière avec un objectif davantage opérationnel). Un plan régional prescriptif, comme le suggère la Cour des Comptes, pourrait être une piste. C'est également un moyen de renforcer le rôle stratégique et d'animation de la Région.

Cependant, le rapport a une vision particulière des investissements portuaires. Il s'agit principalement des plus importants, c'est-à-dire ceux relatifs aux infrastructures. Or, en raison du niveau d'équipement des ports, des disponibilités financières des concédants ou concessionnaires et des possibilités de cofinancements, ce type d'investissement sera plus rare à l'avenir. Aussi, si un document prescriptif semble intéressant en matière

d'infrastructures portuaires, il sera probablement plus compliqué à définir en matière d'équipements et d'outillages.

§ Conclusion et recommandations

Recommandation 1 : la rationalisation de l'offre portuaire doit être précédée d'une analyse permettant notamment d'en appréhender les conséquences.

Recommandation 2 : c'est l'objectif mené par la Région dans le cadre de l'animation de la filière, en particulier avec les gestionnaires portuaires.

Recommandation 3 : la thématique des redevances portuaires devrait être abordée dans le cadre de l'animation de la filière. Le code des ports maritimes et les contrats de concession en cours limitent les évolutions possibles.

Recommandation 8 : cf. argumentaire plus haut. La région souhaite jouer un rôle dans la stratégie portuaire à l'échelle régionale, cela en conformité avec sa compétence en matière de développement économique. Elle a la légitimité pour mener le plan régional d'équipement des ports de pêche et peut s'appuyer sur les concertations passées ou en cours dont elle avait la responsabilité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR

Cette étude me donne l'occasion de souligner l'ambition maritime du Conseil général des Côtes d'Armor dans le département. La collectivité que je préside promeut une économie turquoise intégrant, dans une approche d'ensemble, l'espace et les ressources, les enjeux terrestres et marins. Lieux privilégiés de l'interface entre la terre et la mer, les ports, notamment les ports de pêche, sont, par définition, au cœur de cette ambition.

Je souhaite vous communiquer des éléments de réponse tant sur le diagnostic réalisé sur la situation de la pêche en Bretagne, en particulier dans mon département, que sur les conclusions et les recommandations qui y sont formulées.

I – L'exploitation des ports en Bretagne : observations sur la première partie du rapport

Sur le diagnostic, vous soulignez avec raison la disparité de la situation de la pêche dans les territoires Bretons. Les ports de pêche de la côte nord comme Roscoff, Erquy ou Saint Quay Portrieux, plus proches des zones de pêche que les ports de la côte sud et dotés d'infrastructures modernes, ont progressé de 169 % pour les tonnages et de 232 % pour la valeur.

La population maritime reste stable et représente 723 emplois embarqués en 2010 et 300 emplois indirects, pour un chiffre d'affaires annuel d'environ 115 millions d'euros.

La gestion raisonnée menée depuis de nombreuses années dans les Côtes d'Armor a démontré que l'implication des pêcheurs locaux dans la gestion de la ressource, au travers notamment des comités locaux de pêche puis, désormais, du Comité départemental des pêches, a permis de maintenir une stabilité de la production de coquilles St Jacques en Baie de Saint-Brieuc entre 4 000 et 7 000 tonnes par an sans pour autant déséquilibrer la ressource. Je rappelle que la criée d'Erquy située en 2010 au 4ème rang national et la criée de St Quay au 10ème rang national pour le tonnage transporté étaient respectivement à la 17ème place et à la 19ème en 1995.

Le Conseil général a fortement contribué à cette évolution positive à travers la mise en œuvre d'un ambitieux programme d'aménagements portuaires, comme en atteste la réalisation des ports de pêche de St Quay, d'Erquy et de Saint Cast. La Chambre de Commerce et d'Industrie a entrepris des travaux de modernisation des équipements, des bâtiments et des superstructures, ce qui a permis de maintenir et de développer l'activité de pêche dans le Département malgré un contexte économique défavorable (mondialisation du marché, hausse durable du prix des carburants, etc.).

II – Pour une gestion modernisée des ports départementaux : la nouvelle concession

Sur la répartition des compétences, vous proposez dans votre rapport une nouvelle répartition entre d'une part les délégants et les délégataires, et d'autre part, entre les différentes collectivités territoriales. Concernant les relations entre les délégants et les délégataires, vous soulignez l'inadaptation des contrats de concession attribués après les lois de décentralisation de 1983 sans mise en concurrence.

Le contrat de concession signé en juillet 1985 pour une durée initiale de 25 ans avec la Chambre de Commerce et d'Industrie territoriale (CCIT) résulte d'une reconduite du contrat standard de concession passé par l'Etat avant la loi de décentralisation de juillet 1983 qui a transféré la compétence des ports de pêche et de commerce aux Départements. Ce contrat initial ne constitue pas une véritable concession car il ne prévoit aucune obligation prédéterminée de travaux à la charge du concessionnaire.

La concession portuaire départementale se termine le 31 décembre 2013. Son renouvellement est une forte opportunité pour inscrire pleinement les ports dans la nouvelle politique mise en œuvre par le Département en faveur de l'économie turquoise.

Trois orientations stratégiques, déclinée en objectifs, ont présidé à la réflexion du Conseil Général sur les suites à donner pour le service public portuaire :

• Affirmer la dimension départementale ;

• Développer l'activité des ports dans le cadre du développement durable ;

• Moderniser le modèle des relations entre autorité portuaire et exploitation.

Après concertation et analyse, le principe de conserver un dispositif d'ensemble regroupant la pêche, le commerce et la réparation navale, a donc été retenu afin de permettre à ces activités de maintenir un équilibre économique, de mutualiser les moyens de fonctionnement, notamment administratifs, et de se développer.

Le modèle contractuel retenu est celui d'une délégation de service public de type affermage avec îlot concessif, pour une durée de 10 ans (contre 25 ans pour le contrat actuel) regroupant 14 ports de pêche, de commerce et de réparation navale (le port de Binic et le port à échouage de Saint-Quay-Portrieux - Port Es Leu - qui n'ont plus de vocation pêche et ne sont plus des lieux de débarque sont sortis du périmètre de la DSP et seront confiés aux gestionnaires de port de plaisance). La criée de St Quay actuellement isolée dans un contrat à part, sera rattachée aux autres criées au sein du même contrat.

Ce modèle économique et juridique, que vous prescrivez et que nous avons retenu, permettra de renforcer le rôle du Conseil général qui finance dès à présent une grande partie des investissements portuaires (près de 70 %). A cet égard, les recettes domaniales liées à l'implantation d'une base de maintenance éolienne dans un port départemental des Côtes d'Armor (St Quay, Erquy ou St Cast) seront directement perçues par le Conseil général et permettront de financer les investissements précités.

Le Conseil Général conserve ainsi un rôle stratégique fort pour le développement des ports départementaux.

III - La répartition des compétences : observations sur la deuxième partie du rapport

Concernant les relations entre les collectivités locales, vous proposez de renforcer le rôle du Conseil régional en étroite concertation avec les départements dans le choix des investissements portuaires en prévoyant l'établissement d'un plan régional d'équipement des ports de pêche qui fixerait la liste des investissements à réaliser et serait opposable.

Je souhaite rappeler que la pêche en Côtes d'Armor est une filière économique majeure pour le département que le Conseil général accompagne dans son développement.

La politique portuaire, partie intégrante de l'aménagement du territoire, est un levier de dynamisme économique important que le Conseil général souhaite conserver.

La réussite de la pêche dans notre Département est, en partie, le résultat de cette gestion de proximité. Aujourd'hui, je ne crois pas que cette organisation soit mise en cause par les professionnels de la filière en Côtes d'Armor.

Concernant la proposition d'établir un plan régional d'équipement des ports de pêche, j'y suis favorable dès lors que ce document serait approuvé conjointement par le Département et la Région. Un tel plan permettrait d'assurer la coordination régionale des financements publics que vous recherchez tout en maintenant une gestion de proximité nécessaire compte tenu de la spécificité des activités.

Le soutien aux acteurs de la mer en relation avec l'amélioration de l'environnement, la qualité des services et le développement des activités, constituent un objectif ambitieux auquel le Département devra répondre dans les prochaines années.

L'enjeu pour notre collectivité au travers d'une politique maritime intégrée, est de mettre en place une véritable économie du XXIème siècle fonctionnant « avec les milieux ». Notre territoire, en permettant de maintenir et dynamiser la population locale, ne pourra en effet trouver durablement une prospérité qu'en redécouvrant sa dimension maritime.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU FINISTÈRE

J'ai pris connaissance avec intérêt du document qui appelle de ma part les remarques suivantes.

Vous soulignez la situation financière tendue des concessions portuaires de Cornouaille notamment, au regard des contraintes d'investissement auxquelles elles doivent faire face, malgré des efforts en termes de mutualisation des services et de développement de nouvelles offres portuaires.

Je vous précise à ce titre que les halles à marée sont soumises, à l'instar d'autres équipements de la filière agroalimentaire, à des mises aux normes réglementaires régulières (sanitaires et environnementales), qui nécessitent des investissements importants.

Le volume des débarquements ne peut être le seul élément pris en compte dans le cadre d'une réflexion stratégique sur le maillage territorial des équipements portuaires. En effet, la filière pêche se caractérise également par les activités de l'aval (mareyage notamment) qui contribuent au dynamisme de la filière.

En ce sens, si un objectif de rationalisation des investissements portuaires paraît légitime, il est également nécessaire de tenir compte du lien particulier qu'entretiennent les professionnels de la filière pêche avec leur territoire et de ses conséquences sur le niveau de gestion portuaire.

Par ailleurs, le projet de rapport ne cite pas les conséquences prévisibles du futur règlement portant politique commune de la pêche, pour ce qui concerne notamment la mise en œuvre d'un objectif « zéro rejet ». Dans cette hypothèse, la problématique du traitement de ces nouvelles quantités débarquées pourrait reposer la question du rôle des places portuaires et des acteurs de la valorisation.

Enfin, l'activité portuaire joue un rôle déterminant en termes d'attractivité du territoire, au plan touristique notamment, dont il faut tenir compte dans une réflexion globale sur la réorganisation des places portuaires.

Je note par ailleurs vos réflexions sur la répartition des rôles entre collectivités pour la gestion des ports de pêche. Plutôt que de parler de transfert de compétences, il me paraît plus important de parler de gouvernance partagée entre diverses collectivités.

L'analyse succincte dans le rapport du transfert des ports de Brest, Saint-Malo et Lorient, suite à la loi de 2004, n'est réalisée que pour les ports régionalisés et omet donc Concarneau, elle mériterait d'être complétée.

De plus, indiquer dans le rapport que la gouvernance régionale est encouragée par l'Union européenne est très ambigu et ne peut servir l'argumentation en faveur d'une éventuelle régionalisation des ports puisque la notion européenne de région ne peut être assimilée à celle, française, de collectivité territoriale régionale et pourrait tout aussi bien viser les départements ou d'autres autorités décentralisées. Les propositions actuellement en débat pour le prochain fonds européen dédié à la politique de la pêche et à la politique maritime intégrée mettent d'ailleurs en avant les stratégies de développement territorial au niveau de groupes d'actions infra régionaux.

Il n'est pas davantage démontré en quoi les stratégies portées par des propriétaires différents divergent, rendant impossible la définition d'une stratégie interportuaire régionale. Les choix de financement de projets par la Région Bretagne ne sont pas non plus présentés pour confirmer ou infirmer cette supposée divergence.

Enfin, la complexité évoquée des financements, manifeste dans les circuits d'instruction par l'Etat du FEP actuel au point de conduire à un risque de dégagement d'office, ne me semble pas avéré pour les financements apportés par les collectivités. Au contraire, comme le souligne le projet de rapport, la plupart des équipements d'envergure ne pourrait pas être concrétisée sans aide publique des collectivités, de l'Etat et de l'Union européenne.

Le Conseil général reste à votre disposition pour échanger sur l'avenir de la filière pêche et des places portuaires finistériennes, qui constituent un atout important de l'économie et du territoire départemental. A ce titre, je vous informe que le Département prévoit d'engager en 2013 une étude stratégique de développement des ports départementaux qui doit permettre d'optimiser le mode de gestion des ports en vue d'assurer le développement économique de la filière pêche et de l'ensemble des filières professionnelles qui s'y développent. Les conclusions de cette étude pourront, si vous le souhaitez, vous être adressées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU MORBIHAN

Il est patent aujourd'hui que le modèle économique mis en place par l'Etat est obsolète. La mise à la charge des concessionnaires de l'ensemble des investissements parce qu'il n'en avait pas lui-même les moyens, n'est pas viable.

Concernant le port de Lorient, il convient de rappeler l'état de délabrement général du port constaté en 2006. La société d'économie mixte concessionnaire était totalement exsangue avec des pertes cumulées entre 2001 et 2003 de près de 3,2 M€ et des avances consenties par ses actionnaires de 2,4 M€ en 2005, situation qui, objectivement, ne lui permettait pas d'assumer les investissements à sa charge.

Confier comme en l'espèce l'exploitation d'un service public industriel et commercial à une SEML exige, à minima, que l'activité soit financièrement équilibrée.

C'est donc bien la question même du montage en concession qui est à poser à l'autorité concédante.

Le projet de rapport conclut par le nécessaire renforcement du rôle de la région et soulève la complexité des cofinancements en s'appuyant sur l'exemple du port concerné en Morbihan, celui de Lorient.

Je souscris à cette orientation en observant que le projet de Loi de décentralisation peut être le moment opportun pour avancer dans ce sens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE (CCI) CÔTES D'ARMOR

Je vous informe n'avoir aucune observation particulière à formuler et vous donne mon accord pour que ce rapport, après que son texte définitif aura été adopté par la Cour, soit publié conformément aux articles L. 143-10 et R. 136-1 du code des juridictions financières.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE QUIMPER-CORNOUAILLE

Nous vous adressons par la présente nos remarques sur certains points de ce document.

Le premier concerne l'article A.3.b qui pose la question de la pérennité de la halle à marée de Loctudy. Il est vrai que le dernier plan de sortie de flotte a effectivement fortement impacté ce port. Cependant, la CCI considère que l'activité « pêche » reste significative avec 3 700 tonnes débarquées en majeure partie par 9 navires hauturiers, ce qui la place au 17ème rang national (sur 37). De plus, cette criée aux normes s'appuie sur un mareyage dynamique, dont les 12 entreprises représentent 8 % de la valeur commercialisée sous les criées de Cornouaille. Face aux difficultés citées, la CCI a renforcé les transferts et la mutualisation de personnel et de matériel avec Le Guilvinec. D'autre part, elle a poursuivi le développement de l'achat à distance (optimisation du système informatique) pour faciliter la vente, ainsi que la recherche de nouveaux apports (langoustines, coquillages, par exemple). De ce fait, il apparaît pour la CCI que l'ensemble des solutions d'accroissement ou de rationalisation de l'activité doivent être recherchées avant d'envisager toutes autres orientations.

Dans son article B.3.a, la Cour des comptes mentionne que l'équilibre financier des concessions bretonnes n'est obtenu que grâce à des subventions d'investissements et que cela traduit un effort public particulièrement important. Il est à noter que les travaux réalisés dans les ports de pêche portent majoritairement sur des équipements d'intérêt général au service de l'économie et de l'aménagement du territoire. Aussi, si l'accompagnement public est essentiel, il convient de le rapprocher du poids de l'activité économique concernée. En Cornouaille, l'ensemble de la filière (pêche, mareyage, transformation, réparation, services) représente près de 8 000 emplois et 500 entreprises, fortement liés aux activités portuaires. En conséquence, la CCI estime que l'enveloppe du Fonds Européen pour la Pêche (FEP) n'est pas suffisante pour accompagner les concessionnaires dans leurs efforts d'aménagement et ainsi faire face aux enjeux économiques ou aux mises aux normes nécessaires (environnementales, …). La dotation de la mesure « d'équipement des ports de pêche » du FEP, avec 7 millions d'€ pour la Bretagne sur la période 2007-2013, n'est certainement pas assez élevée au regard des activités induites. Ce budget avait notablement été réduit de 47 % par rapport à la génération précédente de fonds européens (IFOP). Cette répartition « défavorable » fait peser une charge plus lourde sur les gestionnaires des halles à marées et les collectivités territoriales concédantes.

Enfin, la deuxième partie aborde le sujet de la répartition des compétences entre collectivités. Pour sa part, la CCI Quimper Cornouaille tient à souligner la grande qualité des relations existantes avec son concédant, le Conseil général du Finistère. Il a en effet toujours accompagné financièrement l'ensemble des restructurations, rénovations et acquisitions d'équipements porté par le concessionnaire, avec un souci de cohérence régionale, la Cornouaille étant en effet la première place de pêche fraîche française.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE MORLAIX

Nous notons avec satisfaction que la criée de Roscoff est citée, tant pour sa croissance exemplaire que pour son dynamisme et la qualité du service apporté aux professionnels de la pêche.

Comme vous le soulignez, d'importants travaux d'extension ont été engagés pour répondre à une demande de débarque de plus en plus forte. Le montant des investissements correspond à un programme plus vaste qu'est la criée, intégrant l'activité commerce/ferries, mais surtout la construction d'un nouveau port de plaisance de 625 places sur la concession.

Un avenant financier, traitant des modalités de fin de concession (2023) et intégrant la reprise des capitaux restant dus sur les emprunts, le remboursement de l'avance faite par le Service général de la CCI de Morlaix est en cours de finalisation et devrait être entériné par les instances du Conseil Général du Finistère vers le mois de mars 2013.

Nous tenions à vous faire part de ces commentaires et vous félicitons pour la qualité de cette étude.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE SAINT-MALO FOUGÈRES

Ce projet de rapport n'appelle pas de remarques ou commentaires de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE (SEM) LORIENT-KEROMAN

Le projet de rapport intitulé « la gestion des ports de pêche en Bretagne n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU PORT DE PÊCHE DE LORIENT-KÉROMAN

Concernant le port de Lorient, son état de délabrement général, constaté en 2006, a conduit le département à s'associer avec la Région, propriétaire, et l'agglomération de Lorient, lieu d'implantation, pour créer en 2007 un syndicat mixte que j'ai l'honneur aujourd'hui de présider.

Cet état de délabrement, hérité du modèle économique mis en place par l'Etat, n'avait en effet pas permis à la société d'économie mixte concessionnaire d'assumer les investissements à sa charge. Les collectivités avaient donc décidé d'y suppléer, et je citerai le rapport que vient de produire la chambre régionale des comptes sur la gestion du syndicat mixte:« l'apport du syndicat mixte a été essentiel pour sauver le port ».

Néanmoins ce résultat n'a pas été acquis facilement, les relations du syndicat mixte avec le concessionnaire restent difficiles, ce dernier ayant été de fait dépossédé de ses prérogatives prévues dans sa concession, elle-même restée inchangée.

C'est donc bien la question même du montage en concession qui peut être posée aujourd'hui à la région, autorité concédante.

Le projet de rapport, s'appuyant notamment, d'une part sur la complexité des cofinancements avec l'exemple du port concerné en Morbihan, celui de Lorient, d'autre part sur le plan régional de développement des ports de pêche élaboré en 2009 par la région, conclut par « la nécessité de renforcer le rôle de la région ».

Je partage l'idée émise d'un transfert de compétence des départements vers la région qui a déjà en charge le développement économique des territoires. Les débats engagés sur une nouvelle Loi de décentralisation peuvent être mis à profit pour traiter ce dossier.

Chapitre IV

Deux plans d'aide sectoriels

1. Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées
2. Le plan d'aide à la presse écrite 2099-2011 : une occasion manquée de réforme

1

Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées

PRESENTATION

La vente au détail des tabacs relève de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) qui exerce ce monopole « par l'intermédiaire de débitants désignés comme ses préposés » (article 568 du code général des impôts). Ceux-ci sont liés à l'État par un contrat-type de gérance qui précise leurs obligations.

À côté de la rémunération de base de leurs activités qui s'opère sous forme d'une remise allouée par les fournisseurs de tabac, les débitants bénéficient d'aides multiples de la part de l'État, résultant de la superposition de plusieurs dispositifs, dont certains sont parfois anciens (contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débitants depuis 1963, subvention de sécurité créée en 1995).

Cette politique de soutien traditionnel a été renforcée avec la mise en place de trois contrats d'avenir à partir de 2004 (2004-2007, 2008-2011, 2012-2016) dont l'objet initial était de compenser la baisse de revenu éventuellement supportée par les débitants à la suite des fortes hausses du prix des cigarettes en 2002-2004, et de viabiliser le « réseau » en facilitant en particulier les activités de diversification afin de rendre les buralistes économiquement moins dépendants de la seule ressource tabac.

Le montant total du soutien, toutes aides confondues, s'est élevé à 2,6 Md€ entre le 1er janvier 2004 et fin 2011 (1,4 Md€ pour la période correspondant au premier contrat et 1,2 Md€ pour celle correspondant au deuxième), soit en moyenne un peu plus de 300 M€ par an.

La Cour dresse le bilan de ces dispositifs d'aide. Cet éclairage approfondit sur un aspect particulier l'évaluation des politiques de lutte contre le tabagisme qu'elle a entreprise à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale.

Il illustre clairement la double exigence générale régulièrement rappelée par la Cour s'agissant des dépenses d'intervention des administrations publiques :

- procéder régulièrement au réexamen du bien-fondé même du dispositif d'intervention une fois celui-ci mis en place ;

- cibler les interventions au plus juste afin d'éviter les effets d'aubaine et de limiter la dépense publique.

I - Le régime des débitants de tabac

A - Une profession réglementée

1 - Le monopole légal de la vente de détail du tabac

Le tabac a été depuis le XVIIème siècle la source d'importants revenus pour l'État qui en a maintenu à son profit, sous des formes diverses, le monopole depuis plus de trois siècles. Le monopole de la fabrication et de la commercialisation en gros, d'abord affermé par une ordonnance de Colbert en 1674, exploité à partir de 1810 en régie par l'État, et à partir de 1936, par le service d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), a pris fin au cours des années 1970 dans le cadre de la construction européenne.

Le marché français est désormais dominé par quatre fournisseurs : Philip Morris (40,5 % des parts de marché en 2011), Imperial Tobacco (26,6 %), Japan Tobacco International (16,4 %), et British American Tobacco (15,7 %). La distribution est assurée à 98 % par Altadis Distribution France (ADF), filiale d'Imperial Tobacco, mais dont les activités de distribution sont séparées de ses activités industrielles.

Le monopole de la vente au détail a en revanche été maintenu et relève de l'administration des douanes qui l'exerce à travers le réseau des 27 539 débitants de tabac présents au 31 décembre 2011.

Ce régime, qui assure un partage exclusif du produit de la vente de tabac entre un nombre limité de détaillants, est minoritaire en Europe. Le modèle des pays « à monopole d'État » correspond généralement aux pays « latins » (France, Espagne, Italie). Le tabac est vendu dans des points de vente spécifiques que tiennent des commerçants agréés. L'organisation administrative du réseau est très comparable dans ces trois États, avec une tutelle du ministère des finances.

Le modèle « libéral » est dominant partout ailleurs en Europe. Les acteurs sont beaucoup plus nombreux que dans le cas précédent puisqu'outre les grands fournisseurs internationaux, on compte des grossistes régionaux, par exemple en Allemagne. La vente au détail s'organise à travers plusieurs types de points de vente, de l'épicerie au supermarché en passant par le kiosque.

Le régime du monopole et la jurisprudence communautaire

Le régime du monopole d'État sur la vente au détail, qui semble de prime abord porter atteinte à la libre concurrence et à la liberté d'entreprendre, n'a pas été jugé contraire au droit européen par la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci n'a pas censuré le dispositif italien de commercialisation des tabacs, proche du système français (Cour de justice des Communautés européennes, 14 décembre 1995, affaire C-387/93, Banchero). Le juge communautaire a en effet estimé que les traités européens n'impliquent pas l'abolition des monopoles nationaux à caractère commercial et qu'ils imposent seulement un fonctionnement sans discrimination entre ressortissants des États membres du point de vue de leur approvisionnement et de leur débouché.

2 - Les débitants de tabac, des commerçants agréés par l'administration

a) Les différentes catégories de débitants et de revendeurs

La majeure partie des débitants gèrent des débits de tabac « ordinaires » qui ont pour fonction de vendre au détail des tabacs manufacturés dans tous les lieux autres que ceux réservés aux débits de tabac spéciaux.

Ces derniers, au nombre d'environ 400, sont situés sur le domaine public concédé aux entreprises de transport (gares, aéroports) ou dans des enceintes non accessibles au public (casernes et prisons).

Il existe une dernière catégorie d'acteurs, celle des « revendeurs ». Ceux-ci sont tenus de s'approvisionner exclusivement auprès du débit ordinaire permanent le plus proche (dit de « rattachement ») et ne peuvent vendre de tabac qu'aux clients ou usagers de leur établissement (débits de boissons, restaurants, stations-service, etc.) à titre de service complémentaire.

Sauf mention explicite, il n'est traité dans ces pages ni de la situation des débits de tabac spéciaux (qui ne relèvent pas des contrats d'avenir et qui ne bénéficient donc pas de la remise additionnelle ou de la remise compensatoire) ni de celle des revendeurs.

De façon générale, les débitants de tabac occupent une situation originale : ils exploitent un fonds de commerce ; ils exercent le plus souvent simultanément d'autres activités commerciales (presse, jeux, bar notamment) ; ils sont aussi, au titre de leur activité de vente de tabac, des « préposés » de la direction générale des douanes selon les termes de l'article 568 du code général des impôts. De leur qualité de préposés découlent notamment certaines conditions requises pour devenir gérant d'un débit de tabac : être de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, jouir de ses droits civiques et présenter des garanties d'honorabilité et de probité, ainsi que justifier de son aptitude physique.

b) Des obligations spécifiques

Pour des raisons qui relèvent à la fois de la sécurisation des recettes fiscales et des impératifs de santé publique, l'exercice de la profession de débitant de tabac est encadré.

Le débitant est lié à l'État par un contrat de gérance, dont le modèle est fixé par un arrêté du ministre chargé du budget. Le contrat est conclu pour une durée de trois ans, renouvelable par tacite reconduction.

Les obligations qui pèsent sur le débitant portent notamment sur l'approvisionnement du débit (auprès de fournisseurs agréés), les horaires d'ouverture, afin de garantir un approvisionnement régulier de la clientèle, et l'aménagement du local. L'installation des débits est également réglementée. L'implantation des débits de tabac ordinaires permanents est décidée par le directeur régional des douanes et droits indirects, après avis des organismes représentant dans le département concerné la profession des débitants de tabac.

Le directeur régional des douanes et droits indirects peut décider de résilier le contrat de gérance ou de ne pas le renouveler si le débitant ne respecte pas ses obligations. Cette faculté est rarement utilisée par l'administration qui a par ailleurs la possibilité d'infliger des avertissements et des amendes au plus égales à 8 000 €. De 2000 à 2011, selon la direction générale des douanes, 3 432 contrôles ont donné lieu à sanction, y compris financière, soit un peu moins de 300 par an en moyenne (1 % des débitants).

B - La rémunération des débitants

1 - Les activités tabac

Les débitants sont rémunérés par les fournisseurs agréés au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail du tabac, fixée par un arrêté du ministre du budget, et égale en 2012 à 9 % pour les cigares et les cigarillos, et 8,54 % pour les autres produits du tabac[345]. En pratique, les fournisseurs n'accordent aux débitants qu'une remise nette, de 7 % pour les cigares et 6,6 % pour les autres produits, déduction faite du précompte constitué des deux éléments suivants, directement versé à l'État :

- le droit de licence (1,84 % pour les cigares et cigarillos et 1,78 % du chiffre d'affaires pour les autres produits) dû par les débitants à l'État ;
- un prélèvement de 0,16 % du chiffre d'affaires représentatif de la cotisation des débitants à leur régime de retraite spécifique, le régime d'allocations viagères des gérants des débits de tabac (RAVGDT).

Le montant de cette remise nette, intégralement proportionnelle au chiffre d'affaires, s'est élevé en 2011 à 1 160 M€.

2 - D'autres activités majoritairement commissionnées

Les ventes de tabac représentent dans le chiffre d'affaires hors taxes des débitants un pourcentage moyen de 21,6 % pour les débits « humides » (cafés-tabacs) et de 30,6 % pour les « secs » (« tabacs » et « tabacs-presse »)[346]. La situation économique des débits ne se limite donc pas à la seule évolution de leur activité liée au tabac.

Les ventes des autres produits sont majoritairement commissionnées sous la forme d'un pourcentage sur le prix de vente : 5 % pour les produits de la Française des Jeux, entre 1,6 % et 1,9 % en fixe et 0,2 % en « variable sur objectifs » pour le PMU, 17 % en moyenne

[345] La décomposition du prix de vente d'un paquet de cigarettes est la suivante : la charge fiscale (TVA et droit de consommation) s'élève à 80,64 %, la part du fabricant à 10,82 % et celle du débitant à 8,54 %.

[346] Selon les données du CGA-BP-CHR (centre de gestion agréé « buralistes, presse, cafés-hôtels-restaurants ») pour 2010. Les activités de « téléphonie » représentent de l'ordre de 17 % du chiffre d'affaires moyen hors taxes des débits humides, et de 31 % de celui des débits secs. Les activités « bar et brasserie » représentent 43 % du chiffre d'affaires moyen des débits humides.

pour la presse, 4 % à 4,21 % pour les timbres postaux et 5 % sur les prêts à poster.

II - Les aides à la profession : des « contrats d'avenir » venus s'ajouter aux aides traditionnelles

Historiquement, les débitants bénéficient d'aides qui sont d'origines multiples et témoignent d'un soutien ancien des pouvoirs publics puisque certaines d'entre elles sont antérieures aux contrats d'avenir, bien qu'elles aient par la suite fréquemment été intégrées à ceux-ci.

Ces aides sont présentées et caractérisées ci-dessous. Une appréciation de leur impact pour la durée des deux contrats d'avenir (2004-2007 et 2008-2011) est également faite.

A - Des aides multiples, parfois antérieures aux contrats d'avenir

1 - Le régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT)

Les débitants relèvent, comme tous les commerçants, du régime social des indépendants (RSI), y compris pour la partie de leur activité liée au tabac, mais ils bénéficient aussi d'un régime de retraite supplémentaire avec le RAVGDT institué en 1963. Versée à près de 37 000 allocataires en 2011, l'allocation moyenne annuelle était de 2 125 €.

Son financement est assuré par l'État aux 2/3 et par une cotisation des gérants de débit à hauteur de 0,16 % de leur chiffre d'affaires sur les ventes de tabac. La contribution annuelle de l'État est de l'ordre de 56 M€ à l'heure actuelle.

Depuis 2006, l'assiette de cotisation est déplafonnée, les cotisations étant prélevées sur la totalité des remises brutes. La hausse des prix du tabac a donc pour effet mécanique d'accroître les versements de l'État qui représentent le double de ceux des cotisants[347].

[347] Article 2 du décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963 relatif au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (modifié).

Ce régime est démographiquement déséquilibré et comprenait, en 2010, 29 500 cotisants et 36 900 allocataires. Cette tendance devrait s'amplifier selon les projections démographiques de la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire délégué du régime, avec un ratio allocataires/cotisants, à l'heure actuelle de 1,2, qui serait de 2 en 2024 et 2,5 en 2033. Cette évolution pourrait à terme conduire à réviser à la hausse le taux de cotisation et représenter de ce fait une charge potentielle supplémentaire pour l'État dont la contribution a déjà augmenté sensiblement ces dernières années (de 45,5 M€ en 2004 à 56,2 M€ en 2011, soit une progression de 24 %). Si la nécessité d'augmenter le taux de cotisation était avérée, il appartiendrait de revoir la clé de répartition du financement entre l'État et les débitants, actuellement particulièrement favorable à ces derniers.

2 - Le complément de remise

Le « complément de remise » est une exonération partielle du droit de licence, qui emprunte des circuits pour le moins complexes : sur le droit de licence dû par les débitants et « précompté » par les fournisseurs, l'État rembourse la part correspondant à ce complément sous la forme de crédits budgétaires. Ce dispositif est antérieur au premier contrat, et celui-ci a porté le plafond d'exonération de 129 500 € à 152 500 € de chiffre d'affaires ; le second contrat l'a établi à 157 650 €. En 2011, cette dépense s'est élevée à 71,1 M€.

3 - La subvention de sécurité

La subvention de sécurité a été créée en 1995, à la suite d'une annonce du ministre chargé du budget lors du congrès national des débitants de tabac en 1994. Elle est accordée soit pour financer un audit de sécurité du débit, soit pour acquérir des matériels et des équipements destinés à la sécurisation du local. Son montant était plafonné à 10 000 € par bénéficiaire durant les deux premiers contrats. Son coût budgétaire s'est élevé à 9,9 M€ en 2011.

B - Des contrats destinés prioritairement à compenser les pertes de rémunération anticipées

1 - Des « contrats » prévoyant des engagements uniquement à la charge de l'État

Le premier contrat d'avenir (2004-2007) a été signé le 18 décembre 2003 entre, d'une part, les ministres chargés du budget et

des petites et moyennes entreprises et, d'autre part, le président de la confédération nationale des débitants de tabac de France. Il s'inscrivait dans un contexte de fort relèvement des barèmes fiscaux appliqués au tabac, en lien avec le Plan cancer. Au total, les prix ont ainsi progressé de l'ordre de 40 % entre janvier 2002 et janvier 2004. Cette hausse contraste avec la situation des années 1970-1980 au cours desquelles le prix relatif du tabac avait baissé, mais elle avait été précédée par un premier relèvement des prix à partir des années 1990. Elle marque donc une inflexion supplémentaire dans un mouvement engagé auparavant.

Le contrat, conclu pour 4 ans, en faveur des seuls débitants ordinaires, poursuivait un double objectif.

Il s'agissait, en premier lieu, de compenser les pertes de rémunération que l'on présumait devoir résulter de la baisse des achats sur le marché réglementé, à la suite de la hausse des prix décidée par les pouvoirs publics. Comme l'indiquait le contrat, les aides devaient « permettre à la profession de traverser une période difficile », et revêtaient donc un caractère transitoire. Elles portaient uniquement sur les recettes directement liées au tabac, et n'intégraient pas l'impact, d'ailleurs difficile à évaluer, que la hausse du tabac pouvait avoir sur les consommations habituellement associées au fait de fumer (boissons, jeux). Ce choix était cohérent avec le « statut » de « préposé de l'administration » des débitants qui porte sur la seule vente des tabacs, les autres activités présentant un caractère commercial ordinaire. Par ces mesures, l'administration entendait maintenir un réseau cohérent de points de vente sur tout le territoire afin de lutter efficacement contre le développement des trafics illicites.

En second lieu le contrat ambitionnait de favoriser le développement « de nouvelles perspectives d'activité » destinées à relayer les recettes en perte de vitesse liées au tabac.

Un deuxième (2008-2011), puis un troisième (2012-2016) contrats ont ensuite été mis en œuvre, ce dernier pour une période de cinq ans. En réalité, ils n'ont de contrats que le nom. Simple formalisation politique d'engagements, ils ne sont juridiquement pas contraignants ; la totalité de ces engagements pesait sur l'État seul lors des deux premiers contrats. Dans le troisième contrat en cours, certains ont été inscrits à la charge des débitants. Il ne s'agit toutefois que d'une évolution de pure forme : les engagements, consistant pour les débitants à « participer à l'application de la politique de santé publique décidée par l'État », ne sont rien d'autre que le respect des dispositions légales, en matière d'interdiction de vente aux mineurs notamment.

2 - Des aides universelles dégressives : complément de remise et remise additionnelle

Les aides universelles correspondent au complément de remise (déjà évoqué, qui s'est élevé à 71,1 M€ en 2011[348]) et à la remise additionnelle : bénéficiant à tous les buralistes, elles sont par ailleurs plafonnées et bénéficient de ce fait proportionnellement plus aux débitants présentant un faible chiffre d'affaires. Ces aides ont en moyenne représenté des montants trois fois supérieurs aux aides ciblées (remise compensatoire, indemnité de fin d'activité et subvention de sécurité). Ainsi les premières se sont-elles élevées à 153 M€ et les secondes à 44 M€ en 2011.

La remise additionnelle est une subvention versée par l'État, assise sur la valeur toutes taxes comprises des livraisons de tabacs manufacturés au débitant effectuées le mois précédent. Elle vient s'ajouter à la remise nette de base versée par les fabricants. Dans le premier contrat, elle correspondait à 2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires annuel et à 0,7 % sur la tranche située entre 152 501 et 300 000 €. Le deuxième contrat a engagé la réduction de son taux (2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires en 2010). Le coût de la remise additionnelle a été, pour l'État, de 75,6 M€ en 2011.

3 - Les aides « ciblées »

a) La remise compensatoire, ciblée mais non plafonnée

La remise compensatoire a vocation à prendre en compte la situation particulière du débitant puisqu'elle est attribuée en cas de baisse du chiffre d'affaires. De toutes les aides elle est donc celle qui répondait le mieux à l'objectif visé à l'origine par les contrats d'avenir. Son coût n'en a pas moins été inférieur de moitié, en moyenne, à celui de la remise additionnelle ou du complément de remise (ainsi, 30,1 M€ en 2011).

[348] S'y ajoute la prime forfaitaire de service public, présentée par la direction générale des douanes et droits indirects comme une fraction de la remise additionnelle (elle s'élevait jusqu'en 2011 à 1 000 € pour les débits dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 000 € et à 500 € pour ceux compris entre 300 000 € et 1 M€ de chiffre d'affaires). Son montant s'est élevé à 6,2 M€ en 2011.

Le mécanisme de la remise compensatoire

La remise compensatoire vise à compenser la baisse de la remise nette annuelle consécutive au recul du chiffre d'affaires d'au moins 5 %. Jusqu'en 2012, elle n'était pas plafonnée.

Les taux de compensation se calculent par rapport à une année de référence (2002 en général[349]) et varient en fonction de la perte de la remise nette. Le taux en vigueur sous le deuxième contrat d'avenir (2008 – 2011) étaient les suivants : compensation de 50 % de la perte de remise nette pour une baisse du chiffre d'affaires comprise entre 5 % et 10 % ; de 70 % pour une baise comprise entre 10 % et 25 % ; de 80 % pour une baisse du chiffre d'affaires supérieure à 25 %. Le taux de compensation était porté à 90 % pour les départements les plus touchés par la concurrence avec les États limitrophes où les prix du tabac sont inférieurs à ceux pratiqués en France, et dont la liste est fixée tous les ans par un arrêté.

b) L'indemnité de fin d'activité (IFA)

L'indemnité de fin d'activité (IFA), égale à trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, est versée aux débitants des départements frontaliers ou assimilés qui souhaitent cesser leur activité car la viabilité de leur point de vente ne leur semble plus assurée. Elle a été étendue aux petits débits des zones rurales (« IFA rurale »), à compter du 1er juillet 2007, dans la limite de 200 dossiers par an, selon des critères géographiques, de revenus et d'âge.

Ce dispositif a rencontré un succès relatif : l'IFA « classique » a concerné, entre 2004 et 2011, 738 buralistes et le contingent de 160 bénéficiaires prévu chaque année par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) n'a plus été saturé depuis 2006. L'IFA rurale a été accordée à 107 débitants entre 2007 et 2011, avec une indemnité moyenne située entre 7 500 € et 9 500 € selon les années. Le coût global a été de 3,9 M€ en 2011.

C - Un effort total de 2,6 Md€ sur 8 ans

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des aides versées aux débitants, conformément à la répartition entre contrats d'avenir et dispositifs antérieurs faite dans les projets annuels de performances (PAP) du programme budgétaire 302 Facilitation et sécurisation des échanges

[349] L'année de référence est 2002 pour les débits existant au 31 décembre 2001. Pour les débits implantés postérieurement, l'année de référence est la première année complète d'exercice suivant celle de signature du contrat de gérance.

(mission Gestion des finances publiques et ressources humaines) qui porte les crédits afférents à ces dépenses.

Tableau n° 1 : les aides directes et indirectes de l'État (2004-2011) en M€

Dispositifs	Premier contrat (2004-2007)	Deuxième contrat d'avenir (2008-2011)	Total
Remise additionnelle	429,4	341,5	770,9
Remise compensatoire	219,9	154,3	374,2
Indemnité de fin d'activité (IFA)	31,8	18,3	50,1
Prime forfaitaire de service public	0	12,9	12,9
Total "contrat d'avenir" (1)	**681,1**	**527**	**1 208**
Complément de remise	386,7	287,9	674,6
Sécurisation des débits de tabac	76,7	37,3	114,1
Contribution au régime de retraite supplémentaire[350]	273,6	302,3	576
Crédit d'impôt modernisation des débits[351]	1	11	12
Total hors contrat d'avenir (2)	**738,1**	**638,5**	**1 376,6**
Total général (1) + (2)	**1 419,2**	**1 165,5**	**2 584,6**
Pour mémoire : Remise nette	***3 634,1***	***4 206,8***	***7 840,9***

Source : Cour des comptes, d'après données de la direction générale des douanes et des droits indirects (en droits constatés).

Le coût budgétaire total des deux premiers contrats d'avenir s'est élevé à 1,2 Md€. Les concours hors contrats d'avenir ont représenté un montant supérieur (1,4 Md€) à ceux classées officiellement par la direction générale des douanes (dans les projets annuels de performances) dans le périmètre des contrats.

[350] Ce chiffre comprend la contribution des débitants au RAVGDT (un-tiers de la contribution totale).

[351] Un crédit d'impôt a été mis en œuvre à partir de 2007 jusqu'à la fin 2011. Il était égal à 25 % des dépenses portant sur la rénovation des linéaires et des vitrines ou l'acquisition de terminaux informatiques dans la limite de 10 000 € HT.

Les diverses contributions ont représenté un montant qui est passé de 39 % (au cours du premier contrat) à 28 % (au cours du deuxième contrat) de la remise nette versée par les fournisseurs aux débitants. Cette évolution s'explique par la réduction des aides budgétaires engagée lors du deuxième contrat (diminution du taux de la remise additionnelle[352]) tandis que, concomitamment, le taux de la remise nette passait progressivement de 6 % en 2007 à 6,5 % en 2011. Cette hausse de la rémunération de base, proportionnelle au chiffre d'affaires et sans plafonnement, a bénéficié à tous les débitants, quelle que soit leur situation économique et représenté un effort global cumulé de 200 M€ au cours du deuxième contrat.

III - Des aides très peu ciblées, maintenues en dépit d'un contexte favorable à la majorité des débitants

Les contrats d'avenir ont été reconduits depuis 2004 alors même que les ventes de tabac ont fortement augmenté en valeur, bénéficiant ainsi à la majorité des débitants. Une minorité s'est toutefois trouvée en difficulté, en particulier dans les zones frontalières. Confrontée à cette diversité de situations, l'administration a répondu par la mise en œuvre d'un dispositif coûteux, majoritairement constitué d'aides qui bénéficiaient à la totalité des débitants, générant de ce fait d'importants effets d'aubaine. Une approche indifférenciée vis-à-vis de l'ensemble des buralistes a donc été privilégiée au détriment d'un ciblage de l'effort public en faveur des débitants en réelle difficulté. Les efforts déployés ensuite pour réorienter les mécanismes d'aide n'ont eu que des résultats très partiels.

A - Des anticipations pessimistes démenties pour la majorité des débitants

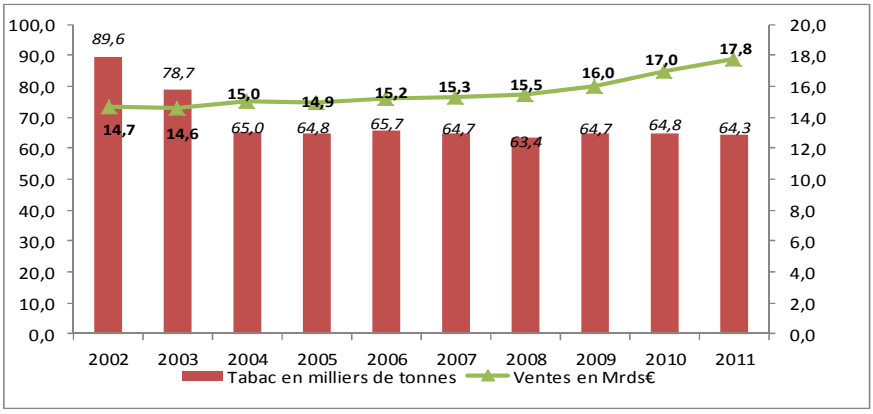
1 - Une progression spontanée du chiffre d'affaires tabac moyen des débitants

Déjouant les anticipations pessimistes qui avaient présidé à la signature du premier contrat d'avenir, les ventes TTC de tabac, après un

[352] Le taux de la remise nette sur la tranche de chiffre d'affaires comprise entre 152 500 € et 300 000 €, qui était de 0,7 % entre 2004 et 2007, est ramené à 0,5 % en 2009 puis à rien en 2010.

léger recul en 2003 puis 2005, ont progressé en valeur de + 21 % entre 2002 et 2011 dans le réseau légal et national, passant de 14,7 Md€ à 17,8 Md€ ; en volume, les ventes ont reculé de 30 %, passant de 90 000 tonnes à environ 65 000 tonnes entre 2000 et 2004 et se stabilisant ensuite (cf. tableau ci-dessous). Le prix moyen du paquet de cigarettes le plus vendu est, quant à lui, passé de 3,60 € à 6,20 €, soit une augmentation de 72 % sur la période.

Graphique n° 1 : les ventes de tabac (2002-2011)



Source : Cour des comptes (d'après données direction générale des douanes et droits indirects).

De ce fait et compte tenu de la diminution du nombre de débits au cours de la période (-16 %), le chiffre d'affaires moyen des débitants lié au tabac a progressé en euros courants de + 44,1 % entre 2002 et 2011.

Tableau n° 2 : chiffre d'affaires moyen des débitants de tabac*

(en euros / débitant)	2002	2007	2011	Evol. 2002-2007	Evol. 2007-2011	Evol. 2002-2011
Chiffre d'affaires tabac en M€	14 691 M€	15 304 M€	17 751 M€	+ 4,2 %	+ 16,0 %	+ 20,8 %
Chiffre d'affaires moyen (tabac)	447 238 €	516 753 €	644 610 €	+ 15,5 %	+ 24,7 %	+ 44,1 %
Nombre de débits de tabac	32 850	29 616	27 539	-9,8 %	-7 %	-16,2 %

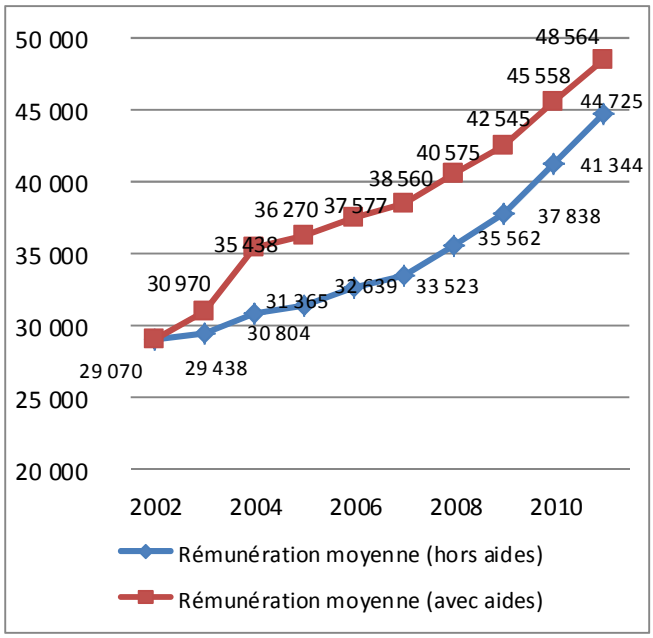
Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

** Il s'agit du seul chiffre d'affaires lié à la vente de tabac.*

2 - Une amplification de la progression de la rémunération moyenne

La rémunération moyenne des débitants (calculée par application du taux de la remise nette au chiffre d'affaires) a connu une progression encore plus forte que le chiffre d'affaires. Hors aides budgétaires de l'État, elle a progressé de 53,9 % entre 2002 et 2011, passant de 29 070 € à 44 725 €. Deux effets se sont combinés pour produire ce résultat : la hausse du chiffre d'affaires moyen et l'élévation du taux de la remise nette passée de 6 % à 6,5 %.

Graphique n° 2 : rémunération moyenne liée au tabac (avec et sans aides État), en euros courants



Source : Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Les aides ont augmenté la rémunération moyenne de 13 points (+ 67,1 %), la faisant passer de 29 070 € en 2002 à 48 564 € en 2011. Pour cette dernière année, elles procurent un gain moyen supplémentaire de près de 4 000 € par débitant (soit près de 9 % de plus que la rémunération hors aides).

En tenant compte de l'inflation sur la période (près de 20 %), les recettes des débitants de tabac en termes réels ont donc augmenté de façon soutenue (de l'ordre de 4 % par an).

Le soutien apporté par les contrats d'avenir a donc amplifié une tendance spontanément « haussière ».

3 - Un réseau fragilisé seulement dans quelques zones géographiquement circonscrites

Au-delà de ces évolutions moyennes, la situation des débitants offre d'importants contrastes. Ainsi, hors aides, 18 départements ont vu la rémunération moyenne des débitants reculer entre 2002 et 2004 : cinq pour lesquels la baisse a été supérieure à 20 % (Bas-Rhin, Moselle, Nord, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales), un où elle a été comprise entre 15 % et 20 % (Ardennes), quatre départements entre 10 % et 15 % (Landes, Meurthe-et-Moselle, Haut-Rhin, Pas-de-Calais), et huit entre 0 et 10 %. Ce nombre n'a pas cessé de se réduire ensuite : par rapport à 2002, huit départements étaient en baisse en 2007, trois en 2009 puis deux en 2010 et en 2011 (Pas-de-Calais et Nord), avec une rémunération moyenne en euros courants respectivement inférieure à - 1 % et à - 7 % du niveau de 2002.

Si ces baisses de rémunération ont pu avoir pour conséquence la fermeture de certains débits, la tendance à la diminution des points de vente n'est pas en soi nouvelle : l'on comptait 50 000 débits en 1965, et il n'en restait plus que 33 000 au début des années 2000. Ce mouvement de fond a été amplifié par la baisse des volumes de tabac acheté. Alors que la diminution du nombre de débits était de l'ordre de 1,1 % par an entre 1990 et 2000, ce chiffre passe à 1,8 % entre 2002 et 2011.

Les fermetures de débits se sont concentrées sur certaines zones frontalières (Nord, Nord-Est, frontière pyrénéenne), mais non sur la totalité d'entre elles, ce qui illustre la grande diversité des situations. Le facteur déterminant pour expliquer les fortes baisses intervenues dans ces départements est le différentiel de prix pratiqué entre la France et les États voisins. Au sein même de ces départements, les situations sont toutefois loin d'être homogènes, selon, notamment, la plus ou moins grande proximité avec la frontière.

C'est dans ces départements frontaliers que les bénéficiaires de la remise compensatoire – aide mise en place en 2004 afin de compenser partiellement la baisse de rémunération pour les débitants ayant enregistré une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure ou égale à 5 % – sont les plus nombreux : en 2011, ils représentaient par exemple 72 % des débitants dans le Nord, 65 % en Moselle, 61 % dans les Ardennes, et 55 % dans le Pas-de-Calais.

Par ailleurs, on constate un fort repli du nombre des points de vente dans certains départements ruraux entre 2002 et 2011 : par

exemple, Creuse et Haute-Saône (- 34 %), Cantal (- 30 %), Haute-Marne (- 27 %), Yonne (- 25 %). Cette évolution s'explique probablement moins par le développement des achats en dehors du réseau que par le moindre dynamisme économique et démographique de ces départements. C'est désormais dans ces zones rurales que se concentre une part significative des fermetures de débit, mais il s'agit là de la poursuite ou de l'accélération de tendances anciennes.

B - Des effets d'aubaine massifs

1 - Une remise additionnelle bénéficiant massivement à des débitants dont le chiffre d'affaires n'a pas diminué

Comme le montre le tableau ci-dessous, en 2005, année qui a suivi la mise en place du contrat d'avenir, sur les 32 369 débitants recensés par la DGDDI déjà présents en 2002, 4 920 avaient vu leur chiffre d'affaires lié au tabac diminuer par rapport à 2002 dans une proportion comprise entre 0 % et -10 % ; 4 744 dans une proportion comprise entre -10 % et -25 %, et 4 650 avaient enregistré une baisse supérieure à 25 %. En revanche, 56 % (18 055) n'avaient pas vu leur chiffre d'affaires diminuer. Ils ont toutefois bénéficié de la remise additionnelle. Cette proportion n'a par la suite pas cessé de s'amplifier (73 % en 2011).

Tableau n° 3 : débitants bénéficiaires de la remise additionnelle

Baisse de chiffre d'affaires (CA) par rapport à 2002 (%)	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Pas de baisse	18 055	18 668	18 516	18 282	18 929	19 859	20 431
Baisse du CA entre 0 et 10 %	4 920	4 396	3 957	3 381	2 764	2 235	1850
Baisse du CA entre 10 et 25 %	4 744	4 332	4 125	3 682	3 150	2 498	2 186
Baisse du CA de plus de 25 %	4 650	4 522	4 545	4 642	4 326	3 918	3 549
Part de bénéficiaires sans baisse de CA par rapport à 2002	*56 %*	*58 %*	*59 %*	*61 %*	*65 %*	*70 %*	*73 %*

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

La lecture de ce tableau appelle deux précisions. D'une part, il ne prend pas en compte l'inflation (qui a été de l'ordre de 20 % entre 2002 et 2011). Ainsi, certains débitants dont le chiffre d'affaires est décrit comme

stable dans le tableau ont en réalité enregistré une baisse réelle de 20 %. D'autre part, les données de la direction générale des douanes s'apprécient par rapport à l'évolution du chiffre d'affaires, référence de base introduite dans les contrats d'avenir pour déterminer le calcul des aides compensatoires notamment. Or, compte tenu de la hausse du taux de rémunération nette, et pour un même chiffre d'affaires, la rémunération du débitant a augmenté. Parmi les bénéficiaires de la remise additionnelle dont le chiffre d'affaires nominal a baissé, certains ont donc vu leur rémunération croître.

Au total, l'évolution constatée fait apparaître que les effets d'aubaine générés par le dispositif ont revêtu un caractère massif.

2 - La remise compensatoire, ciblée mais non plafonnée

La remise compensatoire constitue une aide plus individualisée car elle n'est versée qu'aux débitants dont le chiffre d'affaires tabac est en recul par rapport à son niveau de 2002. Toutefois, jusqu'en 2012, son montant n'était pas plafonné, ce qui a pu donner lieu à des situations pour le moins contestables, quoique régulières au regard du dispositif mis en place : un débitant, qui réalisait un chiffre d'affaires de 25 M€ en 2002, a ainsi perçu 640 000 € de remise compensatoire en 2011 (et près de 4 M€ entre 2005 et 2011) et huit autres ont bénéficié de plus de 100 000 €. Un tel dispositif, qui désincite à diversifier ses activités, a pu s'apparenter pour certains buralistes à une véritable rente de situation. L'introduction d'un mécanisme dégressif en fonction du chiffre d'affaires ou à partir d'une certaine durée aurait au contraire permis de réduire la fréquence de ce type de situations.

La compensation ne tenait pas non plus compte (et ne tient toujours pas compte) de l'importance du chiffre d'affaires réalisé, alors même que l'on peut pourtant penser que de « gros » débitants disposent d'une surface financière suffisamment importante pour absorber une diminution de leurs ressources liées au tabac. Le nombre de débitants réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 M€ et bénéficiaires de la remise compensatoire, même resté relativement réduit (entre 500 et 600 débits en 2005-2007, 304 en 2010 et 228 en 2011), n'est cependant pas négligeable. Ces éléments (absence de plafonnement de l'aide versée, non prise en compte de l'importance du chiffre d'affaires) expliquent le phénomène de concentration des aides sur une partie des bénéficiaires. Ainsi, en 2005, 1 % des principaux bénéficiaires de la remise compensatoire ont été destinataires de 11 % des crédits, et 10 % des plus gros bénéficiaires l'ont été de 44 %. En 2011, ces proportions étaient respectivement de 15 % et 49 %.

En outre, le critère même du chiffre d'affaires est contestable car, comme cela a été indiqué ci-dessus, l'élément déterminant pour apprécier la situation économique d'un débitant est sa rémunération, calculée à partir de l'application au chiffre d'affaires d'un taux de remise nette qui n'a cessé d'augmenter depuis le deuxième contrat d'avenir.

Ainsi, ce dispositif ciblé, le plus proche des objectifs initiaux visés dans les contrats, s'est révélé peu adapté. Il a contribué à accroître la rémunération de certains débitants dont le chiffre d'affaires était important, pour lesquels cette aide était la moins justifiée.

3 - Une concentration accrue du réseau

L'importance relative et absolue des moyens et petits débitants n'a cessé de décroître depuis près de dix ans. Les débits dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152 500 € ont ainsi vu leur nombre baisser de 43 % entre 2002 et 2011, passant de 9 440 à 5 425, et ils ne représentent plus que 19 % du nombre total de débits contre 29 % huit ans plus tôt. Quoique moins accusée, cette tendance se retrouve pour les autres catégories de débit dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 M€. Seule la catégorie située au-delà du seuil du million d'euros de chiffre d'affaires enregistre une forte progression (+ 78 %) tandis que sa part relative passe de 9 à 20 % (3 118 débits en 2002, 5 550 en 2011).

Cette situation relève probablement en partie de mouvements structurels qu'il faut rattacher aux dynamiques démographiques et à l'évolution des modes de consommation. Toutefois, il est également patent que les contrats d'avenir qui s'étaient notamment fixés comme objectif de soutenir les petits débitants et de préserver le maillage territorial du réseau des débitants, ne l'ont pas enrayée. Le caractère « universel » d'une majorité des aides versées et l'absence de plafonnement de la compensation de remise ont même contribué à amplifier cette dynamique.

Au total, au moment où le premier plan d'avenir était conçu, il était certes impossible d'apprécier quelle serait la proportion de buralistes dont le chiffre d'affaires serait en baisse significative. Pour autant, il était tout à fait possible, et il aurait été logique, par mesure de précaution, d'introduire une disposition, dès 2004, permettant d'exclure du bénéfice de la remise additionnelle les débitants dont le revenu demeurerait stable ou serait en progression afin de limiter de possibles effets d'aubaine. Il est paradoxal que l'État n'ait pas réformé rapidement un dispositif qu'il avait lui-même créé.

La direction générale des douanes a certes engagé un repli très progressif des subventions à partir du deuxième contrat, mais le coût en

est demeuré élevé (près de 530 M€ entre 2008 et 2011 pour les seuls dispositifs comptabilisés par la direction générale des douanes et des droits indirects comme faisant partie des contrats).

Surtout, le repli des subventions s'est accompagné sur la même période d'une augmentation significative de la rémunération des débitants via le relèvement continu de la remise nette. Ce relèvement est lui-même discutable dans la mesure où la hausse du prix du tabac augmentait mécaniquement à volume donné la rémunération du débitant et que cette situation aurait dû, à l'inverse, conduire l'État à réfléchir à une réforme des modalités de rémunération en introduisant, comme cela existe d'ailleurs dans d'autres professions, une forme de dégressivité de la rémunération en fonction du prix.

Les pouvoirs publics ont au contraire prolongé le dispositif des contrats d'avenir sans justification pertinente et sans procéder à son évaluation rigoureuse.

IV - Le contrat en cours (2012-2016) : une rupture plus apparente que réelle

Le troisième contrat d'avenir (2012-2016) se distingue des deux précédents par la volonté affichée de concentrer les aides vers les débitants les plus fragiles et de réduire significativement le montant des subventions budgétaires.

En réalité, sous cette apparente rupture, les mécanismes à l'œuvre dans le deuxième contrat sont perpétués. Le maintien même d'un contrat est critiquable car aucune des conditions ou hypothèses qui avaient un moment paru en justifier l'existence ne subsistent plus. En outre, signé pour cinq ans (2012-2016), et non plus quatre ans, le contrat est censé apporter une meilleure visibilité aux débitants, mais ce calendrier conduit surtout à ouvrir de nouvelles discussions à la veille d'échéances électorales majeures en 2017.

L'économie du dispositif conjugue une baisse des aides directes de l'État et un nouveau relèvement du taux de la remise nette qui devrait passer de 6,5 % à 6,9 %, de façon comparable à ce qui avait déjà été mis en œuvre lors du deuxième contrat. Les efforts supplémentaires réalisés en faveur des débitants devraient de ce fait représenter un volume inchangé et, compte tenu du caractère proportionnel de la remise nette par rapport au chiffre d'affaires, bénéficier de façon accrue aux débitants aisés.

A - Une réduction progressive des aides budgétaires

1 - L'extinction progressive de la remise additionnelle

Depuis le 1er janvier 2012, le taux de la remise additionnelle a été ramené à 1,6 % et la valeur des livraisons prises en compte pour le calcul de la remise additionnelle est désormais plafonnée à 130 000 € par débit et par année civile soit un maximum de 2 080 € par an. Un taux dégressif est prévu pour la durée du troisième contrat jusqu'à extinction de l'aide en 2017.

2 - Le plafonnement de la remise compensatoire et des conditions d'éligibilité plus restrictives

La remise compensatoire est désormais plafonnée à 50 000 € par débit, ce qui constitue un indéniable progrès par rapport à la situation antérieure. Elle sera attribuée à terme aux seuls buralistes dont le débit est implanté dans un département frontalier ou en difficulté, soit environ 2 000 contre 6 000 actuellement[353]. C'est seulement à partir d'une diminution du chiffre d'affaires de 10 % (et non plus 5 %) que jouera la compensation (70 % pour une diminution comprise entre 10 et 25 %, 80 % pour une diminution supérieure à 25 %). Pour les buralistes situés en-dehors des départements frontaliers ou en difficulté, le dispositif de remise compensatoire sera progressivement mis en extinction entre 2012 et 2014.

Les modalités de versement de cette aide, effectuée auparavant sous la forme d'acomptes, ont été modifiées par l'article 12 du décret du 30 décembre 2011 qui prévoit désormais que « la remise compensatoire due au titre d'une année est liquidée et payée au cours du premier trimestre de l'année suivante ». À la demande de la confédération nationale des buralistes qui s'inquiétait des difficultés de trésorerie susceptibles de survenir chez certains débitants, la direction générale des douanes a méconnu ces dispositions et procédé, sous couvert de deux « approuvés ministériels », à des versements en avril et septembre 2012. Il importe que cette situation soit régularisée.

3 - Un effort en faveur de la modernisation du réseau

Les crédits budgétaires sont en revanche accrus pour un certain nombre de mesures destinées à moderniser le réseau. Cette progression

[353] Il s'agit des départements dont le montant annuel des livraisons de tabacs manufacturés est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002.

est toutefois de moindre ampleur que les économies réalisées grâce à la réduction des subventions versées au titre de la remise additionnelle et de la remise compensatoire.

Une prime de service public de proximité (PSPP) sera ainsi mise en œuvre au premier trimestre 2013 au titre de l'année 2012. Destinée « à encourager la diversification des activités des buralistes, en privilégiant notamment les partenariats avec les différents services de l'État et des collectivités territoriales »[354], elle remplace la prime de service public antérieure. Comme cette dernière, elle est limitée aux débits dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 300 000 € mais elle est en principe soumise à des conditions plus restrictives d'éligibilité. D'une part, son montant est modulé en fonction de la taille de la commune (1 000 ou 1 500 €). D'autre part, son versement est subordonné à la fourniture aux usagers de « services ». La notion en est particulièrement extensive puisque les jeux de grattage, de loterie ou de paris sportifs ou hippiques y sont intégrés.

L'indemnité de fin d'activité est, par ailleurs, renforcée et le plafond de la subvention de sécurité passe de 10 000 € à 15 000 €, ces deux dispositifs générant un surcoût de 15 M€ sur 5 ans[355].

Enfin, une insistance renouvelée est portée sur la nécessité de diversifier les activités des débitants. Deux impératifs se combinent à cet égard : le souci pragmatique de dégager de nouvelles ressources venant éventuellement se substituer aux revenus en déclin du tabac ; et celui de maintenir un réseau de proximité, en particulier dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

B - Des concours globalement maintenus, bénéficiant aux débitants les plus aisés

1 - Une progression parallèle du taux de la remise nette pendant la durée du contrat

Par rapport à la reconduction à l'identique du contrat précédent, l'économie pour l'État, en termes de crédits budgétaires, devrait être de l'ordre de 250 M€ en cumulé sur 5 ans.

[354] Décret n° 2012-1163 du 17 octobre 2012 portant création d'une prime de service public de proximité en faveur des débitants de tabac.

[355] L'indemnité de fin d'activité (IFA) devrait coûter 23,5 M€ et la subvention de sécurité 55 M€ contre respectivement 18,3 M€ et 45 M€ si le dispositif en vigueur sous le deuxième contrat avait été maintenu.

Au plan économique toutefois, la réduction du soutien financier de l'État devrait être intégralement compensée par la progression du taux de la remise nette. Celui-ci devrait passer de 6,5 % en 2011 à 6,9 % en 2016, à raison de + 0,1 point par an en 2012-2014, puis de + 0,05 point par an en 2015-2016. Sous l'hypothèse d'une progression du chiffre d'affaires total sur le marché du tabac de 4 % l'an, qui correspond aux évolutions constatées les années précédentes, cette hausse se traduirait par un gain pour les débitants de l'ordre de 260 M€, compensant ainsi la réduction des subventions.

2 - Le résultat : des concours économiques à la profession globalement inchangés et bénéficiant davantage aux débitants aisés

Si l'effort consenti par la collectivité en faveur des débitants de tabac passera moins à l'avenir par le versement d'aides budgétaires, il restera globalement du même ordre que dans les contrats précédents. Il affectera bien les finances publiques puisqu'en consentant une hausse de la remise nette, supportée par les fabricants, l'État s'est privé, à marge inchangée pour ces derniers, de la possibilité de prélever des recettes fiscales supplémentaires.

En outre le dispositif est encore moins ciblé qu'auparavant.

Selon les calculs de la Cour, un débitant disposant d'un chiffre d'affaires de 100 000 € en 2011 et bénéficiant d'une rémunération nette de 9 500 € verra, en 2016, sous l'hypothèse (qui est celle de la direction générale des douanes et droits indirects) d'une croissance du chiffre d'affaires de 4 % par an, sa rémunération s'établir au mieux à 10 138 € (+ 7 % par rapport à 2011) s'il bénéficie d'une prime de service public de proximité de 1 500 €.

Par comparaison, un débitant dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 1 M€ en 2011 verra sous cette même hypothèse de croissance de son chiffre d'affaires (+ 4 %) sa rémunération passer de 68 050 € à 84 209 € (+ 24 %)[356].

Si le dispositif en vigueur en 2011 avait été maintenu, la rémunération du premier débitant aurait été en 2016 de 11 342 € (+ 19 % par rapport à 2011) et celle du second de 82 793 € (+ 22 %).

[356] Il n'est pas fait l'hypothèse ici que les débitants bénéficient de la remise compensatoire.

L'augmentation du taux de remise nette, rémunération non plafonnée et proportionnelle au chiffre d'affaires, aura donc pour effet d'avantager relativement plus les « gros » débitants que les « petits ».

Le nouveau dispositif perpétue par conséquent sous des formes différentes l'absence de ciblage déjà relevé pour les deux précédents contrats et se montre même moins « redistributif » en raison du rôle pivot accordé à la remise nette.

_____ *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS* _____

Le dispositif de soutien aux débitants, concevable dans son principe à titre transitoire au moment de la forte hausse du prix des cigarettes en 2002-2004, s'est prolongé sans justification pertinente, le volume global du chiffre d'affaires de la profession ayant progressé, hors aides, de façon soutenue à partir de 2006-2007.

Alors que les difficultés rencontrées par les débitants se sont concentrées sur quelques zones géographiques et une minorité d'établissements, les aides mises en place l'ont été à près de 80 % sous forme d'aides universelles bénéficiant à tous les débitants. Ce choix, contraire aux objectifs affichés par le premier contrat d'avenir, a provoqué des effets d'aubaine massifs.

L'actuel contrat affiche la volonté de se démarquer des précédents en recentrant progressivement les aides budgétaires sur les débitants les plus en difficulté et en amplifiant leur réduction, déjà tangible lors du deuxième contrat. Cette évolution affichée s'accompagne cependant du maintien du volume global de l'effort consenti par la collectivité au bénéfice des débitants. Le repli du concours budgétaire a en effet été intégralement compensé par une hausse de la remise nette dont bénéficient les débitants. Ce faisant, l'État s'est privé d'une recette fiscale potentielle. En outre, cette remise étant intégralement proportionnelle au chiffre d'affaires, le nouveau contrat prolonge, voire aggrave, l'absence de ciblage des aides.

Au total, la collectivité a consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé de la situation des seuls débitants effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac.

Tant la situation actuelle des finances publiques que les impératifs de lutte contre le tabagisme conduisent la Cour à formuler les quatre recommandations suivantes :

1. *procéder à une remise en cause rapide et complète des mesures arrêtées début 2012 sous l'appellation de « contrat d'avenir 2012-2016 » ;*
2. *ne laisser subsister que les aides structurelles (indemnité de fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public) destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débitants ;*
3. *maintenir, pour les quatre années à venir, le taux de la remise nette au niveau atteint le 1er janvier 2012 ;*
4. *mettre en place, après concertation avec la profession, un mécanisme dégressif appliqué à la remise nette, en fonction des niveaux de chiffre d'affaires.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	608
Président de la confédération des buralistes	612

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Il est pris acte de l'analyse de la Cour sur le bilan et les caractéristiques des dispositifs mis en œuvre dans le cadre des trois contrats d'avenir conclus avec la profession par les gouvernements précédents. Il est souligné, à l'instar de la Cour, que le troisième contrat d'avenir signé en 2011 marque une inflexion par rapport à la situation antérieure. En effet, il privilégie un ciblage accru de ces aides et initie une baisse sensible des crédits budgétaires tout en développant et accompagnant la diversification des activités, ébauchant ainsi des réponses à un enjeu structurel.

1. Les contrats d'avenir visaient prioritairement à aider les débitants à faire face à la baisse d'activité induite tant par la hausse des prix des années 2003-2004 que par le renforcement des différentes actions de prévention visant à enrayer la consommation de tabac. Cet objectif a été atteint et s'est traduit par une hausse du revenu global de la profession au prix d'un coût budgétaire élevé. L'analyse de la Cour sur l'évolution de la rémunération moyenne des débitants doit cependant être complétée sur un point : sur cette période, ce n'est pas tant la hausse de la remise nette de 6 % à 6,5 % que la baisse de 15 % du nombre de débits qui a eu un effet démultiplicateur important sur le revenu moyen par débitant, qui a ainsi progressé de 53,9 % du fait du marché et de 67,1 % en intégrant les aides de l'Etat.

2. Comme le souligne la Cour, le premier contrat d'avenir initié en 2003 n'était pas réservé aux seuls buralistes en difficulté, mais visait bien l'ensemble de la profession. Les contrats ont, depuis lors, toujours comporté des aides bénéficiant à l'ensemble de la profession, telle la remise additionnelle (RA), et des aides plus ciblées au profit des buralistes en difficulté, comme la remise compensatoire (RC), la prime de service public (PSPP) et l'indemnité de fin d'activité (IFA).

Répartition des aides des deux premiers contrats d'avenir

en M€	*CA1*	*CA2*	*Total*
Remise additionnelle	*429,4*	*341,5*	*770,9*
Remise compensatoire	*219,9*	*154,3*	*374,2*
IFA	*31,8*	*18,3*	*50,1*
PSPP		*12,9*	*12,9*
Total	***681,1***	***527,0***	***1 208,1***
dont aides ciblées	*251,7*	*185,5*	*437,2*
en %	*37,0*	*35,2*	*36,2*

Sur la période couverte par les deux premiers contrats, les aides ciblées visées par ces contrats ont représenté 36,2 % du total des aides, clans notre analyse, contre 20 % dans l'analyse de la Cour, qui a en effet intégré dans son périmètre des dispositifs comme le régime d'allocations viagères des gérants de tabacs (RAVGDT), régime de retraite institué en 1963 ou encore le complément de remise instauré en 1973 qui pré-existaient aux contrats d'avenir et relèvent, notamment pour le premier dispositif, d'une logique différente de celle d'un soutien à l'activité.

Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes mentionne que la dégradation du rapport démographique représente une charge pour le financement du régime RAVGDT. Le financement du régime est assis sur l'évolution du chiffre d'affaires global de la profession qui, lui, est en augmentation sur les années récentes et que nous projetons suivant une hausse de + 0,6 % par an, quand bien même le nombre de cotisants diminuerait de 2 % par an. C'est pourquoi, si la dégradation du rapport démographique induira une hausse des dépenses, il est important de noter que l'augmentation du montant des recettes est, elle, assurée.

Concernant le montant de 80 M€ de contributions de l'Etat, il s'agit du montant des cotisations totales, c'est-à-dire en provenance de l'Etat et des buralistes, à raison d'une répartition de 2/3 - 1/3, et non de celui de la seule contribution de l'Etat. Pour l'instant, les cotisations sont supérieures aux prestations et augmentent régulièrement, corrélativement au chiffre d'affaires « tabac » qui constitue leur assiette. Dans ce contexte, à l'échelle globale des finances publiques, l'augmentation de la contribution de l'Etat est largement compensée par la hausse de la recette fiscale. Il n'en reste pas moins vrai que cette recette est intégralement affectée à la sécurité sociale alors que c'est l'Etat qui supporte le financement du régime.

Enfin, sur la clef de répartition des cotisations entre l'Etat (2/3 des cotisations) et les buralistes (1/3 des cotisations), qualifiée « d'excessivement favorable » aux buralistes, il convient à nos yeux d'agir avec la plus grande prudence afin de ne pas déséquilibrer le régime.

La Cour fait valoir que les deux premiers contrats d'avenir auraient été à l'origine « d'effets d'aubaine massifs, expression qui ne paraît pas appropriée.

L'effet d'aubaine traduit habituellement le comportement d'un acteur économique qui fait l'option de s'inscrire dans un dispositif d'aide pour réaliser une action qu'il aurait de toute façon réalisée. Au cas d'espèce, l'action de vendre du tabac dans un système monopolistique relève davantage d'une logique de demande du consommateur que d'offre du buraliste ; hormis l'aide à la sécurité qui préexistait aux contrats d'avenir, les principales aides - RC et RA - n'étaient conditionnées à aucune option particulière de la part d'un buraliste donné et ne dépendaient que du niveau de son chiffre d'affaires, de sorte que ces aides ne peuvent être considérées comme

génératrices d'un effet d'aubaine à l'installation, au développement du chiffre d'affaires ou à tout autre comportement des buralistes. Il semblerait donc plus juste de parler de ciblage insuffisant des dispositifs, constat qui nous semble devoir être nuancé dès lors qu'il est admis que ces contrats comportaient effectivement des aides ciblées et des aides universelles, ces dernières, par définition, profitant également aux buralistes en difficulté.

3. La Cour note dans sa conclusion que « la collectivité a consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé des seuls débitants effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac ». Indépendamment du fait que les contrats ne se limitent pas aux seuls débitants en difficulté, cette appréciation mérite d'être nuancée. En effet, sur la période 2004-2011, le contrat a représenté un coût budgétaire de 1,2 Md€. La recette fiscale encaissée sur la période, droit de consommation et taxe sur la valeur ajoutée, s'est élevée à 98,5 Md€. Le ratio entre la charge budgétaire des deux premiers contrats et le produit fiscal s'est établi en moyenne à 1,2 %. En 2010, ce ratio était de 0,9 % et de 0,8 % en 2011.

La Cour conteste la pérennisation des contrats d'avenir au motif que les causes ayant initialement motivé le premier contrat d'avenir auraient disparu, la croissance en valeur du marché ayant déjoué les anticipations pessimistes qui avaient présidé à la signature du premier contrat. Il est donné acte à la Cour de l'appréciation qu'elle porte a posteriori sur l'évolution du marché qui, il est vrai, est passé de 14,5 Md€ en 2002 à 17,7 Md€ en 2011, pour approcher 18 Md€ en 2012. Pour autant, le marché du tabac reste sous l'emprise d'une forte hypothèque qui découle de la nécessaire politique de santé publique visant à réduire la prévalence tabagique. Sur la base d'une consommation individuelle inchangée par fumeur et sans même prendre en compte l'effet d'éviction créé par les achats transfrontaliers, la réduction d'un tiers du nombre des fumeurs nécessiterait une hausse des prix de 50 % pour conserver sa valeur au marché.

Les données les plus récentes font apparaître une inflexion à la baisse de la croissance de la valeur du marché et il ne faut pas exclure que cette dernière soit amenée à culminer dans les prochaines années, voire à régresser.

Le fait que le premier contrat d'avenir ait mobilisé principalement des aides d'origine budgétaire peut s'expliquer par l'urgence qui a entouré sa mise en place. Le suivi attentif, tant par la direction du budget que par la direction générale des douanes et droits indirects, de l'évolution du marché et des effets des mesures inscrites dans les contrats d'avenir a conduit précisément à ce que les soutiens budgétaires soient progressivement mis en extinction dans le cadre du troisième contrat d'avenir. Cette évolution a été rendue possible moyennant une hausse progressive du taux de remise nette, qui passera de 6 % en 2008 à 6,9 % en 2017, s'approchant ainsi du taux de 7 % concédé pour les cigares et cigarillos.

Toutefois, il n'apparaît pas justifié d'assimiler le revenu d'activité que représente la remise nette à une aide de l'Etat alors que ce n'est que la rémunération d'un travail dans le cadre des prix administrés. De la même manière, considérer que toute augmentation du taux de la remise nette des buralistes constitue une privation de recette pour l'Etat (« conclusions et recommandations ») doit être nuancé car il convient de rappeler, d'une part, que la part prélevée par l'Etat, qui atteint plus de 80 % du prix de vente au public de chaque paquet de cigarettes n'a pas été réduite et, d'autre part, que la hausse du taux de la remise nette prévue par le troisième contrat d'avenir ne résulte à ce stade que de la baisse de la part revenant aux fabricants. La suppression programmée des aides budgétaires rejoint par ailleurs la préoccupation exprimée avec vigueur par la profession lors de l'élaboration du troisième contrat, tenant à ce que les buralistes vivent de leur travail et non de subventions.

D'une durée de quatre ans pour les deux premiers et de cinq ans pour le troisième, les contrats d'avenir apparaissent ainsi d'une durée adaptée pour constituer le gage d'une stabilité minimale dans un environnement marqué par de nombreux et fréquents aléas économiques et réglementaires. Ils procurent la visibilité nécessaire tant à l'Etat pour conduire son action dans la durée, qu'aux buralistes pour investir et entreprendre. Nous souscrivons bien évidemment sans réserve à la préoccupation de la Cour visant à ce que la mise en œuvre du troisième contrat donne lieu à un suivi continu et à une évaluation régulière pour, au besoin, rechercher avec la profession les voies et moyens d'une évolution de ces dispositifs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT LA CONFÉDÉRATION DES BURALISTES

La lecture du projet d'insertion relatif au soutien de l'Etat aux débitants de tabac amène d'abord la Confédération à apporter différentes précisions sur :

- l'inexactitude de certains points mentionnés par la Cour,

- les conditions dans lesquelles les contrats d'avenir successifs ont été signés,

- les volets, pourtant importants de ces contrats, qui n'ont pas été mis en œuvre de manière aboutie.

La lecture de ce projet d'insertion conduit ensuite la Confédération à souligner la nécessité de mettre le contrat d'avenir en cours au service d'une véritable politique de proximité.

Qu'il nous soit permis toutefois une observation préliminaire, rejoignant d'ailleurs en cela la présentation faite par la Cour.

La Confédération tient à souligner le statut tout à fait particulier du débitant de tabac qui est certes un commerçant de proximité, mais aussi, au titre de son activité tabac, un préposé de l'administration des douanes soumis à des contraintes et des règles très particulières, à la fois pour accéder à ce statut et pour exercer la mission qui lui est confiée par l'Etat.

Car c'est l'Etat et lui seul qui confie au buraliste le soin d'exercer en son nom le monopole de la vente du tabac sur le territoire national.

Ce lien particulier avec l'Etat présente au moins deux conséquences fortes :

- l'existence du réseau des buralistes sécurise la commercialisation du produit particulier qu'est le tabac et permet d'en contrôler strictement la distribution dans les conditions imposées par la loi ;

- il n'est pas illogique que, lorsque l'Etat bouleverse les équilibres du marché par des hausses importantes de la fiscalité appliquée au tabac, il se préoccupe du sort des buralistes dont une part importante du chiffre d'affaires est encore aujourd'hui liée au tabac, en dépit des efforts de diversification entrepris.

I. Des inexactitudes dans le rapport

Nous avons relevé plusieurs points inexacts, et parmi eux, une erreur de fond.

1°) Nous contestons le titre même du rapport car l'expression « aides injustifiées » nous apparaît choquante. En effet, en dépit des aides mises en œuvre dans le cadre des contrats d'avenir successifs, le soutien de l'Etat n'a

pas empêché la fermeture de 6 000 débits de tabac et des emplois associés entre 2002 et 2012.

2°) Le chiffre de 2,6 Md€ avancé dans le rapport est incorrect : les aides de l'Etat ont représenté 150 M€ par an sur les huit dernières années, soit 1,2 Md€.

3°) Il est incorrect de nommer « aides traditionnelles » des éléments structurellement attachés au statut des buralistes et au régime économique et fiscal du tabac depuis 1963. Cela constitue, à notre sens, une erreur de fond.

De par leur statut de préposé de l'administration, les buralistes paient chaque année, sur la base du chiffre d'affaires tabac réalisé, un droit de licence et une cotisation à un régime de retraite spécifique que l'Etat abonde également. Le régime a été qualifié par la Cour de Cassation de « régime qui s'analyse en un régime de retraite autonome et constitue un régime de base au sens du code de la sécurité sociale » (Cass. 2ème Civ, 20 juin 2007). La réforme de 2005 visait à assurer la viabilité du régime en prévoyant notamment la minoration des pensions, avec une sous-indexation d'un point en deçà de l'inflation de la valeur de service du point.

Il convient également de souligner que ni les remises compensatoires, ni les remises additionnelles ne sont assujetties à cotisation RAVGDT, ce qui lèse fortement les buralistes ayant perdu du chiffre d'affaires tabac (et percevant à ce titre des remises compensatoires), en termes d'acquisition de points.

La subvention sécurité créée en 1994 a permis au réseau de s'équiper et de se protéger face à la multiplication des vols, agressions, braquages à main armée dont il est la cible à chaque hausse de prix du tabac (plus de 3 500 sinistres en 2012 dont 1 000 agressions). Il convient de noter qu'elle a toujours visé à protéger le produit tabac, dont la valeur est essentiellement fiscale, et dont les fournisseurs restent propriétaires jusqu'à sa vente au détail (article 570-I du CGI : « Tout fournisseur est tenu de conserver la propriété des tabacs depuis leur entrée ou leur fabrication en France jusqu'à leur vente au détail après consignation chez le débitant », ce qui n'exonère pas le débitant de devoir s'assurer contre le risque de vols portant sur le produit tabac.)

Enfin, le complément de remise est un élément de la rémunération de base des buralistes, après paiement du droit de licence et de la cotisation au régime de retraite. Il fait partie intégrante de la rémunération du buraliste.

4°) Nous tenons à préciser que les aides financières des contrats d'avenir ont été révisées dès le deuxième contrat avec une modification et une diminution de la remise additionnelle, dès 2008. Par ailleurs, notre souhait de ciblage des cantons les plus en difficulté (au lieu des départements) pour le versement le plus ajusté possible de la remise compensatoire et de l'indemnité de fin d'activité, n'a pas pu être mis en place

par la Direction des Douanes pour des raisons techniques. Ceci, malgré les demandes répétées de la Confédération.

5°) De plus, les débitants ne peuvent exercer leurs activités et celle du commerce annexe qu'en nom propre ou en SNC, avec la responsabilité indéfinie et solidaire sur leurs propres deniers et leurs biens ; Rappelons que les dispositifs EIRL et insaisissabilité ne sont pas ouverts aux débitants exerçant en SNC. Les gérants sont tenus d'exploiter personnellement et directement leur débit, avec des facultés de suppléance et de remplacement très encadrées, avec l'impossibilité de toute participation croisée à deux débits ou plus, et la nécessité d'être pleinement et entièrement propriétaire du fonds de commerce annexé.

6°) Concernant les contrôles liés aux obligations des buralistes, il est mentionné dans le rapport, 3 432 contrôles ayant donné lieu à sanction de 2000 à 2011, mais il n'est pas précisé le nombre total de contrôles effectués.

7°) Le rapport ne contient aucun élément d'étude précis sur la situation actuelle (marge brute, résultat net) des buralistes les plus en difficulté, et notamment ceux ayant bénéficié de la remise compensatoire, pourtant facilement identifiables.

8°) Enfin, la plupart des mesures des contrats d'avenir sont entrées dans le droit positif au travers de différents décrets et arrêtés publiés au Journal Officiel.

II. Le contexte de la signature des contrats d'avenir

Les trois contrats d'avenir successifs ont été négociés par la Confédération des buralistes avec les gouvernements en place, sur la base de rapports parlementaires et sous tutelle de la direction générale des douanes et droits indirects.

1°) Le 1er contrat : 2004-2007

Lorsque l'Etat a décidé d'augmenter la fiscalité tabac en 2003 et 2004, l'impact au niveau des ventes a été très fort puisqu'en octobre 2003, les ventes ont immédiatement chuté de plus de 20 %, provoquant une brusque déstabilisation de l'activité.

Le 1er contrat d'avenir a été lancé par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, dès la mi-novembre 2003, et comportait trois volets : « la viabilité et le développement économique des entreprises » ; « la sécurité des débitants de tabac et de leurs établissements ainsi que la lutte contre les trafics » et « une initiative française au niveau européen portant notamment sur la convergence des prix du tabac et sur les achats transfrontaliers ».

Le premier contrat a été signé par Alain Lambert, ministre délégué au budget, et par Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux PME, le 18 décembre 2003.

Deux parlementaires (Yves Bur et Lionel Luca) ont été missionnés par le Premier ministre pour faire état de la situation du réseau, dès janvier 2004. Les deux auteurs du rapport, remis en juillet 2004, recommandaient, pour l'avenir des buralistes, un renforcement du rôle de ces derniers en matière de service public (notamment en zone rurale), ainsi que des possibilités de partenariats avec les collectivités locales ou les entreprises de services publics. Ils appelaient également à la poursuite de la diversification commerciale, à une harmonisation à l'échelle européenne et à une activité mieux sécurisée au niveau national. Yves Bur précisera alors - à l'époque, comme il convient de le préciser - dans le cadre d'une interview dans le Losange n° 235 de février 2004: « j'ai été l'un des tout premiers à rappeler au gouvernement que les buralistes ne devaient pas être les victimes de la lutte contre le tabagisme. Il est vraiment dommage que l'on n'ait pas pu anticiper les mesures nécessaires ». « Le projet de contrat d'avenir que négociait la Confédération avec le gouvernement constituait déjà un texte fort qu'il fallait encore aménager et améliorer », devait compléter Lionel Luca.

2°) Le 2ème contrat : 2008-2011

En 2006, la chute des livraisons de cigarettes en était à moins 30 % comparé au volume réalisé en 2002, l'écart de prix avec nos voisins européens étant resté stable, et alors que l'évaluation de l'approvisionnement sur les marchés parallèles s'est portée à 20 % du marché officiel, dès 2006 (OFDT - « Tendances n° 44 : Contrebande et ventes de tabac 199-2004 » novembre 2005 et actualisation en mai 2006). La chute de fréquentation induite par la diminution des achats officiels a provoqué une érosion de l'ensemble des activités des buralistes. Et lors du Congrès national des buralistes, en octobre 2006, Renaud Dutreil a assuré que le contrat « devait être amélioré ».

Le rapport du député Richard Mallié servira de base aux négociations sur le prolongement du contrat et aboutira à la signature (à la veille de l'interdiction de fumer dans les lieux accueillant du public), le 21 décembre 2006, du deuxième contrat d'avenir par Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et Renaud Dutreil, ministre des PME.

3°) Le 3ème contrat : 2012-2016

Le troisième contrat d'avenir, actuellement en cours, vise clairement à cibler les aides vers les buralistes les plus touchés.

Signé le 23 septembre 2011 en Congrès des buralistes par Valérie Pécresse, ministre du Budget, qui précisera concernant le réseau que « le constat globalement positif sur les contrats d'avenir précédents ne doit pas masquer les situations difficiles auxquelles certains buralistes sont confrontés, notamment dans les zones frontalières. Et le souci de l'Etat, c'est bien de renforcer son soutien à ceux qui doivent affronter ces difficultés ». Et sur la politique de hausse de prix : « les hausses ne doivent pas remettre en

péril l'existence des buralistes. Sans quoi c'est la lutte contre le tabagisme qui finira par en pâtir. »

Le président de la République, Nicolas Sarkozy, confirmera ce point dans le cadre d'une visite dans un bar-tabac au printemps 2012 : "Le contrat d'avenir devrait vous aider à jouer pleinement votre rôle de lien social et de service public, particulièrement dans les zones rurales. Il faut accélérer l'implantation de relais postaux et de la presse dans les petits débits ruraux" […] « il faut tenir compte de l'existence d'un marché parallèle que je situe à 20 % ».

III. L'échec du volet « diversification » des contrats

Outre le volet sur les aides, chaque contrat comportait une partie significative consacrée à l'évolution du réseau, à la nécessaire diversification des activités des buralistes, notamment en termes de nouvelles missions de service public. Sur ce plan, les résultats sont faibles, voire inexistants.

1°) « Développement des activités commerciales » dans le 1er contrat

Que ce soit l'implication prioritaire des buralistes dans le réseau des Points Poste, l'implantation de bornes Internet, le renforcement du rôle du guichet d'intérêt public, ce volet du premier contrat d'avenir n'a toujours pas abouti, dix ans après.

2°) « Déploiement des services publics de proximité » dans le 2ème contrat

L'Etat s'engageait «à élargir la dématérialisation des timbres amendes aux valeurs fiscales dont doivent s'acquitter les administrés » : ce point était très attendu par le réseau.

Pour faire suite aux demandes de la profession exprimées pendant cinq années, le système est en passe d'évoluer, seulement maintenant, afin d'être plus rapide et plus accessible aux buralistes (notamment sur de plus petits matériels). Tout cela doit être encadré par une convention tripartite entre la Direction Générale des Finances Publiques, l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions et la Confédération des buralistes, qui n'est toujours pas finalisée.

De même, aucune nouvelle valeur fiscale n'a été inclue au dispositif existant chez 14 000 buralistes agréés PVA (Point de Vente Agréé pour l'encaissement des amendes dématérialisées).

Le réseau des buralistes dispose cependant des outils nécessaires - financés à leur charge - pour envisager la reconnaissance du client, le paiement ou la facturation d'un service administratif. Mais il n'y a jamais eu l'impulsion nécessaire des pouvoirs publics pour « élargir la dématérialisation ».

Une expérimentation a été menée avec SNCF-TER afin de proposer aux buralistes de devenir dépositaires de billets TER. Deux protocoles d'accord ont été signés par la Confédération des buralistes et la Direction TER-Proximités le 11 octobre 2007 et le 30 avril 2009. A fin 2011, seulement 50 buralistes étaient référencés comme dépositaires de billets TER sur l'ensemble du territoire. Là encore, sans qu'il y ait eu d'impulsion volontariste de la part de la SNCF, ni des pouvoirs publics.

3°) «La diversification des activités » du 3ème contrat

« L'Etat favorise l'émergence de nouvelles pistes de diversification des activités par les buralistes, et veille à privilégier les partenariats avec ce réseau, notamment dans le domaine des services publics. […] Dans ce cadre, deux chefs de projet représentant respectivement l'Etat et la profession sont chargés d'assurer une veille sur l'évolution des projets de diversification ».

A l'issue de deux rendez-vous avec la direction générale de la modernisation de l'Etat, il semblerait qu'une étude ait été menée aboutissant… à la conclusion qu'il n'existait pas, pour l'heure, de projet de modernisation qui pourrait inclure le réseau des buralistes. Il a été proposé une expérimentation de six mois baptisée « buralistes infos services publics », actuellement en cours auprès de six buralistes ruraux. Un ordinateur a été mis à disposition par l'Administration aux clients des buralistes pour les informer de l'accès aux démarches administratives sur Internet et leur mettre à disposition des brochures d'information de Pôle Emploi, la CAF, la CNAV, la CPAM, etc. Bien entendu, les buralistes ne perçoivent pas de rémunération supplémentaire dans cette démarche.

4°) Des blocages que les pouvoirs publics n'ont su lever

Les principales activités des buralistes (tabac, presse, jeux) sont rémunérées par des faibles commissions imposées et nécessitent une gestion au plus près par rapport aux engagements financiers. Il est difficile de mobiliser la trésorerie supplémentaire nécessaire à tout investissement sur une nouvelle activité.

Dans un contexte médiatique difficile répercutant régulièrement l'annonce de mesures anti-tabagiques, les banques sont particulièrement prudentes lorsqu'un buraliste présente un projet de modernisation ou une demande de financement pour développer une nouvelle activité ; le tabac étant toujours considéré – à tort ou à raison – comme le principal moteur de l'activité du point de vente.

Toute activité de diversification implique une déspécialisation du bail commercial, dans lequel sont définies les activités « autorisées ». Pour pouvoir être exercée, la nouvelle activité nécessite l'accord du bailleur qui peut légitimement exiger une hausse sensible du loyer.

Un problème d'approvisionnement : le réseau - et particulièrement les buralistes ruraux - peine à être livré dans les mêmes conditions. Dépositaires

de presse ou courtiers de la FDJ se déplacent de moins en moins en zone rurale. Les trésoreries et les bureaux de Poste ne livrent pas les produits en point de vente (timbres amendes et fiscaux, timbres-poste et produits postaux).

Outre les éléments mentionnés ci-dessus et l'attitude de plus en plus réservée des banques, il est particulièrement difficile d'investir dans la diversification, à l'heure où la Directive européenne contre le tabagisme, en cours de révision, prépare la mise en place des paquets génériques. De même, la ministre de la santé évoque la perspective de « la suppression des linéaires », ce qui hypothèque tous projets de réaménagement et d'investissement.

IV. Un contrat d'avenir au service d'une vraie politique de proximité

Le réseau des buralistes existe au travers de l'organisation de la distribution du tabac par l'Etat, qui lui confie la vente de ce dernier, en vertu d'un contrat de gérance. Pour autant, les buralistes ne sont pas responsables des décisions prises par les différents gouvernements à propos du tabac. Mais les buralistes sont des femmes et des hommes responsables qui adhèrent, comme tout citoyen, à la politique de santé publique. Ce sont de petits entrepreneurs dont les intérêts ne sauraient être systématiquement et caricaturalement confondus avec d'autres intervenants du marché du tabac.

1°) Une proximité à laquelle les Français sont attachés

Le réseau des 27 000 buralistes a collecté 109 milliards de fiscalité sur la période étudiée dans le rapport (2004-2011). Il est un relais de proximité dans les quartiers des villes et dans nos villages et apporte des produits et services très variés à la population française (le réseau accueille 10 millions de clients par jour). C'est dans ce réseau que de nouveaux modes de consommation sont mis en œuvre (passage à l'euro, dématérialisation en téléphonie mobile et timbres amendes, et bientôt paiement sans contact).

Un buraliste est ouvert six ou sept jours sur sept, en moyenne douze heures par jour. Il propose des services divers, variés et utiles : presse, bar, brasserie, téléphonie mobile, transfert d'argent, monétique, timbres amendes et fiscaux, jeux de hasard, paris hippiques, timbres-poste, Relais Poste, retrait d'argent, librairie, papeterie, cadeaux, relais-colis, alimentation, articles de dépannage divers et variés, station-service, fleuriste, traiteur, etc.

Le réseau des buralistes est au cœur des enjeux d'une politique d'aménagement du territoire parce qu'il est présent partout, au cœur de nos villes, dans les quartiers difficiles comme dans les zones rurales.

Un contrat d'avenir est la meilleure garantie du maintien d'un maillage de proximité, utile à tous les Français, notamment les plus défavorisés.

2°) Buralistes et santé publique : un rôle insuffisamment exploité

Par sa nature de préposé de l'administration et en vertu du contrat de gérance, les buralistes contribuent à garantir la maîtrise de la distribution du tabac par l'Etat et prennent part ainsi à la lutte contre le tabagisme.

Le buraliste est d'ailleurs tenu à cet égard de faire preuve de responsabilité sociale en refusant de vendre du tabac (loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, article 98) ou des jeux (décret 2007-728 du 7 mai 2007) à des mineurs de moins de 18 ans qui, très souvent, demandent à des adultes d'acheter les produits pour eux ou bien finissent par s'approvisionner dans la rue.

Le réseau a également proposé, à de multiples reprises, de contribuer davantage encore à la politique de santé publique en relayant des campagnes d'information auprès de ses clients fumeurs ou en distribuant des substituts nicotiniques, propositions à ce jour restées sans suites.

Un contrat d'avenir encadre le réseau de distribution du tabac, il est un élément clé pour conduire une politique anti-tabagique, complètement maîtrisée.

3°) Des menaces et des difficultés qu'il faut nécessairement prendre en compte

- La concurrence déloyale des marchés parallèles

Reconnu par tous les intervenants sur le marché du tabac - l'Etat en premier lieu - l'approvisionnement hors réseau officiel représente 20 % du marché officiel, en moyenne, depuis 2004. Les fortes hausses de prix de 2003 et 2004 ont amené les Français à acheter du tabac ailleurs que chez les buralistes : aux frontières, dans des réseaux organisés ou sur Internet. Ce phénomène n'a fait que s'accroître depuis.

C'est un phénomène désormais durablement installé dans les habitudes de consommation et, de ce fait, il est impossible de connaître les véritables chiffres du tabagisme en France et donc de mesurer l'efficacité des politiques de santé publique en matière de lutte contre le tabac. Les enquêtes de l'INPES ne prennent pas en compte l'approvisionnement des fumeurs qui se déclarent lors de l'enquête « baromètre santé ».

Cette concurrence déloyale remet donc en question les contraintes imposées aux buralistes, relatives au monopole d'Etat : les marchés parallèles sont une brèche ouverte dans la politique de lutte contre le tabagisme.

Le contrat d'avenir est la preuve que l'Etat souhaite contenir le marché par un maillage étroit du territoire.

- L'insécurité

Malheureusement bien connue des réseaux de commerçants de proximité, l'augmentation de l'insécurité n'épargne pas les buralistes qui en ressentent les effets à chaque hausse de prix. Le produit tabac est convoité, facile à revendre sur les marchés de contrebande et suscite ainsi l'intérêt des malfaiteurs qui n'hésitent pas à entreprendre des actes violents envers les gérants des débits de tabac.

Le contrat d'avenir marque la volonté de l'Etat de protéger un réseau de proximité utile.

- La gestion

Les multi-activités et services proposés par les buralistes nécessitent une gestion minutieuse avec des niveaux de chiffre d'affaires qui peuvent paraître très importants aux non-initiés. Car les produits principaux (tabac, presse, jeux) sont commissionnés, avec prix d'achat et de vente fixes. Ainsi, 90 % du chiffre d'affaires d'un buraliste, tous produits confondus, est constitué par des activités commissionnées. De plus, la part des règlements concernant les produits du tabac par carte bancaire est passée de moins de 10% en 2002 à plus de 50 % en 2012 : il faut donc imputer sur les marges brutes environ 0,6 % pour le taux de commission CB prélevé par la banque.

Selon le Centre de Gestion agréé des buralistes, le résultat net moyen des tabacs-presse a évolué de + 6 % entre 2003 et 2009, soit moins d'1 % par an, hors inflation. Le résultat net moyen des bars-tabac s'est écroulé de 13 % sur la même période.

Par conséquent, la remise en cause du système de rémunération tabac bousculerait l'équilibre économique déjà fragile des points de vente. Cela aurait inévitablement un effet aggravant vis-à-vis de la confiance, déjà dégradée, du système bancaire et des repreneurs éventuels.

Comme son nom l'indique, le contrat d'avenir doit continuer à être la traduction officielle de la volonté de l'Etat de garantir l'existence d'un réseau de proximité, au plus près des services quotidiens des Français, tout en s'assurant de la maîtrise exclusive de la vente réglementée du produit tabac.

2

Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée

PRESENTATION

Si les premières mesures d'aide à la presse écrite remontent à la Révolution française, l'État a progressivement accru et élargi depuis 1980 sa politique de soutien financier à ce secteur confronté à des difficultés économiques récurrentes. Cette évolution explique la diversité et la complexité des formes d'aides (aides budgétaires directes et mesures fiscales) et le coût élevé de cette politique publique qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays membres de l'OCDE.

Une nouvelle étape est intervenue avec la convocation des états généraux de la presse écrite, ouverts par le Président de la République le 2 octobre 2008. Ils se sont conclus par la remise, en janvier 2009, d'un « Livre vert » contenant près de 90 recommandations. Le Président de la République a annoncé, à cette occasion, un plan d'aide à la presse écrite pour la période 2009-2011 s'appuyant sur des crédits en très forte hausse.

Sa mise en œuvre a incombé à la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication, celle-ci s'appuyant, pour l'attribution des aides, sur un certain nombre de commissions paritaires où siègent des représentants de la presse écrite et des représentants de l'État.

L'état des lieux que la Cour a réalisé au terme de ce plan triennal vise à apprécier l'efficacité et l'efficience de cette politique publique. Il fait ressortir, d'une part, que ce plan a aidé le secteur à faire face à l'aggravation soudaine de sa situation économique et, d'autre part, que les mesures structurelles mises en œuvre n'ont pas eu les effets escomptés.

La Cour tire de ces constats la conclusion qu'il est urgent de conduire une réforme structurelle de la politique d'aide à la presse écrite selon trois orientations : mener à bien la réforme du pilotage et de la gouvernance engagée en 2012, maîtriser le coût budgétaire de cette politique et clarifier la stratégie d'intervention de l'État.

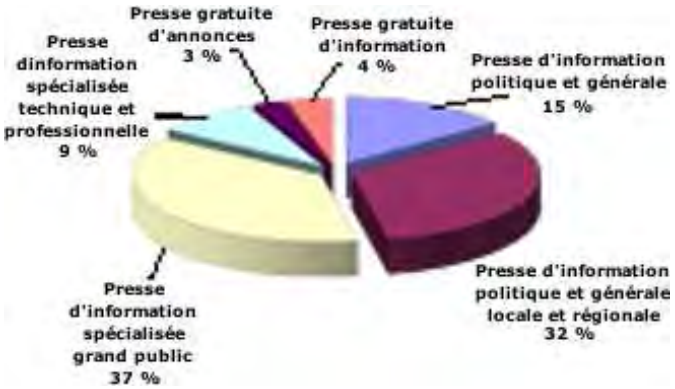
Le secteur de la presse écrite

En 2009, première année du plan d'aides, le secteur de la presse écrite éditait 5 000 publications pur un chiffre d'affaires de 9.6 Md€ (presse éditeur) et des effectifs de 80 800 salariés, dont 37 307 journalistes professionnels, soit un chiffre d'affaires par salarié de 118 812 €.

Il fait généralement l'objet d'une analyse par famille de presse qui distingue :

- *la presse nationale d'information politique et générale, avec une subdivision entre les quotidiens et les autres publications ;*
- *la presse locale et régionale d'information politique et générale, avec la même subdivision ;*
- *la presse d'information spécialisée grand public, qui comprend l'essentiel des magazines (maison et décoration, sport, presse féminine et masculine, science et technique, culture, etc.) ;*
- *la presse d'information spécialisée technique et professionnelle ;*
- *la presse gratuite d'annonces ;*
- *la presse gratuite d'information.*

L'importance de ces familles en 2011, au regard de leur chiffre d'affaires, est retracée dans le graphique suivant :



Source : Cour des comptes d'après "les chiffres clés de la presse écrite en 2011" – ministère de la culture et de la communication

I - Une réponse principalement conjoncturelle à une crise structurelle

Le plan d'aide 2009-2011 a conduit à un doublement des dépenses du ministère de la culture et de la communication en faveur du secteur de la presse écrite. Dicté par l'urgence, ce plan n'a pas obtenu les effets escomptés, ni permis de corriger les faiblesses de la politique d'aide à la presse qui se caractérise par un système de « guichet » au service d'objectifs multiples.

A - Une mobilisation importante de moyens sans évaluation préalable

Le plan triennal a comporté une dizaine d'actions prioritaires.

1 - Un plan lancé selon une démarche peu cohérente

La plupart des mesures retenues, de nature financière, se sont traduites par la création ou le renforcement d'aides sur crédits budgétaires ou sous la forme de dépenses fiscales. Elles ont été complétées par quelques mesures de nature juridique prévoyant, notamment, la création d'instances ou la définition de droits d'auteur des journalistes.

Un premier ensemble de mesures a répondu à des objectifs de long terme identifiés lors des États généraux. Il a, en particulier, eu pour ambitions d'aider le secteur à définir le cadre de développement numérique de la presse, à conquérir de nouveaux publics et à surmonter ses handicaps en matière de distribution et d'impression. Un second ensemble de mesures a poursuivi des objectifs de nature conjoncturelle.

En raison de l'urgence liée à l'aggravation de la situation économique du secteur en 2008, les pouvoirs publics ont conçu et lancé le plan d'aide selon un schéma atypique et peu cohérent, en se fondant sur les orientations générales issues des États généraux. Ils ne disposaient toutefois pas d'un diagnostic préalable, de nature plus opérationnelle, qui aurait permis d'identifier les formes de soutien les plus efficaces.

En outre, aucune disposition tendant à améliorer la conduite de cette politique publique n'a été prévue, alors que cette question avait constitué, sous l'intitulé « repenser la gouvernance des aides publiques autour d'une réflexion prospective », l'un des huit chantiers identifiés par les États généraux.

Ces aspects essentiels de toute réforme de politique publique n'ont été pris en compte qu'en décembre 2009 lorsque la mission de l'inspection générale des finances, conduite par MM. Bruno Mettling et David Lubek, a posé un premier diagnostic de l'impact socio-économique des aides existantes, puis en septembre 2010 avec le rapport de M. Aldo Cardoso sur la gouvernance des aides à la presse. Ces analyses ont été suivies, en janvier 2011, de l'installation d'une instance de concertation professionnelle chargée de définir les modalités d'une réforme de la gouvernance des aides à la presse.

Le processus n'a abouti qu'au printemps 2012, alors que le plan triennal était achevé, avec la parution du décret du 12 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse.

2 - Des moyens budgétaires en très forte augmentation

Le financement du plan de soutien a été assuré par la mise en place de moyens nouveaux, sans redéploiement de crédits provenant des dispositifs qui auraient été jugés les moins efficaces.

Les principales catégories d'aides à la presse écrite

Les aides directes sont imputées sur deux programmes budgétaires :

- *le programme 180 « Presse », géré par le ministère de la culture et de la communication, qui se décompose en trois actions : les aides à la diffusion, les aides au pluralisme et les aides à la modernisation, chacune se décomposant en sous-actions. En 2009, les dépenses réalisées au titre des quatorze mesures concernées se sont élevées à 324,3 M€ ;*
- *le programme 134 « Développement des entreprises et des services », géré par le ministère chargé de l'économie. En 2009, 159 M€ ont été consacrés au financement d'une partie de l'aide au transport postal, l'autre partie relevant du programme 180.*

Les aides indirectes prennent la forme de mesures fiscales ad hoc. Ce sont :

- *trois dispositifs concernant les impôts d'État, pour un coût en dépenses fiscales estimé à 181 M€ en 2011 et 266 M€ en 2012, le principal étant le taux « super réduit » de TVA à 2,1 %*[357] *; les deux*

[357] Le coût budgétaire du taux de TVA à 2,1 % correspond, dans les documents budgétaires, au manque à gagner pour l'État par rapport à une imposition au taux réduit (5,5 % jusqu'au 1er janvier 2012). Une présentation plus exacte du coût de cette

autres sont la déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse qui bénéficie à 76 entreprises de presse et la réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse qui bénéficie à 50 entreprises ayant un coût marginal ;

- *en revanche, l'exonération d'une fraction du revenu représentative d'une allocation pour frais d'emploi dans la limite de 7 650 €, qui est accordée aux journalistes au titre de l'impôt sur le revenu, en application de l'article 81 du code général des impôts, n'est pas considéré dans les documents budgétaires comme une dépense fiscale mais comme une modalité de détermination de l'impôt ;*
- *deux mesures concernant les impôts locaux et portant sur l'ancienne taxe professionnelle, devenue en 2010 la contribution économique territoriale (CET)*[358].

Le plan triennal s'est traduit, dès 2009, par un quasi-doublement, des crédits du programme budgétaire 180[359], assorti d'objectifs et d'indicateurs portant sur la diffusion des titres aidés, le développement du portage de la presse, le soutien aux titres de la presse d'information politique et générale et l'impact des aides à l'investissement.

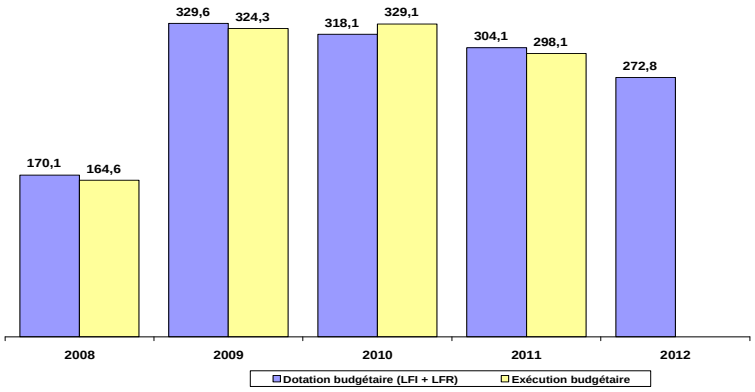
Evolution des crédits ouverts et des dépenses du programme 180 « Presse » (hors AFP) de 2008 à 2012 (en crédits de paiement)

En millions d'euros

mesure impliquerait de mesurer le manque à gagner par rapport au taux normal de TVA à 19,6 % ; celui-ci serait alors de l'ordre de 1 Md€.

[358] Pour la principale mesure, l'exonération de contribution économique territoriale (CET) en faveur des entreprises de presse, mesure très ancienne, les services de l'État ne disposent d'aucune information sur les bases qui auraient pu être imposées et ne sont donc pas en mesure d'évaluer annuellement son coût. Une estimation ancienne, antérieure à 2009, faisait toutefois état d'un coût de l'ordre de 200 M€.

[359] Hors crédits relatifs aux abonnements souscrits par les administrations auprès de l'Agence France Presse (AFP) qui constituent l'action n° 1 de ce programme.



Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Alors que 170 M€ avaient été ouverts en 2008, ce montant a été porté à 329,6 M€ en 2009 par l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Leur niveau, quoiqu'en légère diminution en 2010 (318,1 M€) et en 2011 (304,1 M€), s'est toujours situé au-dessus de 300 M€.

Les dépenses constatées ont elles-mêmes doublé, passant de 164,5 M€ en 2008, à 324,3 M€ en 2009. Ce niveau élevé de dépenses a été maintenu par la suite, avec 329,1 M€ en 2010 et 298,1 M€ en 2011.

La très forte hausse des financements a toutefois été circonscrite aux crédits du programme 180, les autres financements (programme 134 et mesures fiscales) n'étant pas affectés par des réformes majeures.

Sur la période 2009-2011, le plan d'aide s'est donc traduit par plus de 450 M€ de dépenses budgétaires supplémentaires. En prenant en compte le coût de l'avantage du taux de TVA à 2,1 % par rapport au taux normal de TVA à 19,6 %, le total cumulé des aides directes et indirectes accordées au secteur de la presse écrite sur cette même période peut être estimé à 5 Md€.

B - Le poids dominant des mesures d'urgence

Alors que se tenaient les États généraux, le secteur de la presse écrite a dû faire face, à l'automne 2008, à une aggravation soudaine de sa situation économique, liée pour l'essentiel à la crise financière internationale. Dès lors, les mesures d'urgence ont pris le pas sur toute autre considération.

1 - Une aggravation soudaine de la situation économique du secteur en 2008

Le chiffre d'affaires de l'ensemble de la presse écrite, qui s'élevait en 2007 à 10,86 Md€, a chuté à 9,64 Md€ en 2009 et à 9,15 Md€ en 2011, soit une baisse de près de 16 % sur la période 2007-2011.

Les deux principales sources de recettes, provenant des ventes et des ressources publicitaires et petites annonces, ont connu une forte baisse. Selon les données disponibles les plus récentes, les recettes publicitaires et des petites annonces ont été ramenées de 4,83 Md€ en 2007 à 3,58 Md€ en 2011, soit une baisse de près de 26 %.

Cette situation a conduit l'État, pendant la période 2009-2011, à orienter une partie des moyens financiers supplémentaires dégagés au titre du plan triennal vers des mesures d'aide de nature conjoncturelle. Certaines ont été annoncées lors de la présentation du plan d'aide, d'autres postérieurement, au fur et à mesure de l'apparition de difficultés.

Si ces mesures coûteuses ont probablement soutenu le secteur de la presse dans une période économique très difficile, elles ont eu des effets structurants très limités.

2 - Un moratoire coûteux sur les tarifs du transport postal

L'une des principales mesures d'urgence a concerné l'aide au transport de la presse par voie postale. Cette aide, versée par l'État à La Poste, compense les tarifs postaux préférentiels accordés au secteur de la presse.

Dans le cadre d'accords tripartites 2009-2015 conclus en juillet 2008, peu avant les États généraux, par l'État, La Poste et les représentants de la presse écrite, la subvention de l'État avait été stabilisée à 242 M€ de 2009 à 2011, avec un objectif de diminution jusqu'à un montant de 180 M€ en 2015. Dans le même temps, pour mettre fin au déficit de cette mission de service public dans les comptes de La Poste, les représentants de la presse écrite avaient accepté une augmentation progressive des tarifs préférentiels.

Alors que ces mesures visaient à un assainissement durable du dispositif d'aide, l'État a accepté, à la demande des professionnels, un moratoire d'un an pour retarder la hausse des tarifs préférentiels, tout en prenant à sa charge le manque à gagner pour La Poste. Il en est résulté un surcoût budgétaire élevé, proche de 24 M€ en 2009 et 2010 et supérieur à

27 M€ en 2011, alors qu'il avait été estimé à seulement 10 M€ lors des États généraux.

L'augmentation des tarifs préférentiels prévue par les accords de 2008 étant continue sur la période 2009-2015, la compensation du décalage d'un an entraînera une dépense budgétaire importante jusqu'en 2015, évaluée, pour 2013, à 32 M€ dans la loi de finances initiale.

Outre ce surcoût, le moratoire a également nui à l'objectif prioritaire du plan triennal : inciter les entreprises de la presse quotidienne à développer le recours au portage[360] par rapport au transport postal, grâce à deux actions complémentaires, la réduction du coût du portage et l'augmentation des tarifs du postage. Cette seconde mesure n'a pu être appliquée en 2009.

3 - L'impact limité des mesures d'urgence en faveur du réseau de distribution de la presse

a) Les mesures en faveur de Presstalis

Des mesures d'urgence ont concerné le premier niveau de distribution, les messageries de presse, prestataires chargés par les éditeurs d'acheminer la presse écrite vers les points de vente[361].

Une aide en forte augmentation

Depuis la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « loi Bichet », dans un souci de favoriser le pluralisme de la presse, l'acheminement de la presse écrite repose sur un principe de mutualisation des coûts entre éditeurs.

Le coût de la distribution de la presse quotidienne étant plus élevé que celui de la presse « magazine », la messagerie Presstalis[362], qui assure la distribution des deux types de presse[363], applique un système de

[360] Ce mode de diffusion se distingue du transport et de la distribution de la presse par la voie postale. S'ils relèvent tous deux de la vente par abonnement, l'acheminement de la presse est réalisé dans un cas par des vendeurs-colporteurs ou des porteurs de presse, dans l'autre par le réseau de La Poste. Le portage présente un intérêt particulier pour la presse quotidienne en raison d'un coût généralement moindre et de meilleurs délais d'acheminement.

[361] Dans la chaîne de distribution de la presse écrite, les dépôts de presse constituent le deuxième niveau et les points de vente le troisième niveau.

[362] Jusqu'en 2009, Nouvelles messageries de la presse parisienne.

[363] L'autre messagerie de presse, les Messageries lyonnaises de presse (MLP), n'assure pas l'acheminement de la presse quotidienne.

solidarité en vertu duquel les tarifs de la distribution de la presse « magazine » couvrent une partie des surcoûts du transport de la presse quotidienne.

Ce système ne suffisant pas à équilibrer les comptes de Presstalis, un décret du 25 avril 2002 a institué une aide de l'État à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, initialement prévue pour trois années, puis pérennisée en 2004.

Bien qu'il s'agisse d'une aide directe aux quotidiens nationaux d'information politique et générale - neuf quotidiens l'ont reçue en 2011-, elle bénéficie en fait à Presstalis, ses facturations aux entreprises étant majorées chaque année à due concurrence. De ce fait même, cette messagerie peut être considérée comme le principal bénéficiaire final de cette aide au titre de son activité de distribution de la presse quotidienne nationale.

Cette aide, d'un niveau assez stable sur la période 2002 à 2009 (autour de 12 M€, avec une baisse ponctuelle à 8 M€ en 2006 et 2007), s'est fortement accrue depuis lors.

Les graves difficultés financières rencontrées par Presstalis, en partie liées à une rentabilité affectée par des charges de rémunération particulièrement élevées, ont conduit le ministère à accroître son aide.

Cette aide a atteint 45 M€ en 2010 : aux 12 M€ prévus en loi de finances initiale pour 2010, se sont ajoutés 33 M€ en cours d'année[364]. En 2011 et 2012, le montant de l'aide a été de 18 M€, ainsi qu'en loi de finances initiale pour 2013.

Depuis la création du dispositif en 2002 et jusqu'en 2011, l'État a ainsi dépensé 136 M€. Si l'on s'en tient aux trois années qui ont suivi les États généraux (2009-2011), l'effort a été proportionnellement très supérieur (74 M€).

L'aide de l'État dans ce domaine était initialement conçue comme un simple appui au système de solidarité entre éditeurs de presse lorsque celui-ci devenait insuffisant. Elle s'est progressivement transformée en un accompagnement des plans de restructuration et de modernisation du seul intervenant du secteur pour la presse quotidienne, Presstalis, puis, en une aide d'urgence afin d'éviter sa cessation d'activité et la crise majeure affectant la distribution des quotidiens qui en résulterait.

Des résultats incertains

[364] 13 M€ en loi de finances rectificative et 20 M€ obtenus par des redéploiements de crédits au sein du ministère et régularisés en loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

En dépit des efforts de restructuration déjà engagés, Presstalis a été placée, en décembre 2011, sous mandat par le tribunal de commerce de Paris.

À l'issue de deux missions conduites par des experts, un plan de redressement pour la période 2012-2015 a été conclu en octobre 2012 par Presstalis, les coopératives d'éditeurs de presse, actionnaires de la société, et l'État. Il vise un retour à l'équilibre financier de l'entreprise en 2015 dans un contexte de baisse structurelle du marché. Il repose notamment sur une rationalisation des plateformes logistiques et des dépôts et devrait se traduire par des diminutions d'effectifs importantes (950 départs envisagés sur un effectif de 2150 à la fin 2012).

Dans ce cadre, l'État s'est engagé à augmenter l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale de 15 M€ sur la période 2012-2013 et à mettre en place un prêt au titre du fonds pour le développement économique et social (FDES) de 20 M€ sur la même période. Le financement repose également sur des efforts financiers consentis par les éditeurs de presse et sur un renforcement du mécanisme de solidarité financière entre la presse quotidienne et la presse « magazine » (mécanisme de péréquation portant sur les surcoûts inhérents à la distribution des quotidiens).

b) Les mesures en faveur des points de vente de la presse

À l'autre extrémité de la chaîne de distribution, le réseau des distributeurs de la presse souffre de deux handicaps : un faible maillage du territoire par rapport à des pays tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni,[365] et un niveau bas de rémunération des distributeurs. Afin de soutenir ce secteur, l'État a institué, à partir de 2004, une aide à la modernisation (informatisation, équipement mobilier) qui a bénéficié de crédits en hausse à partir de 2009, les dépenses annuelles se situant autour de 10 M€.

L'aggravation de la crise de la presse écrite a conduit l'État à adopter deux mesures exceptionnelles particulièrement coûteuses :

- la première, mise en œuvre à la mi-2009, a bénéficié à 12 339 diffuseurs pour un coût très élevé de 49,8 M€. Annoncée à l'issue des États généraux, cette mesure n'a eu d'autre objet que d'apporter un secours exceptionnel face à une crise aiguë ;

[365] Selon les estimations, on compte un point de vente pour 2 000 habitants en France, contre un peu plus de 1 000 au Royaume-Uni et 700 en Allemagne.

- la seconde, annoncée au début de 2011 et mise en œuvre en 2012, a eu pour objet d'aider les diffuseurs de la région parisienne dont les ressources avaient été affectées par une grève de longue durée au sein d'un dépôt de la Société Presse Paris Services (SPPS), filiale de Presstalis. Cette mesure, également exceptionnelle, a concerné près de 8 000 diffuseurs pour un coût de 12,8 M€.

Au total, l'État a consacré près de 62,6 M€ aux deux mesures exceptionnelles, soit presque le double du montant consacré depuis 2005 à la mesure structurelle de modernisation des points de vente (33,5 M€ sur sept ans).

Ces aides appellent plusieurs critiques.

L'aide exceptionnelle de 2009 a été accordée dans l'attente d'une meilleure répartition de la valeur dans la chaîne de distribution. Cet objectif qui consistait à réduire les coûts au sein de la chaîne de distribution de la presse écrite - messageries de presse, dépôts et points de vente – et à rééquilibrer la répartition des marges en faveur de ces derniers, n'était assorti d'aucune condition quant à sa réalisation et n'a pas été atteint.

Par ailleurs, en raison des délais de mise au point juridique de l'aide exceptionnelle de 2011, l'instruction des dossiers et l'octroi des subventions n'ont pu intervenir qu'en 2012, ce qui a certainement réduit l'impact d'une mesure d'urgence qui entendait répondre à une difficulté ponctuelle.

En l'absence d'une évaluation de ces dispositifs, que le ministère de la culture et de la communication a indiqué vouloir engager prochainement, les données disponibles à ce jour ne permettent pas d'observer d'évolution positive majeure : certes les créations ont été supérieures aux suppressions, mais le solde positif, élevé en 2007 et 2008 (respectivement 750 et 805 créations nettes), a fortement diminué depuis lors. Il atteignait seulement 361 créations nettes en 2011[366] dont la plupart concernaient des points de vente diffusant un nombre restreint de titres.

C - La faible efficacité des deux principales mesures structurelles

Plusieurs mesures majeures du plan d'aide, notamment les aides au portage et les aides à la modernisation, ont eu pour objectif une évolution

[366] Données du conseil supérieur des messageries de presse.

structurelle du secteur de la presse écrite. Si ces mesures ont produit quelques effets positifs, ceux-ci ne paraissent pas en rapport avec les ambitions initiales ni avec les moyens budgétaires mobilisés.

1 - Des aides au portage mal calibrées

Le moratoire relatif à l'aide au transport postal a probablement contribué à freiner le passage du postage au portage, mais des erreurs de conception et de calibrage de l'aide au portage ont aussi contribué à réduire l'efficacité de la mesure en 2009.

Cette aide comporte deux volets complémentaires : l'un, calculé à partir du nombre d'exemplaires portés au cours des années précédentes (aide aux stocks), l'autre, lié à l'accroissement du nombre d'exemplaires portés pendant l'année en cours (aide aux flux).

Deux défauts de ce dispositif sont toutefois apparus :

- le calcul de l'aide aux flux sur la base de données de 2008, antérieures à l'adoption du dispositif, a réduit à néant son effet incitatif ;
- une place trop importante a été donnée à l'aide aux stocks par rapport à celle réservée à l'aide aux flux[367].

La prépondérance de l'aide aux stocks a profité essentiellement aux titres qui utilisaient déjà beaucoup le portage, principalement la presse quotidienne régionale ou départementale (bénéficiaire de 81,9 % de l'aide en 2009 et de 78,8 % en 2010). Or, l'objectif principal poursuivi par l'État était de développer le portage des quotidiens nationaux, très en retard dans ce domaine.

À partir de 2010, le ministère a procédé à un rééquilibrage entre les deux composantes de l'aide qui a permis de réduire l'effet d'aubaine sans pour autant le supprimer.

Les objectifs initiaux de l'aide[368] étaient flous. Alors que le « Livre vert » des États généraux envisageait le doublement du portage en sept ans, de 800 à 1 600 millions d'exemplaires, le rapport d'étape de suivi du plan triennal, établi en juin 2009, mentionnait « l'objectif de porter entre

[367] Si la combinaison des deux formes d'aides est nécessaire pour assurer dans la durée le développement du portage, celui-ci repose principalement, dans une première phase, sur l'effet incitatif de l'aide aux flux. Or, en 2009, l'aide aux stocks a représenté 90 % de l'aide au portage (58,6 M€) contre seulement 10 % (6,4 M€) pour l'aide aux flux.

[368] L'aide en faveur du portage comportait également une mesure d'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse.

200 et 300 millions supplémentaires d'ici trois ans, soit une augmentation de 33 % » pour les familles de presse concernées par le fonds d'aide au portage. Les documents budgétaires annuels retenaient un objectif encore plus modeste : l'indicateur de performance mesurant le pourcentage de titres portés, dans l'ensemble des titres diffusés par abonnement (portés ou postés), devait en effet s'accroître de 61,1 % en 2008, à 69 % en 2011.

Les données disponibles attestent d'une progression relativement limitée de la place du portage par rapport aux autres modes de diffusion et, en tout cas, très inférieure à celle des crédits alloués au fonds d'aide au portage depuis 2009 (+ 775 %). Le nombre d'exemplaires portés n'augmente que de 3 % par an, passant de 960 millions en 2008 à 1 025 millions en 2010.

L'indicateur de performances progresse encore moins vite que les objectifs affichés dans les programmes annuels de performance (passant à 64 % en 2009, à 66,5 % en 2010 et à 66,9 % en 2011). Il ne marque pas de différence avec la période antérieure au lancement du plan triennal. Cette évolution pourrait donc résulter aussi bien de la poursuite d'une tendance de long terme que de l'effet du plan triennal.

2 - Les résultats inégaux des aides à la modernisation

Un autre axe du plan triennal a porté sur le soutien à la modernisation du secteur de la presse écrite. Jusqu'à la création en avril 2012 du fonds stratégique pour le développement de la presse, ces aides ont été éclatées entre le fonds d'aide à la modernisation de la presse, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne et le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale.

a) Le fonds d'aide à la modernisation de la presse

Le fonds d'aide à la modernisation de la presse a poursuivi trois objectifs : l'amélioration de la productivité des entreprises, la modernisation des rédactions et le renforcement de la diffusion en direction des nouveaux publics, notamment des jeunes lecteurs.

Entre 2009 et 2011, 78 M€ ont été attribués par le fonds. Les soutiens ont été majoritairement orientés vers la modernisation des activités d'impression. En 2011, les investissements relatifs à la chaîne de fabrication ont mobilisé 58 % du montant global des aides. Le choix de ces investissements paraît discutable car le développement de l'Internet

aurait dû constituer la stratégie privilégiée des entreprises, en réponse à un contexte de régression rapide du support papier[369].

Selon le ministère de la culture et de la communication, le fonds a malgré tout contribué à la rationalisation et à la modernisation des entreprises de presse. En l'absence du fonds, le vieillissement de l'instrument de production aurait sans doute accéléré le recul du support papier. Ce fonds a également soutenu des projets bi-médias, concernant à la fois les supports papier et numérique. Par exemple, il a accordé en 2011 une subvention de 3,5 M€ pour la création, en Corse, d'un centre d'impression numérique pour l'ensemble des quotidiens nationaux.

S'agissant des soutiens apportés aux projets en direction des jeunes lecteurs, 15 M€ ont été consacrés sur trois ans à l'opération « Mon journal offert », dont l'objectif était d'abonner 200 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans à un quotidien de leur choix, un jour par semaine et pendant un an. Cet objectif a été dépassé avec 213 000 abonnements distribués en 2009-2010 et 220 000 en 2010-2011.

Une enquête menée en 2011 a fait apparaître un impact positif pendant la durée d'application de la mesure : la fréquence de lecture du quotidien auquel les jeunes se sont abonnés est passée, en effet, de 23 % à 35 %, pour la lecture plus d'une fois par semaine, et de 17 % à 58 %, pour la lecture une fois par semaine.

Toutefois, ces constats ne portent que sur la satisfaction à court terme des bénéficiaires de cette aide coûteuse dont l'effet dans le temps n'est pas démontré.

Cette opération n'a pas été poursuivie en 2012. Son impact a donc été éphémère.

b) Le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne

Institué à la fin de 2009, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne a soutenu les projets présentés par des services agréés de presse en ligne. Les aides pouvaient concerner aussi bien des dépenses d'investissement dans les nouvelles technologies que des dépenses de fonctionnement courant, y compris les rémunérations des journalistes concernés par les projets.

En raison de la mise en place tardive du fonds et des délais nécessaires au traitement des dossiers présentés par les entreprises, seuls

[369] On estime qu'aux États-Unis, la disparition du support papier pourrait intervenir d'ici la fin de la décennie 2020.

9,7 M€ des 58 M€ de crédits ouverts au cours de la période 2009 à 2011 ont été dépensés.

Le fonds a financé des projets de qualité inégale, parfois éloignés des préoccupations initiales de la politique de soutien de l'État aux titres de la presse les plus fragilisés ou orientés vers l'information politique et générale.

De nombreuses aides ont ainsi été consenties à des services en ligne relevant de la presse spécialisée, notamment dans les domaines du sport et du tourisme. À l'inverse, le nombre de dossiers présentés par les services en ligne relevant de la presse d'information politique et générale a proportionnellement diminué entre 2009 et 2011[370]. Enfin, la part des aides concernant les rémunérations[371] a augmenté fortement en 2010 si bien que, pour éviter une montée en charge excessive de ce type d'aides au fonctionnement courant, les dépenses éligibles ont dû être encadrées, notamment par un plafonnement des salaires concernés.

c) Le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale

Institué en 2004, le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale a pris en charge une allocation spéciale en faveur des travailleurs du secteur de l'impression ayant fait l'objet d'un licenciement pour motif économique.

S'agissant de la presse nationale, une convention-cadre a été signée en septembre 2005, notamment pour préciser les conditions d'âge des personnels éligibles et déterminer la clé de répartition de l'aide entre la branche et l'État, ce dernier prenant à sa charge 46,4 % des dépenses. Le coût maximum du plan pour l'État a été fixé à 75,4 M€. Un dispositif analogue a été institué en juin 2006 pour la presse quotidienne en régions, avec une enveloppe globale fixée à 116 M€.

Au cours de la période 2009 à 2011, seuls 89,1 M€ ont été consommés sur les deux enveloppes, du fait de la montée en charge progressive des aides. Au 31 décembre 2011, elles avaient bénéficié à 436 salariés pour la presse nationale et à 1 334 salariés pour la presse

[370] Ils représentaient 60 % des dossiers en 2009, contre 57 % en 2010 et 36 % en 2011 ; si l'on raisonne sur les montants des aides attribuées, celles concernant la presse d'information politique et générale ont mobilisé 83 % du montant global des soutiens du fonds en 2009, 78 % en 2010 et 60 % en 2011.

[371] Alors que les projets concernant les développements informatiques ont représenté 26 %, 31 % et 46 % des aides respectivement attribuées en 2009, 2010 et 2011, la part des aides concernant les rémunérations a représenté 23 %, 40 % et 30 %.

régionale. Le nombre d'allocataires devrait diminuer jusqu'en 2021 en raison des départs à la retraite progressifs des bénéficiaires.

Si ce fonds a permis une adaptation des effectifs aux évolutions des imprimeries, il s'est aussi traduit par des surcoûts importants.

D'une part, la réforme des retraites de novembre 2010 a eu pour conséquence que la prise en charge des bénéficiaires des plans de modernisation sociale s'est trouvée allongée de 4 à 24 mois. Il en est résulté des dépenses supplémentaires : en 2011, les crédits ouverts en loi de finances initiale à hauteur de 27,6 M€ ont été insuffisants et ont dû être abondés à hauteur de 0,6 M€ supplémentaire.

D'autre part, les éditeurs ont demandé la mise en place de nouvelles mesures de réduction d'effectifs dans les entreprises de la presse parisienne afin de contribuer à la réduction du coût de fabrication des journaux. Les négociations, entamées en février 2009 par le ministère chargé du travail, ont débouché sur un accord en octobre 2009. Parmi les trois volets de cet accord, le deuxième volet dit « IMPRIME » a pris la forme d'un congé de conversion à l'issue d'un licenciement, pendant lequel la rémunération est de 85 % du salaire annuel précédant la première année, 80 % la deuxième année et 75 % la troisième année.

Le coût global pour 350 salariés imprimeurs de la presse quotidienne nationale a été estimé à un peu plus de 140 M€, dont 75 M€ à la charge de l'État pendant une durée de trois ans.

En réalité, ce dispositif, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation à ce jour, a contribué à renchérir les charges afférentes à ces départs : le coût moyen de 155 380 € par bénéficiaire s'explique essentiellement par les conditions particulièrement avantageuses prévues par les conventions collectives encadrant les ouvriers du secteur de la presse écrite.

En définitive, le plan triennal a conduit à des dépenses budgétaires massives ainsi qu'au renforcement de la plupart des aides existantes et à la création de nouvelles aides, sans qu'un diagnostic préalable précis ait été réalisé. Ce plan n'a donc pu être l'occasion de revoir en profondeur les aides à la presse.

II - Les insuffisances des réformes engagées

Le plan d'aide 2009-2011 a mis en évidence les faiblesses actuelles de la politique d'aide à la presse écrite. Les préconisations des États généraux et des divers travaux ultérieurs, de même que les actions en

matière de gouvernance et de pilotage engagées par le ministère en 2012, peuvent constituer les bases d'une réforme structurelle de cette politique.

A - Un renforcement trop tardif du pilotage ministériel

En juin 2011, l'instance de concertation sur la réforme des aides à la presse a présenté plusieurs propositions. Celles-ci s'articulaient autour des thèmes suivants : une gouvernance rénovée, des instruments plus efficaces et un partenariat renouvelé entre les bénéficiaires des aides et l'État. Ces propositions se sont concrétisées par le décret du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse.

Le ministère de la culture et de la communication considère qu'il s'agit là d'une première étape à conforter. Les différentes mesures prévues par ce texte semblent aller dans la bonne direction, même si les conditions opérationnelles de leur mise en œuvre restent encore incertaines.

1 - Une contractualisation avec les entreprises de presse seulement amorcée

Afin de sortir du système de « guichet » qui tend à caractériser les aides à la presse et de promouvoir des relations nouvelles entre l'État et les entreprises de presse, une démarche de contractualisation sur une base pluriannuelle a été récemment engagée par le ministère de la culture et de la communication, comme pour les autres politiques publiques.

Le décret du 13 avril 2012 a étendu aux bénéficiaires du fonds stratégique, nouvellement créé, le recours aux conventions-cadres, auparavant limité aux seules aides à la modernisation et au développement des services de presse en ligne. Il prévoit la signature d'une convention d'une durée de trois ans, ainsi que des incitations financières pour les entreprises ayant consenti un effort particulier, notamment en matière de respect des normes de qualité et de responsabilité sociale. Il introduit, pour la première fois, une évaluation régulière de l'efficacité et de la pertinence de l'aide accordée.

La mise en œuvre n'en est qu'à ses prémisses. Aucune convention n'avait été encore conclue en septembre 2012. Toutefois, 14 conventions ont été signées en fin d'année 2012.

Cette démarche constitue à l'évidence un progrès notable, même si elle comporte certaines limites. Le périmètre des nouvelles conventions est restreint à l'attribution d'aides au titre du fonds stratégique, soit un

montant global de 38,3 M€ prévu en loi de finances initiale pour 2012. Il ne couvre qu'une partie très limitée des soutiens à la presse, même si les principaux titres de presse devraient être concernés.

Son efficacité reste à démontrer. La présentation de la stratégie à moyen terme suivie par les entreprises doit inclure l'affichage d'objectifs précis et conditionnant le soutien financier de l'État. Compte tenu de l'évolution constante du secteur de la presse écrite, le ministère de la culture et de la communication devra organiser le suivi effectif de ces conventions (examen annuel de leur mise en œuvre, contrôle et évaluation de leurs résultats).

2 - Une transparence encore incomplète sur le montant des aides

Des avancées significatives peuvent être constatées depuis 2010 en matière d'information budgétaire. La justification au premier euro dans les documents annexés au projet de loi de finances explicite désormais clairement la méthode de calcul permettant de déterminer le montant total des crédits demandés.

La Cour a critiqué, chaque année, depuis 2008, le choix de scinder l'aide au transport postal en deux dotations inscrites dans des programmes budgétaires distincts relevant de ministères différents[372], alors même que les accords tripartites de 2008 avaient procédé au regroupement des deux aides existantes en une aide unique, gérée par le ministère de la culture et de la communication.

Ces recommandations ont été suivies d'effet : la loi de finances initiale pour 2013 regroupe l'ensemble des crédits d'aide au transport postal au sein du programme 180 « Presse ».

La transparence passe également par une information plus complète sur le montant des aides consenties aux éditeurs et titres de presse.

Depuis les États généraux, les professionnels, mais aussi l'État, ont progressivement admis les lacunes actuelles et la nécessité de les corriger, s'agissant d'aides financées sur des fonds publics.

Le décret du 13 avril 2012 prévoit que la future instance réunissant les représentants du secteur de la presse et de l'État disposera d'un état

[372] Le programme 180 « Presse » de la mission Médias, pour un montant de 83 M€ en loi de finances initiale 2008 et de 80 M€ en loi de finances initiale 2012 ; le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission Economie pour un montant de 159 M€ en loi de finances initiale 2008 et de 152 M€ en loi de finances initiale 2012.

annuel du montant des aides directes ou indirectes à la presse avec leur ventilation par bénéficiaire, dans le respect du secret des affaires, ainsi que les conclusions des contrôles et évaluations réalisés au cours de l'année écoulée.

Il reste désormais à préciser la forme de cette publication, attendue pour le début de l'année 2013.

3 - Une évaluation et un contrôle des aides à construire

Avant 2012, seuls le fonds d'aide à la modernisation de la presse et le fonds d'aide à la modernisation sociale étaient dotés de commissions chargées de contrôler l'utilisation des aides publiques versées aux entreprises. Encore faut-il en souligner les limites.

Le travail d'analyse se fondait principalement sur l'exploitation de questionnaires remplis par les entreprises bénéficiaires, la fiabilité et l'exhaustivité de ces données déclaratives n'étant pas forcément garanties. Si les commissions étaient habilitées à procéder à des contrôles sur place, elles étaient fortement contraintes par la modestie de leurs crédits de fonctionnement consacrés aux missions sur le terrain.

L'État a commandé de nombreux rapports et études portant sur des dispositifs ou des aspects limités du secteur de la presse. Toutefois, il a fallu attendre le rapport de l'inspection générale des finances de décembre 2009 et celui établi par M. Cardoso en septembre 2010 pour disposer d'une approche globale des aides à la presse et pour poser la question de leur efficacité.

Le décret du 13 avril 2012 manifeste une volonté d'étendre et de renforcer le dispositif de contrôle et d'évaluation et d'en améliorer la cohérence. Il prévoit que les opérations de contrôle, sur pièces et sur place, pourront être confiées non pas à une commission de contrôle institutionnalisée, mais aux corps d'inspection, notamment l'inspection générale des affaires culturelles et le contrôle général économique et financier. Ces contrôles feront l'objet d'un rapport annuel remis au ministre chargé de la communication, leurs résultats étant communiqués aux représentants du secteur de la presse, dans le respect du secret des affaires.

Le ministère de la culture et de la communication pourra confier l'évaluation des différentes aides à la presse, sur la base d'un cahier des charges, à des cabinets spécialisés, disposant de compétences d'ingénierie financière, sociale, technique et organisationnelle.

Les ministres chargés du budget et de la communication ont confié, en janvier 2012, au contrôle général économique et financier et à

l'inspection générale des affaires culturelles une mission de préfiguration consistant à proposer une méthodologie de contrôle et d'évaluation des aides à la presse. Cette démarche a permis de dégager plusieurs pistes de travail[373].

Il est désormais urgent de finaliser le cadre méthodologique des dispositifs de contrôle et d'évaluation afin d'organiser et de mettre en œuvre, sans délais, les procédures opérationnelles qu'elles exigent.

B - Une réduction trop timide du coût des aides

Le plan d'aide à la presse écrite avait une durée limitée, son objectif étant de concentrer sur la période 2009-2011 l'attribution de moyens exceptionnels afin de donner les impulsions nécessaires à des réformes structurelles. Compte tenu des résultats modestes obtenus et de la persistance des difficultés économiques du secteur de la presse écrite, la capacité de l'État à revenir à un niveau d'aide proche de celui observé avant 2009, après le doublement des dotations du programme 180 « Presse » dans le cadre du plan triennal, constitue un enjeu majeur.

Or si l'évolution budgétaire suivie depuis 2012 permet de constater une baisse régulière des crédits alloués aux aides à la presse, les rigidités qui affectent cette politique publique paraissent à ce stade empêcher un retour au niveau de 2008.

Les crédits ouverts en 2012, au titre de l'aide à la presse (hors abonnements à l'Agence France Presse), ont connu une diminution par rapport à ceux ouverts en 2011, en passant de 304,1 M€ à 273 M€. Cette dotation est toutefois demeurée supérieure de 56 % à celle préexistant aux États généraux de la presse. De même, la loi de finances initiale pour 2013, à périmètre constant, prévoit la poursuite de la diminution des aides directes à la presse, celles-ci restent supérieures de 22 % au niveau de 2008.

En fait, plusieurs mesures du plan triennal continuent de produire leurs effets et la plupart d'entre elles ont été pérennisées.

Les mesures fiscales en faveur de la presse en ligne (exonération de contribution économique territoriale, extension du bénéfice de la provision pour investissement, régime du mécénat pour la presse en

[373] Renforcer la prise en considération des aspects économiques et financiers des demandes des entreprises dans le processus d'attribution des subventions ; intégrer les préoccupations du contrôle tout au long de la gestion des aides ; s'appuyer sur les conventions-cadres pour développer avec les entreprises les plus soutenues une analyse partagée et fondée sur des indicateurs mesurant l'impact des aides.

ligne), le fonds d'aide au portage et l'exonération partielle des charges sociales patronales appliquées aux porteurs de presse ont été reconduits en 2012. L'aide aux services de presse en ligne, financée par le fonds d'aide spécifique, mis en place en 2009, se poursuit dans le cadre du nouveau fonds stratégique. Enfin, les accords tripartites de 2008 concernant l'aide au transport postal ainsi que le moratoire sur les augmentations tarifaires postales constituent une contrainte budgétaire forte – près de 250 M€ sont prévus pour 2013 – jusqu'à l'échéance des accords à la fin de 2015.

La programmation triennale pour la période 2013 à 2015 prévoit une diminution progressive, de l'ordre de 13 %, des crédits du programme budgétaire 180 consacrés à la presse écrite. Si cette évolution témoigne d'une volonté de prendre en compte les contraintes pesant sur les finances publiques, la méthode retenue présente d'évidentes limites car elle ne s'accompagne d'aucune réforme notable des dispositifs qui aurait permis de dégager des marges de manœuvre significatives.

Alors que certains d'entre eux, jugés importants, tels que les aides au pluralisme voient leurs crédits stabilisés, d'autres, qui figuraient parmi les axes prioritaires du plan 2009-2011, devraient paradoxalement connaître des diminutions importantes : dès 2013, la dotation du fonds d'aide au portage devrait être réduite de 7,4 M€ (-16,5 %) et celle du fonds stratégique de 4,8 M€ (-12,5 %).

Plutôt qu'une approche consistant à « raboter » progressivement les crédits alloués à la plupart des aides, qui semble pour l'essentiel avoir été retenue pour la période 2013-2015, il apparaît préférable, dans la perspective de l'élaboration de la programmation budgétaire triennale suivante, d'adopter une approche plus sélective et de concentrer les moyens sur certains objectifs, tels que la préservation du pluralisme ou le soutien aux projets de modernisation et de développement les plus porteurs.

Il conviendra aussi d'examiner des soutiens alternatifs tels que des prêts garantis par les pouvoirs publics ou des mesures fiscales dans le domaine des nouvelles technologies.

En tout état de cause, seule une réflexion sur la stratégie d'intervention de l'État permettra d'assurer une maîtrise durable du coût de cette politique publique sans sacrifier ses objectifs prioritaires.

C - Une stratégie d'intervention de l'État à refonder

La clarification doit porter sur les trois axes stratégiques de la politique d'aide à la presse : le développement de la diffusion, la préservation du pluralisme et la modernisation du secteur.

1 - La mise en cohérence des aides à la diffusion

a) Une sédimentation de dispositifs sans cohérence globale

Dans les documents budgétaires, cinq mesures sont présentées comme des « aides à la diffusion »[374] mais d'autres peuvent s'y rattacher : les aides à la modernisation portant sur la vente au numéro[375], d'une part, et la partie de l'aide au transport postal inscrite jusqu'en 2012 au programme 134 géré par le ministère chargé de l'économie, d'autre part.

Au total, ces diverses mesures représentent des montants élevés : 385,9 M€ en loi de finances initiale pour 2011, dernière année de mise en œuvre du plan de soutien.

Le soutien à la diffusion est dispersé, avec non seulement un nombre important d'aides, mais encore des mesures conçues indépendamment les unes des autres, à des périodes différentes, et assorties de cibles et de périmètres différents.

Ainsi, l'aide au transport postal est ouverte à la très grande majorité des publications, environ 7 300 publications en 2011. En revanche, l'aide au portage s'adresse à l'ensemble des titres de la presse d'information politique et générale et aux publications qui apportent régulièrement des informations sportives, soit environ 400 publications. L'aide au transport de la presse par la SNCF est, pour sa part, ouverte aux seuls quotidiens de la presse d'information politique et générale.

Le coût budgétaire de ces différentes aides est très variable : pour l'année 2011, près de 269 M€ pour l'aide au transport postal, 66,7 M€ pour l'aide au portage de la presse et 5,5 M€ pour la réduction du tarif SNCF.

---

[374] L'aide au transport postal de la presse d'information politique et générale, la réduction du tarif SNCF pour le transport de presse, l'aide au portage de la presse, l'exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse, l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

[375] L'aide à la modernisation de la distribution de la presse et l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse.

Ces aides ont des effets contradictoires. Le maintien d'un niveau élevé d'aide au transport postal, accentué par le report d'un an de la hausse des tarifs préférentiels dans le cadre du moratoire décidé en 2009, va à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'État de réduire la part du postage par rapport à celle du portage.

b) L'absence de choix stratégiques clairs

Le ministère de la culture et de la communication considère que l'action de l'État en faveur du secteur de la presse doit se traduire par une certaine neutralité. Il estime aussi, s'agissant en particulier de la concomitance des aides au portage et au transport postal, qu'aucun motif d'intérêt général ne justifierait que l'État fausse la concurrence en favorisant un mode de distribution plutôt qu'un autre.

En fait, le ministère applique imparfaitement ce principe de neutralité vis-à-vis des modes de diffusion. La multiplication des crédits d'aide au portage durant la période 2009-2011 témoigne, bien au contraire, d'une volonté d'inciter les éditeurs de presse à faire évoluer leur stratégie de distribution.

En outre, le choix d'une certaine neutralité supposerait que les titres relevant d'une même famille de presse bénéficient des aides à la distribution dans des proportions équivalentes. Or en raison de l'absence de cohérence entre les dispositifs, le ministère de la culture et de la communication n'est pas en mesure actuellement d'apprécier si un titre comme le quotidien *Le Monde*, principal bénéficiaire de l'aide au transport SNCF, reçoit, pour chaque exemplaire diffusé, une aide plus ou moins importante qu'un quotidien tel que *La Croix*, qui achemine l'essentiel de ses exemplaires par voie postale, ou que d'autres quotidiens nationaux qui accordent une plus grande place au portage.

Un choix plus clair s'impose donc entre les deux approches possibles d'une politique d'aide à la diffusion : l'une, veillant à la neutralité de l'État à l'égard des choix stratégiques des éditeurs de presse concernant les modes de distribution, l'autre, plus interventionniste, cherchant à favoriser tel ou tel mode de distribution en fonction de l'intérêt qu'il présente.

Il est également indispensable, en particulier dans la première approche, de sortir d'une gestion éclatée des aides à la diffusion pour parvenir à une vision consolidée du soutien public apporté à la diffusion de chaque famille et de chaque titre de presse.

Pour ce faire, le ministère doit mettre progressivement en cohérence les différentes aides à la diffusion, notamment leur ciblage et

leur périmètre, et se doter d'outils de pilotage global. L'échéance à la fin de 2015 des accords tripartites sur le transport postal en fournira l'occasion.

2 - Un ciblage des aides à renforcer sur les enjeux du pluralisme

a) La coexistence d'aides non ciblées et d'aides ciblées

Le principe de préservation du pluralisme de la presse, reconnu par le Conseil constitutionnel, constitue le fondement historique de l'aide de l'État et le cœur de sa politique actuelle.

Les principes constitutionnels applicables aux aides à la presse

La politique publique d'aide à la presse trouve son fondement dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a reconnu à plusieurs reprises ce fondement constitutionnel, et plus particulièrement celui de l'objectif de préservation, voire de développement du pluralisme de la presse. L'acception qu'il donne de la liberté d'expression ou de communication recouvre non seulement la liberté des journalistes ou de ceux qui possèdent ou contrôlent des publications, mais aussi celle des lecteurs qui doivent être à même d'exercer leur libre choix.

Cet objectif justifie le ciblage de certaines aides, soit sur la presse d'information politique et générale, qui se caractérise par sa fragilité économique, soit, au sein de celle-ci, sur les titres disposant de faibles ressources provenant de la publicité ou des petites annonces. Plusieurs aides, regroupées dans les documents budgétaires sous l'intitulé « d'aides au pluralisme »[376], sont explicitement orientées vers ces derniers.

[376] Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces et fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale.

D'autres, au départ non ciblées, comme l'aide au transport postal, comportent une part de ciblage sous la forme de tarifs préférentiels.

Pourtant, à côté de ces aides, l'État a conservé un système couramment appelé « régime économique de la presse », qui ouvre le bénéfice de nombreuses aides publiques, parmi lesquelles le taux de TVA « super réduit » à 2,1 % et les tarifs préférentiels de transport postal, à la plupart des titres et des familles de presse dès lors qu'ils remplissent les conditions d'inscription auprès de la commission paritaire des publications et des agences de presse.

En juin 2012, 8 799 publications disposaient d'un agrément de cette commission dont 5 093 publications de sociétés éditrices de presse. Parmi ces dernières, seules 392 relevaient de la presse d'information politique et générale.

Le nombre élevé de bénéficiaires explique que le taux préférentiel de TVA et l'aide au transport postal soient les deux mesures les plus coûteuses de la politique d'aide à la presse, soit respectivement 180 M€ et 269 M€, en 2011, alors que le coût des trois « aides au pluralisme » ne dépassait pas, cette même année, 12 M€.

Tandis que les principaux pays voisins privilégient les aides non ciblées, généralement un taux réduit de TVA, dans un souci de neutralité, la France n'a jamais effectué de choix entre cette logique d'intervention, qui se traduit par le financement du « régime économique de la presse », et celle consistant à aider en priorité les familles de presse pour lesquelles les enjeux en termes de pluralisme sont les plus forts. Il s'ensuit un niveau d'aide à la presse écrite plus élevé qu'à l'étranger.

b) Des évolutions mineures du ciblage des aides

La mise en place de moyens financiers supplémentaires de 2009 à 2011 a permis de renforcer ponctuellement les aides aux titres de la presse d'information politique et générale, par exemple dans le cadre de l'aide au portage avec l'instauration de taux préférentiels, sans avoir à réformer le « régime économique de la presse ». Les deux principales mesures relevant de ce régime n'ont donc pas connu d'évolutions notables depuis 2009.

Pour l'aide au transport postal, tout en conservant le même périmètre de bénéficiaires, les accords tripartites de juillet 2008 ont opéré une plus grande différenciation des tarifs préférentiels appliqués par La Poste, ceux-ci augmentant jusqu'en 2015 de 11 % pour les titres de la presse d'information politique et générale et de 34 % pour les autres titres, mais aucune autre évolution n'est intervenue depuis lors.

Pour le taux de TVA, les états généraux ont débattu de l'opportunité d'assujettir la presse écrite à deux taux de TVA distincts, le périmètre du taux de TVA à 2,1 % étant réservé à la seule presse d'information politique et générale, les autres titres étant soumis au taux de 5,5 %[377], à l'instar des produits culturels et du livre. Cette proposition n'a été adoptée qu'à une très courte majorité lors des états généraux.

Cette absence de consensus au sein du secteur explique probablement que les aides fiscales, comme l'aide au transport postal, aient par la suite été écartées du champ de réflexion de l'instance de concertation réunie au premier semestre 2011 et n'aient fait l'objet d'aucune décision pendant la période 2009-2011.

Tant au regard de l'objectif de préservation du pluralisme que de la situation économique très variable des différentes familles de presse, le nombre et la nature des titres bénéficiant du « régime économique de la presse » suscitent des interrogations.

Pour l'aide au transport postal, si la presse d'information politique et générale représente 53,4 % du coût des tarifs préférentiels dans les comptes de La Poste, l'autre moitié du coût concerne des titres non ciblés, parmi lesquels les magazines - 17,9 % du coût - et les publications de programmes de télévision - 11,7 % du coût. Or, ces deux derniers présentent une moindre fragilité économique que les titres de la presse d'information politique et générale et des enjeux en termes de défense du pluralisme faibles, voire inexistants.

Pour la TVA, pour laquelle le ministère ne dispose pas de données précises par titre bénéficiaire, on peut estimer que la moitié du coût de la mesure pour l'État – de l'ordre de 100 M€ - bénéficie à des titres hors presse d'information politique et générale.

Afin d'apprécier le degré de ciblage de la politique d'aide à la presse, la Cour a également cherché à déterminer le montant des aides (hors aides fiscales) accordées par titre et par exemplaire diffusé au cours de la période 2009-2011, le ministère de la culture et de la communication ne disposant pas à ce jour d'informations consolidées de ce type. Ces données sont retracées dans le tableau ci-dessous qui porte sur les quarante premiers titres aidés.

[377] Taux porté à 7 % le 1er janvier 2012.

Les aides directes aux titres de presse pendant la période 2009-2011[378] [379]

Titre de presse	Montant des aides directes par exemplaire diffusé (moyenne sur la période 2009-2011) - En centimes	Montant annuel de aides directes (moyenne sur la période 2009-2011) - En €
HUMANITE (L')	48	6 761 434
CROIX (LA)	32	9 988 388
TELERAMA	29	9 411 822
NOUVEL OBSERVATEUR (LE)	29	7 800 161
LIBERATION	27	9 908 617
PELERIN	24	2 849 399
EXPRESS (L')	23	6 232 242
CHALLENGES - LE NEWS DE L'ÉCONOMIE	22	2 384 145
POINT (LE)	20	4 501 245
MONDE (LE)	19	18 465 277
FIGARO (LE)	17	17 217 154
ELLE	16	3 413 233
AUJOURD'HUI EN FRANCE	15	9 331 562
ECHOS (LES)	15	4 513 559
PARIS MATCH	14	5 151 418
TELECABLE SATELLITE HEBDO	10	3 390 880
TELE 7 JOURS	10	7 279 547
NOUVELLE REPUBLIQUE DU CENTRE OUEST (LA)	9	5 645 242
TELE LOISIRS	8	4 390 415
TELE STAR	7	4 451 357
DEPECHE DU MIDI (LA)	7	5 014 820
NICE-MATIN	7	2 727 086
DERNIERES NOUVELLES D'ALSACE (LES)	7	4 035 733
TELE POCHE	7	1 881 812
OUEST FRANCE	6	15 784 440
SUD OUEST	6	6 260 812
VOIX DU NORD (LA)	6	5 445 430
PROVENCE (LA)	6	2 783 573
FEMME ACTUELLE	6	2 749 581
EST REPUBLICAIN (L')	5	2 999 986
COURRIER DE L'OUEST	5	1 853 381
DAUPHINE LIBERE (LE)	5	4 464 330
TÉLÉGRAMME	5	3 555 598
PROGRES (LE)	5	3 868 585
MONTAGNE (LA)	5	3 216 097
TELE Z	4	3 669 232
MIDI LIBRE	4	2 247 553
PARISIEN (LE)	4	3 681 247
PETIT QUOTIDIEN (LE)	ND	3 800 067
MON QUOTIDIEN	ND	3 139 538

Source : Cour des comptes

Les magazines de programmes de télévision ont bénéficié d'une aide élevée, généralement comprise entre sept et dix centimes, et

[378] Montant des aides directes pour la période 2009-2011 fourni par la DGMIC. Chiffres annuels de la diffusion des titres de presse en France et à l'étranger en 2009, 2010 et 2011 établis par l'OJD (association pour le contrôle de la diffusion des médias).

[379] Les données prises en compte sont la moyenne annuelle des chiffres de la diffusion des exercices 2009, 2010 et 2011. La diffusion des éditions du « septième jour », généralement le dimanche, a été ajoutée à la diffusion en semaine pour les titres concernés. Les titres qui ont cessé leur parution au cours de la période 2009-2011 n'ont pas été pris en compte dans le tableau. La Cour n'a pu disposer des chiffres de la diffusion relatifs aux deux titres dédiés à la jeunesse (Le petit quotidien et Mon quotidien).

supérieure à celle attribuée à la plupart des titres de la presse quotidienne régionale.

En moyenne annuelle au cours de la même période, les sept principaux titres de cette famille de magazines ont reçu, à eux seuls, près de 35 M€ d'aides directes de l'État, soit un montant représentant 7,4 % des crédits consacrés aux aides directes en 2011 hors bénéfice du taux « super réduit » de TVA, et le triple des crédits ouverts en faveur des « aides au pluralisme ».

Ces constats, de même que la contrainte forte pesant sur le budget de l'État et la nécessité de renforcer l'efficacité des interventions publiques, appellent un recentrage de l'intervention de l'État sur l'objectif de préservation du pluralisme.

La question du maintien concomitant du taux « super réduit » de TVA et de l'aide au transport postal, ouverts à un aussi grand nombre de titres de presse, devrait être réexaminée.

La réflexion devrait porter sur la mise en œuvre de taux différents de TVA, qui ont déjà existé dans les années soixante-dix, et, s'agissant des aides au transport postal, sur une différenciation accrue des tarifs préférentiels ou sur le maintien de tarifs préférentiels pour la presse ciblée, la presse non ciblée se voyant alors appliquer le « tarif universel » de La Poste.

Elle devrait aussi porter sur le degré de ciblage : si la presse d'information politique et générale doit être privilégiée, un périmètre plus large pourrait aussi être envisagé, dès lors que des enjeux en termes de pluralisme le justifieraient.

3 - Le nécessaire recentrage des aides à la modernisation sur les projets innovants

La modernisation du secteur constitue le troisième objectif stratégique de la politique d'aide à la presse écrite. Le nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse a vocation à y contribuer

Doté d'un comité d'orientation qui émet un avis sur les décisions d'attribution de subventions, il comporte trois sections consacrées au soutien, respectivement, des opérations de mutation et de modernisation industrielles, des projets de développement et d'innovations technologiques des services de presse en ligne, enfin, des projets de conquête de nouveaux lectorats.

Conçu pour surmonter les cloisonnements qui existaient entre les différents soutiens à la modernisation de la presse, le fonds stratégique

fusionne plusieurs aides antérieures : le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, ainsi que la deuxième section du fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

Cette approche plus globale du soutien public à la modernisation comporte toutefois des limites.

L'organisation du fonds en sections présente le risque d'un fonctionnement cloisonné, le décret du 13 avril 2012 prévoyant que leurs crédits font l'objet d'une ventilation initiale par le ministère de la culture et de la communication, éventuellement ajustée en cours d'année en fonction des besoins.

Le fonds stratégique ne couvre pas toutes les aides à la modernisation et de la mutation industrielle, en particulier celles relatives à la modernisation sociale, alors que nombre de projets de modernisation technologique ont une dimension d'accompagnement social que le fonds stratégique devra prendre en compte.

En outre, le périmètre limité d'intervention du fonds ne coïncide pas avec celui, plus large, que le décret d'avril 2012 a prévu en matière de procédures de contrôle et d'évaluation. Le risque pour le fonds est donc de se baser sur la seule expertise technique des dossiers présentés par les entreprises, sans prendre en compte les résultats des contrôles et des évaluations qui concerneront l'ensemble des aides, y compris d'ordre social, dont bénéficient ces mêmes entreprises. Enfin, il n'a aucun droit de regard sur les opérations capitalistiques que l'État encourage par d'autres canaux (fonds stratégique d'investissement (FSI), comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)).

S'il est encore trop tôt pour en apprécier l'efficacité, ce nouveau fonds a le mérite d'être davantage orienté que ses prédécesseurs vers la presse d'information politique et générale.

Sa première section est consacrée à cette famille de presse, y compris les titres apportant régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives. De même, la deuxième section garantit, à la différence de l'ancien fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, que cette famille de presse devra bénéficier d'au moins 80 % des aides.

Le fonds stratégique devra surtout se doter d'une doctrine d'intervention en faveur des projets les plus innovants. Une telle approche sélective s'impose pour deux raisons : le soutien public doit clairement constituer un levier pour inciter les entreprises de presse à faire face aux

mutations technologiques et non à les retarder ; il doit s'adapter aux contraintes de redressement des finances publiques, 33,5 M€ de crédits ayant été ouverts pour le fonds stratégique au titre de la loi de finances pour 2013, contre 38,3 M€ pour 2012.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 a obtenu des résultats limités, qui se situent en deçà des objectifs de départ et ne sont pas en rapport avec les moyens budgétaires supplémentaires engagés par l'État, plus de 450 M€ sur trois ans, ni a fortiori avec le coût total cumulé des soutiens publics qui peut être estimé à 5 Md€ sur cette même période.

L'aggravation de la crise du secteur de la presse écrite concomitante à la tenue des états généraux a conduit les pouvoirs publics à adopter un ensemble de mesures sans avoir pu procéder à une évaluation préalable des dispositifs existants, ni orienter une partie des moyens financiers vers des mesures d'urgence. Les quelques mesures qui avaient une ambition de nature structurelle ne sont pas parvenues à modifier durablement les modes de distribution ni à adapter le secteur de la presse écrite aux mutations en cours.

Une réforme profonde de la politique d'aide à la presse reste plus que jamais une nécessité, compte tenu de son coût et de sa faible efficacité.

Elle passe d'abord par la poursuite des actions conduites depuis 2012 par le ministère pour améliorer l'efficacité de la gouvernance et du pilotage de cette politique. Si les orientations définies vont dans la bonne direction, les mesures conduites en matière de contractualisation, de transparence et de renforcement des moyens de contrôle et d'évaluation doivent encore trouver une traduction effective.

Le retour au niveau de dépenses antérieur au plan 2009-2011, qui s'était traduit par le doublement des moyens alloués au programme 180 « Presse », s'impose également dans un contexte marqué par les contraintes de maîtrise des dépenses publiques. L'évolution budgétaire suivie depuis 2012, et prévue jusqu'en 2015, témoigne à la fois d'une volonté de réduire le niveau des dépenses et de faire disparaître les rigidités qui empêchent de revenir au niveau de dépenses constaté avant la mise en œuvre du plan triennal.

Plus regrettable encore, la baisse des crédits prévue par la programmation budgétaire triennale 2013-2015 ne repose pas sur une approche plus sélective de la politique d'aide qui permettrait de dégager

des marges de manœuvre nouvelles, sans remettre en cause les priorités de l'État.

Il importe de refonder la stratégie d'intervention de l'État pour chacun de ses objectifs prioritaires :

- *pour le développement de la diffusion, une mise en cohérence des nombreuses aides existantes s'impose d'ici 2015, date à laquelle les accords relatifs à l'aide au transport postal viendront à échéance ;*
- *pour la préservation du pluralisme, une réflexion sur le périmètre d'application des tarifs postaux préférentiels et du taux de TVA « super réduit » à 2,1 % paraît nécessaire afin de mieux prendre en compte la situation particulière de chaque famille de presse au regard de l'objectif de préservation du pluralisme et des contraintes pesant sur le niveau de rentabilité économique de leur activité ;*
- *pour la modernisation du secteur de la presse écrite, le fonds stratégique nouvellement créé doit avoir pour objectif de mieux orienter les interventions de l'État sur les projets innovants.*

Si, en raison de ses montants, l'aide de l'État constitue un levier important de modernisation de la presse écrite, elle n'atteindra ses objectifs qu'à la condition que ce secteur professionnel poursuive lui-même sa mutation avec célérité, en tenant compte des évolutions en cours du secteur des médias, notamment avec le développement des réseaux sociaux.

Or le contrôle réalisé par la Cour a montré que des évolutions considérées comme le corollaire de l'aide massive de l'État, notamment en matière de mutualisation des moyens consacrés au portage, de réduction des coûts de la chaîne de distribution de la presse quotidienne nationale ou d'adaptation au numérique, ont été très modestes pendant la période 2009-2011.

Au regard de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

Concernant la gouvernance et le pilotage des aides :

1. *mettre en œuvre de façon effective la contractualisation avec les entreprises bénéficiant de subventions ;*
2. *publier le montant annuel des aides accordées à chaque titre de presse ;*

3. *systématiser les procédures d'évaluation et de contrôle et améliorer la cohérence du dispositif.*

Concernant la stratégie d'intervention de l'État :

4. *accompagner la baisse programmée des aides publiques d'une réflexion globale visant à :*
   - *mettre en cohérence les différentes aides à la diffusion d'ici 2015 ;*
   - *accentuer leur ciblage en faveur des familles de presse présentant des enjeux en termes de pluralisme ;*
   - *recentrer les aides à la modernisation sur les projets innovants.*

Sommaire des réponses

Ministre de la culture et de la communication	654
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances	657

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente de Presstalis

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

C'est avec beaucoup d'intérêt et d'attention que j'ai pris connaissance des analyses et des propositions de la Cour. Je suis consciente des limites du système actuel mais également de l'importance des enjeux du pluralisme de la presse. Conformément au mandat fixé par le Président de la République, je souhaite d'ailleurs entreprendre une remise à plat des dispositifs d'aide à la presse, en lien étroit avec l'ensemble des partenaires concernés. Le rapport de la Cour nourrira certainement la réflexion du groupe de travail, qui sera lancé sur ce sujet début 2013.

Comme le souligne la Cour, il convient de saisir le contexte qui a justifié sa mise en place pour tirer toutes les conclusions du plan d'aide 2009-2011. La presse écrite s'est retrouvée confrontée tout à la fois à une mutation technologique sectorielle de grande ampleur et de long terme, dont les effets continuent à se faire sentir, et à une crise conjoncturelle majeure. La concomitance de ces chocs a justifié 1'accélération du calendrier des pouvoirs publics. Toutefois, en dépit du soutien important consenti par 1'État dans 1'urgence, ainsi que des efforts du secteur lui-même, les effets de ces crises n'ont été que partiellement atténués: deux titres importants de la presse quotidienne nationale ont ainsi disparu en 2012. La situation tant de 1'édition que de la distribution et de la diffusion de la presse n'est pas stabilisée à ce stade.

Au-delà de ces remarques de contexte, des compléments d'analyse ou des nuances me semblent pouvoir être apportées à certains éléments d'appréciation rassemblés par la Cour.

S'agissant des aides à la distribution, le rapport regrette l'existence parallèle d'aides au postage et au portage. Elle refléterait une absence de choix de la part des pouvoirs publics et aurait amoindri leur efficacité. Sur ce point, je tiens à rappeler qu'il ne revient pas à l'Etat de se substituer aux titres de presse dans le choix de leur stratégie de distribution : c'est d'ailleurs à la demande de la profession elle-même, lors des États généraux de la presse écrite, qu'a été mise en place une aide au portage, visant à équilibrer le dispositif entre ces deux modes de diffusion. Cependant, je rejoins la préoccupation de la Cour relative à une meilleure articulation entre les aides à la diffusion et à la distribution de la presse, point stratégique qui fera certainement partie de la réflexion à venir sur la refondation des aides à la presse. Dans le respect des engagements souscrits par l'État avec l'ensemble de ses partenaires, et en confortant les stratégies des entreprises de presse elles-mêmes pour développer leur lectorat, les conditions du soutien à la diffusion doivent pouvoir évoluer.

Enfin, l'évaluation en cours du plan d'aide au portage pour le compte du ministère, tant dans ses effets que dans les moyens mis en œuvre, alimentera la réflexion à venir sur les aides à la distribution.

S'agissant plus particulièrement des messageries de presse, je tiens à souligner la dimension essentielle et structurante pour 1'ensemble de la filière de la messagerie Presstalis pour assurer la diffusion des titres de presse, et singulièrement des quotidiens nationaux d'information politique et générale sur l'ensemble du territoire.

C'est pour cette raison que des aides importantes ont été accordées à Presstalis, en contrepartie d'efforts inédits de modernisation. Ces sujets n'ayant pas été traités spécifiquement lors des États généraux de la presse écrite, les aides accordées sont intervenues dans l'urgence. Presstalis, les coopératives d'éditeurs associées et l'Etat ont ensuite signé un accord tripartite en octobre 2012 afin de finaliser l'accompagnement financier de Presstalis dans la mise en œuvre de son plan de restructuration et de promouvoir une réorganisation industrielle de la filière. Les efforts sont partagés entre l'ensemble des acteurs afin d'assurer la pérennité de la filière de distribution et je serai vigilante sur leur mise en œuvre.

Enfin, s'agissant des aides à la diffusion, un bilan est en cours dans les services sur l'aide à la modernisation des diffuseurs. Je rejoins sur ce thème les préoccupations de la Cour et serai attentive à ce que, dans le cadre du Conseil supérieur des messageries de presse, la réflexion aboutisse pour assurer une meilleure répartition de la valeur entre les différents niveaux de la chaîne de distribution.

S'agissant des aides à la modernisation, le rapport souligne l'étape importante qu'a été la création du fonds stratégique pour le développement de la presse par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012. Le fonds permet de regrouper les aides directes à l'investissement, de les mettre en cohérence, et de les orienter plus efficacement et plus stratégiquement sur les projets d'investissement. À cet égard, je me permettrai de nuancer le regret de la Cour que le fonds n'ait pas été plus résolument orienté vers le numérique. En effet, les grands titres de presse n'ont pas encore trouvé un modèle économique viable sur le numérique et demeurent dépendants du papier. La modernisation de la chaîne d'impression constitue donc un enjeu majeur afin d'améliorer la qualité de l'écrit pour continuer à attirer les annonceurs. Je partage donc l'hypothèse de la Cour qu'en l'absence de l'accompagnement financier par le fonds de la modernisation industrielle des entreprises de presse, le recul des ventes papier aurait été plus marqué.

Quant aux données de synthèse, je confirme à la Cour que mes services sont en mesure de faire le calcul sur les montants d'aides directes ou indirectes reçues par les familles de presse ainsi que par les titres de presse. À cet égard, je rappelle que la publication annuelle de la ventilation des aides directes par titres est prévue à compter de l'exercice 2012. En pratique, la diffusion du détail des aides est déjà mise en œuvre à l'occasion d'échanges entre les services et les parlementaires nous sollicitant sur le sujet. Mes services pourront également s'appuyer sur l'important travail, réalisé par la Cour, pour analyser les aides au regard de l'audience des titres de presse. Une telle analyse est précieuse pour continuer de mettre le pluralisme et l'information politique et générale des citoyens au cœur des politiques de soutien à la presse, conformément à notre mission constitutionnelle.

Enfin, comme le note la Cour, la gouvernance du secteur a été rénovée par le décret du 13 avril 2012. La contractualisation avec les principaux titres de presse bénéficiant des aides directes est très avancée, quatorze conventions étant déjà signées au 5 décembre 2012. La création d'un cadre permanent d'échange, de concertation et d'orientation contribue également à la construction d'une vision stratégique partagée, dans le respect de l'indépendance de la presse, qui exclut toute immixtion dans la stratégie économique des titres. De même, des dispositifs de vérification adéquats s'installent progressivement : le contrôle des factures certifiées est en place ; les conventions-cadres avec les principaux titres engagent naturellement une démarche d'évaluation, dont les modalités seront arrêtées en 2013 sur la base du rapport final de l'inspection générale des affaires culturelles.

C'est en m'appuyant sur les avancées positives énumérées ci-dessus, ainsi que sur les recommandations de la Cour, que j'entreprends la rénovation des aides à la presse. Aussi, je souscris pleinement à la préconisation de la Cour d'un meilleur ciblage des aides à la presse, qui va constituer le fil directeur de la réforme.

Élaboré en concertation avec la profession, le nouveau régime économique de la presse devra continuer d'accompagner la transition en cours, préparer l'avenir du secteur, favoriser mieux encore l'innovation technologique, les mutualisations indispensables, et le développement de la presse dans toutes ses dimensions, tout en prenant en compte les nécessaires impératifs de consolidation des finances publiques.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je souscris pleinement à l'ensemble des orientations générales et des recommandations proposées pour améliorer l'efficacité et augmenter l'efficience des dispositifs de soutien à la presse. Un meilleur ciblage des aides budgétaires et fiscales est, après le très fort accroissement des aides décidées dans le cadre des « Etats généraux de la presse écrite » (EGPE), souhaitable et possible sans remettre en cause les fondements de l'intervention publique en la matière.

Une large concertation sur les aides à la presse a été annoncée pour 2013 par le ministère de la culture et de la communication. Cette concertation, qui pourra utilement s'appuyer sur les constats et recommandations de votre enquête, devra également veiller à éviter les écueils des EGPE, que vous avez mis en avant. Une réforme globale des aides à la presse devra ainsi s'appuyer sur un bilan global du précédent plan et sur la définition de priorités stratégiques pour le secteur, dans le respect de nos marges de manœuvres budgétaires qui sont restreintes.

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2013

Tome I

Les observations

Volume I-2

La gestion publique

Sommaire

	Pages réponses
Introduction 5	
Chapitre I - Les administrations de l'État 7	
1 Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies 8	*31*
2 La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre 37	*63*
3 La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse 79	*93*
Chapitre II - Les collectivités territoriales 103	
1 Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer 105	*147*
2 Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Évry : l'oubli de l'intérêt général 219	*233*
3 Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel : un projet mal conduit 253	*269*
4 L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique 279	*305*
Chapitre III - Les opérateurs de l'État 321	
L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante 323	*343*
Chapitre IV - Les entreprises publiques 359	
1 Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances 361	*393*
2 Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers 403	*423*
3 De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement 433	*457*
4 La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever 481	*505*

Chapitre V - Une fondation parapublique..... 519 *La Fondation du patrimoine : un modèle singulier 521*	*541*

Introduction

Ce second volume (I-2) du tome I du rapport public annuel 2013 rassemble treize sujets de gestion publique concernant une large variété d'organismes publics.

Les problématiques de gestion y sont examinées par type d'acteurs publics :

- **les administrations de l'État (chapitre I)**, avec trois sujets :

  . *les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies ;*

  . *la délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre ;*

  . *la direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse* ;

- **les collectivités territoriales (chapitre II)**, à travers quatre sujets :

  . *les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer* ;

  . *le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Évry : l'oubli de l'intérêt général ;*

  . *le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit ;*

  . *l'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique* ;

- **les opérateurs de l'État** (chapitre III), avec un sujet :

  . *l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante* ;

- **les entreprises publiques** (chapitre IV), avec quatre sujets :

  . les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances ;

  . les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses ; des marchés irréguliers ;

  . de la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement ;

  . la Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever ;

- **une fondation parapublique** (chapitre V) :

  . la Fondation du patrimoine : un modèle singulier

Chapitre I

Les administrations de l'État

1. Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies
2. La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre
3. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse

1

Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies

PRESENTATION

L'État-acheteur inscrit son action dans le respect des dispositions du code des marchés publics, afin d'assurer l'égal accès des entreprises à la commande publique et de prévenir le risque de corruption. Il cherche à améliorer sa performance en se professionnalisant. Dans le domaine des achats courants tels que les dépenses de téléphonie, d'entretien, de matériels de bureau, etc., la création, en 2009, du service des achats de l'État et, parallèlement, des missions achat dans les ministères, a contribué à améliorer la performance et les méthodes des acheteurs de l'État en s'inspirant notamment de celles du secteur privé.

Le ministère de la défense qui est le premier acheteur de l'État – ses versements aux entreprises étaient de 13,3 Md€ en 2010 – participe à cette action.

Il s'est, par exemple, fixé comme objectif pour ses achats de biens et services courants de réaliser, entre 2009 et 2014, une économie cumulée de 400 M€.

Des objectifs de cette nature devraient être définis pour les achats qualifiés d'« achats métiers ». Parmi ceux-ci, figurent les achats d'équipements (véhicules, aéronefs, navires, systèmes d'armes), effectués par la direction générale de l'armement (DGA) ainsi que les achats de prestations de maintenance des équipements[1].

[1] La maintenance désigne les actions d'entretien, de réparation, de révision, de contrôle des équipements militaires. Les opérations de maintenance sont effectuées en interne : dans les forces et dans les services techniques des armées (ateliers de la flotte, ateliers aéronautiques, service de la maintenance industrielle terrestre) et/ou en externe auprès des industriels.

La Cour a étudié plus particulièrement les achats de maintenance, dont les crédits représentent plus de 3 Md€ par an[2]. Inscrits au programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », ils sont utilisés par trois services de maintenance spécialisés à vocation interarmées, pour les matériels navals, terrestres et aéronautiques.

Ces achats des prestations de maintenance des matériels d'armement ont pour particularité commune d'être concentrés sur un nombre réduit d'industriels. Sur les 33 marchés nouveaux passés en 2011 par la SIMMAD[3], 23, représentant 85 % de la valeur totale des achats, l'ont été, sans mise en concurrence, auprès de 16 industriels en position de fournisseurs uniques. La moitié des crédits de la SIMMT[4] ont été alloués à quatre industriels, les trois-quarts de ceux du SSF[5] à une seule entreprise. Ces marchés ont également pour caractéristique d'être passés fréquemment selon des procédures négociées sans mise en concurrence et pour des durées longues.

Le SSF, la SIMMT et la SIMMAD doivent être des services acheteurs performants afin que les armées disposent des équipements utilisables pour remplir leur contrat opérationnel au coût le plus réduit possible. Cette nécessité est d'autant plus impérative que, tendanciellement, le coût de la maintenance croît du fait, d'une part, de l'obsolescence de certains matériels et, d'autre part, des coûts de maintenance plus élevés des équipements de nouvelle génération.

Le contrôle effectué par la Cour des Comptes sur les achats de maintenance du ministère de la défense a permis d'examiner un échantillon de dix-huit marchés de maintenance et de huit enquêtes de coûts réalisés entre 2008 et 2011.

La Cour estime que des économies importantes peuvent être obtenues dans ce domaine d'achat en exerçant une pression plus importante sur des fournisseurs qui sont relativement peu nombreux, mais qui interviennent fréquemment en situation de monopole.

Une économie de 10 % par comparaison avec les coûts actuels, représentant de l'ordre de 300 M€, apparaît comme un objectif que le

---

[2] Ce périmètre ne comporte pas les coûts de maintenance initiale de matériels militaires qui viennent d'entrer en service.

[3] Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD).

[4] Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT).

[5] Service soutien de la flotte (SSF).

ministère de la défense pourrait se fixer et que l'organisation actuelle du ministère ne permet pas d'atteindre.

La Cour relève que, dans un environnement dont les contraintes rendent la mission d'acheteur difficile (I), l'État ne met pas en œuvre les moyens humains nécessaires (II); il ne dispose pas de mécanismes de contrôle interne satisfaisants (III); il utilise insuffisamment les pouvoirs d'enquête sur les coûts de revient des entreprises-fournisseurs que lui donne le code des marchés publics (IV) ; enfin, les contrats de maintenance des équipements nouveaux, au-delà des premières années, sont conclus tardivement avec des industriels souvent en situation de monopole (V).

Les services de maintenance interarmées du ministère de la défense

La structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) a été créée en octobre 2010. Elle compte 798 agents en 2012. Elle conçoit, contractualise et pilote la maintenance des équipements et en assure la logistique. La SIMMT a repris les missions de la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT) qu'elle exerce désormais pour l'ensemble des armées et des services du ministère.

Les marchés de maintenance qu'elle passe consistent principalement en l'achat de pièces de rechange pour les véhicules militaires mais aussi en achat de prestations de maintenance d'équipements complexes comme les chars Leclerc ou les véhicule blindés de combat d'infanterie (VBCI). Elle a consommé 500 M€ de crédits budgétaires en 2011.

Le service du soutien de la flotte (SSF) a été créé en juin 2000 pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la maintenance des bâtiments de surface et des sous-marins de la Marine nationale. Son effectif est de 788 agents en 2012. Il achète des services de réparation et d'entretien de navires pour 840 M€ en 2011.

La structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) a été créée en décembre 2000 alors que le taux de disponibilité des aéronefs militaires était très dégradé. Elle dispose d'un effectif de 977 agents en 2012. La SIMMAD achète des prestations d'entretien et de réparation pour tous les matériels aéronautiques militaires des trois armées (moteurs, transmissions, et autres sous-systèmes des aéronefs, télémétrie, canons, systèmes de conduite de tir, etc.) pour un montant total de 1,75 Md€ en 2011.

Toutefois, elle ne contractualise pas la totalité du budget dédié à la maintenance aéronautique, puisqu'une part significative est versée au service industriel de l'aéronautique (SIAE), qui a un caractère public, et une autre part, en croissance, est destinée aux programmes internationaux.

I - Un acheteur sous contraintes

A - Une position de négociation particulière

Le montant global annuel des crédits dont disposent les différents services pour les achats de maintenance est public dès le projet de loi de finances initiale comme sa ventilation entre les différents utilisateurs de matériel. Les fournisseurs, qui, par ailleurs, connaissent les matériels qu'ils ont livrés précédemment, savent, dès l'automne précédent, le montant dont disposera le service pour, par exemple, entretenir les aéronefs de l'armée de terre. De ce fait, les crédits budgétaires sont perçus par les fournisseurs comme une sorte de droit de tirage qu'il s'agit de capter le mieux possible.

De plus, ces fournisseurs sont souvent en position de monopole. Le ministère de la défense est un client captif des sociétés qui lui fournissent des équipements ou des services spécifiques, de haute technologie ou liés à la souveraineté nationale. La maintenance est, dans la plupart des cas, assurée, quand elle n'est pas réalisée en interne, par les entreprises qui ont livré les équipements dont ils maîtrisent l'ensemble des données techniques et il n'est pas toujours possible de s'adresser à d'autres fournisseurs.

Enfin, pour des raisons historiques, les fournisseurs connaissent mieux le ministère de la défense que celui-ci ne les connaît. Il en résulte à une asymétrie de l'information, qui ne peut que desservir les intérêts de l'acheteur.

B - Des objectifs multiples

L'État ne se contente pas d'être un acheteur qui viserait à obtenir le meilleur service au meilleur prix.

Par sa politique d'achats, il consolide la base industrielle et technologique de défense (BITD), composée des entreprises qui concourent à la production et à l'entretien des systèmes d'armes et des équipements militaires. Le ministère évalue leur nombre à 2600.

En 2010, 11,1 Md€ ont été versés à 2257 entreprises faisant partie de cette base[6].

En tant qu'actionnaire de certains de ses fournisseurs, il accompagne le développement des entreprises publiques du secteur. Comme actionnaire, il est également attentif aux résultats de ces entreprises dans une perspective patrimoniale et espère un retour sur investissement en bénéficiant des dividendes servis.

Ces différentes logiques peuvent entrer en contradiction.

Sa présence dans des comités spécialisés où sont présentées les offres faites à l'État-client, même si les instances compétentes du ministère de la défense assurent de l'étanchéité entre les différentes fonctions, montre que certains représentants de l'État se trouvent en position de « vendeur » tandis que d'autres, pour le même produit ou la même prestation, sont en situation d' « acheteurs ».

C - Un exemple d'ambigüité

La relation entre le service de maintenance des matériels navals (SSF) et DCNS illustre ces ambiguïtés de positionnement.

Parmi les marchés en cours du service de maintenance, 82 % en valeur sont passés avec DCNS. Du point de vue de DCNS, ce client représentait à lui seul 30 % de son chiffre d'affaires en 2011. La relation bilatérale entre le service de maintenance des matériels navals et DCNS est donc déterminante pour les deux parties. DCNS est, de loin, le premier consommateur des ressources budgétaires des sous-actions 48 et 49 de l'action 3 « Préparation emploi des forces navales » du programme budgétaire 178 de la mission Défense[7]. Elle en connaît les montants prévisionnels de l'année à venir dès le mois d'octobre précédent.

Certains marchés ont été attribués à DCNS après mise en concurrence mais la plupart, notamment les plus importants en volume, ont été conclus alors que la concurrence est, de fait, inexistante, notamment la maintenance du porte-avion Charles de Gaulle ou celle des sous-marins nucléaires. Si, pour certains marchés de petite envergure (bâtiments moins complexes), la concurrence peut s'accroître, la situation ne peut pas être modifiée, notamment pour les bâtiments à propulsion nucléaire.

[6] Source : ministère de la défense, *Annuaire statistique de la défense 2011-2012*.
[7] Sous-action 48 : « soutien de la force d'action navale » ; sous-action 49 : « soutien de la force sous-marine ».

Jusqu'en 2000, DCNS était une direction du ministère de la défense, la direction des constructions navales (DCN). Elle est depuis devenue service à compétence nationale puis entreprise publique en 2001. Son actionnariat s'est ouvert au secteur privé en 2007 avec, notamment, l'intégration des activités navales du groupe Thalès. Malgré ce changement de statut, cette société reste particulièrement bien acculturée à son acheteur :

- une part importante de l'encadrement, personnel resté après le changement de statut ou arrivés depuis, est issue du corps des ingénieurs de l'armement ou des officiers des armes ;
- DCNS dispose d'implantations de maintenance au sein des bases navales de Toulon et de Brest ;
- la plupart des bâtiments de la Marine nationale ont été réalisés par DCNS qui sait à quelle périodicité et avec quelle ampleur il faudra assurer leur maintenance.

L'État est resté au capital de l'entreprise dont il détient 65 %. L'ouverture du capital s'est accompagnée d'une attention accrue aux performances et à la profitabilité de l'entreprise. L'État-actionnaire, qui perçoit des dividendes de sa participation, en bénéficie. Des représentants de l'agence des participations de l'État (APE) et du ministère de la défense siègent au comité des offres de DCNS où sont présentées les offres faites à l'État-client.

La négociation des contrats relève donc de logiques multiples dont certaines ne dépendent pas du service de soutien de la flotte, même si ce dernier est, formellement, pouvoir adjudicateur. Comme l'écrit le ministre de la défense, « compte tenu des montants de l'ensemble des contrats passés entre l'État et DCNS, le SSF ne saurait être considéré comme seul acteur des négociations ».

Cet exemple met en évidence la position de « l'acheteur défense », qui est pris dans un faisceau de contraintes rendant sa tâche difficile à mener. Pour autant, le ministère de la défense ne mobilise pas tous les outils dont il pourrait disposer pour améliorer ses capacités de négociation.

II - Des acheteurs professionnels trop peu nombreux

Les services de maintenance des matériels naval, aéronautique et terrestre ont été créés pour exercer, au profit des états-majors d'armées, le

rôle de maître d'ouvrage délégué des opérations de maintenance des matériels.

Ils sont chargés de formaliser l'expression des besoins des armées et de passer les marchés d'acquisition de rechanges et de prestations de maintenance. Ils gèrent les crédits budgétaires alloués et réalisent des opérations de logistique, notamment la distribution des pièces de rechange. Comme l'indique le code de la défense à propos du service de la maintenance des matériels terrestres (SIMMT)[8], ils participent à l'ajustement entre « les objectifs [des armées] et l'enveloppe financière correspondante ».

Pour effectuer cette mission et acheter au mieux, la SIMMT est la structure qui dispose des effectifs les plus importants, y consacrant un peu plus de 8 % de son personnel. Les effectifs affectés au sein des services de maintenance naval (SSF) et aéronautique (SIMMAD) sont plus faibles. Au sein de ces services, les effectifs d'acheteurs ne représentent que 6 % (50 agents) des effectifs au SSF et 2 % (21 agents) à la SIMMAD.

Tableau n° 1 : effectifs et paiements des trois services de maintenance en 2012

	Matériels aéronautiques SIMMAD	**Matériels navals SSF**	**Matériels terrestres SIMMT**
Effectif total	977	788	798
Effectif d'acheteurs	**21**	**50**	**66**
% du total	*2 %*	*6 %*	*8 %*
Nombre de contrats notifiés	**268**	**1168**	**426**
Nombre de marchés > 125 000 HT	*33*	*294*	*426*
Nombre de marchés < 125 000 € HT	*235*	*874*	*0*
Paiements annuels	1749 M€	842 M€	500 M€
Paiement rapporté au nombre d'acheteurs	83 M€	17 M€	8 M€

Source : données des services de maintenance

[8] Article R. 3233-32 du code de la défense.

Le format de ces équipes est inadapté aux enjeux financiers, techniques et opérationnels des marchés qu'elles doivent passer.

Cette inadéquation apparaît, notamment, dans la comparaison avec le nombre des acheteurs affectés aux achats courants des armées, tels que des prestations de gardiennage, d'entretien de locaux, d'entretien d'espaces verts, etc.

Le personnel affecté aux achats courants au sein des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD), est au minimum de 780 unités, répartis dans 58 bases de défense pour une valeur d'achats estimée à 48 M€ en 2011. Pour le seul groupement de Bourges, d'une taille moyenne, 19 personnes, soit un effectif voisin de celui de la SIMMAD, ont passé des marchés pour un montant de 1,48 M€ au cours de l'année 2011. Le volume d'achat moyen rapporté au nombre de personnes y est donc de 77 900 € d'achat par an.

Par comparaison, les paiements annuels rapportés au nombre d'acheteur sont de 8 M€ pour la SIMMT, de 17 M€ pour le SSF et 83 M€ pour les acheteurs de la SIMMAD.

Les écarts éventuels de qualification ne sont pas de nature à pallier cette insuffisance numérique, particulièrement marquée dans les domaines navals (SSF) et aéronautique (SIMMAD).

La situation du service de maintenance des matériels aéronautiques est la plus préoccupante. Ce service engage les crédits budgétaires de l'État pour des marchés longs, complexes et onéreux, et il dispose du nombre d'acheteurs le plus faible. Sur un effectif de près de 1000 agents, en juin 2012, seuls 21 sont affectés aux achats. La situation n'a cessé de se dégrader depuis 2007 puisque le nombre des acheteurs était alors de 39. Cette réduction de près de moitié en cinq ans n'est donc pas conjoncturelle. Contrairement aux indications fournies par le ministère de la défense, est antérieure au projet de déménagement de la structure à Bordeaux.

Comme pour chacun de ses services, le ministère de la défense a défini un effectif théorique, intitulé « référentiel en organisation ». Celui-ci représente les emplois dont pourrait disposer au maximum le service pour remplir ses missions. A la SIMMAD, ce nombre est de 43 mais, en juin 2012, le service ne compte que 21 acheteurs,

Le ministère de la défense estime que cette pénurie d'acheteurs résulte de la réduction générale des effectifs qui s'applique à tous les services. Cette vision reflète une absence de réflexion stratégique sur les domaines essentiels et les zones de risque pour la gestion du ministère de la défense. En effet, à la SIMMAD, la réduction des effectifs a affecté

bien plus fortement les acheteurs, qui ne représentent que 50 % de leur effectif théorique, que l'effectif total de la structure, qui représente 86 % de son total théorique.

Alors que l'organisation ne semble plus en mesure de garantir que le ministère de la défense achète dans des conditions satisfaisantes de prix et de niveau de prestation, aucun système d'alerte ne fonctionne pour signaler cette dégradation dès lors que le service peut continuer à effectuer les achats prioritaires, demandés par les états-majors pour assurer ses missions opérationnelles.

Dans ses réponses, le ministère de la défense sollicite à l'excès ce raisonnement en faisant observer que le premier indicateur de la performance est l'absence de rupture opérationnelle. Cette logique ne prévient pas le risque de consacrer des crédits budgétaires excessifs à la maintenance d'un nombre réduit d'engins.

La qualification des acheteurs des services de maintenance n'est pas non plus de nature à permettre au ministère d'acheter les prestations nécessaires au meilleur coût. Les équipes sont très hétérogènes et font coexister des personnels d'exécution[9], spécialisés dans l'application des procédures du code des marchés publics pour des marchés simples, et quelques acheteurs de catégorie A, chargés de mener des négociations complexes avec les entreprises-fournisseurs et les donneurs d'ordre. Ces derniers sont trop peu nombreux.

Au regard des risques et des enjeux financiers associés à l'achat de prestations de maintenance, le nombre d'acheteurs professionnels et expérimentés pour mener le dialogue avec les entreprises-fournisseurs est insuffisant. Les effectifs doivent être renforcés de manière urgente, en particulier à la SIMMAD, grâce aux marges de manœuvre dont dispose le ministère de la défense.

III - Des services de maintenance peu contrôlés

Les services de maintenance exercent des compétences multiples :

- la négociation des marchés avec les représentants des entreprises-fournisseurs ;
- la conclusion et la signature des marchés puisque chacune de ces structures est pouvoir adjudicateur, au sens du code des marchés publics, c'est-à-dire que les directeurs et leurs

[9] Agents de catégorie B et C.

collaborateurs, qui ont reçu délégation de signature, ont le pouvoir de signer personnellement les marchés de maintenance et d'engager l'État ;

– la gestion des crédits budgétaires qui leur ont été délégués par les chefs d'état-major, responsables des budgets opérationnels de programme et la faculté d'ajuster, en tenant compte des priorités des armées, les diverses demandes de maintenance à la consommation des crédits.

Ils sont, en outre, garants vis-à-vis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, du caractère raisonnable de la rémunération versée au fournisseur.

Les services acheteurs qui sont les principaux négociateurs, attestent eux-mêmes de la « convenance[10] » des prix dans les rapports de présentation qui accompagnent les marchés. Ils y relatent les étapes de la négociation et exposent, sans réelle contre-expertise possible, les données du marché[11].

Les services d'achat rendent compte de leur action au sein d'instances (comités de gestion ou comités de pilotage) auxquelles participent les états-majors concernés. Cependant, ces comités ne se réunissent pas à une fréquence soutenue et surtout, ne sont pas en mesure d'examiner le contenu financier et technique du marché, ni de connaître la teneur des négociations qui ont précédé sa conclusion.

Quant aux quelques projets de marchés qui, du fait de leur montant élevé, nécessitent un examen préalable par la commission ministérielle d'investissement (CMI), les dossiers de présentation sont établis par les états-majors sur la seule base des informations qui leur sont fournies par les services acheteurs eux-mêmes.

---

[10] La « convenance des prix » résulte de l'analyse faite par le service acheteur pour justifier du caractère convenable du prix du nouveau marché par rapport à la meilleure référence possible (prix à jour du marché précédent avec un périmètre le cas échéant redéfini, prix d'un matériel ou d'une prestation comparable, etc.).

[11] La SIMMAD utilise, notamment, comme indicateur de sa performance d'achat la notion de « gain de négociation », qui mesure la différence en montant entre la première proposition financière du fournisseur et le prix finalement retenu dans le marché. Cet indicateur n'est pas pertinent puisqu'il ne rend pas compte de l'évolution objective du coût de la maintenance dans le temps, d'un marché à l'autre. Certes, les comparaisons d'un marché à l'autre à périmètre identique sont difficiles à établir. Cependant, cette difficulté ne rend pas pour autant l'indicateur du gain de négociation plus utile. Il peut donner des résultats en apparence très positifs alors même que le fournisseur aurait présenté une première offre manifestement surévaluée et que le résultat de la négociation ne serait pas objectivement favorable à l'État.

Le contrôle général des armées qui fournit un avis à la commission ne joue pas le rôle de contre-expert qui impliquerait une analyse de toutes les informations disponibles sur les projets de marché, y compris celle des enquêtes de coût pertinente lorsqu'elles existent. De plus, cette possibilité n'existe que pour les marchés dont les montants sont les plus élevés et elle intervient à un stade tardif.

Le contrôle interne sur les achats des services de maintenance au ministère de la défense paraît donc limité.

Quant aux contrôles externes a priori obligatoires, exercés jusqu'en 2004 par les commissions spécialisées des marchés (CSM) puis, de 2004 à 2008, par la commission supérieure des marchés publics de l'État pour les marchés d'un montant supérieur à 6 M€ hors taxe, ils ont été supprimés depuis. Jusqu'à 2008, ces instances indépendantes examinaient les marchés dépassant certains seuils. Elles pouvaient formuler des remarques ou des recommandations sur l'organisation du marché, les prix, les marges, etc. Leur fonction de tiers indépendant chargé d'une contre-expertise des projets de marchés de l'État n'a pas été maintenue.

L'organisation en place ne permet donc, à aucun moment, de s'assurer que l'acheteur obtient les prestations demandées par les états-majors au meilleur coût. Elle repose sur les seules qualités des acheteurs en place et non sur des règles de gouvernance qui garantiraient un équilibre des pouvoirs dans le processus de l'achat public.

Cette situation n'est ni saine en terme de gestion et de risque, ni conforme à des objectifs d'amélioration de la qualité des dépenses publiques.

Le ministère de la défense estime que la réunion des pouvoirs budgétaires, financiers et contractuels est une constante dans les nouvelles organisations qui sont responsables et qui s' « auto-contrôlent ». Cette concentration permettrait aux services acheteurs d'être plus efficaces et réactifs, tout en diminuant les effectifs.

Le principe même d' « auto-contrôle » appelle de sérieuses réserves, s'agissant de services acheteurs. Le renforcement de modalités de contrôle qui leur soient externes est nécessaire.

IV - Une utilisation insuffisante des informations sur les coûts et les marges des industriels

La SIMMAD, le SSF et la SIMMT ont en commun de passer des marchés avec des industriels fréquemment en situation non-

concurrentielle. Cette situation est, par nature, déséquilibrée puisque ces entreprises sont en mesure d'imposer une marge de monopole[12].

A - Un droit d'enquête sur les coûts de revient des fournisseurs en situation de monopole

La question du contrôle des prix d'achat de matériels militaires ou de prestations d'entretien de matériel est ancienne. L'État a toujours cherché, par la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, à rétablir un équilibre dans la relation client-fournisseur. Cet effort repose sur l'exercice d'un droit de regard sur les coûts de revient et sur les marges des entreprises intervenant dans un domaine non concurrentiel.

Concrètement, un droit d'enquête et des pouvoirs d'investigation importants sont confiés au personnel habilité de la division des enquêtes de coûts (BEDC) de la direction générale de l'armement.

La division des enquêtes de coûts (BEDC) est une des divisions du service central des achats, au sein de la direction des opérations de la direction générale de l'armement. Elle compte 32 enquêteurs.

Le champ de compétences de la division, encadré par des textes réglementaires, couvre trois domaines :

- la réalisation d'enquêtes de coût de revient : il s'agit de l'examen détaillé, a posteriori, des coûts de revient des fournisseurs de l'État pour des postes achevés de marchés ou en fin d'exécution. Le droit d'accès des enquêteurs aux informations internes de l'entreprise titulaire du marché est complet[13]. Dans le cas d'un marché passé avec un maître d'œuvre industriel, ce dernier doit répercuter cette clause dans les marchés qu'il passe avec ses sous-traitants ;

- la définition, avec les entreprises du secteur de la défense, des éléments comptables de valorisation ou ECV (coût d'heures d'atelier, coût horaire d'ingénieur, d'ouvrier, taux de frais généraux etc.). Cette démarche s'apparente à la négociation d'une grille de tarif ;

[12] « Le prix pratiqué par un monopole sera en toute circonstance le prix le plus élevé qu'il pourra obtenir », Adam Smith, *De la richesse des nations*, 1776.

[13] Les marchés passés par les services de maintenance du ministère de la défense contiennent une clause dite d'« obligation comptable particulière ». En outre, depuis septembre 2011, le code des marchés publics prévoit dans son article 289 que le service contractant a le droit de demander au titulaire du marché de fournir tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations. Ces dispositions sont complétées par d'autres textes réglementaires qui organisent un droit d'accès aux informations de gestion internes des fournisseurs. Ces pouvoirs ont été maintenus après les réformes du code qui ont modernisé les conditions de l'achat public.

- les avis de prix, qui consistent en une analyse, à la demande des services acheteurs, du contenu des offres des industriels en cours de négociations, sur la base de ces éléments comptables de valorisation.

B - Une mise en œuvre limitée des prérogatives d'enquête

1 - Des enquêteurs peu nombreux

La plupart des pays qui réalisent un effort de défense et investissent des budgets importants dans les équipements militaires et leur maintenance disposent de services d'enquête dont les prérogatives et l'objectif sont similaires à ceux de la division d'enquête des coûts (BEDC).

En Grande-Bretagne, l'homologue du BEDC, le *Cost Assurance and Analysis Service* (CAAS) compte 390 enquêteurs et 40 estimateurs, qui analysent les coûts en phase projet. L'analyse des coûts a priori est en principe obligatoire avant la notification d'un contrat. Son avis doit permettre de certifier que le prix est raisonnable.

En Allemagne, l'homologue du BEDC[14] dispose de plus de 100 enquêteurs. Son travail repose sur le contrôle de l'engagement des fournisseurs de prix raisonnables et sincères, et sur leurs coûts associés à un niveau de marge. Toute déclaration erronée est susceptible d'engager la responsabilité de l'industriel avec application de sanctions civiles (reversement du trop-perçu) ou/et pénales.

Aux États-Unis, le *Defense Contract Audit Agency* pratique un système de contrôle des dépenses dans les phases d'études, de recherche et de développement, éventuellement avec un intéressement des industriels. La phase de production se fait ensuite plutôt sur la base de prix forfaitaires, parfois avec compétition.

[14] *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAInBw.).*

Tableau n° 2 : comparaison internationale des effectifs consacrés aux enquêtes de coût (2008)

	États-Unis	Royaume Uni	Allemagne	France
Nombre d'enquêteurs	4000	390	100	32
Périmètre d'intervention total[15]	160 Md€	7,8 Md€	6 Md€	7 Md€
Périmètre d'intervention en M€ par an par enquêteur	40 M€/h	20 M€ /h	60 M€ /h	220 M€/h

Source : Direction générale de l'armement/division des enquêtes des coûts.

En France, les effectifs des enquêteurs sont beaucoup plus réduits. Fin 2008, alors que l'organisation de référence de la division d'enquête prévoyait 40 enquêteurs, ils n'étaient que 32.

En 2012, le ministère de la défense s'est fixé comme objectif de relever leur nombre à 50, d'ici 2014. Cependant, en juin 2012, l'effectif n'est encore que de 35. Seuls 5 enquêteurs supplémentaires sont en cours de recrutement, soit la moitié des 10 recrutements initialement prévus pendant cette période.

Le montant moyen susceptible d'être examiné par agent est aujourd'hui de 200 M€/ H/ an. Si l'objectif de 50 enquêteurs était atteint, ce montant descendrait à 140 M€/an/h. Il reste, en tout état de cause, très éloigné des pratiques observées en Allemagne ou au Royaume-Uni.

2 - Un positionnement institutionnel à reconsidérer

Le responsable de la division des enquêtes de coût (BEDC) dépend du directeur du service central des achats, lui-même rattaché à la direction des opérations de la direction générale à l'armement (DGA).

Ce positionnement hiérarchique lui confère une faible autorité pour dialoguer avec les fournisseurs.

Le ministère devrait conférer à la division des enquêtes de coût un rôle allant au-delà de celui de simple pourvoyeur d'informations de coût de revient pour les services qui notifient les marchés. Son rattachement hiérarchique devrait être suffisant pour lui garantir une relative autonomie de programmation et d'action, y compris un pouvoir d'initiative pour

[15] Périmètre calculé par la direction générale de l'armement (DGA) correspondant aux marchés passés sans mise en concurrence

sanctionner les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations de transparence.

3 - Des pouvoirs d'investigation limités

La réglementation actuelle ne donne aux enquêteurs et aux acheteurs un accès complet à l'information que pour l'examen a posteriori des marchés (ou des tranches de marché), déjà exécutés ou en cours d'exécution. Or, qu'il s'agisse des achats d'équipements ou de leur maintenance, la faculté d'accéder à une information complète avant conclusion permettrait aux services de s'assurer qu'ils sont en mesure de respecter les principes posés par la circulaire du 10 octobre 1969.

Cette circulaire du Premier ministre, toujours considérée comme un texte de référence par les acheteurs de la direction générale de l'armement, définit la notion de « marge raisonnable » qui doit guider l'achat public, pour les marchés négociés sans mise en concurrence[16]. Toutefois, les textes réglementaires qui organisent les conditions d'enquête du BEDC et qui limitent ses pouvoirs d'investigation aux marchés ou tranches de marchés déjà achevés, ne lui donnent pas tous les moyens nécessaires pour contribuer au respect de marges raisonnables dans les marchés du ministère de la défense.

L'examen d'un échantillon de huit enquêtes réalisées par la division des enquêtes de coût permet de constater que, lors des enquêtes sur les marchés en cours, les entreprises titulaires de ces marchés ne respectent pas toutes leurs obligations. La faculté accordée au pouvoir adjudicateur de sanctionner l'obstruction aux enquêtes n'est, par ailleurs, pas toujours utilisée.

Cette obstruction peut prendre plusieurs formes : refus d'accès aux données de comptabilité analytique de l'entreprise, de justifier les coûts unitaires utilisés pour les calculs de devis et de prix, ou absence de répercussion, par le titulaire d'un marché de maîtrise d'œuvre, de la clause de transparence comptable sur ses sous-traitants en méconnaissance des clauses du marché principal.

[16] La circulaire rappelle que « dans tous les secteurs industriels où la concurrence peut jouer efficacement, sa mise en œuvre constitue le mode normal de sélection du fournisseur et de détermination du prix ». Lorsque cette mise en concurrence se révèle impossible, « une appréciation des coûts et du montant souhaitable de la marge doit être effectuée ». Pour les prestations d'une certaine importance, les coûts de revient doivent être analysés et la marge décomposée en trois sous-catégories dites A, B, C, dont le total atteint au maximum 12 % du coût de revient.

L'article 289 du code des marchés publics[17] prévoit que, si un industriel ne respecte pas ses obligations d'information, le pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire l'autorité qui a signé le marché, peut prononcer une suspension de paiement. Elle peut être transformée en retenue définitive après deux mises en demeure infructueuses[18].

Au regard des enjeux financiers associés aux marchés, la Cour estime que le ministère de la défense doit faire pleinement respecter les obligations de transparence auxquelles ses fournisseurs ont souscrit dans les marchés dont ils bénéficient. Elle recommande que les pouvoirs adjudicateurs utilisent pleinement les prérogatives dont ils disposent pour se faire communiquer toute information utile.

En outre, une modification des dispositions législatives et réglementaires est nécessaire afin de rendre possible l'examen détaillé, non seulement, des dépenses a posteriori mais, encore, des devis proposés par les industriels en vue d'obtenir les marchés. Cette évolution est également souhaitée par le ministère de la défense.

4 - Un accès limité au service d'enquêtes de coûts

Les équipes de la division des enquêtes de coût (BEDC) sont utilisées à près de 80 % pour les besoins propres de la direction générale de l'armement (DGA). Les services de maintenance du ministère de la défense n'ont accès que de manière limitée aux services de cette division. De 2009 à 2011, le BEDC a établi un total de 130 rapports d'enquêtes, dont 28 seulement au profit des services de soutien, soit 22 %. Or, leur situation d'acheteur captif, pour la maintenance, des entreprises qui ont fourni les équipements, nécessiterait, au contraire, un recours important aux dispositifs d'enquête afin de rééquilibrer leur position de négociation.

Pour la première fois, en janvier 2012, le BEDC a demandé aux services de maintenance de lui indiquer leurs besoins d'enquêtes pour l'année à venir, ce qui va dans le bon sens.

---

[17] L'article 289 du code des marchés publics (troisième partie) a repris les dispositions de l'article 7-12 du cahier des clauses administratives générales des marchés industriels (CCAG-MI) utilisé de manière constante par la direction générale de l'armement (DGA).

[18] En 2005 et 2006, la possibilité de suspendre les paiements a été utilisée dans deux cas d'obstruction. Elle s'est révélée efficace et a permis d'obtenir la transparence nécessaire de la part des deux industriels concernés. Plus récemment, en 2011, la mise en demeure ou la menace d'une mise en demeure ont été utilisées par la division des enquêtes de coût (BEDC) pour obtenir des informations dans un délai raisonnable.
Pourtant, dans un autre cas d'obstruction ou de refus d'accès aux informations internes, la division a eu une réaction beaucoup moins énergique, sans pour autant que le dialogue qu'il espérait ait eu toujours les résultats souhaitables.

5 - Des résultats d'enquêtes à la discrétion des services acheteurs

Lorsqu'elles sont disponibles, les conclusions de la division des enquêtes de coût fournissent des informations utiles pour la négociation des contrats de renouvellement (coûts de revient réels, niveaux de marge réalisés sur les contrats précédent, montant sous-traité à l'étranger). Cependant, l'usage de ces résultats est laissé à l'appréciation des seuls services acheteurs.

Ainsi, l'examen par la Cour de plusieurs rapports de présentation de marchés pour lesquels le marché précédent avait fait l'objet d'une enquête de coût, a montré que le champ et la précision des informations fournies par les services acheteurs étaient très variables. Les informations sur les coûts et marges réalisées par les titulaires des marchés précédents ne sont pas restituées. Elles ne sont, en effet, considérées que comme une aide apportée à la négociation et non pas comme un moyen d'attester que le prix du marché suivant est convenable.

Les prix et marges pratiqués doivent être « raisonnables » au sens de la circulaire du 10 octobre 1969, au regard des coûts de revient de l'entreprise titulaire constatés antérieurement. Huit enquêtes de coûts effectuées sur des marchés ou fractions de marchés passés par les services de maintenance ont été examinées. Cet échantillon n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble des marchés passés par ces services. Il montre, cependant, que les marges réalisées par les fournisseurs du ministère de la défense, pour ces marchés ou tranches de marchés enquêtés, a été supérieure aux préconisations de la circulaire du 10 octobre 1969.

V - Une négociation tardive de la maintenance des nouveaux programmes

Le déroulement des programmes d'armement est régi par deux instructions du ministre de la défense[19] qui définissent les stades successifs des programmes : initialisation, orientation et élaboration (développement du projet), puis réalisation, utilisation par les forces armées et, enfin, retrait du service.

Chacun de ces stades de développement comporte une réflexion sur la maintenance future des équipements et contribue à définir, de plus

[19] Instruction n° 1514 du 7 mai 1988, puis instruction n° 1516 du 15 avril 2010.

en plus précisément, ce que sera le coût global de possession[20], y compris le coût de maintenance, pendant toute la durée de vie de l'équipement. L'enjeu est essentiel pour les forces armées. Selon les données des documents de programme de la direction générale de l'armement, les coûts prévisionnels de maintenance d'un armement se situent entre 45 % et 60 % du coût d'acquisition. Dans une acception plus large, intégrant la modernisation des équipements, ils peuvent représenter, pour les avions, jusqu'à deux fois les coûts d'acquisition. L'intégration très en amont de la question de la maintenance[21], pour évaluer le coût complet des programmes d'armement jusqu'à la fin de leur vie constitue un progrès notable par rapport aux pratiques antérieures.

Toutefois, cette amélioration progressivement mise en œuvre ne porte que sur la prévision des coûts complets. Elle n'a pas entraîné de modification des conditions de négociation des prestations de maintenance avec les industriels concernés.

Un premier marché, ou marché de « soutien initial », est ainsi passé pour l'acquisition et la mise en service des équipements. D'une durée variable, négocié en règle générale par la direction générale de l'armement et financé sur les crédits du programme budgétaire 146 « Equipements des forces », il contient les prestations de maintenance et de fourniture de rechanges des premières années.

Il revient, ensuite, aux services de maintenance de négocier, sur les crédits du programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces », les marchés, dits de « soutien en service », exclusivement dédiés à la maintenance, qui se succéderont pendant toute la durée de vie des équipements.

Certes, dans l'industrie en général, le prix des prestations de maintenance est établi avec une marge plus élevée que celle pratiquée sur les équipements. Ce phénomène peut être accentué lorsque les fournisseurs disposent d'un monopole sur les prestations à réaliser et peuvent imposer un prix. Or, dans les négociations relatives à la maintenance, l'industriel peut rarement être mis en concurrence en raison de la spécificité des matériels qu'il a fournis. Il est donc en situation d'obtenir les prix les plus élevés possibles pour les prestations qu'il doit exécuter.

---

[20] Le coût global de possession correspond à l'ensemble des coûts associés à un programme d'armement, à chacune des phases de ce programme, y compris la phase finale de démantèlement.

[21] Définition des objectifs (à l'heure d'utilisation du matériel ou au coût horaire de maintenance), organisation en interne par un service maître d'œuvre ou déléguée dans un marché, dates des grands jalons de maintenance préventive, estimation des volumes d'heures nécessaires, etc.

De telles conditions de négociation conduisent l'État à se voir imposer des conditions financières plus défavorables pour la maintenance des matériels militaires que pour l'équipement initial.

Exemples de baisses de prix obtenues par l'effet d'une mise en concurrence des fournisseurs de la SIMMAD

Quatre marchés ont été examinés, pour lesquels la SIMMAD a pu procéder à une mise en concurrence alors que le marché précédent était négocié sans mise en concurrence :

- la maintenance des quatre avions Awacs et de leur informatique associée, en 2007 ;

- la maintenance des quatorze avions Boeing C 135F ravitailleurs en vol, en 2007 ;

- la maintenance des quarante-sept hélicoptères EC 145 de la gendarmerie nationale et de la direction de la sécurité civile, en 2009 ;

- la maintenance d'un système de détection de satellites, en 2011.

Dans deux des quatre cas, le titulaire précédent a été reconduit dans le nouveau marché et, dans les deux autres, il a été remplacé par un titulaire plus compétitif. La réduction de prix obtenue grâce à la mise en concurrence est allée de 25 % à 50 % et a atteint en moyenne 39 %. Sur la base des montants maximaux hors taxes pouvant être commandés, l'économie pour les forces armées atteint, pour le même périmètre, 69 M€ HT par an sur le cumul des quatre marchés.

L'observation est d'ailleurs réversible. Quand, pour un marché complémentaire d'achat de chandelles à oxygène pour sous-marins, le SSF a préféré négocier sans mise en concurrence avec le titulaire du précédent marché pour maintenir une homogénéité dans les matériels utilisés, les prix d'achat ont augmenté de 32 %.

Cette situation est dommageable pour quatre raisons principales :

- le ministère de la défense n'achète pas ces prestations au meilleur rapport qualité prix ;
- le coût complet de l'acquisition et de la possession des équipements est mal évalué lors des décisions initiales d'investissements ;

- l'importance et la croissance des coûts de maintenance sont porteuses de futures impasses budgétaires et donc, à terme, de manque de disponibilité des équipements achetés ;
- elle n'encourage pas la maîtrise des coûts et l'amélioration des méthodes de production des entreprises titulaires.

Tant le ministère de la défense que celui du budget, conscients de cette situation, recherchent des solutions.

Pour sa part, la Cour estime que les services de maintenance devraient être mieux associés à l'évaluation des coûts de possession futurs des matériels en développement. Selon les procédures actuelles, ces services sont sollicités, pour leur expertise, dans les stades de développement en tant que de besoin et dans la mesure où leurs ressources humaines le leur permettent. Les directions de programme devraient être tenues de les associer pleinement aux décisions ayant des incidences sur les coûts de possession des matériels à tous les stades des programmes, y compris lors de la définition des caractéristiques des matériels en amont.

En outre, afin de remédier à la situation actuelle, dans laquelle les services acheteurs de maintenance sont en position de faiblesse face à des fournisseurs seuls à même d'assurer ces prestations, une meilleure articulation entre l'acquisition des équipements et celle de leur maintenance doit être activement recherchée. Les services de maintenance interarmées concernés doivent être mieux associés à la négociation, par la direction générale de l'armement, des marchés de maintenance initiale, disposer de leurs clauses et être en mesure de les analyser.

Il pourrait être envisagé que les industriels qui s'engagent sur la maintenance initiale définissent avec l'administration, dès le moment de l'acquisition des équipements, les grandes lignes des coûts futurs du soutien en services ainsi que ses principaux éléments de cadrage, tels des prix plafonds. Toutefois, le fait que le fournisseur est incertain de l'évolution de ses coûts futurs, alors que le client l'est de l'emploi effectif qu'il aura des matériels, incite toutefois à ne pas chercher à donner de caractère contraignant à ces engagements.

Il est, dans tous les cas, essentiel que les services chargés des achats de maintenance participent à la préparation et à la conclusion des négociations menées en vue de l'acquisition des équipements pour renforcer leurs capacités de négociation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au total, la Cour a observé des insuffisances dans l'organisation des achats de prestations de maintenance pour les équipements militaires. Les effectifs d'acheteurs sont inadéquats, en particulier à la SIMMAD, au regard de la complexité, du volume financier et des conséquences opérationnelles des achats. Le positionnement institutionnel de la division des enquêtes de coût (BEDC) ne lui confère pas une autorité suffisante pour garantir son autonomie de programmation et d'action. Enfin, alors que sa position de négociation est très défavorable vis-à-vis de fournisseurs en position de monopole, le ministère de la défense n'utilise pas toutes ses prérogatives pour rééquilibrer cette relation.

Faute de maîtriser la dépense et dans un contexte budgétaire très contraint, les états-majors peuvent être amenés à revoir à la baisse leur activité opérationnelle ou l'étendue de la maintenance demandée afin de faire correspondre les marchés à l'enveloppe financière. D'ores et déjà, le coût de la maintenance des matériels navals n'a pu être stabilisé autour de 630 M€ par an depuis 2005 qu'au prix d'une baisse de l'activité : retrait anticipé du service actif de plusieurs bâtiments, espacement entre les arrêts techniques des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates anti-sous-marins et arrêt de sous-marins nucléaires d'attaque neuf mois avant un arrêt technique majeur.

Une mise sous contrainte des fournisseurs, dont les effets seraient équivalents à ceux d'une mise en concurrence réelle, permettrait aux forces armées de faire des économies importantes. La Cour a ainsi constaté des réductions de prix de 25 % à 50 % des coûts de la maintenance dans les situations - assez rares – où la maturation des technologies employées a permis de passer d'une situation de monopole à une mise en concurrence réelle.

Il n'est, toutefois, pas possible d'extrapoler les observations faites sur un échantillon à la totalité des marchés passés par les services de maintenance. En outre, les solutions envisagées ne donneraient pas le même levier qu'une réelle mise en concurrence et ne sauraient aboutir au même résultat. La Cour estime, en définitive, qu'une baisse de prix de l'ordre de 10 %, soit une économie de 300 M€ sur le total des contrats notifiés chaque année, constitue un objectif réaliste pour les opérations de maintenance futures du ministère de la défense.

Pour y parvenir, la Cour recommande de :

1. *renforcer par redéploiement et professionnaliser les effectifs d'acheteurs des structures des armées chargées de la maintenance ;*
2. *modifier les dispositions législatives et réglementaires afin de renforcer les pouvoirs des enquêteurs de la division des enquêtes de coûts de la direction générale de l'armement (DGA), dans le cas de l'examen a priori de devis, afin que les acheteurs étatiques puissent apprécier le caractère raisonnable des marges des contrats conclus avec des fournisseurs en situation de monopole ;*
3. *rattacher la division des enquêtes de coût directement au délégué général à l'armement ;*
4. *renforcer, au sein du ministère, les mécanismes de contrôle ou de contre-expertise sur l'action des services acheteurs afin d'éviter une concentration excessive des fonctions ;*
5. *donner toute leur place aux services de maintenance dans la définition des coûts prévisionnels de possession, à tous les stades de développement du programme ;*
6. *anticiper, dès l'acquisition des équipements, une partie de la négociation avec les industriels fournisseurs sur les coûts de maintenance prévisionnels futurs.*

Sommaire des réponses

Ministre de la défense	32
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	34

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Je partage l'appréciation de la Cour sur la nécessaire professionnalisation des acheteurs. D'ailleurs, la direction générale de l'armement (DGA) cherche, dans toute la mesure du possible, à affecter au sein des structures de soutien (SSx) des agents ayant acquis une expérience en son sein, qu'il s'agisse des acheteurs ou, plus généralement, de personnel spécialisé dans la conduite de projet d'acquisitions complexes (managers, experts techniques, experts financiers notamment). Cependant la problématique des acheteurs s'inscrit dans celle plus globale de réductions d'effectifs au sein du ministère, à laquelle s'ajoute les récentes limitations de recrutements de civils, alors que les départs d'acheteurs vers l'extérieur restent toujours élevés.

Je suis tout à fait favorable à l'implication des SSx dans la conduite des opérations d'armement afin, notamment, d'être en mesure de mieux anticiper les coûts prévisionnels de soutien et d'améliorer encore la cohérence globale de l'approche de l'État acheteur dans le domaine de l'armement sur l'ensemble du cycle de vie. La mise en place récente des responsables du soutien en service (RSS) constitue à cet égard un progrès notable.

J'adhère en particulier au principe d'une anticipation « dès l'acquisition des équipements, d'une partie de la négociation avec les industriels fournisseurs sur les coûts de maintenance prévisionnels futurs ». C'est pourquoi, la DGA privilégie aujourd'hui des stratégies contractuelles globales agrégeant acquisition des systèmes et maintien en condition opérationnelle (MCO) sur une durée suffisamment longue, selon la nature et le degré de maturité des systèmes, pour engager les maîtres d'œuvre sur la durée.

L'instauration d'une nouvelle gouvernance des investissements au sein du ministère contribue, par ailleurs, à la démarche de renforcement attendu du lien entre le soutien initial et la maintenance, à la fois par l'adoption d'une approche cycle de vie et par le développement du coût global de possession. De même, avec la présentation des dossiers de lancement de l'utilisation (DLU), le comité ministériel d'investissement (CMI) dispose désormais d'une vision plus en amont des projets de marchés de soutien.

Toutefois, la maîtrise des prix des industriels sur le segment de la maintenance n'est pas liée à la seule performance de l'achat, en raison du faible niveau de concurrence dans le domaine de la maintenance, d'ailleurs souligné par la Cour, et des prix pratiqués qui tiennent compte des risques que l'industriel est prêt à assumer.

Dès lors, la maîtrise des prix par les services de soutien me semble devoir faire l'objet d'une approche d'ensemble, incluant les acheteurs, mais

aussi les managers et les spécificateurs techniques, qui apprécient le niveau de risque acceptable pour l'État et pour l'industrie.

Concernant le recours aux enquêtes de coût, je partage la vision de la Cour sur son apport à la meilleure négociation possible des marchés, et la DGA a d'ores et déjà entrepris un renforcement de cette fonction au profit du ministère.

La proposition de « modifier les dispositions législatives et réglementaires afin de renforcer les pouvoirs des enquêteurs de coûts […], dans le cas de l'examen a priori des devis […] » me paraît également de nature à faciliter un recours accru aux compétences des enquêteurs dans le cadre de la préparation et de la conduite des négociations, notamment dans le cadre des marchés à fort enjeu.

Les porteurs de projets d'investissement, lors des franchissements de jalons en commission exécutive permanente (CEP), sont cependant déjà incités à recourir à l'expertise du bureau des enquêtes de coûts (BEDC) de la DGA. La CEP est chargée de l'examen de la cohérence physico-financière du contenu de l'opération d'investissement en vue de préparer, selon l'état d'avancement du projet, la décision de la direction de projet ou la décision ministérielle en CMI.

En revanche, je ne partage pas l'avis de la Cour sur l'intérêt d'un rattachement direct du BEDC au délégué général pour l'armement. Ce rattachement ne paraît pas en lui-même porteur de gains d'efficacité ni même d'autorité. L'autorité d'un service d'enquête repose avant tout sur les dispositions législatives et réglementaires en vigueur qui rendent possible l'exercice de son activité. Une directive interne pourra définir le cadre général et la politique de recours au dispositif des enquêtes de coûts dans le cadre des acquisitions du domaine de l'armement. Une telle directive pourrait formaliser également la politique actuelle de « tolérance zéro » en matière de manque de transparence de la part des industriels de l'armement dans le cadre des enquêtes.

Enfin, la recommandation de la Cour de « renforcer, au sein du ministère, les mécanismes de contrôle ou de contre-expertise sur l'action des acheteurs, afin d'éviter une concentration excessive des fonctions » appelle également des réserves de ma part. Elle semble supposer la mise en place de structures expertes dans le domaine de l'acquisition qui soient externes aux services acheteurs. Pourtant, pour exercer dans les meilleures conditions les responsabilités qui sont les leurs, les services acheteurs doivent plutôt disposer de toute l'expertise étatique disponible dans leur domaine, surtout dans un contexte de ressources rares, comme la Cour l'a souligné, s'agissant des acheteurs. Ces services bénéficient par ailleurs des audits et enquêtes tant internes qu'externes au ministère et des dispositifs généraux de contrôle interne et de maîtrise des risques.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

La Cour met en évidence des disparités importantes entre les services acheteurs en termes de volumes et de nombres d'actes. Je considère à ce titre comme la Cour qu'une globalisation accrue des marchés passés par les bases de défense et les structures de soutien devrait permettre de libérer des ressources au profit des marchés à forts enjeux budgétaires.

Je partage également l'objectif de la Cour d'améliorer la transparence des coûts industriels dans les situations de monopole. Je considère qu'en la matière, la priorité est d'appliquer les dispositions existantes et de généraliser les enquêtes de coût a posteriori afin de disposer de références utiles lors du renouvellement des marchés de maintenance.

Je suis en revanche plus réservé en ce qui concerne la proposition de la Cour de modifier les dispositions législatives et réglementaires de manière à faciliter l'examen a priori des devis industriels. En effet, les éléments comptables utiles pour la négociation des marchés de maintenance sont en principe déjà accessibles, dans 1'état actuel du droit, au travers des enquêtes de coût sur les marchés antérieurs passés avec les industriels concernés. En outre, il me semble utile de maintenir une forte responsabilité des industriels quant à 1'évaluation des moyens nécessaires et des risques liés à l'exécution des marchés, qu'un examen comptable poussé des devis a priori pourrait affaiblir.

La Cour relève que 1'organisation actuelle ne permet pas de garantir que les prestations de maintenance sont achetées au meilleur prix dans la mesure où les services acheteurs attestent eux-mêmes de la convenance des prix sans que celle-ci fasse l'objet d'une quelconque contre-expertise ou contrôle tant au sein du ministère qu'au niveau interministériel. Ainsi, comme le relève la Cour, les services acheteurs sont, seuls, garants devant le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du caractère raisonnable des prix. Je partage entièrement ce diagnostic, c'est pourquoi j'ai souhaité engager une réflexion avec le ministère de la défense et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel de ce ministère afin de développer ces mécanismes de contrôle et de contre-expertise au niveau interministériel.

Je m'associe volontiers à la recommandation de la Cour d'anticiper, dès l'acquisition des équipements, les négociations sur les coûts de maintenance ultérieurs. J'observe à cet égard que dans de nombreux cas, les coûts de maintenance sont suffisamment prédictibles pour obtenir des engagements fermes des industriels dans la durée.

La Cour estime qu'à défaut de mise en concurrence effective, la mise sous contrainte des fournisseurs permet d'escompter une baisse des prix de l'ordre de 10 % sur les contrats de maintenance à venir. Je serai attentif à ce

que les prochains projets de marché qui seront examinés par mes services tendent effectivement vers cet objectif.

Enfin, la Cour souligne à juste titre que l'absence de rupture opérationnelle ne préjuge pas de 1'efficience de la dépense dans le domaine de la maintenance. J'envisage à cet égard d'étudier, en lien avec le ministère de la défense, les modalités selon lesquelles 1'évolution du taux de marge des contrats de maintenance pourrait faire l'objet d'un suivi régulier au même titre que la disponibilité des matériels, afin de mieux rendre compte des différents aspects de la performance en matière de maintenance.

2

La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre

PRESENTATION

Depuis le rapport public thématique de novembre 2004 sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, le droit français des étrangers, désormais codifié, a été plusieurs fois sensiblement modifié.

Entre 2005 et 2011, les postes consulaires ont délivré de 2,1 à 2,4 millions de visas chaque année, l'essentiel de ces visas – autour de 1,8 million – étant de court séjour. De leur côté les préfectures ont délivré, en moyenne, chaque année, outre 1,4 million de documents provisoires, environ 885 000 titres définitifs, dont 200 000 premiers titres de séjour et 685 000 renouvellements.

Un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration a été créé en 2007. Ses services sont placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur depuis 2010.

Les modalités de délivrance des titres ont, elles aussi, changé en quelques années, avec le recours à des prestataires de services dans de nombreux postes consulaires et une évolution des missions de l'établissement public chargé de l'immigration, aujourd'hui l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

La Cour a donc jugé utile de revenir sur les questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, ici sous le seul angle de la délivrance des titres, sans traiter de la situation des demandeurs d'asile.

Six postes consulaires dans trois pays (Algérie, Maroc et Chine) ont été contrôlés, ainsi que les préfectures de sept départements (Bouches-du-Rhône, Essonne, Isère, Nord, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Yvelines), deux sous-préfectures (Aix-en-Provence, Palaiseau), et la préfecture de police de Paris. La Cour a également mené ses investigations auprès des administrations centrales compétentes et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Tandis que la complexité du droit, pour un étranger, d'entrer ou de séjourner sur le territoire français s'est progressivement accrue et que les moyens ont été globalement renforcés pour une activité restée stable, les efforts de réorganisation et de modernisation tardent à produire des effets tangibles. Dans les préfectures, les parcours de l'usager restent difficiles. De nouvelles simplifications sont nécessaires.

I - Un cadre juridique de plus en plus complexe

A - Des règles évolutives

Le droit des étrangers en France participe, pour l'essentiel, depuis la fin du XIXe siècle, d'une police administrative visant à la sauvegarde de l'ordre public avec le contrôle du passage des frontières et de l'établissement des étrangers. Depuis la seconde moitié du XXe siècle, le débat s'est peu à peu centré sur la question de « l'opportunité et les modalités de la gestion des flux »[22] migratoires.

Le cadre juridique de la délivrance des titres aux étrangers a ainsi évolué en fonction du contexte économique, social et politique français. Plusieurs textes législatifs ont successivement modifié les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Sauf pour les ressortissants de l'Union européenne, les conditions à satisfaire se sont accumulées.

Après la généralisation de l'obligation du visa pour les étrangers non ressortissants d'un État membre de la Communauté économique européenne par la loi du 9 septembre 1986, l'accès à la carte de séjour a été restreint par la loi du 24 août 1993. Des fichiers comportant des données biométriques ont été créés pour les étrangers, par la loi du 26 novembre 2003, avant que la collecte d'empreintes digitales et de photos ne soit prévue pour les passeports français. De même, le droit au regroupement familial, défini initialement par le décret du 29 avril 1976, a été davantage encadré. Les conditions supplémentaires à remplir par le demandeur ont notamment porté sur sa durée de séjour en France, passée d'un an à dix-huit mois, sur les seuils de ressources financières nécessaires et sur la superficie minimale du logement.

Jusqu'en 2004, l'ordonnance fondatrice du 2 novembre 1945 a été amendée trente-trois fois. En novembre 2004, le droit français des étrangers a été codifié dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Trois lois l'ont à nouveau modifié entre

[22] Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* novembre 2004, 567 p.

2006 et 2011. Dans le même temps, le droit international a lui-même évolué, avec le passage à une organisation et des règles européennes pour la délivrance des visas permettant d'entrer et de circuler dans l'« espace Schengen »[23].

B - La diversité de titres

1 - Les visas[24]

La plupart des visas délivrés relèvent de deux catégories[25] :

- d'une part, le visa de court séjour (VCS) ou de transit (VT), dit « visa Schengen », dont l'obtention est une condition nécessaire pour entrer, transiter ou circuler dans l'espace Schengen, pour les étrangers qui y sont soumis ;
- d'autre part, le visa de long séjour (VLS), délivré lorsque l'administration autorise un étranger à résider en France pour une durée continue supérieure à trois mois.

Le réseau consulaire français, qui est le deuxième au monde pour son étendue, accorde également des visas de court séjour ou de transit pour le compte d'autres pays de l'espace Schengen aux réseaux moins denses. Des « visas de retour » permettent aux étrangers résidant sur le territoire français, mais ne disposant pas d'un titre définitif, d'y revenir. Les préfectures peuvent également délivrer de tels visas de retour, à titre dérogatoire et par anticipation.

2 - Les titres de séjour

Une fois expirée la durée de validité d'un visa, la possibilité de rester sur le territoire est subordonnée à la délivrance, par la préfecture compétente, d'une autorisation de séjour de durée limitée. Cette durée est d'un an, sauf cas particulier. L'administration accorde ou non une telle

[23] L'accord de Schengen, signé en 1985, a débouché en 1990 sur la convention de Schengen, qui est en vigueur en France depuis 1995. Les visas « Schengen » permettent aux ressortissants des pays tiers d'entrer et de sortir avec le même visa dans vingt-six pays européens. L'accord ne s'applique pas encore à la Roumanie, à la Bulgarie et à Chypre, qui sont signataires de la convention. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'en sont pas parties.

[24] Disposer d'un visa est la règle, mais celle-ci souffre de très nombreuses exceptions. En sont notamment dispensés les ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, ainsi que ceux de 42 pays (comme les États-Unis, le Japon, la Suisse, Monaco, etc.), parfois sous condition particulière de passeport.

[25] Le ministère des affaires étrangères recense 345 motifs différents de demande de visas. Certains types de visas sont très rarement délivrés.

autorisation, dite « carte de séjour »[26], sur présentation de divers documents justificatifs. Elle est très souvent amenée à ne délivrer, dans un premier temps, qu'un simple récépissé de demande ou une autorisation provisoire de séjour de quelques mois, parfois renouvelée, dans l'attente de l'instruction au fond de la demande.

Lorsqu'un étranger, titulaire d'une carte de séjour et résidant en France depuis plus de cinq ans, est en mesure de justifier d'une « intégration républicaine » suffisante, dont l'appréciation s'appuie sur son contrat d'accueil et d'intégration[27], l'administration peut lui délivrer une carte de résident de dix ans, à condition qu'il dispose d'une assurance maladie, de moyens d'existence suffisants et de liens familiaux en France. Un tel titre peut aussi être accordé à l'étranger qui apporte une contribution économique exceptionnelle à la France, sous réserve de la régularité de son séjour en France, et aux membres de sa famille.

L'administration délivre également d'autres types de titres, notamment la carte de séjour « compétences et talents », valable trois ans et renouvelable une fois.

3 - Le visa de long séjour valant titre de séjour

À la suite du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un titre nouveau a été créé : le visa de long séjour valant titre de séjour, qui autorise à rester un an sur le territoire. Il s'agissait de simplifier le parcours des migrants qui, auparavant, devaient d'abord solliciter un visa de long séjour auprès d'un consulat, puis effectuer de nouvelles démarches pour obtenir le titre de séjour lui-même auprès de la préfecture compétente (et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration).

Ainsi, depuis le 1er septembre 2009, il suffit à un étranger, qui souhaite obtenir un visa de long séjour valant titre de séjour, de le demander à un poste consulaire, et de le faire valider par l'Office lors de son arrivée en France, la préfecture restant chargée du renouvellement éventuel du titre. Un peu plus de 100 000 visas de long séjour valant titres de séjour ont été délivrés en 2011, comme en 2010.

---

[26] Le titre physique de l'autorisation de séjour a d'abord été matérialisé par une carte, puis par une vignette collée sur le passeport. Il a ensuite pris la forme d'un document plastifié au format de la carte nationale d'identité. Il s'agit, aujourd'hui, d'une carte plus petite, dotée d'un composant électronique.

[27] Établi par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ce contrat est signé par le représentant de l'État et l'étranger qui souhaite résider en France et s'engage à participer aux formations prévues, notamment civiques et linguistiques.

C - La variété des droits dus par les étrangers

Le montant des droits des visas Schengen est fixé par un règlement européen. L'administration avance deux critères pour fixer le montant des droits afférents aux autres titres.

D'une part, le montant du droit serait un levier politique, susceptible de favoriser tel ou tel type d'immigration et de dissuader des demandes éventuellement infondées. Pour autant, l'augmentation du « prix » des titres de séjour a été sans effet sur le nombre de demandes. Cette absence d'« élasticité » de la demande au tarif est compréhensible, compte tenu de l'obligation pour les étrangers concernés de disposer d'un titre de séjour régulier et de l'intérêt qu'il représente pour eux.

Les droits pratiqués en France en 2012 sont relativement élevés, au regard de ceux d'autres pays européens.

Tableau : comparaisons européennes des tarifs de délivrance d'un titre de séjour (2010-2011)

En €	Tarif le plus faible	Tarif le plus élevé
France	55	349
Belgique[1]	15	27
Italie[1]	72,12	
Espagne[2]	10,20	
Allemagne[3]	40	200
Autriche[1]	100	150
Pays-Bas[4]	188	830
Royaume-Uni [2,5]	142	715
Grèce[1]	147	900
Suède[1]	50	200

Sources : [1] réseau européen des migrations (2010), [2] enquête consulaire 2010, [3] législation allemande (2010), [4] ministère néerlandais de l'immigration (2011), [5] y compris frais de visa.

D'autre part, le montant du droit évolue en fonction du montant de recettes souhaité, celui-ci contribuant à financer l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Ces recettes, qui représentent une part prépondérante du budget de l'établissement, se décomposent en deux parties d'inégale importance : les ressources à la charge des entreprises, et dont l'Office assure lui-même le recouvrement, celles dont le redevable est l'étranger et qui sont perçues *via* la vente de timbres, dont le produit est reversé à l'Office par l'État, à l'exception de ceux relatifs aux visas de long séjour valant titres de séjour.

Ainsi, entre 2005 et 2011, le produit des ventes de timbres affecté à l'Office français de l'immigration et de l'intégration est passé de 39,5 M€ à 112,4 M€[28]. Le montant affecté est désormais plafonné.

II - Des moyens accrus pour une activité globalement stable

A - Le coût des titres pour l'État

Pour estimer les coûts, la Cour a retenu l'ensemble des coûts identifiés, directs ou indirects, supportés par les deux ministères concernés : ceux de personnel, y compris les charges sociales, ceux de fonctionnement et d'amortissement des investissements, mais pas les « loyers budgétaires ». Ne sont donc inclus ni les coûts des services de la main-d'œuvre étrangère, ni ceux supportés par les deux opérateurs – l'Office français de l'immigration et de l'intégration et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) – ni les contributions nettes des États « Schengen » à des actions communautaires. Ne sont pas non plus pris en compte les coûts des prestations fournies par l'État, à titre gracieux ou à tarif adapté, à certains étrangers, comme l'enseignement de la langue et de la culture, dans le cadre d'un service public « à la française », ou les visites médicales, obligatoires dans certains cas.

1 - Le coût du visa

Le coût global de l'instruction des demandes de visas est ainsi estimé, en 2011, à 52,5 M€ (dont plus de 42 M€ de coûts de personnel). Le coût de production et d'acheminement des vignettes-visas s'est élevé, la même année, à environ 1,8 M€. Le coût total pour l'État a donc été d'environ 54,3 M€ en 2011, soit, rapporté au nombre de visas délivrés, un coût unitaire d'environ 22 € par visa. Les recettes encaissées par l'État au titre des droits de chancellerie s'élèvent à 116 M€, soit, en moyenne, 48 € par demande de visa ou 54 € par visa délivré.

[28] Les montants indiqués comprennent, après abattement de 4 % de frais de perception, la taxe relative à l'acquisition de la nationalité française, celle sur la délivrance et le renouvellement de titre de séjour des étrangers et droit de visa de régularisation, et celle perçue lors d'une demande d'attestation d'accueil.

2 - Le coût du titre de séjour

Le coût global de l'instruction des demandes de titres de séjour ou de renouvellement de ces titres est évalué, pour 2011, à 97,2 M€ environ (dont plus de 82 M€ de coûts de personnel). Le coût de production et d'acheminement des titres de séjour a été, la même année, de 15,3 M€. Le coût total des titres de séjour a donc atteint 112,5 M€ en 2011, soit, rapporté à 935 000 titres définitifs délivrés, un montant unitaire d'environ 120 € par titre. Les recettes correspondantes, acquittées par les demandeurs, ont été en 2011 de 111,9 M€[29], soit presque exactement les coûts ci-dessus estimés. La recette rapportée au même volume de titres ressort également à 120 € par titre.

B - Une faible augmentation du nombre de titres

Les nombres de titres délivrés, dans ce cadre juridique évolutif, ont très peu augmenté ces dernières années :

- le nombre de demandes de visas est passé, entre 2005 et 2011, de 2 411 000 à 2 431 000, soit une hausse globale de moins de 1 %, avec de fortes disparités selon les pays ; le nombre de visas délivrés, y compris les visas de long séjour valant titres de séjour, est passé de 2 053 000 à 2 153 000, soit une hausse plus nette de près de 5 %, le taux de refus ayant sensiblement baissé (- 29 %) ;
- le nombre de titres de séjour délivrés par les préfectures est resté quasiment constant, entre 2005 et 2010, passant de 871 000 à 885 000 ; le niveau de 935 000 titres observé en 2011 est interprété comme un ressaut régulier, mais conjoncturel[30].

On observe ainsi une quasi-stabilité du volume de titres délivrés en même temps qu'une augmentation globale des effectifs chargés d'accueillir les demandes, de les instruire et de délivrer les titres, ce qui contraste avec la diminution, en général, du nombre d'agents de l'État.

[29] Dont 107,7 M€ nets de 4 % de frais de perception affectés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (98,8 M€ pour les titres de séjour proprement dits, 8,1 M€ pour la taxe perçue lors d'une demande d'attestation d'accueil, 0,8 M€ de redevances au titre du regroupement familial) et 4,2 M€ affectés à l'Agence nationale des titres sécurisés.

[30] La période de ce ressaut est décennale et, comme en 2001, s'explique largement par le renouvellement de certificats de ressortissants algériens, d'une durée de dix ans.

C - Des moyens renforcés

La délivrance des titres aux étrangers mobilise essentiellement les moyens de deux ministères, celui de l'intérieur et celui des affaires étrangères. Les effectifs du réseau préfectoral affectés à cette tâche ont augmenté entre 2009 et 2011, alors que ceux du réseau consulaire ont légèrement baissé, tandis qu'une partie de ses tâches était confiée à des prestataires extérieurs. Enfin, les administrations centrales concernées ont été renforcées, avec la création d'une nouvelle structure en 2007.

1 - Les effectifs des préfectures affectés à la délivrance des titres

Si, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les effectifs des préfectures ont été globalement réduits, ceux dédiés aux activités de délivrance des titres aux étrangers au sein de ce réseau ne l'ont pas été ; ils ont augmenté de 77 unités, passant de 1 357 emplois (en équivalent temps plein) en 2009 [31] à 1 434 en 2011[32]. À la préfecture de police de Paris, les emplois sont passés de 329 en 2005 à 367 en 2011. Le nombre de titres de séjour délivrés par les préfectures étant resté quasiment constant, la productivité apparente s'est érodée[33].

2 - Les effectifs chargés de la délivrance des visas et le renfort de prestataires extérieurs

Les effectifs des services des visas des postes consulaires ont diminué de 77 unités, passant de 899 emplois (en équivalent temps plein) en 2006 à 822 en 2011[34]. Toutefois, dans le même temps, de plus en plus de postes externalisaient des prestations.

[31] Les données du contrôle de gestion ne permettent pas de connaître précisément, avant 2009, le nombre d'agents affectés à ces tâches.
[32] La prévision pour 2012 est de 1 514 emplois.
[33] Les effectifs précités n'intègrent pas les agents dédiés aux demandes d'asile, qui, elles, ont sensiblement progressé.
[34] 821 en 2012.

Le recours à des prestataires extérieurs

Pour améliorer les conditions et les délais de délivrance, le recueil des demandes de visa et la collecte des droits ont été confiés à des prestataires extérieurs à partir de 2005, d'abord à titre expérimental.

Aujourd'hui, trente postes consulaires ont recours à de tels prestataires[35], notamment en Chine, en Russie, en Arabie saoudite et en Inde. Environ 60 % des dossiers de demande de visas sont désormais déposés chez un prestataire de service. En 2012, ces prestataires emploient plus de 700 personnes.

Le coût de ces activités sous-traitées est directement facturé par les prestataires aux demandeurs de visa et n'est donc pas supporté par l'État.

En fait, l'appel à de tels prestataires aurait dû constituer, comme le prévoit le code communautaire des visas[36], le dernier recours après constat que les différentes formes de coopération possibles entre États membres pour mutualiser les moyens (représentation limitée, « colocalisation », centre commun de dépôts des demandes de visas) étaient « inappropriées ». Le ministère français des affaires étrangères a choisi de ne pas développer de telles coopérations : il a préféré, comme plusieurs autres États membres, maintenir un réseau étendu et dense, dans un contexte de compétition entre autorités consulaires de l'espace Schengen, et faire appel à des prestataires extérieurs pour traiter efficacement et rapidement des demandes de visas nombreuses.

Le recours à des prestataires extérieurs conduit à certaines pratiques contestables dans certains postes : à titre d'exemple, celui d'Alger refusait, contrairement au code communautaire des visas, de recevoir la plupart des demandeurs et les renvoyait vers le prestataire extérieur, ce qui était plus coûteux pour les intéressés. Depuis le contrôle de la Cour, l'information donnée sur le site Internet de ce consulat général mentionne la possibilité de se rendre directement au poste consulaire.

[35] Une trentaine d'autres consulats ont externalisé la seule prise de rendez-vous.
[36] Règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

L'administration justifie cette progression globale des moyens, les siens propres auxquels s'ajoutent ceux des prestataires extérieurs des consulats, au regard d'un nombre de visas et de titres de séjour délivrés pratiquement stable, par des situations locales pour le réseau consulaire[37], et, plus généralement, par la complexification de l'activité.

III - Les résultats encore peu tangibles de l'unification du pilotage

A - La création d'une administration centrale chargée de l'immigration et de l'intégration

Le décret du 26 décembre 2007 avait créé un ministère chargé de l'immigration, avec à sa tête un ministre ayant autorité sur un secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, qui coiffait deux directions, dont celle de l'immigration (DIMM)[38], et plusieurs autres services. Cette nouvelle administration centrale est, depuis novembre 2010, placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Elle disposait en 2011 de 518 emplois (en équivalent temps plein), les personnels étant pour l'essentiel originaires de la direction des populations et des migrations (ministère chargé des affaires sociales), supprimée à cette occasion , de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des affaires étrangères) et, enfin, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'intérieur).

Jusqu'à cette création, les deux réseaux d'instruction et de délivrance des titres aux étrangers relevaient d'autorités séparées. Les inconvénients dus à cette séparation devaient être corrigés par la création d'un secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, à la fois donneur d'ordres, animateur et coordinateur des deux réseaux.

De fait, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a pris, conjointement avec d'autres services des deux ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, plusieurs initiatives pour accroître les

[37] Certains postes, comme Shanghai en 2011, ont été conduits, malgré le recours à un prestataire extérieur, à contingenter le nombre de dossiers. À l'opposé, dans d'autres postes, le maintien d'une activité très réduite de délivrance des visas mobilise des moyens incompressibles.

[38] Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration est chargé du secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), institué par un décret du 26 mai 2005, qui fixe les orientations de la politique relative au contrôle des flux migratoires et adopte le rapport annuel au Parlement sur les orientations de la politique en matière d'immigration.

échanges d'expérience, comme des séminaires communs proposés aux principaux responsables consulaires et préfectoraux, ou des stages croisés d'une durée d'une semaine. Néanmoins, la perspective d'un échange plus durable d'agents entre les réseaux reste lointaine.

Si cette création n'a pas compliqué la délivrance des titres, elle n'a pas apporté tous les effets bénéfiques escomptés, en termes d'organisation et de fonctionnement administratifs, comme en témoignent notamment les cas de l'informatique et de la lutte contre la fraude.

B - Le laborieux chantier de la modernisation des systèmes d'information

1 - Des applications anciennes

a) L'application du ministère des affaires étrangères

Le système d'information des visas comprend une application permettant le recueil des données alphanumériques, appelée « Réseau mondial visas » (RMV 2), et des « modules » assurant respectivement la prise de rendez-vous, le recueil des données biométriques et la sous-traitance du recueil des données alphanumériques, voire biométriques.

L'application de prise de rendez-vous

L'application « Rendez-vous » développée par le ministère des affaires étrangères, ancienne et très peu ergonomique, ne permet pas aux agents consulaires de gérer précisément les flux de demandes de rendez-vous et de les approuver. Plusieurs postes consulaires ont observé des prises de rendez-vous factices et d'autres frauduleuses, des intermédiaires saturant les créneaux disponibles puis, après annulation, prenant rendez-vous pour le compte d'un demandeur moyennant rémunération. Au consulat général de Fès, deux agents consulaires de droit local ont été licenciés pour ce type de faits.

Le remplacement de ce module s'impose à brève échéance. À défaut, une externalisation des prises de rendez-vous par téléphone devrait être étudiée, au cas par cas.

L'application RMV2 n'assurant pas la « traçabilité » des actes d'instruction conduits par les agents, il s'ensuit une faille de sécurité. En outre, si les postes consulaires et les préfectures ont accès à la base de données INFOVISA, qui retrace tous les visas délivrés et est censée

permettre à l'usager de connaître où en est l'instruction de sa demande, cette consultation n'est en œuvre que dans une dizaine de consulats.

b) L'application du ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur a fait le choix d'une application unique et centrale, l'« application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France » (AGDREF 1).

AGDREF ne permettant pas la prise de rendez-vous, les préfectures ont mis en place des solutions diverses, de la simple feuille de papier au logiciel sophistiqué de gestion des files d'attente, en passant par un agenda personnel sur une application développée pour le ministère. Dans ces préfectures, le système de prise de rendez-vous ne permet à l'usager ni d'annuler, ni de reporter son rendez-vous à distance. Le ministère de l'intérieur a identifié de nombreuses autres lacunes de l'application AGDREF 1 : obsolescence technique, insuffisante traçabilité, absence d'outil d'aide à la décision, etc.

2 - Des modernisations incertaines

a) Les retards pris au ministère de l'intérieur

En juin 2006, le ministère a décidé de refondre l'application AGDREF 1, afin notamment de permettre au réseau consulaire de consulter la base de données, mais cette refonte n'a pas encore abouti.

La conduite du projet a été chaotique : la maîtrise d'ouvrage a successivement été assurée par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, puis par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, tandis que la direction des systèmes d'information du ministère de l'intérieur, placée sous l'autorité du secrétaire général de ce ministère, continuait d'assurer la maîtrise d'œuvre. Du fait de ce changement, les besoins ont été mal définis, les services centraux du ministère de l'intérieur et les préfectures ayant été insuffisamment associés à leur expression. En outre, le calendrier du projet et la répartition des responsabilités entre les trois entreprises chargées de cette réalisation ont manqué de réalisme.

La durée contractuelle de mise en place était de deux ans à dater de la notification du marché, initialement prévue à la fin d'août 2008, soit une livraison attendue pour la fin d'août 2010. Toutefois la notification est intervenue avec retard (près de trois mois pour deux des trois lots, plus de neuf mois pour l'autre). Le projet a ensuite été suspendu six mois, conformément à la recommandation d'un audit mené en 2009 dans le

cadre de la révision générale des politiques publiques. La nouvelle application n'était toujours pas installée en novembre 2012, lors de la fin du contrôle de la Cour. Estimé initialement à deux ans, le délai de mise en place aura connu un allongement d'au moins vingt-six mois. Dans l'attente, le ministère a continûment adapté l'ancienne l'application pour qu'elle intègre les nombreuses évolutions juridiques, notamment l'introduction de données biométriques.

b) L'annonce récente d'un projet de modernisation au ministère des affaires étrangères

La direction des systèmes d'information du ministère des affaires étrangères s'était interrogée depuis longtemps sur l'opportunité de moderniser le système d'information des visas. Toutefois, le projet de modernisation n'a été annoncé que de façon tardive, ce qui est doublement préoccupant : d'une part, aucun financement n'est prévu dans le budget triennal 2013-2015 ; d'autre part, les derniers agents des services techniques ayant contribué au développement de RMV approchent de la retraite et ne pourront donc participer à la conception d'une application nouvelle.

3 - Des systèmes d'information insuffisamment communicants

Dans son rapport public annuel de 2008[39], la Cour observait déjà que le projet de modernisation de l'application AGDREF ne s'attachait pas à la constitution d'un système d'information global. En 2012, les bases de données du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne communiquent pas assez : aucune des administrations compétentes en matière d'immigration ne peut suivre précisément le « parcours migratoire » des étrangers. Si cette incapacité contribue, involontairement, au respect de la vie privée des demandeurs, elle n'en engendre pas moins, pour les mêmes, de réels désagréments.

Même pour le visa de long séjour valant titre de séjour, certaines données sont saisies jusqu'à trois fois, imposant au demandeur de fournir à plusieurs reprises les mêmes justificatifs, dont parfois même un certificat de l'administration qui a opéré la première saisie. En outre, la pluralité des saisies augmente les risques d'erreur et d'incohérence entre les données.

[39] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2008 : la connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration,* février 2008, p. 85 et suivantes.

L'étanchéité des systèmes et des réseaux administratifs empêche d'identifier les titulaires de visas de long séjour valant titres de séjour qui n'ont pas fait valider leurs titres par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Or, en 2011, sur les 105 930 visas de ce type délivrés par les postes consulaires, seuls 94 250 avaient été validés par l'Office. Les dix mille étrangers qui n'ont pas rempli cette formalité, soit ont renoncé à venir en France, soit y séjournent irrégulièrement. C'est le cas des étudiants dits « flottants » qui ne suivent pas le cursus pour lequel un titre leur a été délivré.

4 - Les conséquences sur la fiabilité des statistiques

Les applications existantes ne permettent pas de rassembler des données fiables. À cet égard, la situation a peu progressé depuis le rapport public thématique de 2004 [40] et le rapport public annuel de 2008.

En effet, dans le réseau consulaire, la base de données de RMV 2 est « répliquée » dans une base distincte, interrogée pour établir des rapports statistiques, mais avec un outil obsolescent. Cette base n'intègre ni le motif du refus, ni l'âge du demandeur, ni la durée du visa de long séjour valant titre de séjour. Le ministère s'est pourtant opposé à toute évolution de ce système.

Dans le réseau préfectoral, la base AGDREF dispose d'un module de statistiques qui, faute de mise à jour, fournit des résultats erronés. De ce fait, une partie des données doit, elle aussi, être « répliquée » dans une base de données distincte. Cette extraction n'est exploitée que par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, pour alimenter le rapport annuel au Parlement, établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et pour communiquer des statistiques aux préfectures qui en font la demande.

C - Les retards pris dans la lutte contre la fraude

1 - Une coordination encore insuffisante

L'action de l'État en matière de lutte contre la fraude est éclatée entre plusieurs services. Elle est insuffisamment coordonnée pour hiérarchiser les actions et donner des consignes aux services chargés de l'accueil et de l'instruction.

[40] Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration était compétent, conjointement avec les autres services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur, pour la lutte contre la fraude documentaire des étrangers. Ainsi, en juin 2008, a-t-il fixé aux préfets une « feuille de route ». Cependant, dans une circulaire du 19 juin 2009, le seul secrétaire général du ministère de l'intérieur demandait aux préfets de mettre en œuvre des plans de prévention et de lutte contre les fraudes relatives à la délivrance des titres. Cette dichotomie handicapait l'animation des échelons déconcentrés.

La mission « prévention et lutte contre la fraude documentaire » devenue, en avril 2012, mission « délivrance sécurisée des titres » a été créée, en 2010, pour y remédier. Elle relève du secrétaire général du ministère de l'intérieur et s'appuie, pour les titres délivrés aux étrangers, sur le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration.

Par ailleurs, la direction centrale de la police aux frontières a notamment pour mission de lutter contre toutes les manifestations de l'immigration irrégulière, aux frontières comme sur le territoire. Elle centralise l'information sur la fraude documentaire. Ayant développé une expertise en ce domaine, elle assure des formations. En 2010, la gendarmerie nationale a revu, de son côté, son dispositif de lutte contre la fraude documentaire. Le ministère de l'intérieur dispose, ainsi, de deux réseaux distincts de lutte contre la fraude documentaire à l'identité, sans que la répartition des compétences entre eux soit claire.

Enfin, à la différence de l'Agence nationale des titres sécurisés, les services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne disposent pas de plan dans ce domaine, et la participation de Campus France[41] n'est prévue dans aucun dispositif de lutte contre la fraude.

2 - La lente mise en place dans les services locaux

Dans les préfectures, le dispositif de lutte contre la fraude documentaire repose sur des plans départementaux. Toutefois, ceux-ci ne sont formalisés que dans un cas sur deux et, même alors, ils restent souvent assez théoriques, à l'exception de « fiches réflexes » rédigées pour les agents instructeurs. Dans certaines préfectures, le plan ne prévoit aucune démarche spécifique aux titres de séjour.

[41] Établissement public créé par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et le décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011, Campus France contribue à la définition des orientations des espaces Campus France dans les postes diplomatiques afin d'assurer la meilleure articulation entre les besoins exprimés par les postes et ceux des établissements d'enseignement supérieur français.

La désignation de référents « lutte contre les fraudes » dans les préfectures est certes un indice de mobilisation des services, mais elle ne la garantit pas. La situation de ces référents et, donc, leur efficacité sont très variables : dans certains services, ils sont chargés de tant de missions qu'ils ne peuvent les mener toutes à bien simultanément ; dans d'autres cas, leur position administrative ne leur permet pas de coordonner efficacement les actions menées.

L'administration centrale n'a publié le *guide du référent fraude* qu'en janvier 2012, soit plus de quatre ans après le lancement du plan national de lutte contre la fraude qui le prévoyait. Elle n'est intervenue qu'à la fin de l'année 2011 pour s'assurer que les référents fraude représentent les préfets dans les comités opérationnels départementaux anti-fraude.

En outre, il n'existe pas de recueil national des références des titres de séjour volés et perdus. Les obtentions indues de titres et les tentatives détectées ne sont pas inscrites au fichier des personnes recherchées, comme c'est le cas pour les cartes d'identité et les passeports volés ou perdus.

L'offre de formation à la lutte contre la fraude est partagée entre différents acteurs, sans schéma directeur. Il en va de même pour les équipements de lutte contre la fraude.

Enfin, les services des préfectures ne sont pas systématiquement informés des éventuelles suites judiciaires données aux faits qu'ils ont dénoncés.

Dans les postes consulaires, l'administration centrale a dû rappeler aux chefs de poste leurs obligations de contrôle interne en termes de fraude par une instruction du 22 juillet 2009. Par ailleurs, la désignation des référents, prévue dès la fin de 2006, n'y a été mise en place qu'en février 2010. Les consulats n'inscrivent pas au système d'information Schengen les cas de perte ou de vol à l'étranger.

3 - Les fraudes internes

Des cas de fraudes commises par des agents ont été identifiés dans plusieurs préfectures (par exemple, celles du Nord et des Yvelines), notamment à la suite de missions de l'inspection générale de l'administration. Pour autant, les mesures individuelles qui ont suivi ont été limitées : les sanctions ont été rares. Certains agents mutés dans l'intérêt du service ou changeant volontairement d'affectation, se sont même vu proposer à nouveau un poste dans un service similaire, au contact des usagers.

La préfecture de police de Paris a diffusé à ses agents, en janvier 2012, un nouveau guide de déontologie : cette « bonne pratique » pourrait être étendue à l'ensemble des préfectures.

Le risque de conflit d'intérêts ou de corruption pèse aussi sur les postes consulaires : des cas ont été identifiés par l'inspection générale des affaires étrangères, par exemple à Moscou, Pondichéry, Lagos et Brazzaville. Un visa constitue un document parfois très convoité et la facilitation de son obtention est susceptible d'être monnayée. Or les postes n'ont que rarement prévu de plan de lutte contre ce risque.

4 - Deux dispositifs à l'efficacité hypothétique

a) Le contrôle au retour par les postes consulaires

En mai 2011, il a été demandé aux consulats français dans les pays présentant un « risque migratoire » de vérifier, pour certaines catégories d'étrangers, que la durée de leur visa de court séjour avait été respectée, pour en tenir compte en cas de demande ultérieure. Faute du module intégré à RMV 2, pourtant prévu par l'arrêté du 22 août 2001, les contrôles sont effectués à partir de fichiers manuels ou d'applications bureautiques *ad hoc* nécessitant une double saisie.

En outre, si le consulat impose la comparution personnelle, les intéressés (qui doivent faire parfois un long voyage pour se présenter) forment un public supplémentaire à recevoir. Plusieurs postes ont confié ce contrôle à leur prestataire extérieur, ce qui n'était pas prévu dans leur contrat initial. Les données recueillies, incertaines, ne peuvent être utilement exploitées.

Ce contrôle, qui mobilise un agent à temps plein dans certains consulats, est également lourd pour les préfectures du lieu de résidence présumé de l'étranger en France. Elles sont informées en cas de non-présentation et doivent ensuite, si l'information communiquée par le poste consulaire est prise en compte, saisir le service de police ou de gendarmerie compétent. Dans ces conditions, l'efficacité de ce contrôle pour lutter contre la fraude ou le séjour irrégulier reste à établir.

b) La vérification par l'employeur de l'autorisation de travail

La loi du 24 juillet 2006 impose aux employeurs de vérifier, auprès de l'administration et sous peine d'amende, l'existence d'une autorisation de travail avant d'embaucher un salarié étranger (sauf s'il est demandeur d'emploi régulièrement inscrit à Pôle emploi). L'absence de réponse de la

préfecture dans un délai de trois semaines décharge l'employeur de sa responsabilité.

Cette obligation est supposée contribuer à la détection des titres contrefaits ou falsifiés. Cependant, la brièveté du délai d'instruction limite la vérification à celle de la présence au fichier des références du titre de séjour dont copie est produite. Ce contrôle ne garantit ni que la personne qui produit le titre en est bien le titulaire, ni que le titre est authentique : ce dispositif, qui, selon l'administration mobilise un emploi par préfecture en Île-de-France, a sans doute un rôle dissuasif, mais son efficacité pour réduire l'emploi d'étrangers en situation irrégulière n'a pas été évaluée par les ministères concernés.

IV - Le difficile parcours du demandeur de titre de séjour

A - Des guichets de préfecture souvent saturés

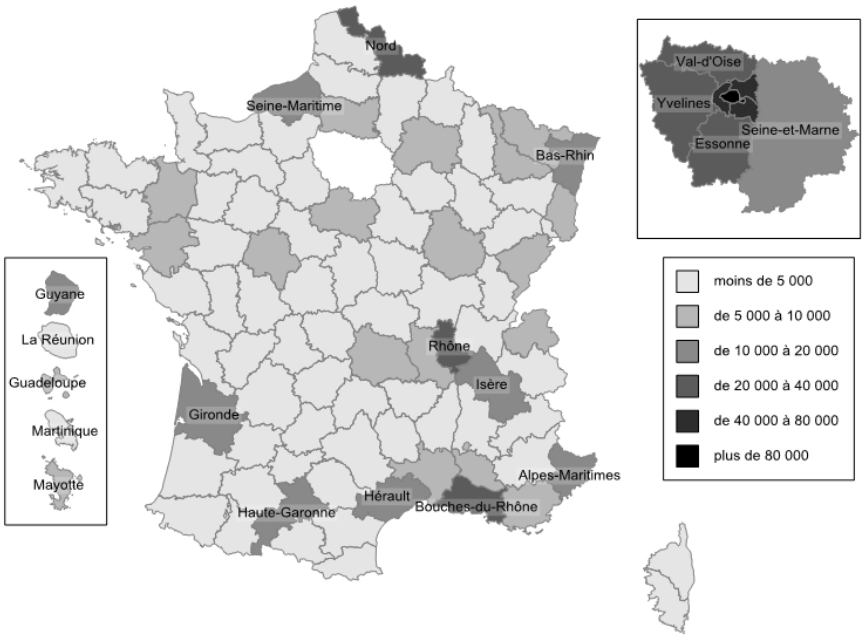
1 - Des difficultés récurrentes d'accès

La délivrance des titres de séjour a insuffisamment profité des actions engagées par les préfectures pour moderniser les services et l'accueil du public.

Les conditions d'accueil ne sont pas toujours convenables. Dans les préfectures les plus concernées par les demandes de titres[42], de longues files d'attente conduisent à des tensions d'autant plus vives qu'il n'existe pas de halls d'accueil adaptés : les usagers y entrent par un sas étroit permettant difficilement d'accéder à des files d'attente parfois indistinctes (Essonne). À l'ouverture des grilles, les attroupements qui se forment nécessitent souvent le renfort d'agents de sécurité publique (dans les préfectures de l'Essonne, des Bouches-du-Rhône ou la sous-préfecture d'Antony, par exemple), en plus des personnels des services administratifs et des agents de sécurité.

[42] Près de la moitié des titres délivrés aux étrangers le sont par douze préfectures, dont la préfecture de police de Paris.

Carte : préfectures les plus concernées par les demandes de titres



La pression est telle que le respect de l'« inspection filtrage », imposée par le plan Vigipirate rouge renforcé, n'est pas systématique. De plus, la longueur de l'attente favorise le développement d'un système parallèle d'échange de places à titre onéreux, qui peut de surcroît engendrer des troubles de l'ordre public (notamment, dans les préfectures de Seine-Saint-Denis et des Bouches-du-Rhône).

Les systèmes de régulation de l'accès aux guichets sont rares, et le nombre de guichets ouverts n'est pas toujours adapté quotidiennement au nombre d'usagers qui se présentent. Ce nombre est, il est vrai, difficile à anticiper de façon précise. Pour autant, un meilleur équilibre entre le personnel dédié aux guichets et celui affecté à l'instruction serait plus facilement atteint si les préfectures connaissaient, en temps réel, le nombre de dossiers en instance, dans l'attente de la réponse d'une autre administration. Pour réduire ces difficultés et mettre en place le recueil de données biométriques, susceptible d'accroître encore la congestion, l'administration s'est récemment engagée dans un plan de modernisation des halls d'accueils, doté de 13 M€.

2 - Un recours excessif aux documents provisoires

Ce n'est pas tant la hausse du nombre de demandeurs qui est à l'origine des difficultés rencontrées par les services que leur organisation et les règles de délivrance qui s'imposent à eux. En effet, les mêmes usagers se présentent plusieurs fois à l'accueil, et il s'ensuit en retour des retards dans l'instruction des demandes.

Compte tenu des délais nécessaires à l'instruction et à la production des titres définitifs, l'autorité préfectorale délivre des documents provisoires de séjour, par exemple les récépissés de demande de carte de séjour ou les autorisations provisoires de séjour. Ces documents, qui autorisent juridiquement l'étranger à séjourner en France tant que l'administration ne s'est pas prononcée, représentent la majorité des titres délivrés (en moyenne, 1,4 million chaque année, entre 2005 et 2011, sur un total de 2,3 millions de documents délivrés).

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorise, dans des cas particuliers, la délivrance, à titre provisoire, de simples attestations de dépôt de demandes en lieu et place d'un récépissé de demande ou d'une autorisation provisoire de séjour. Pourtant, certaines préfectures (celle du Val-de-Marne, par exemple) délivrent de simples attestations pour le renouvellement de carte de séjour temporaire, ce qui n'est pas prévu par le code. Cette pratique irrégulière prive le demandeur de son droit à un document provisoire, ne présente pas de garantie au regard des risques de fraude documentaire et fausse les statistiques des délais.

B - Des pratiques hétérogènes

1 - Des guichets aux compétences variables

L'instruction des demandes et la décision de délivrance peuvent, dans certains cas, être éclatées entre préfecture et sous-préfecture.

Même si la majorité des sous-préfectures ne sont plus chargées de la délivrance des titres, soixante-et-une le sont encore. Dans ces cas, la répartition des compétences entre préfecture et sous-préfectures est complexe. Elle est même illisible dans plusieurs départements où les missions changent d'une sous-préfecture à l'autre, selon qu'il s'agit de premières demandes ou de renouvellements, de ressortissants européens ou non[43]. Après instruction des demandes par la sous-préfecture

[43] Un citoyen de l'espace économique européen (Union européenne, Suisse, Norvège et Liechtenstein) peut circuler et séjourner librement en France. Il n'est pas obligé de

d'Aix-en-Provence, les titres sont produits à la préfecture de Marseille, où ils sont conservés un temps, au lieu d'être délivrés sans délai par la sous-préfecture.

Souvent, pour des raisons historiques, des mairies interviennent encore pour recueillir les demandes ou remettre les titres. Certaines vérifient que les dossiers déposés sont complets, d'autres non. Celles qui remettent des titres aux intéressés le font sur instruction de la préfecture, en contravention avec l'article R. 311-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit une remise directe par les services de la préfecture ou, par exception, par les commissariats ou, à défaut, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Cette hétérogénéité ne garantit ni la qualité ni l'égalité du traitement des demandes.

2 - Des procédures différentes d'une préfecture à l'autre

a) L'emploi de la voie postale

En 2001, afin de réduire significativement les délais de délivrance dans les cas les plus aisés à instruire, le ministère avait incité ses services à employer la voie postale pour le renouvellement des titres. En revanche, sauf cas exceptionnel, la présentation physique restait la règle pour les premières demandes. Or, dans certaines préfectures, les premières demandes sont parfois intégralement traitées sans que l'étranger soit tenu de se présenter physiquement devant un agent. Cette situation crée un risque de fraude pour les demandes de duplicata ou les changements d'adresse. La généralisation de la biométrie, qui imposera la comparution physique, mettra un terme à ces errements.

b) La vente de timbres fiscaux

Des timbres fiscaux sont nécessaires pour la délivrance, voire pour l'examen d'une demande. Plusieurs préfectures (celle des Yvelines, par exemple) ou sous-préfectures (ainsi, celle d'Aix-en-Provence) ont décidé de ne pas en vendre, notamment pour ménager les buralistes proches. À défaut de vente de timbres, des procédures de paiement électronique ou de télépaiement devraient être implantées. Dans l'attente, il conviendrait que les usagers de ces préfectures soient informés qu'ils doivent être

posséder une carte de séjour. S'il demande un titre de séjour et remplit les conditions de délivrance, l'administration doit le lui délivrer. Il peut également obtenir, au bout de cinq ans de séjour légal et ininterrompu en France, un droit au séjour permanent.

munis de timbres fiscaux avant de se rendre au guichet. De même, les éventuelles modifications de tarifs devraient être systématiquement mentionnées sur les sites Internet des préfectures.

c) L'application des droits de timbre

Les services préfectoraux rencontrent des difficultés pour appliquer certaines dispositions fiscales nouvelles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le sondage réalisé par la Cour auprès des sept préfectures contrôlées et de la préfecture de police de Paris montre des divergences d'interprétation. C'est singulièrement le cas pour le droit acquitté en cas de régularisation : deux étrangers se trouvant dans la même situation juridique devront, selon la préfecture, acquitter ou non un droit. De même, en cas d'augmentation des droits de timbre, certaines préfectures retiennent comme date d'application des nouveaux tarifs tantôt le jour du dépôt de la demande, tantôt celui du retrait du titre.

C - Les avancées récentes

1 - Un guide pour réduire les risques de disparité de traitement

Les pratiques varient selon les préfectures, notamment pour les pièces justificatives nécessaires, chaque service élaborant, à partir des textes officiels, ses propres listes. Face aux risques de disparité de traitement, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a diffusé, en septembre 2011, un *guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture*. Il recense, pour chaque type de titre de séjour, les pièces à fournir et les vérifications à effectuer. Ce guide répond ainsi, pour partie, à la nécessité de normaliser l'instruction. Cette initiative, bien que tardive, est un progrès important, sous réserve que ce guide soit régulièrement tenu à jour.

Un tel guide était d'autant plus nécessaire que l'instruction des demandes est parfois confiée à des vacataires, voire à des stagiaires, alors que la maîtrise d'une matière aussi complexe prend du temps. À l'inverse, l'organisation en secteurs ou en pôles, dans certaines grandes préfectures, contribue à spécialiser certains agents (immigration professionnelle, immigration familiale).

Ce guide complète les actions de formation. Environ 2 600 journées stagiaires sont organisées chaque année pour les agents affectés dans les services de délivrance des titres de séjour, dont 2 000 pour la formation réglementaire et 600 pour la formation applicative. Ces formations n'incluent ni celles dédiées à la lutte contre la fraude

documentaire, ni les formations plus générales qu'ont pu suivre les mêmes agents. Parmi ces journées, 1 000 ont été consacrées, en 2011, à des formations liées à une prise de poste, ce qui témoigne de la très forte mobilité fonctionnelle des agents affectés à ces tâches.

2 - La création de « guichets uniques »

Les directions territoriales de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ont été instituées « guichets uniques » pour recevoir et instruire les demandes de regroupement familial.

L'Office adresse le dossier tout d'abord au poste consulaire, puis à la préfecture, ainsi qu'au maire de la commune de résidence de l'étranger. Ce n'est qu'une fois les vérifications effectuées que la préfecture statue, après avis de l'Office, sur le regroupement, avant délivrance éventuelle du visa par le poste consulaire. Certains maires ont décidé de ne jamais mener les enquêtes qui leur sont confiées, mais les délégations territoriales de l'Office n'en sont pas moins tenues de respecter le délai de réponse de deux mois qui est donné aux maires, avant de mener leur propre enquête. La simplification, pour l'usager, n'a pas été accompagnée par la réduction du nombre excessif des acteurs qui allonge d'autant la durée de l'instruction, en particulier lorsque les préfectures tiennent à vérifier minutieusement l'instruction déjà menée par l'Office.

Par ailleurs, depuis février 2011, un « guichet unique », également confié à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, est en cours d'expérimentation à Paris, dans les Hauts-de-Seine et dans le Rhône. L'expérimentation est limitée, car elle ne concerne que les salariés en mission et les détenteurs d'une carte « compétences et talents ». La rapidité recherchée par l'unicité du guichet se heurte à certains délais d'instruction des consulats ou de production des titres de l'Agence nationale des titres sécurisés. Cet essai a porté sur un nombre trop faible de dossiers (1 467 en 2011) pour qu'on puisse évaluer, à ce stade, les avantages et inconvénients d'un tel guichet unique et envisager une extension géographique ou au bénéfice d'autres publics.

D - La nécessité de simplifier davantage

1 - Pour la remise des titres

Le préfet a le pouvoir d'organiser ses services et de choisir des modalités de traitement des demandes. Certains ont pris des initiatives bienvenues pour simplifier les démarches des usagers. Toutefois, ces

« bonnes pratiques » restent isolées et n'ont pas été portées à la connaissance de l'ensemble du réseau.

Auparavant, les demandeurs étaient informés par courrier lorsque le document fabriqué était disponible. Pour autant, ils étaient nombreux à se rendre plusieurs fois au guichet pour savoir où en était la fabrication du titre avant de revenir, au moment de leur choix, retirer le titre attendu. Certaines préfectures ont pris l'initiative d'adresser au demandeur, dès le stade de la fabrication, une convocation pour la remise du titre : dans le Val-de-Marne, les visites du public ont ainsi diminué. Dans l'Essonne, les services ont recours à une information par SMS. De son côté, la préfecture de police de Paris a créé un centre spécifique chargé de remettre les titres une fois qu'ils sont fabriqués.

2 - Par l'emploi des nouvelles techniques de communication

Si onze « téléprocédures » bénéficient à différents types d'usagers dans les préfectures, aucune ne concerne les titres pour les étrangers. Les formulaires CERFA correspondants ne sont pas non plus disponibles par voie dématérialisée. En outre, le dispositif de traitement des demandes à distance des usagers par téléphone ou par Internet est inégal.

Les sites Internet de certaines préfectures donnent des informations incomplètes. Là encore, des progrès sont possibles, puisque la création de ces sites n'a pas réduit significativement le nombre d'interrogations par téléphone : la préfecture de police de Paris, qui donnait, en 2005, environ 77 500 renseignements par téléphone, en a donné 106 300 en 2011.

3 - Par l'allègement de quelques procédures

En raison des choix techniques de l'administration, un événement banal peut être source de complexité. Ainsi, le titulaire d'un titre de séjour électronique qui veut seulement signaler un changement d'adresse doit se présenter pour voir son titre détruit et recevoir un récépissé de demande ; ensuite, il doit se présenter encore pour se faire remettre le nouveau titre lorsqu'il est produit. Cette situation est d'autant moins compréhensible qu'un composant électronique est susceptible d'être mis à jour simplement par voie informatique. Elle incite les étrangers qui changent d'adresse à ne pas mettre leur titre à jour avant son échéance.

Enfin, les étrangers venant séjourner plus de trois mois en France sont tenus à une visite médicale. Motivée à l'origine par la prévention sanitaire, cette obligation est ressentie par les demandeurs surtout comme une formalité administrative supplémentaire, et les quelque 220 000 visites médicales réalisées chaque année coûtent environ 17 M€

à l'État. Le bilan entre les coûts et les avantages de ces visites reste à dresser.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sur la période 2006-2011, les moyens dédiés à la délivrance des titres ont été maintenus, alors même que le nombre de titres délivrés n'a globalement pas augmenté et que, dans les consulats, un volume croissant d'opérations est assuré par des prestataires privés.

À l'étranger, un réseau consulaire dense délivre des visas dans des délais serrés. En revanche, les préfectures, davantage centrées sur des préoccupations de police, sont confrontées à des procédures complexes et à des flux difficilement prévisibles : les guichets sont parfois saturés, et les délais d'instruction souvent longs. L'administration est alors conduite à des pis-aller, comme la multiplication de la délivrance de titres provisoires.

Le droit des étrangers, pour une partie communautarisé par les accords de Schengen, est par nature complexe et l'allègement des procédures doit rester compatible avec la lutte contre la fraude. Pour autant, au-delà de la mise en place du visa de long séjour valant titre de séjour, de nouvelles pistes de simplification de procédures devraient être explorées et les intéressés devraient être mieux informés, au bénéfice des administrations et des demandeurs.

La nécessaire coordination et les échanges d'information entre les préfectures, les postes consulaires, l'Office français de l'immigration et de l'intégration et les services de police et de gendarmerie ont certes progressé, à la faveur de la création, en 2007, d'une administration spécifique chargée de l'immigration et de l'intégration. Cependant, celle-ci, désormais placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, n'assure pas pleinement son rôle de pilotage. C'est notamment le cas pour la modernisation des systèmes d'information et pour la lutte contre la fraude documentaire, qui accusent un retard important.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *garantir le respect du droit :*
   – remédier à certaines différences d'interprétation de la loi fiscale ;
   – rappeler les préfectures au respect de l'obligation de comparution physique quand elle est prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

– *supprimer les attestations de dépôt non prévues par ce code ;*

2. *faciliter le travail de l'administration et le parcours de l'usager :*
   – *limiter le nombre de services instructeurs d'une même demande ;*
   – *développer la dématérialisation, les téléprocédures et la mise à jour électronique des titres ;*
   – *évaluer l'efficacité du « contrôle au retour » et de l'obligation faite aux employeurs de vérifier la situation des salariés étrangers ;*

3. *mieux coordonner les réseaux :*
   – *moderniser les systèmes d'information en facilitant les échanges de données et le recueil des statistiques ;*
   – *désigner un correspondant interministériel unique chargé de la lutte contre la fraude documentaire ;*
   – *développer l'échange de bonnes pratiques au sein des réseaux et entre ceux-ci.*

Sommaire des réponses

Ministre des affaires étrangères	64
Ministre de l'intérieur	69
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	77
Directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration	78

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Ce rapport a naturellement retenu toute mon attention. Comme vous m'en offrez la possibilité, je souhaite user de mon droit de réponse pour formuler quelques remarques sur certains points particuliers figurant dans ce rapport, en lien notamment avec la nécessaire évolution de notre conception d'une politique des visas qui doit être désormais perçue et mise en œuvre également comme un levier économique et de compétitivité.

• J'ai ainsi constaté que la Cour avait relevé une faible diminution des effectifs liés à l'activité « visas » du réseau diplomatique et consulaire alors que la demande de visas était globalement stable et le recours à l'externalisation de plus en plus fréquent.

La prise en compte par la Cour de statistiques globales sur la période 2005-2011 ne me paraît pas de nature à refléter totalement la réalité de la situation. Sur cette période particulière, la demande a en effet connu une chute importante en 2008 en raison de la crise économique mondiale mais elle n'a cessé d'augmenter depuis, avec de fortes disparités régionales. La hausse est ainsi particulièrement importante dans les pays émergents et notamment en Asie. Parallèlement, la charge de travail des services des visas s'est également accrue, notamment en raison de la mise en place de la délivrance de visas biométriques et de l'obligation de motivation des refus de visas Schengen.

Dans le même temps et comme la Cour le remarque très justement, les effectifs des services des visas ont décru. Le plafond d'emplois, tel qu'il a été établi pour 2012 pour cette activité, est particulièrement limité : le Ministère des Affaires étrangères ne dispose en effet que de 237 emplois d'encadrement (sur un total de 821 ETP) pour 194 points de délivrance dans le monde et 2,4 millions de demandes en 2011. Compte tenu de ce taux très faible de postes de titulaires (signataires des vignettes visas), je considère pour ma part que ces effectifs sont insuffisants alors même que nos principaux partenaires européens consacrent bien davantage de moyens humains à une activité génératrice de recettes budgétaires importantes et perçue avant tout comme un levier économique majeur.

C'est pourquoi, j'ai sollicité et obtenu la création, dans le cadre du triennum 2013-2015, de 75 ETP supplémentaires au bénéfice des services des visas. Dans le contexte économique actuel et au regard de nos objectifs de compétitivité, je considère en effet qu'il est essentiel de permettre à l'activité « visas » de se développer en dotant notre réseau d'un supplément de moyens, supplément au demeurant très largement compensé, comme l'a d'ailleurs fort bien montré la Cour dans son rapport d'observations, par les recettes budgétaires bénéficiaires que l'activité génère. J'ajouterai que les retombées économiques considérables d'une politique des visas plus active et

plus adaptée aux enjeux actuels ne peuvent que nous inciter à poursuivre nos efforts dans cette voie.

Enfin, je rappellerai que le recours à l'externalisation de la collecte des demandes de visas a constitué une nécessité face au manque de moyens tant humains que matériels de notre réseau pour pouvoir accueillir, comme le recommande la Commission européenne, les demandeurs de visa dans des conditions acceptables. L'externalisation ne pouvait pas entraîner de suppressions d'ETP puisqu'elle n'a fait que pallier le manque d'effectifs des services des visas. Le nombre de centres externalisés reste en outre limité et cette procédure a été circonscrite aux pays où la demande est la plus forte et où nous n'avons plus les moyens de gérer de tels flux de demandeurs.

• La Cour relève en outre que l'externalisation n'a pas été utilisée « en dernier ressort » comme le préconise le Code communautaire des visas (CCV).

En premier lieu, je rappellerai que, s'agissant de l'externalisation, nos principaux partenaires Schengen ont conduit des réflexions similaires et sont arrivés à la même conclusion que la France puisqu'ils ont eux aussi recours à cette procédure. A cet égard, on notera que 25 de nos 33 centres externalisés sont mutualisés avec un ou plusieurs États Schengen, dans le cadre d'une « co-externalisation ».

Je souhaite en outre appeler l'attention de la Cour sur le fait que, contrairement à ce qui est affirmé, toutes les autres voies de coopération européenne, exposées dans les articles 40 à 42 du CCV, ont bien été explorées.

Ainsi, en vertu d'un accord de représentation, la France représente 21 pays Schengen dans 69 postes diplomatiques ou consulaires et a délivré 32 795 visas en représentation d'un autre partenaire européen en 2011. En retour, elle est représentée par 12 partenaires Schengen qui ont délivré pour son compte 11 069 visas. Cette solution de recours donne satisfaction mais n'est applicable que dans les pays où le surcroît de demande peut être absorbé à effectifs constants. Elle n'est pas adaptée aux postes soumis à une forte demande.

Les autres solutions expérimentées n'ont pas donné les résultats attendus. Concernant par exemple les « centres communs de dépôt des demandes de visa » qui consistent à regrouper dans un même bâtiment le personnel de plusieurs États membres, il n'existe à l'heure actuelle qu'un seul établissement de ce type, à Praia. Ce centre est géré par le Portugal et rencontre d'importantes difficultés organisationnelles et financières, la Commission n'ayant assuré ses frais de fonctionnement que durant les deux premières années.

D'autres pistes ont été explorées. Nous accueillons ainsi, dans le cadre d'une co-localisation au sein de notre Ambassade à Conakry, un agent

belge qui délivre des visas à destination de la Belgique. Cette solution n'a toutefois pu être réalisée qu'en raison d'un nombre de visas peu élevé et parce que la Belgique a pu investir dans l'installation de son propre système informatique. Par ailleurs, un projet de création de section commune des visas au sein d'une ambassade, proposé par les Allemands à Colombo, n'a pu être mené à bien en raison de problèmes d'ordre technique et juridique difficiles à surmonter : statut des agents français « détachés » auprès de l'ambassade d'Allemagne, répartition des coûts et des recettes, interopérabilité des systèmes informatiques, perte de visibilité et d'influence auprès des autorités locales de l'État « représenté ».

De même, la création de « bureaux communs Schengen », permettant à des agents de différentes nationalités de traiter dans un bâtiment unique toutes les demandes de visa pour l'espace Schengen quelle que soit la destination principale du demandeur, se heurte elle aussi à de nombreuses difficultés financières, budgétaires, juridiques (certains États ne pouvant déléguer à des partenaires Schengen la prise de décision) et informatiques. Ce dispositif n'a jamais été expérimenté, tant sa mise en œuvre est complexe.

Enfin, dans certaines régions, la mutualisation, quelle que soit sa forme, se heurte aux intérêts nationaux des États membres, notamment dans les pays émergents, où la concurrence en vue d'attirer le plus grand nombre de demandeurs de visas est parfois rude entre partenaires Schengen. C'est le cas en Chine par exemple, où l'Italie a fait le choix de ne pas rejoindre les centres co-externalisés avec la France et l'Allemagne, alors qu'elle a recours au même prestataire.

• La Cour relève le retard pris dans la modernisation des systèmes informatiques liés aux visas (RMV, AGDREF).

Permettez-moi de rappeler à la Cour que, depuis 2007, le pilotage et la gestion des systèmes d'information liés aux visas ont été confiés au Ministère chargé de l'immigration, dans le cadre de la répartition de compétences alors décidée.

Parfaitement conscients de la nécessité d'une refonte du système d'information, d'instruction et de délivrance des visas, les services concernés du Ministère de l'Intérieur, chef de file, et du Ministère des Affaires étrangères, ont d'ores et déjà engagé à l'été 2012 une réflexion sur cette problématique. Au vu des propositions qui nous seront prochainement soumises, j'arrêterai au début de l'année 2013, avec le Ministre de l'Intérieur, la stratégie, les cibles de performance et de productivité, les mesures de simplification et de dématérialisation des démarches administratives, les échéances et les pré-requis indispensables tant en matière budgétaire (programme LOLF 303 - Immigration et Asile) que dans le domaine des ressources humaines devant être dédiées à ce projet d'ampleur, tout en garantissant la bonne marche des applications existantes pendant le développement des nouveaux outils.

S'agissant des éléments du rapport concernant l'application « Rendez-vous » mise à la disposition des services consulaires par le Ministère des Affaires étrangères, je souhaite préciser que ce logiciel a été développé pour offrir une alternative au recours à des prestations externalisées. L'un des objectifs du logiciel visait, au titre de l'égalité du traitement des demandeurs, à offrir un service gratuit et homogène entre les consulats. Des adaptations sont toutefois en cours pour permettre aux agents consulaires de mieux contrôler les prises de rendez-vous.

• La Cour a constaté des insuffisances en matière de contrôles au retour.

Cette pratique des contrôles au retour (obligation pour un détenteur de visa de se présenter au consulat à son retour de France pour s'assurer qu'il a bien quitté le territoire national) a été mise en place à l'initiative du ministère chargé de l'immigration dans les postes à fort risque migratoire. Je retiens que, selon les postes diplomatiques concernés, son bilan est mitigé, son efficacité étant limitée par le manque de moyens de contrôle humains et techniques aux postes frontières extérieurs de l'Espace Schengen. Aux États-Unis, un visiteur se voit remettre à son arrivée une fiche d'entrée qu'il doit rendre à la sortie du territoire américain. Seule une procédure similaire, établie au niveau européen, permettrait de savoir si les détenteurs de visas Schengen ont bien quitté l'espace Schengen. Je ne vois donc, pour ma part, aucun inconvénient à ce que la pratique des contrôles au retour fasse, comme la Cour le suggère dans ses recommandations, l'objet d'une évaluation interministérielle.

• La Cour évoque l'absence de plan de lutte contre le risque de fraude interne dans les postes diplomatiques et consulaires.

Il est vrai qu'en dépit d'un taux de refus des demandes très faible (9 % au plan mondial), le visa reste perçu, dans certains pays, comme un « sésame inaccessible ». Certains demandeurs, alors même qu'ils pourraient bénéficier d'un visa dans des conditions normales, sont ainsi parfois tentés de l'obtenir par des voies détournées. Mon département ministériel est pleinement conscient de la sensibilité de cette activité, des enjeux en matière de fraude et des risques de tentative de corruption à l'encontre d'agents travaillant dans ce secteur.

C'est pourquoi tous les stages et séminaires de formation organisés à l'attention des agents amenés à travailler directement ou indirectement dans ce secteur et quelle que soit leur catégorie, comprennent désormais systématiquement un volet consacré à ces problématiques. Les services compétents du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Intérieur sont ainsi intervenus au cours de l'année écoulée dans le cadre de formations organisées par la Direction des Ressources Humaines à l'attention des nouveaux Ambassadeurs, des nouveaux Consuls généraux et de l'ensemble des lauréats de concours toutes catégories confondues. Pour la

seule année en cours, 266 agents, toutes catégories confondues, ont ainsi bénéficié d'une sensibilisation aux risques de fraude interne et ont été appelés à la plus grande vigilance. Le manuel destiné aux chefs de postes comprend également des consignes dans ce domaine.

Des conseils en matière d'organisation des services des visas sont également prodigués aux postes consulaires afin de limiter, notamment en adaptant l'organisation du travail (par exemple division et cloisonnement des tâches), les risques de fraude.

Par ailleurs, lorsque ce Ministère est informé de soupçons de fraude dans un poste, une mission ad hoc de l'Inspection générale, accompagnée des services compétents des deux administrations en charge de la politique des visas, est diligentée sur place pour évaluer la réalité de la fraude, formuler des recommandations sur les suites à y donner au plan disciplinaire et/ou judiciaire et sur l'organisation du travail du service consulaire concerné.

En tout état de cause, lorsque des situations de fraude ou de corruption sont avérées, tout est mis en œuvre afin qu'il y soit immédiatement mis un terme et que les responsables soient sanctionnés.

* * *

Enfin, s'agissant de la nécessité de faciliter le parcours de l'usager en développant notamment la dématérialisation, soyez assuré de ma détermination à améliorer l'accueil des demandeurs de visas dans le réseau diplomatique et consulaire. J'ai, sur cette problématique particulière, pris l'initiative de proposer au Ministre de l'Intérieur une mission d'audit conjointe pour rechercher des solutions innovantes. Au vu des recommandations de cette mission, conduite par deux personnalités qualifiées, l'Ambassadeur François Barry Delongchamps et le Préfet Bernard Fitoussi, des dispositions seront prises afin de proposer de nouvelles procédures plus rapides et plus modernes. Je partage pleinement l'analyse de la Cour sur cette nécessité.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport appelle de ma part des observations sur les points suivants:

- les effets de la mise en place d'une administration intégrée de l'immigration et de l'intégration,

- l'accueil du public,

- la lutte contre la fraude.

S'agissant du premier point concernant les effets de la mise en place d'une administration intégrée de l'immigration et de l'intégration.

Tout d'abord, je constate avec satisfaction que la Cour prend acte des avantages que procure à l'étranger la création du visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), qui est l'un des symboles de cette intégration des structures, puisqu'il associe étroitement consulat et préfecture et que l'existence d'une administration unique a grandement facilité la réussite de cette véritable rénovation. Mais, au-delà de cette mesure emblématique, la création de cette administration resserrée (518 ETP, comme le rappelle la Cour) a véritablement accru l'efficacité des services et a eu un effet d'animation, d'initiative et de synergie, tant au plan central que sur le terrain.

La Cour veut bien citer l'instauration de séminaires communs proposés à des cadres de service des visas de consulats et de bureaux des étrangers de préfectures, ainsi que de stages croisés, mais cette animation des réseaux est également attestée par d'autres mesures dans une perspective de synergie : les préfectures ont désormais accès à l'application informatique "Réseau mondial des visas" (RMV 2) et les consulats à l'application de gestion des préfectures AGDREF, les échanges, tant par télégrammes diplomatiques que par courriel sont constants entre préfectures et consulats sur des dossiers individuels. La sous-direction des visas, tête de réseau des services des visas dans les postes, fait partie intégrante de la direction de l'immigration, ce qui constitue le gage d'une prise en compte étroite des besoins et des contraintes de ces services.

Au-delà de ces aspects organisationnels, c'est tout l'enjeu d'une vision politique unique et cohérente en matière de politique de gestion des flux migratoires, depuis le pays d'origine jusqu'à l'intégration et, le cas échéant, la naturalisation, qui est garantie par cette organisation.

La mise en relation, voire l'intégration des systèmes informatiques, essentiellement les applications déjà citées AGDREF et RMV pour le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) et IMMI2 pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration donne lieu à plusieurs chantiers :

- l'importation des données relatives aux visas dans le système informatique de l'OFII (IMM2) pour le traitement des VLS-TS ;

- l'importation de ces données dans AGDREF, directement ou via IMMI2 selon les types de visas ;

- l'accès des services de police et de préfecture aux données relatives aux visas.

Pour ce dernier chantier, les services de police, tant à la frontière que sur le territoire (530 commissariats ou postes de police) ont d'ores et déjà été équipés entre 2009 et 2012 de capteurs biométriques permettant d'interroger la base des visas biométriques (Visabio). S'agissant des deux autres chantiers, il est vrai qu'ils réclameront plus de temps car les applications existantes hériteront de l'organisation antérieure, relevant de technologies anciennes et non homogènes, mais ces chantiers sont au nombre des priorités que j'ai assignées au secrétaire général à l'immigration et à l'intégration et ils seront menés à terme.

S'agissant du deuxième point relatif à l'accueil du public.

La Cour note que dans un contexte de stabilité du nombre de titre délivrés sur la période 2009-2011, les effectifs affectés à cette mission ont augmenté et en déduit une érosion de la productivité apparente.

La charge de travail pour les préfectures représentée par la délivrance des titres de séjour s'est stabilisée depuis plusieurs années à un point haut : 190 000 primo-délivrances annuelles soit, avec les renouvellements, environ 800 000 titres délivrés générant un nombre de réceptions au guichet estimé par le SGII à 4,5 millions par an (pour 1 517 ETPT affectés à la mission).

Il est vrai que, dans un contexte de diminution du nombre d'agents dans les préfectures, les effectifs des services des étrangers ont été maintenus. Pour autant, on ne peut déduire du simple rapprochement arithmétique des effectifs et du nombre de titres délivrés une stabilité de la productivité.

Les évolutions du droit régissant la matière et des différents types de titres de séjour pouvant être délivrés ont contribué à complexifier cette matière dans la période récente. Il convient donc d'en tenir compte pour évaluer l'efficience des services. Par ailleurs, le ministère a souhaité anticiper au mieux la charge importante pour les préfectures et sous-préfectures que représente la réinternalisation de l'accueil des étrangers dans la cadre de la mise en place d'AGDREF 1bio.

Dans ce cadre, les effectifs sur la mission délivrance des titres étrangers ont effectivement été renforcés grâce aux gains d'effectifs induits par la modernisation de la délivrance d'autres titres, aux démarches d'amélioration des processus qui ont permis de dégager des marges de

manœuvre, mais aussi par une atténuation du schéma d'emploi à hauteur de 110 ETP en 2012.

Enfin, mon ministère attache une importance particulière à la qualité de l'accueil en préfecture (cf. infra), qui nécessite de consentir un effort particulier en termes d'effectifs consacrés à cette mission.

Pour autant, l'efficience des services des étrangers est une préoccupation constante du ministère. Les démarches de réingénierie des processus ont été appliquées aux domaines du séjour et des naturalisations. Des instructions destinées à optimiser la charge de travail ont été données. La remontée d'indicateurs destinés à mesurer l'efficience des services doit, par ailleurs, permettre d'améliorer la productivité des agents et, de ce fait, la qualité du service rendu aux usagers.

Enfin, s'agissant des visas, les comparaisons effectuées avec les consulats des autres États membres font apparaître que les performances de nos postes (850 ETP au plan mondial pour instruire plus de 2 millions de demandes de visas) sont globalement supérieures à celles de ces États.

Ces efforts traduisent l'importance attachée par le ministère chargé de l'immigration à la qualité de l'accueil du public, mais cet intérêt ne se limite pas au seul maintien des moyens.

S'agissant des préfectures, un travail en profondeur concernant la délivrance des titres a été mené depuis 2010 dans le cadre de la méthode LEAN, qui a donné lieu à diverses mesures de réorganisation dans les domaines du séjour, de l'asile et de la naturalisation.

A ce titre, 100 % des préfectures sont engagées dans des démarches qualité avec des objectifs ambitieux de labellisation. Par ailleurs, la nouvelle version du référentiel « Qualipref », mise en œuvre à compter de septembre 2012, intègre la délivrance des titres étrangers avec des engagements de service très précis.

Dans la logique d'amélioration continue, des préfectures confrontées à des flux importants d'usagers étrangers ont mis en œuvre des procédures d'accueil spécifiques pour améliorer les conditions d'accueil des usagers. Il s'agit notamment de procédures de pré-accueil permettant une meilleure orientation des usagers, de prise de rendez-vous sur Internet ou encore de l'amélioration des procédures d'information sur l'état d'avancement des dossiers (par courriel, convocations date à date). D'autres mesures ont été mises en œuvre dans un nombre plus limité de préfectures pour tenter de régler le problème des longues files d'attente : le séquençage dans la journée des démarches en fonction de leur nature ; des guichets dédiés sur certains créneaux horaires pour certains titres de séjour; des guichets « express » pour satisfaire les demandes rapides ; l'envoi de convocation pour le retrait du titre ; une intermédiation associative pour la prise de rendez-vous des demandeurs d'asile.

Ces efforts sont d'ailleurs reconnus y compris en interministériel dans le cadre du baromètre public de l'accueil des usagers réalisé par un organisme indépendant sous le pilotage de la DGME (maintenant DIMAP). Les résultats 2012 témoignaient de l'excellence de l'accueil en préfecture et plaçaient le réseau en première position par rapport aux autres services à enjeu (Education nationale, Justice, Finances).

Ainsi que le relève la Cour, le levier immobilier a également été actionné avec un effort spécifique dans le cadre d'AGDREF de 13 M€ sur la période 2011-2013. Il contribue à améliorer la qualité de l'accueil des étrangers en préfectures.

Conformément aux engagements du Président de la République, j'ai fait de l'amélioration de l'accueil des usagers en général, et des étrangers en particulier, dans les préfectures une priorité de l'administration territoriale. J'ai confié en juillet dernier à l'inspection générale de l'administration une mission qui a réalisé un état des lieux inédit par son caractère exhaustif de l'accueil des étrangers dans les préfectures.

J'ai décidé, à la suite de ce rapport, de mettre en place, à compter du mois de décembre 2012, une mission d'appui aux préfectures, placée auprès du secrétaire général et du secrétariat général à l'immigration et l'intégration. Elle aura pour rôle d'assister les préfectures dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action départementaux spécifiques qui ont été demandées à celles d'entre elles qui connaissent le plus de difficultés. La mission devra également rendre compte des difficultés rencontrées par les préfectures et, en lien avec les directions du ministère concernées, proposer les évolutions souhaitables.

Malgré un contexte budgétaire contraint, des opérations de réaménagement de l'accueil seront entreprises l'an prochain. J'ai placé le relogement de la sous-préfecture de Saint-Denis au premier rang des priorités, ce qui devrait permettre d'améliorer considérablement l'accueil à la préfecture de Bobigny.

Dans les consulats, la poursuite du programme d'externalisation de l'accueil des demandeurs de visa a considérablement amélioré les conditions matérielles de cet accueil, comme en attestent les enquêtes de satisfaction réalisées périodiquement auprès des usagers.

Conscients cependant des difficultés qui demeurent sur certains sites en dépit des efforts entrepris, le ministre des Affaires étrangères et moi-même avons confié une mission, conjointement, à un ancien préfet et à un ancien ambassadeur.

S'agissant du recours à l'externalisation dans les consulats, deux rectifications me paraissent devoir être apportées aux constatations de la Cour. Sur le principe même de ce recours, il ne s'agit nullement d'une solution de facilité adoptée sans avoir exploré d'autres voies.

L'externalisation est prévue par le Code communautaire des visas ; elle est utilisée par la France de façon limitée (29 postes, soit 14 % du réseau). Il est inexact de dire que la France "n'a pas choisi" de recourir à des solutions alternatives, reposant sur la coopération avec d'autres États. Ces solutions ont au contraire été étudiées de façon approfondie, et il s'avère qu'elles se heurtent à des difficultés majeures de sécurité des données, d'interconnexion informatique et de partage de coûts. Des partages de locaux existent cependant à Kinshasa et à Conakry, avec la Belgique.

S'agissant enfin de l'hétérogénéité des pratiques, je note que la Cour a relevé l'initiative positive que constitue la diffusion dans le réseau des préfectures du « Guide de l'agent d'accueil ». Elle pourrait également relever le site intranet du SGII, comportant des centaines de fiches techniques thématiques à destination des agents, le site diplonet regroupant en un instrument unique les instructions relatives aux visas ou encore les actions de formation réalisées par le SGII.

Les différentes expérimentations réalisées dans les préfectures font l'objet d'un recueil, d'une évaluation en administration centrale puis d'une communication au réseau. Une note du secrétaire général adressée aux préfets en date du 5 novembre 2012 structure cette démarche.

Mais il est certain que l'effort de diffusion des bonnes pratiques doit être accru et il le sera. La circulaire conjointe du secrétaire général et du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration en date du 4 décembre 2012, qui recense les leviers du changement en matière d'amélioration de l'accueil des étrangers, dans la suite de la mission de l'IGA, s'inscrit explicitement dans cette perspective.

Enfin, sur le troisième et dernier point relatif à la lutte contre la fraude.

La question de la coordination des services est extrêmement complexe et constitue un sujet majeur pour mon ministère, qui est aussi celui de la sécurité publique. Le sujet de la fraude a été inscrit à l'ordre du jour des premiers comités interministériels de contrôle de l'immigration (CICI) réunis à partir de 2005 et l'administration chargée de l'immigration n'a jamais cessé de chercher à améliorer l'efficacité du dispositif. Le caractère transversal de cette problématique a conduit en 2012 à la création de la Mission de délivrance sécurisée des titres (MDST), qui dépasse le cadre de la seule fraude commise par des étrangers. Cette entité assure ainsi la coordination dans ce domaine entre les différents services du ministère de l'intérieur.

De manière plus large, la proposition de la Cour de « désigner un correspondant interministériel unique chargé de la lutte contre la fraude documentaire » mérite d'être étudiée. Il convient en effet d'explorer toutes les voies de nature à améliorer l'échange d'informations entre les différents corps de contrôle et d'intégrer les établissements, tel l'Office français de

l'immigration et de l'intégration, qui participent à la gestion d'un certain nombre de dossiers administratifs. En outre, cela permettrait également de valoriser pleinement l'extension du champ de compétences de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) à la lutte contre les fraudes sociales.

La Cour indique que la répartition des compétences entre la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) en matière de lutte contre la fraude documentaire n'est pas claire.

Si effectivement les deux réseaux ont des missions qui relèvent de la lutte contre la fraude, en matière de lutte contre la fraude documentaire liée aux étrangers, la DCPAF a un rôle de chef de file et de coordination.

En effet, en application des textes régissant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, la DCPAF d'une part anime et met en œuvre la coordination opérationnelle entre les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et, d'autre part, assure la centralisation de l'information relative à la lutte contre l'immigration illégale, la fraude documentaire appliquée aux titres d'identité, de circulation et de séjour ainsi qu'au travail illégal recourant à de la main-d'œuvre étrangère.

Le réseau de la gendarmerie, quant à lui, s'inscrit dans le spectre plus large de la lutte contre toutes les formes de fraudes documentaires, que ces dernières visent à se prévaloir d'un droit (conduire, travailler, ...) ou obtenir un avantage indu (identité, prestation sociale, escroquerie, ...).

La Cour fait ensuite état de l'absence de schéma directeur pour la formation à la lutte contre la fraude documentaire ainsi que pour les équipements de lutte contre la fraude documentaire.

Or, il convient d'indiquer que le plan national de formation des préfectures pour la période 2011-2014 s'apparente à un schéma directeur structuré pour l'offre de formation. Il prévoit que les enquêteurs « fraude documentaire » et les personnels de la Police aux frontières interviennent indifféremment comme formateurs au profit des agents des préfectures. De plus, afin de répondre au mieux aux besoins de terrain, ces formations sont réalisées de manière déconcentrée. Les experts des deux institutions sont sollicités pour tenir compte aussi bien des contraintes d'éloignement géographique que des spécificités orientées « métier » des formations (étrangers, permis de conduire, certificat d'immatriculation, ...).

S'agissant des équipements de lutte contre la fraude documentaire, si des marges de progrès existent dans ce domaine, force est de constater que les agents de préfecture, les policiers de la DCPAF et les militaires de la gendarmerie n'accomplissent pas leurs missions dans les mêmes conditions. Aussi n'ont-ils pas les mêmes besoins. Il convient donc non pas de rechercher le même type d'équipement pour tous. Ainsi la gendarmerie, qui exerce ses

missions sur un territoire étendu, doit disposer de matériels mobiles permettant un contrôle des documents en dehors des locaux de ses unités. Les personnels de la DCPAF, dont l'action se concentre principalement sur les points de passage des frontières extérieures, ont quant à eux recours aux matériels de détection fixes.

Dans une démarche d'optimisation des moyens du ministère, la gendarmerie, l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) et la DCPAF ont été naturellement consultées lors de l'attribution en 2011 des matériels de détection des faux documents aux préfectures.

S'agissant des cas individuels, je souhaite souligner que toutes les affaires donnent lieu à une enquête de l'Inspection générale de l'administration (en préfecture) ou de l'Inspection générale des Affaires étrangères (en consulat) et l'application des recommandations qui en résultent fait l'objet d'un suivi.

Ainsi, il ressort de l'analyse des procédures disciplinaires engagées en administration centrale, que dès lors que les faits sont matériellement établis, la réponse disciplinaire aux faits de fraudes relève presque systématiquement des 3ème et 4ème groupes. Par ailleurs, il faut rappeler que les préfets, qui disposent d'une délégation de compétences pour prendre des sanctions du 1er groupe, ont l'initiative de la saisine de la Direction des ressources humaines.

Sur 149 fautes poursuivies entre 2010 à fin novembre 2012, vingt concernaient des faits de fraudes aux titres (soit 13 %). Les agents concernés ont été immédiatement suspendus de leurs fonctions. A ce jour, sept ont été sanctionnés (dont trois par révocation ou radiation des cadres, trois par exclusion de fonction temporaire (ETF) de 3ème groupe et un par ETF de 2ème groupe), onze sont en instance en attendant l'issue de procédures pénales engagées ou d'enquête interne et deux ont fait l'objet de classement faute de preuve.

Ces procédures sont engagées avec fermeté dès que les faits sont matériellement établis, ce qui, compte tenu de la durée des procédures pénales ou des enquêtes internes peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années.

Les cas, évoqués par la Cour où il en aurait été autrement ne peuvent que constituer des exceptions à expertiser.

Pour conclure, les recommandations que formule la Cour recueillent ma plus grande attention. Je prends bonne note, en particulier, de la nécessité de remédier à certaines différences d'interprétation de la loi fiscale et de proscrire les attestations de dépôt non prévues par le CESEDA d'une part et, d'autre part, de l'importance d'intensifier les échanges de bonnes pratiques au sein des réseaux et entre ceux-ci et je prendrai toutes dispositions en ce sens. Enfin, je partage pleinement l'impératif de la

modernisation des systèmes d'information qui permettra d'ailleurs de répondre à la recommandation relative à la réduction des doubles saisies des données.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je souscris pleinement à la plupart des constats et recommandations formulés dans ce rapport, notamment en matière de pilotage et de coordination des différents services du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

S'agissant plus particulièrement de vos recommandations tendant à « mieux coordonner les réseaux » compétents en matière de délivrance de titres de séjour, il me semblerait en effet important de procéder à des clarifications concernant le rôle respectif des préfectures et des sous-préfectures.

S'agissant du système d'information des visas, la Cour indique que sa modernisation a « été annoncée de façon tardive » et qu'« aucun financement n'est prévu dans le budget triennal 2013-2015 ».

Je vous précise que les crédits inscrits dans le cadre du budget triennal 2013-2015 destinés aux dépenses informatiques du ministère des affaires étrangères et du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) progressent par rapport aux dotations inscrites en LFI 2012. C'est dans ce cadre financier exceptionnellement sanctuarisé qu'il appartiendra à ces administrations d'identifier leurs priorités en matière de modernisation de leurs systèmes d'information.

Tels sont les observations que je tenais à porter à la connaissance de la Cour des comptes en réponse au rapport qui m'a été transmis.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

Au titre de l'allégement des procédures, la Cour a bien voulu noter le fait que les étrangers venant séjourner plus de trois mois en France sont tenus à une visite médicale et souligner que créée à l'origine en vue d'une prévention sanitaire, cette obligation est ressentie, par les demandeurs, surtout comme une formalité administrative supplémentaire.

La Cour a également mis en exergue que les quelques 220 000 visites médicales réalisées chaque année représentent, environ pour l'État un coût de 17 M€.

Je souhaite appeler l'attention de la Cour sur les points suivants :

Le dispositif médical mis en place vise à la fois à la protection des personnes vivant en France et à l'intégration des personnes qui en bénéficient. Si une évolution paraît effectivement utile, il a été considéré par les tutelles de l'Etablissement qu'elle nécessitait une étude préalable approfondie.

L'Office, sollicité, participera aux enquêtes qui seront diligentées et sera force de propositions.

En ce qui concerne le coût du dispositif, celui indiqué correspond à un coût complet, établi après répartition de l'ensemble des charges supportées par l'Office. Sa suppression ne pourrait, en aucun cas, constituer une économie nette du même montant.

Par ailleurs, la fonction assurée par l'Office, financée par ses ressources propres, devrait alors vraisemblablement être prise en charge par un autre dispositif qui, lui, ne bénéficierait pas des recettes constituées par les taxes afférentes.

3

La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse

PRESENTATION

L'action sociale dans la fonction publique est constituée par les prestations spécifiques que l'État accorde à ses agents, actifs et retraités, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs. Elle comprend deux volets complémentaires, l'un interministériel et l'autre ministériel.

Le premier volet, harmonisé par le Comité interministériel consultatif d'action sociale (CIAS) dans le cadre des orientations fixées par le ministre chargé de la fonction publique, s'est particulièrement attaché ces dernières années à faciliter la conciliation des vies professionnelle et familiale des agents. Le budget alloué à ce premier volet a été de 146,8 M€ en 2012 pour l'ensemble des administrations[44].

Les prestations de niveau ministériel, second volet de l'action sociale, sont cumulables avec les prestations interministérielles mais ne peuvent avoir le même objet. De caractère facultatif à la différence des prestations légales[45]*, elles sont créées en fonction des besoins des agents tels qu'identifiés par leur ministère.*

Au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, l'action sociale s'applique, selon des modalités particulières, à plus de 10 000 agents de l'aviation civile (DGAC). La Cour avait procédé, en 2008, au contrôle d'associations chargées de l'action sociale pour les agents ou les élèves de l'Ecole nationale de l'aviation civile.

---

[44] Crédits d'action sociale interministérielle gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2012, p. 531.

[45] Allocations familiales, allocation logement, allocation au jeune enfant, etc.

Elle a examiné, en 2012, les modalités selon lesquelles la DGAC gère l'action sociale en faveur de ses personnels, que ces actions soient conduites en métropole et en Outre-mer par la direction elle-même ou par l'intermédiaire d'associations. Ce contrôle prolonge ceux que la Cour a effectués en 2010 sur les ressources humaines de la direction[46].

Il en ressort que la DGAC mène, dans une cogestion passive, une politique d'action sociale de niveau ministériel très généreuse dont le coût se révèle supérieur aux crédits votés et affectés par le Parlement.

Les fonctionnaires n'ont pas de comités d'entreprise, mais ils bénéficient néanmoins de prestations d'action sociale. L'origine de celles-ci dans la fonction publique remonte à deux circulaires du ministère des finances du 16 janvier 1946 et du 13 août 1948, qui font référence aux « œuvres sociales » de l'administration. La finalité de ces « œuvres » était de resserrer, par une entraide effective, les liens d'amitié et de solidarité entre les agents (aides en faveur des familles rencontrant des difficultés passagères ou secours, etc.).

L'action sociale a été, depuis lors, consacrée par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles (article 9 de la loi). Les fonctionnaires participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent, par l'intermédiaire de leurs délégués dans des organismes consultatifs[47]. Dans la fonction publique, l'administration assure, en effet, la direction de son action sociale alors que le comité d'entreprise, dont la mise en place est obligatoire dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés, l'exerce en large partie[48].

A la demande du ministre chargé de la fonction publique, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Contrôle économique et financier (CGEFI) ont été chargés, en 2011, de clarifier le cadre d'intervention de l'action sociale au bénéfice des fonctionnaires de

[46] Sur le personnel de contrôle de la navigation aérienne, voir en dernier lieu, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, tome 2, p. 107 et suivantes.
[47] Cf. également le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006.
[48] Cf. l'article L. 2323-83 du code du travail.

l'État, en particulier sur le partage entre les niveaux interministériel et ministériel, ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires[49].

Par rapport aux précédentes enquêtes relatives aux institutions sociales d'entreprises publiques[50], le contrôle de la Cour montre que l'organisation de l'action sociale ministérielle à la DGAC ne souffre pas des maux les plus graves. Pour autant, les structures y sont foisonnantes (I), le dispositif généreux excède le montant des crédits votés par le Parlement (II), un ciblage insuffisant est opéré au détriment de la solidarité (III). Faute d'outils adaptés, d'exploitation des données disponibles et de volonté, la DGAC exerce, sur les associations qu'elle subventionne, un contrôle insuffisant (IV).

I - Des structures foisonnantes pour des actions redondantes

La direction générale de l'aviation civile bénéficie d'une large autonomie au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Elle a son propre dispositif d'action sociale, identique en tout point à celui du ministère, mais distinct. La justification de cette duplication de structures est l'existence du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), les missions de la direction étant principalement financées par des redevances perçues auprès des compagnies aériennes[51].

L'action sociale s'adresse aux 11 500 agents de l'aviation civile et, pour des raisons historiques, aux 3 500 agents de Météo-France.

Le budget d'action sociale affecté à la DGAC s'élève, selon la loi de finances votée par le Parlement, à une dizaine de millions d'euros par an (les crédits d'action sociale du ministère hors DGAC sont de 25 M€). L'action sociale *individuelle* est gérée par l'administration directement, tandis que l'action sociale *collective* est principalement mise en œuvre par des associations subventionnées, très nombreuses.

---

[49] Contrôle général économique et financier, Inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, tomes 1 et 2, mai 2012.

[50] Cour des comptes, *Rapport public thématique : les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières, une réforme de façade, une situation aggravée*, mai 2011 ; *Rapport public thématique : les dysfonctionnements du comité d'entreprise de la RATP*, novembre 2011.

[51] Les budgets annexes permettent de retracer les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de redevances.

L'action sociale est organisée et gérée par l'administration et les représentants du personnel, au sein d'instances nationale et locales : le comité central d'action sociale (CCAS) et treize comités locaux d'action sociale (CLAS). Cette organisation lourde peine à renouveler les acteurs qui l'animent ; elle ne favorise pas la définition de priorités de l'action sociale ni celle des critères adéquats de subvention aux très nombreuses associations nationales, régionales ou locales qui gèrent les activités socioculturelles.

La multiplication de ces structures rend l'ensemble difficile à articuler et à gérer, et coûteux pour les finances publiques. La politique d'« encouragement à la mutualisation » reste vaine puisque l'administration prend à sa charge le coût de la multiplication des structures associatives (frais d'assurance, d'expertise comptable et de fonctionnement). La mutualisation est même parfois contredite quand une activité, exercée au sein d'une section d'association, est érigée en association.

Par ailleurs, le mode de calcul des budgets d'action sociale et d'initiatives locales, qui consiste à multiplier un montant unitaire de subvention par le nombre d'agents n'incite pas les acteurs de l'action sociale à privilégier les projets collectifs les plus pertinents ni à développer une gestion économe. Par construction, l'ensemble pousse à la dépense et le grand nombre d'associations accroît l'inertie des dépenses.

II - Un dispositif généreux excédant le montant voté par le Parlement

A - Un choix associatif mal maîtrisé

Modes de gestion des actions sociales ministérielles

La gestion des prestations d'action sociale dans les ministères est souvent confiée, de longue date, à une association avec un périmètre d'activité plus ou moins étendu ou à une fondation[52] et, plus rarement, à un établissement public :

- au ministère de l'intérieur, les Fondations Jean Moulin et Louis Lépine, créées dans les années 50, l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale (ANAS) ;

[52] Une fondation permet d'affecter de manière permanente des biens au service d'un but déterminé par le fondateur (qu'elle ne peut en principe modifier) ; elle n'est pas constituée de membres mais uniquement dotée d'un organe d'administration.

- **au ministère de la justice,** la Fondation d'Aguesseau constituée en 1954 ;

- **au ministère de la défense**, un établissement public, créé en 1966, l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA) ;

- **au ministère de l'économie et des finances**[53], les principales prestations ont chacune été confiées à un organisme spécifique, de statut associatif :

* l'Association pour le logement des personnels des administrations financières (ALPAF)[54] ;

* l'Association pour la gestion des restaurants administratifs financiers (AGRAF) ;

* Éducation plein-air finances (EPAF).

La « Masse des Douanes » est un établissement public national administratif, créé en 1997 et chargé de pourvoir au logement des agents de cette administration.

La direction générale de l'aviation civile a choisi de faire mettre en œuvre son action sociale collective par des associations nationales, régionales et locales. Plus de 120 organismes accomplissent aujourd'hui cette mission.

Un débat récurrent y a montré les limites du choix de structures associatives pour la gestion de l'action sociale collective : l'administration doit respecter l'autonomie des associations, tout en leur fournissant les moyens financiers, humains et matériels de fonctionner, ce qui justifie de sa part une tutelle suffisamment ferme.

Le contrôle de la Cour a cependant permis de constater que, au-delà du choix associatif, et bien que le nombre beaucoup trop élevé d'associations appelle une politique de mutualisation plus énergique, les difficultés naissent surtout du fait que l'administration a renoncé à exercer ses prérogatives et ses obligations de contrôle.

B - Le dépassement des crédits inscrits au budget

1 - Des dépenses d'investissement hors crédits d'action sociale

Les crédits d'investissement inscrits dans les lois de finances ont diminué depuis 2010 : ils ne représentaient plus que 1 M€ d'autorisations

[53] Plus de 155 000 agents, titulaires ou non.
[54] Ministères économiques et financiers, Revue *Echanges*, n° 161, septembre-octobre 2012.

d'engagement et 0,9 M€ de crédits de paiement en 2011. Selon le projet annuel de performances (PAP) « la démarche visant à diminuer la part des crédits d'action sociale consacrée aux investissements socioculturels sera poursuivie en 2011 ». Dans les faits, cette orientation nécessite d'être tempérée puisqu'une grande partie des investissements sont financés par ailleurs.

Les dépenses d'investissement les plus lourdes peuvent en effet être mobilisées pour l'action sociale en dehors du budget qui lui est consacré, sans information du Parlement, grâce à la technique du « remploi » et à la « règle des 2 % », incluse dans le protocole social (2007-2009) négocié avec les partenaires sociaux[55].

La technique du réemploi et la « règle des 2 % »

Le « remploi » signifie le retour à l'action sociale des produits de cessions immobilières qui, selon le droit commun, devraient être consacrés au désendettement du *Budget annexe* « Contrôle et exploitation aériens ». Il a même été constaté que, dans le cadre d'une cession à l'euro symbolique d'un centre de vacances à Amphion-les-Bains (Haute-Savoie), la DGAC a demandé, sans l'obtenir, la rétrocession de la valeur marchande du bâtiment cédé gratuitement.

La « règle dite du 2 % » prévoit que, dans toute construction, une fraction du montant de l'investissement doit être consacrée à un équipement socio-culturel.

Ainsi, le bâtiment socio-culturel (dénommé le « patio ») de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry (0,6 M€ en 2010) n'a pas été financé à partir du budget de l'action sociale : cette réalisation a, de plus, largement excédé les 2 % du coût du projet.

Des travaux effectués à la maison familiale de vacances « Le Bataillet » située dans les Hautes-Pyrénées (cf. encadré *infra*) ont été financés à partir du budget général de l'État[56] et non pas du budget annexe.

[55] Des protocoles triennaux encadrent depuis 1988 les relations sociales de la DGAC, accords critiqués par la Cour en raison de leur coût élevé sans contrepartie visible en termes de productivité (cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : la navigation aérienne*, 2002 et *Rapport public annuel 2010*).

[56] 230 000 € sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières de l'État » du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » en 2011.

2 - Un montant global supérieur à 15 M€

Le budget d'action sociale de la DGAC, voté par le Parlement, s'élève à 10,2 M€ en 2010. Comme certaines dépenses de fonctionnement sont prises en charge par le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » en dehors des crédits dédiés, le budget de l'action sociale de la DGAC est, en réalité, d'un niveau plus élevé que celui affiché.

Il convient ainsi d'ajouter aux crédits votés par le Parlement 1 M€ versés par Météo-France par rétablissement de crédits[57], 2,3 M€ de charges de personnel payées par la DGAC (pour remplir la mission d'action sociale), 1,5 M€ de charges de personnel mis à disposition des associations ainsi que 0,2 M€ au titre des autorisations d'absence d'agents bénévoles associatifs, ce qui porte le total à 15 M€ (cf. tableau ci-après).

A l'avenir, une partie des locaux prêtés (bureaux, gymnases, installations socioculturelles diverses) sera soumise à la règle du « loyer budgétaire », qui fera apparaître la valeur de cette contribution, pour l'instant non prise en compte[58].

Tableau n° 1 : montant global d'action sociale

Exercice 2010	Crédits budgétaires	Montant total (direct + indirect)
Crédits budgétaires	9,2 M€	15 M€
Ratio par agent	781 €	1 300 €
Crédits budgétaires / masse salariale	0,89 %	1,40 %
Part des dépenses collectives	23,5 %	-

Source : direction générale de l'aviation civile et Cour des comptes.

[57] Le rétablissement de crédits restitue au service administratif concerné les sommes payées (*cf.* instruction codificatrice sur la comptabilité de l'État du 26 janvier 2004).
[58] Le « loyer budgétaire », représentatif du coût financier d'immobilisation du capital occupé, vise à sensibiliser l'administration affectataire d'un immeuble à l'absence de réelle gratuité de son occupation domaniale.

L'action sociale de la DGAC dépasse donc les 15 M€ par an, dès lors qu'on y inclut la mise à disposition de locaux et les investissements immobiliers réalisés en dehors du budget de l'action sociale proprement dit. Le ratio de dépense d'action sociale rapportée à la masse salariale atteint alors 1,40 %, soit 1 300 € par agent. Ce ratio est à apprécier à l'aune du fait que 70 % du personnel de la DGAC appartiennent à la catégorie A de la fonction publique[59].

A titre de comparaison, les dépenses totales de l'État en 2010 en matière d'action sociale, pour l'ensemble de ses agents, s'élèvent à 566 M€ ; en moyenne, l'État a alloué cette même année 284 € par agent (soit 0,69 % de la masse salariale)[60]. Pour un agent des ministères économiques et financiers, ce montant est en moyenne de 992 € dont 38 € au titre des prestations individuelles à gestion interministérielle[61]; pour un agent du ministère de rattachement de la DGAC, ces montants sont respectivement de 443 € et de 52 €[62]. La participation totale de la RATP pour la gestion des activités sociales et culturelles représentait en 2009 environ 1 150 € par agent (2,81 % de la masse salariale)[63].

III - Un ciblage insuffisant au détriment de la solidarité

A - L'extension du champ des bénéficiaires

Le bureau de l'action sociale de la DGAC gère de nombreuses prestations sociales individuelles, présentant des conditions de ressources complexes.

---

[59] Sur les spécificités de rémunération des personnels de la DGAC, cf. Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes, exercice 2011, Budget annexe* « Contrôle et exploitation aériens », mai 2012, p. 31 et suivantes.

[60] *Cf.* contrôle général économique et financier, inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, tomes 1 et 2, mai 2012, p. 27. Le document thématique n° 2 du rapport de la mission tome 2, retrace en 18 tableaux l'ensemble des crédits d'action sociale, de façon globalisée ou détaillée par ministère (exécution 2010).

[61] Cf. tableau 13/18, p. 41, in : contrôle général économique et financier, inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, mai 2012, tome 2.

[62] Cf. tableau 12/18, p. 40, in : contrôle général économique et financier, inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, mai 2012.

[63] Dans les exemples cités, des agents retraités bénéficient de prestations alors que les ratios sont calculés sur la masse salariale des actifs.

Des prestations versées par les caisses d'allocations familiales étant soumises à des conditions de ressources[64] qui excluent la plupart des agents de la DGAC, des prestations de même objet ont été mises en place au fil des années.

Le quotient familial pris en compte pour le bénéfice des prestations est plus favorable que le quotient familial fiscal. En effet, les modes de calcul successifs de ce quotient familial visent à élargir progressivement la population des agents susceptibles de bénéficier des prestations, quels que soient leurs charges et leurs revenus. Ce faisant, le mode de calcul choisi a perdu son effet redistributif. Il va à l'encontre de l'objectif affiché de cohésion sociale, qui cible l'action sociale sur les familles les plus modestes.

B - L'absence de mesure des coûts et de l'efficacité

L'absence de mesure du coût de traitement des dossiers n'incite pas les acteurs de l'action sociale à maîtriser la complexité des dispositifs qu'ils mettent en place. La DGAC n'analyse pas non plus l'impact de son action sociale. Ainsi, l'accès des agents aux logements sociaux, facilité par une politique de réservation conduite sans analyse des besoins, n'atteint pas ses objectifs puisque peu d'agents remplissent les critères d'éligibilité. Pourtant, le comité central d'action sociale a décidé en 2011 la poursuite de la politique de réservation de logements, avec un budget de 150 000 € par an. Après avoir tenté, en cours de contrôle, d'élargir cette action à plusieurs villes de province, la DGAC a finalement annoncé ne pas envisager de poursuivre cette politique après 2012.

Faute d'appréhender finement les attentes des agents et d'évaluer les dispositifs, l'action sociale couvre un champ toujours plus large (billetteries, bons d'achat, etc.) au lieu de recentrer ses moyens sur quelques priorités bien identifiées. Pour corriger cette dérive, la gestion doit évoluer vers une meilleure connaissance des bénéficiaires.

L'administration joue insuffisamment son rôle qui est, non seulement celui de payeur, mais également celui de décideur, après consultation des partenaires sociaux, et de contrôleur vis-à-vis des associations subventionnées.

[64] Accueil du jeune enfant, rentrée scolaire, etc. En France, les allocations familiales sont versées, en revanche, sans conditions de ressource dans le cadre de la politique familiale.

La maison familiale de vacances « Le Bataillet »

La maison familiale de vacances « Le Bataillet », située à Montégut (Hautes-Pyrénées), est une propriété de la DGAC gérée par l'association ARAMIS. Elle délivre environ 13 000 nuitées par an à sa clientèle. La fréquentation du centre est en baisse depuis plusieurs années malgré les réductions tarifaires et l'ouverture à tous les publics, menée sans analyse préalable des coûts et des subventions versées par l'administration.

L'absence de comptabilité propre au centre ne permet pas d'établir une gestion transparente.

Malgré le large choix de séjours familiaux et pour enfants offerts aux agents dans le cadre de l'action sociale, la DGAC a fait, jusqu'à l'automne 2012, le choix de conserver le centre du Bataillet, pourtant en perte de vitesse.

Pour trouver les crédits nécessaires aux lourds investissements qu'elle voulait y conduire (le projet global atteint 5,9 M€ en deux phases, soit plus du triple de la valeur marchande de l'ensemble immobilier), deux centres de vacances situés respectivement à Amphion-les-Bains, en Haute-Savoie, et à Parentis-en-Born, dans les Landes, mis à disposition de l'association ARAMIS par convention pour l'organisation en période estivale des colonies de vacances à l'intention des enfants des personnels de la DGAC et de Météo-France, ont été fermés pour être vendus.

Aux termes de l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011, le produit de la cession du centre de vacances de Parentis-en-Born devait cependant revenir au budget annexe « contrôle et exportation aériens » (BACEA) pour être affecté à son désendettement.

Dès 2010, des travaux de réhabilitation d'un transformateur électrique et d'une station d'épuration ont été lancés et, pour certains, exécutés au Bataillet avant que le projet d'ensemble du programme de réhabilitation ne soit adopté.

Lors d'une réunion tenue le 22 octobre 2010 à France Domaine, la DGAC a obtenu, avec l'appui de la délégation à l'action foncière et immobilière du ministère, que les premiers travaux du Bataillet soient imputés sur le programme budgétaire 723 « Contribution aux dépenses immobilières » (compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État »), plutôt que financés par le budget annexe.

Les travaux de réhabilitation de la maison familiale de vacances n'auront, selon la direction, finalement pas lieu, eu égard au devis élevé et au contexte économique. Le projet a néanmoins nécessité des dépenses, notamment d'assistance technique, en 2011 et 2012.

Lors de son audition par la Cour en octobre 2012, la DGAC a annoncé sa volonté de fermer le Bataillet en 2013.

IV - La faiblesse du pilotage par l'administration

A - Une cogestion passive

L'arrêté du 3 mars 2005 portant organisation et attribution de l'administration centrale de la DGAC, pris en application de la loi du 13 juillet 1983, dispose, dans son article 7, que le secrétariat général « définit et met en œuvre la politique d'action sociale destinée aux personnels ». Nonobstant les attributions du secrétaire général de la DGAC prévues à l'arrêté précité, l'arrêté du 7 mars 2005 relatif aux comités locaux d'action sociale attribue au comité central d'action sociale la « fixation du cadre » de l'action sociale.

En l'occurrence, la DGAC suit une autre logique. Elle répartit une enveloppe définie au prorata du nombre d'agents selon les volontés exprimées par les agents ou leurs représentants. Elle ne définit d'autre stratégie que la recherche du bien-être de chaque agent ni ne fixe d'autre objectif que le maintien des équilibres sociaux.

Sur les dix-neuf membres du comité central d'action sociale, l'administration compte cinq représentants, dont le vice-président, sous-directeur des personnels de la DGAC. En pratique, cette présence est partiellement vidée de son contenu. Ainsi, lors du dernier scrutin, en réunion plénière du 6 avril 2011, un représentant des personnels a rappelé, avant le vote, « que chaque membre peut voter mais que, par tradition, l'administration s'abstient ».

Le projet de la Maison des associations du Raizet (cf. encadré *infra*) témoigne de la passivité de l'administration.

La médiocrité des données disponibles sur le profil des bénéficiaires des prestations individuelles mais aussi des prestations collectives empêche d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés par le comité central d'action sociale et les 13 comités locaux. L'insuffisance de la collecte et du traitement de l'information ne permet surtout pas de conduire le débat sur des bases objectives.

La maison des associations du Raizet (Guadeloupe)

La maison des associations est un projet dont le montant initial était de 165 000 €. Un complément de subvention de 87 885 € a été accordé en 2009 par le comité central d'action sociale et l'administration, sans que les informations nécessaires à la compréhension du projet ne soient transmises.

Le bâtiment a été réceptionné en mars 2010, mais une nouvelle subvention s'est révélée nécessaire pour achever les travaux extérieurs au bâtiment, affectés par la dérive des coûts sur les premières tranches. Une clarification du montant des sommes dues (actualisation des prix et intérêts moratoires) est apparue indispensable avant de débloquer le reliquat des crédits.

Un comité de gestion, constitué en association et représentant les entités bénéficiaires de l'équipement, devait être organisé dès 2009 ; ce comité a vocation à signer une convention de mise à disposition avec les services déconcentrés de l'aviation civile. A la fin du premier semestre 2010, cependant, le comité n'était toujours pas déclaré en préfecture et la maison des associations était inutilisée et envahie par la végétation.

A l'automne 2010, le nettoyage du site a été effectué sur le budget d'investissement de l'action sociale. Le comité de gestion a été constitué et la convention avec la direction territoriale de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) signée le 19 octobre 2010.

Les factures qu'il restait à honorer ont été réglées, par erreur, sur les crédits du budget d'action sociale et d'initiatives locales délégué aux comités locaux, mettant le comité local dans l'impossibilité de régler ses propres factures. Afin de débloquer la situation, le comité local d'action sociale d'Antilles-Guyane a reçu une subvention de fonctionnement complémentaire de 30 000 €. Pourtant, cette subvention n'a pas été intégralement utilisée au règlement des factures du comité ; elle a également servi au paiement de factures pour la maison des associations (environ 20 000 €). Dès lors, des activités du comité local ont dû être annulées et le paiement des activités 2010 engagées, reporté à 2011.

La dernière tranche de subvention n'aurait pas dû être déléguée, sans les éléments d'information adéquats sur le projet, dont tout montrait qu'il était insuffisamment suivi. Les retards dans la constitution du comité de gestion ont ainsi engendré de nouvelles dépenses, réglées dans des conditions manquant de transparence. En octobre 2012, le bâtiment est quasiment achevé, clos et couvert. L'électricité est installée ; en revanche, l'eau n'est pas raccordée et le local n'est pas meublé. Il se trouve dans cet état depuis plus d'un an et n'est toujours pas utilisé. Il est menacé de dégradation, en raison notamment des infiltrations à l'occasion des fortes pluies qui ont récemment affecté la Guadeloupe.

B - Un audit laissé sans suite par l'administration

Pour la première fois, en 2008, un échantillon de 8 des 122 associations mettant en œuvre l'action sociale de la DGAC a été audité par un cabinet de consultants, à la demande de l'administration, afin d'évaluer la gouvernance de ces organisations, la qualité de l'information financière produite et l'impact de leurs actions.

Quatre ans plus tard, le contrôle de la Cour a permis de constater que la plupart des associations ont effectué des modifications statutaires et ont adopté un cadre budgétaire et comptable conforme à la réglementation.

Cependant, les autres points soulevés par les auditeurs, pour la plupart à la charge de la DGAC (clarification de la situation des responsables associatifs au sein des instances consultatives, amélioration du conventionnement), sont restés sans suite.

Le cadre juridique constitué par la loi du 12 avril 2010, dont l'article 10 dispose qu'une convention doit être conclue par l'autorité administrative qui attribue une subvention à un organisme de droit privé lorsque le montant de cette dernière dépasse un seuil fixé par décret[65], est formellement respecté. Cependant, des subventions d'un montant excédant celui prévu dans les conventions ont pu être versées. En outre, l'administration a pu reconduire le bénéfice de subventions à des associations qui n'avaient pas produit de comptes annuels au titre de l'exercice écoulé. La gestion des reliquats de subventions non consommées connaît aussi des pratiques variables, généralement favorables aux associations bénéficiaires.

Une confusion entre subvention de fonctionnement et subvention d'investissement a même été observée. Ainsi, l'association ARAMIS a acquis deux véhicules, à la fin de 2010, pour un montant de 50 815 €, avec le reliquat de subvention de fonctionnement de l'exercice.

De même, le respect des règles de la commande publique par les associations est insuffisant : l'administration ne leur impose pas de se conformer 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, et notamment celles relatives à la mise en concurrence.

[65] Ce seuil est actuellement fixé à 23 000 € par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Enfin, les « mises à disposition » d'agents de la DGAC au profit de plusieurs associations ne sont pas conformes au droit de la fonction publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Stratégie et gestion manquent de vision claire et s'appuient sur un nombre excessif d'associations subventionnées. Dans son ensemble, l'organisation est lourde et dépensière. Il importe désormais de la revoir.

La politique de mutualisation doit être repensée et profondément renforcée. Le contrôle que la DGAC se doit d'exercer sur ces associations en sera facilité d'autant plus qu'elle recueillera et exploitera l'information disponible et qu'elle améliorera ses outils de contrôle et d'évaluation.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *recentrer l'action sociale sur la solidarité, en accompagnant la modernisation de l'administration ;*
2. *réduire nettement le nombre des associations aidées, en privilégiant le rattachement à un comité local d'action sociale selon une logique de service ;*
3. *faire en sorte que l'administration exerce son rôle, pour définir et mettre en œuvre l'action sociale ;*
4. *financer l'action sociale par les crédits inscrits à cet effet au budget annexe ;*
5. *se doter de tableaux de bord en vue d'un pilotage efficace de l'action sociale ;*
6. *conclure des contrats d'objectifs avec les associations recevant une subvention de plus de 23 000 € et évaluer périodiquement leur action ;*
7. *définir et planifier l'ensemble des mesures relatives à la fermeture du centre de vacances du Bataillet.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche	94
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	98
Président du comité de gestion de la maison des associations de la Guadeloupe	99
Présidente de l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales	100
Directrice de l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales	102

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE

L'analyse portée sur le cadre de l'action sociale de la DGAC ainsi que les recommandations formulées que nous partageons globalement, montrent la nécessité d'engager rapidement une réflexion sur la pertinence de faire évoluer certains dispositifs existants même si la Cour souligne que « Par rapport aux précédentes enquêtes relatives aux institutions sociales d'entreprises publiques, le contrôle de la Cour montre que l'organisation de l'action sociale ministérielle à la DGAC ne souffre pas des maux les plus graves ».

La DGAC va ainsi lancer dans les prochaines semaines une enquête permettant de clarifier les finalités de l'action sociale et de s'assurer que les différentes prestations sont en adéquation avec les besoins des agents et des services. Les résultats permettront avant la fin de l'année 2013 dans le cadre d'un séminaire associant les différents acteurs de l'action sociale, d'apporter une rénovation du cadre actuel. Les objectifs de solidarité et de cohésion sociale tout comme celui aussi nécessaire de l'accompagnement du changement auquel la DGAC va devoir faire face dans les années à venir, seront préservés.

Les différents points exposés dans ce rapport appellent toutefois de notre part les observations suivantes.

1/ Des structures foisonnantes pour des actions redondantes

La Cour met en évidence une organisation des structures de l'action sociale complexe liée à l'histoire qui induit des enchevêtrements de compétences ne favorisant pas un véritable pilotage de l'action sociale. Par ailleurs, on peut constater parfois un manque de lisibilité sur l'utilisation des crédits alloués aux comités locaux d'action sociale (CLAS) tout comme le rôle de ces derniers ainsi que les subventions allouées aux associations notamment aux associations locales.

Les remarques formulées sur cette organisation complexe font l'objet depuis plusieurs années de réflexions au sein du Comité central de l'action sociale (CCAS). Ainsi un groupe de travail sur le rôle et sur le périmètre des comités locaux d'action sociale (CLAS) est en cours. En effet, les réorganisations successives qu'a pu connaître la DGAC et qui ne sont pas terminées ont conduit à des ajustements n'apportant pas toujours la lisibilité nécessaire.

Sur ce point et comme mentionné en introduction, la DGAC va veiller à apporter des correctifs visant à clarifier les structures de son action sociale.

Par ailleurs, pour la Cour, l'objectif affiché par la DGAC de mutualisation des associations est insuffisant. Dans l'esprit des recommandations de la Cour, la DGAC va poursuivre sa politique engagée depuis plusieurs années de développer des associations régionales permettant de limiter le nombre des associations, les risques juridiques et de réduire ainsi les coûts liés à la multiplication des structures.

2/ Un dispositif généreux excédant le montant voté par le Parlement

La Cour relève qu'un certain nombre de dépenses sont prises en charge par le BACEA en-dehors du budget d'action sociale. Il s'agit notamment des dépenses d'investissement dans la mesure où les investissements les plus lourds ne sont pas effectués sur le budget de l'action sociale grâce à la technique du réemploi et la règle dite du 2 %. Cette dernière mesure vise en fait à prendre en compte dès le départ dans le cadre d'une construction neuve les équipements sportifs ou socioculturels permettant ainsi de maîtriser les coûts.

Concernant les travaux effectués au Bataillet dans le cadre des premiers chantiers de réhabilitation, la Cour relève que le financement a été assuré sur le budget général et non sur le BACEA. En effet, la décision de financement de l'opération du Bataillet sur le budget général de l'État (technique du réemploi) a été prise à une période où les produits des cessions y compris les biens occupés par la DGAC étaient tous affectés sur le budget général de l'État. Ce n'est qu'à partir de la loi de finances pour 2011 que les produits des cessions des biens occupés par la DGAC sont affectés entièrement au désendettement du BACEA.

Par ailleurs, la Cour préconise de planifier l'ensemble des mesures relatives à la fermeture de ce centre. Afin de répondre à cette recommandation de la Cour, nous vous confirmons la volonté de fermer cette maison familiale compte tenu des coûts budgétaires, tout en explorant les voies alternatives en matière d'action sociale. La DGAC a d'ores et déjà engagé avec les représentants du personnel les discussions pour atteindre ces objectifs.

3/ Un ciblage insuffisant au détriment de la solidarité

Les prestations d'action sociale individuelles proposées par la DGAC obéissent à des critères de ressources basés sur le revenu imposable des intéressés et de charges correspondant à la situation familiale (composition familiale, présence d'un membre en situation de handicap). Elles ne se substituent pas aux prestations légales délivrées par les Caisses d'allocations familiales. En outre, le quotient familial mis en place pour le bénéfice des prestations répond à la volonté d'accentuer l'effort envers les familles les plus modestes tout en faisant entrer dans le dispositif des familles dont les revenus dépassent de peu les plafonds de ressources requis et de réduire ainsi l'effet de seuil.

La Cour relève par ailleurs que l'information sur l'efficience de l'action sociale est insuffisante tant pour les données quantitatives que qualitatives :

- Sur les prestations individuelles et dans le cadre du pilotage de la performance par objectifs (PPO), l'indicateur de performance de l'action sociale mesure la part des crédits d'action sociale destinée à favoriser l'installation et l'insertion des agents dans leur milieu professionnel et sur leur site géographique avec un objectif d'atteindre 20 % des crédits.

- Sur les prestations collectives, plusieurs tableaux de bord ou recueil de données portant notamment sur le logement permettent d'identifier les bénéficiaires des logements sociaux et du prêt immobilier bonifié. Sur la restauration collective, les données relatives aux montants de subvention par site sont disponibles et vont permettre de mettre en place au cours de l'année 2013 une grille d'harmonisation des montants de subventions versées dans le respect d'un budget alloué et maîtrisé.

Toutefois, la DGAC veillera à développer à l'aide de son système d'information financière (SIF) les outils lui permettant d'établir un pilotage plus efficace de l'action sociale.

4/ La faiblesse du pilotage par l'administration

La Cour relève que si l'obligation d'établir une convention pour toute subvention versée à une association d'un montant supérieur à 23 000 € est bien respectée, l'analyse des conventions montre que les dispositions-types de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 portant sur le contrôle de l'administration ne sont pas toujours respectées. La DGAC veillera à procéder dans les meilleurs délais aux régularisations nécessaires afin de se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires en vigueur.

La Cour souligne un déficit de la DGAC en matière de contrôle et d'évaluation des activités des associations. La DGAC s'attachera à renforcer ses modalités de contrôle, notamment pour les associations locales. A cet effet, une évaluation précise en amont des projets auxquels elle apporte son concours devra être réalisée. Les activités associatives devront faire l'objet ex post, d'une vérification comptable et d'une analyse permettant de mesurer et d'apprécier les actions mises en œuvre par ces associations. Ceci sera facilité par la réduction progressive du nombre des associations et par la mise en place d'un dispositif de contrôle justement adapté au format de l'association loi 1901.

Concernant les associations nationales, les modalités de contrôle existantes seront renforcées. Dans le sens des recommandations de la Cour sur ce point, le décret n° 2012-1413 du 18 décembre 2012 soumet désormais l'association Aramis au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955.

La Cour mentionne par ailleurs que l'administration de la DGAC ne jouerait pas son rôle de décideur et cela a pu conduire à une mauvaise utilisation des crédits d'action sociale au niveau local. Concernant l'exemple donné de la maison des associations de la Guadeloupe, il convient d'indiquer que la dernière tranche de subvention sur ce projet n'a pas été déléguée dans l'attente des éléments demandés sur le suivi des crédits.

Les représentants de l'administration de la DGAC siégeant au niveau du comité central de l'action sociale s'attachent pourtant à définir au niveau de cette instance une politique d'action sociale visant à concilier un double objectif de cohésion sociale et de solidarité d'une part, d'accompagnement au changement d'autre part.

***

Dans un souci de meilleure transparence de son action, la DGAC veillera à identifier les priorités qu'elle entend donner à sa politique d'action sociale pour les années à venir et s'attachera à clarifier son organisation afin de mettre en place un dispositif de pilotage et de contrôle de son activité. Elle ne saurait ignorer pour autant les impératifs de concertation et de dialogue social dans ce domaine particulièrement sensible.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

J'ai pris bonne note des observations et recommandations de la Cour. Le recentrage des moyens de l'action sociale de la DGAC sur un nombre plus limité d'actions doit permettre de rationaliser le système et de dégager des économies supplémentaires sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui contribueront pour partie à enrayer la spirale d'endettement à laquelle est confronté ce budget annexe depuis quelques années. L'évaluation des dispositifs d'action sociale apparaît également indispensable pour s'assurer de l'efficacité de la dépense publique.

Toutefois, il convient de préciser que la mise en œuvre de ces recommandations ne dépend pas directement du ministère du budget, qui ne participe ni aux prises de décisions, ni à la gestion des comités d'action sociale de la DGAC. Mes services soutiendront néanmoins les recommandations formulées par la Cour auprès de la DGAC, afin de rationaliser les dépenses d'action sociale et de mettre un terme aux faiblesses actuelles du système.

Je tiens à cet égard à souligner que le ministère du budget a veillé, dans le cadre de la construction du triennal 2013-2015, à ce que les crédits de fonctionnement d'action sociale soient soumis aux normes transversales de réduction des dépenses publiques fixées dans la lettre de cadrage du Premier Ministre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ DE GESTION DE LA MAISON DES ASSOCIATIONS DE LA GUADELOUPE

J'essaierai d'apporter ma contribution à ce rapport en éclaircissant certains points.

Dans le 3ème paragraphe de l'encadré relatif à la maison des associations du Raizet vous dites qu'au premier semestre 2010 le Comité de Gestion qui devait être organisé en 2009 n'était pas déclaré en préfecture, je vous en donne acte. Mais je vous fais remarquer que ce n'est qu'après la réception du bâtiment en Mars 2010 qu'il nous a été demandé de créer un Comité de Gestion avec statuts et règlements intérieurs afin de signer une convention avec l'Administration de tutelle pour la mise à disposition de cette structure, ce qui fut fait aussitôt. Il me plaît de vous décliner le numéro du récépissé N° W9G1001388 afférent à la constitution de l'Association « COMITE DE GESTION DE LA MAISON DES ASSOCIATIONS » en date du 4 mars 11.

Vous dites dans le quatrième paragraphe que la Convention avec la Direction territoriale a été signée le 19 octobre 2010, or cette date est la date de dépôt. La Convention a été effectivement signée le vendredi 28 janvier 2011.

Vous écrivez aussi que la maison n'est pas utilisée, mais elle ne l'est toujours pas à cause des lenteurs administratives. Ce n'est qu'en décembre 2012 qu'une partie du financement du mobilier a été débloquée. Je sais que l'administration a effectué quelques achats mais nous ne sommes toujours pas en leur possession. La maison est toujours dans une forêt. A ce jour la clôture, le parking et l'aire de jeux prévus au projet ne sont encore pas réalisés.

Dans le dernier paragraphe je ne peux vous laisser dire que le retard dans la constitution du Comité de Gestion a engendré des dépenses. Si dépenses il y a eu elles ne devraient concerner que l'entretien des espaces environnants qui sont à la charge de l'Administration conformément à la Convention.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS ET DES MISSIONS SOCIALES (ARAMIS)

Je vous informe que je souhaite apporter les précisions suivantes au projet d'insertion intitulé « L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile DGAC » sur la partie traitant de la gestion de la maison familiale de vacances « le Bataillet » par l'association ARAMIS.

La maison familiale de vacances « Le Bataillet » :

L'analyse des coûts de gestion de la maison familiale du Bataillet, y compris les tarifications à mettre en œuvre, s'exerce sur la partie comptable gérée par ARAMIS.

Ces dernières années notamment, plusieurs travaux ont été mis en œuvre :

- Un travail a débuté fin septembre 2010 avec l'expert-comptable afin d'étudier les méthodes comptables en place au Bataillet et définir les évolutions à apporter. Le travail a consisté notamment à identifier les différents leviers qui influent sur le résultat. Cette étude ayant mis en évidence les limites « comptables » du logiciel de gestion, une des conséquences a été son changement. Cette étude, bien que non exhaustive, a permis de recalculer un prix de journée (la précédente estimation donnait un prix de journée inférieur de 2 €); un travail complémentaire a été réalisé en juin 2012 par l'expert-comptable afin d'affiner les résultats notamment par saison.

- Sur notre demande, le commissaire aux comptes de l'association a mené un audit sur les procédures de gestion à l'automne 2011 avec le nouvel outil de gestion. Consécutivement à ce rapport, des procédures ont été rédigées.

- A la suite du conseil d'administration d'ARAMIS du 18 novembre 2011, il a été créé un groupe de travail sur le Bataillet dont les réflexions portent notamment sur l'analyse des résultats d'exploitation de la maison familiale de ces dernières années ainsi que sur les conséquences sur ce résultat des travaux programmés sur le site. Ce groupe de travail rassemble des représentants d'ARAMIS, du CCAS, de l'administration DGAC et METEO-FRANCE, le Contrôleur budgétaire de la DGAC, le commissaire aux comptes de l'association ARAMIS et l'Expert-comptable de l'association ARAMIS.

Une comptabilité propre au centre existe, entendu que les comptes présentés par ARAMIS ne concernent que ceux relatifs à sa gestion, et ne mentionnent pas les opérations directement gérées par l'administration ; le

grand livre des comptes a été transmis à la cour; les comptes de résultats qui découlent de ces balances sont faits annuellement par l'expert-comptable ; ils apparaissent dans le tableau synthétique de la plaquette comptable de l'association.

Les arguments et justificatifs en ce sens ont été transmis lors de l'audit de l'association.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'ASSOCIATION POUR LA RÉALISATION ET DES MISSIONS SOCIALES (ARAMIS)

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse au projet d'insertion.

Chapitre II

Les collectivités territoriales

1. Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer
2. Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Evry : l'oubli de l'intérêt général
3. Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit
4. L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique

1

Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer

PRESENTATION

La distribution d'électricité recouvre son acheminement en moyenne et basse tensions, depuis les postes source situés à la sortie du réseau de haute tension jusqu'aux compteurs des usagers.

Cette distribution s'opère, en France, selon un régime de concessions, dérogatoire par rapport au droit commun des concessions locales de service public.

Deux grandes spécificités différencient les concessions de distribution d'électricité des autres concessions locales de service public :

- un concessionnaire imposé par la loi sur l'essentiel du territoire, Électricité Réseau Distribution France (ERDF), filiale à 100 % du groupe Électricité de France (EDF), créée en 2008. L'entreprise partage l'essentiel de ses employés avec son homologue pour le gaz, Gaz Réseau Distribution France, dans le cadre d'un « service commun ». Au total, les effectifs d'ERDF s'élèvent à un peu moins de 36 000 agents ;

- un tarif de distribution de l'électricité fixé nationalement : le TURPE (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité) qui comprend une part pour le réseau de transport d'électricité (RTE) et une part pour le réseau de distribution (ERDF). Il est unique sur tout le territoire, à la différence des autres tarifs de services publics locaux (eau potable par exemple).

Le tarif de transport et de distribution de l'électricité est fondé sur un principe de péréquation tarifaire qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique quel que soit le coût d'acheminement de l'électricité. Cette péréquation est une caractéristique fondamentale du système de distribution d'électricité : de facto, les grandes concessions

urbaines financent les concessions rurales où l'habitat est plus dispersé, le réseau plus fragile et la rentabilité moindre.

Une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes a permis de contrôler le principal concessionnaire, ERDF, et 38 autorités concédantes, celles-ci étant des communes ou des groupements de communes (syndicats intercommunaux ou départementaux d'électrification).

Il en ressort, tout d'abord, que ce système complexe est aujourd'hui fragilisé : son cadre juridique n'a pas été modifié, mais l'incertitude qui pèse sur le maintien à terme du monopole légal d'ERDF complique les relations entre le concessionnaire et une partie des autorités concédantes.

Par ailleurs, le contexte est évolutif sur le plan technique : le développement d'une production d'électricité décentralisée et intermittente liée aux énergies renouvelables a des conséquences sur la gestion du réseau de distribution. De plus, les besoins d'investissements sur le réseau de distribution augmenteront dans les années à venir pour maintenir le niveau de qualité de l'électricité (temps de coupure moyen en hausse entre 2000 et 2010) et moderniser le réseau (raccordement des énergies renouvelables et mise en place d'un compteur communicant).

Pour répondre à ces besoins, les moyens existants devront d'abord être optimisés, notamment la coordination des investissements d'ERDF (environ 3 Md€ en 2011) et des autorités concédantes (environ 1 Md€). Des financements supplémentaires devront ensuite être trouvés pour faire face aux besoins du réseau de distribution d'électricité.

I - Une organisation complexe

A - La distribution : une des quatre grandes activités de l'industrie électrique

L'industrie électrique s'organise en quatre grands secteurs d'activité :

- **la production d'électricité**, ouverte à la concurrence mais encore assurée majoritairement par le groupe EDF ;
- **le transport** de l'électricité produite sur le réseau à très haute tension (THT à 400 000 volts). Contrairement à la production, le transport de l'électricité demeure une activité monopolistique confiée par l'État à Réseau de transport d'électricité (RTE),

filiale d'EDF. Cette activité s'exerce sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;

- **la distribution** : une fois l'électricité acheminée jusqu'à proximité des centres de consommation, sa tension est abaissée afin de la rendre utilisable par les consommateurs sur le réseau en basse et moyenne tension. Le réseau de distribution s'étend des postes sources jusqu'aux compteurs des usagers. L'exploitation du réseau de distribution est un service public en situation de monopole légal : la plupart des autorités concédantes ont confié le développement et l'exploitation de leur réseau à Électricité réseau distribution France (ERDF), filiale d'EDF, en application de la loi. Pour un client particulier relevant du tarif réglementé, l'acheminement représente 33,2 % de la facture d'électricité, taxes comprises. Cette part acheminement est répartie entre le réseau de distribution (74 % du produit) et le réseau de transport (26 % du produit) ;
- **la fourniture** d'électricité, c'est-à-dire la vente au consommateur final, a été ouverte progressivement à la concurrence depuis 2000. Aujourd'hui tous les consommateurs disposent de la faculté de choisir leur fournisseur d'électricité.

B - Un cadre juridique différent du droit commun des délégations de service public

1 - Une compétence d'organisation du service de distribution confiée aux communes

Le réseau de distribution d'électricité s'est développé progressivement, dès la fin du 19ème siècle, sous la responsabilité des communes auxquelles la loi du 5 avril 1884 a confié la compétence d'organiser le service public de distribution d'électricité. La loi du 15 juin 1906 les a reconnues propriétaires des réseaux en moyenne tension (HTA) et basse tension (BT).

La loi de nationalisation du 8 avril 1946 a transféré la propriété des entreprises privées concessionnaires du service public d'électricité à l'État qui a confié la gestion du service à un opérateur unique, EDF.

Cette loi a toutefois laissé subsister les régies et les entreprises locales de distribution (ELD) créées sous la forme de sociétés d'économie mixte ou de sociétés coopératives par les communes qui n'avaient pas eu recours à des entreprises privées pour la construction et l'exploitation de leur réseau d'électricité. L'activité de ces entreprises locales est

marginale puisqu'elle ne concernait, en 2010, que 170 concessions de distribution environ pour 5 % des utilisateurs.

ERDF exploitait fin 2011 un réseau de distribution de 1 285 000 km, composé de 613 123 km de lignes moyenne tension (souterraines à 42,6 %) et de 691 965 km de lignes basse tension (souterraines à 40 %), et desservait 35 millions de clients.

2 - Un service public obligatoirement délégué à ERDF ou à une entreprise locale de distribution (ELD)

Le service public de la distribution d'électricité est géré, sur la quasi-totalité du territoire national, sous le régime juridique de la concession.

Une concession de service public est un contrat par lequel une personne publique (l'autorité concédante) confie à un tiers public ou privé (le concessionnaire) la gestion opérationnelle d'un service public pour une durée déterminée. En droit français, le concessionnaire prend en charge l'ensemble des investissements. Il exploite ce service à ses frais et risques, dans le respect d'un cahier des charges, et se rémunère directement ou indirectement auprès des usagers[66].

L'article 17 de la loi du 10 février 2000 modifiée a confirmé EDF et les entreprises locales de distribution (ELD) comme « gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité ». Les distributeurs exercent chacun leur activité dans des zones de desserte exclusive. Ils y sont responsables de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau public de distribution d'électricité.

La loi du 7 décembre 2006 a prévu la séparation juridique des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et de gaz se trouvant au sein d'entreprises intégrées[67] et desservant plus de 100 000 clients. Cette séparation juridique s'est traduite, pour EDF, par la création d'une filiale. La filialisation du gestionnaire de la distribution d'électricité est effectivement intervenue le 1er janvier 2008, avec la création d'ERDF, société anonyme, filiale à 100 % du groupe EDF.

Le maintien du monopole légal d'ERDF, dans sa zone de desserte, sur la distribution de l'électricité a été voulu en raison des avantages qu'il présente : une exploitation unifiée du réseau assurant une optimisation

[66] En droit communautaire, la définition de la concession est un peu différente ; en particulier, les investissements ne sont pas obligatoirement réalisés par le concessionnaire.

[67] Ce sont les entreprises dont l'activité porte sur la production, la fourniture et l'acheminement de l'électricité comme le groupe EDF.

des coûts et, surtout, une péréquation tarifaire permettant à tous les consommateurs de bénéficier du même tarif d'acheminement sur l'ensemble du territoire.

Excepté le cas où elle exploite elle-même, en régie, son réseau de distribution d'électricité, la collectivité est tenue d'en confier l'exploitation à ERDF ou à une entreprise locale de développement (ELD) dans le cadre d'une concession. Aux termes de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités territoriales ou leurs établissements de coopération négocient et concluent, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité, les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées par les cahiers des charges de ces concessions.

Les différents modèles européens

En Europe, des modèles très différents coexistent : l'Allemagne compte par exemple plus de 900 distributeurs d'électricité, dont 90 % alimentent moins de 100 000 clients. A côté des régies communales (*Stadtwerke*) qui alimentent 50 % des clients, le marché est réparti entre quelques opérateurs (dont RWE, EON, EnBW et Vatenfall). L'écart de tarifs entre distributeurs peut atteindre 40 %.

En Suède, le réseau local est composé de 194 concessions géographiques gérées par 172 opérateurs différents. Ce système est également caractérisé par l'absence de péréquation tarifaire : chaque opérateur fixe le tarif d'acheminement, qui s'échelonne du simple au double[68].

Le Royaume-Uni s'inscrit pour sa part dans une logique de monopoles régionaux, avec 14 opérateurs de distribution appartenant à six groupes qui ont chacun leur zone de desserte exclusive. Le tarif de distribution, régulé nationalement, est également variable entre ces opérateurs en fonction de leurs charges et de leurs performances.

[68] Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 3307 : « la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité »*, 5 avril 2011.

3 - Des autorités concédantes nombreuses et hétérogènes en dépit d'une incitation à leur regroupement

Les autorités organisatrices de la distribution de l'électricité sont soit des communes, soit des établissements de coopération intercommunale.

L'article 33 de la loi du 7 décembre 2006 incite au regroupement des autorités organisatrices au sein d'un syndicat unique, pour l'ensemble du territoire départemental ou de plusieurs départements contigus, ou à la constitution de groupements de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

Cette disposition, qui devait aboutir à terme à une réduction importante du nombre de concessions, n'a été que partiellement mise en œuvre : il reste 736 concessions[69] dont 537 communales et 199 intercommunales. La départementalisation est en progrès sensible mais reste inachevée, puisque seuls 55 départements disposent à ce jour d'un syndicat unique.

Les raisons de la réticence des communes et syndicats à se regrouper dans une structure unique au sein du département sont diverses : les communes urbaines considèrent que les enjeux de la distribution de l'électricité sur leur territoire sont différents de ceux des zones rurales ; les communes et syndicats ruraux souhaitent conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux qu'ils réalisent ainsi que les recettes qu'ils peuvent percevoir dans le cadre du régime d'électrification rurale.

Dans le département du Nord, les réunions de concertation organisées par le préfet avec l'ensemble des autorités concédantes, dans la perspective de la création d'un syndicat unique, ont révélé la réticence des acteurs concernés par le regroupement.

Le département du Rhône comprenait quatre autorités concédantes : deux communes et deux syndicats intercommunaux. Le Syndicat SIGERLY regroupe 56 communes, essentiellement urbaines, et le SYDER en comprend 235, essentiellement rurales. La ville de Lyon souhaite conserver son autonomie, estimant que le caractère urbain de sa concession ne pourrait être pris en compte de façon totalement satisfaisante à l'échelle départementale.

En définitive, le très grand nombre d'autorités concédantes crée une situation difficile : face à un concessionnaire en situation de monopole légal, l'existence de 736 autorités concédantes, et donc

[69] En mars 2010, ERDF gérait encore 1 025 concessions. La forte diminution observée est liée au regroupement de 90 % des communes du département de l'Aude.

d'autant d'interlocuteurs et de cas particuliers à traiter, paraît excessive. Cet éparpillement place les autorités concédantes dans une situation de faiblesse vis-à-vis du concessionnaire, même si cette situation est, en partie, compensée par l'existence d'une fédération qui joue le rôle d'interlocuteur vis-à-vis d'ERDF au niveau national, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

La fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

Association créée en 1934, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies regroupe environ 500 collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et régies, spécialisés dans les services publics locaux de distribution d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement. Son rôle consiste à relayer, auprès des pouvoirs publics, le point de vue de ses adhérents et à négocier avec les concessionnaires les adaptations à apporter au cadre contractuel. Ainsi, après avoir travaillé en 1992 avec EDF à la rédaction d'un nouveau modèle de contrat de concession, approuvé par arrêté ministériel, elle a conclu avec cette entreprise et, depuis 2008, avec ERDF différents protocoles d'accord. Cependant, les accords passés nationalement entre ERDF et la FNCCR sur des points précis, comme la valorisation des ouvrages remis par le concédant ou les indicateurs de qualité, n'apportent pas une solution d'ensemble aux problèmes rencontrés dans l'exécution des concessions de distribution publique d'électricité même s'ils contribuent à limiter les désaccords.

Dès le début des années 2000, la fédération a défendu une politique ambitieuse d'investissements sur le réseau, afin de préserver la qualité de l'électricité. En octobre 2011, la FNCCR a publié un livre blanc « *Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité ?* », préconisant un renforcement des attributions des autorités concédantes. Elle propose notamment de donner la faculté aux autorités concédantes de remplacer ERDF par une régie ou un autre opérateur public, en cas de défaillance grave du concessionnaire.

Par ailleurs, l'existence de 736 autorités concédantes conduit à multiplier les frais de structure, dont le coût repose en partie sur le consommateur final d'électricité (redevances). Leur regroupement au niveau départemental devrait donc être accéléré pour gagner en efficacité.

4 - Une répartition des travaux entre concessionnaire et autorités concédantes liée au classement des communes en régime urbain ou rural

Toutes les communes sont classées, par le préfet du département, en régime urbain ou en régime rural.

Appartiennent, en principe, au régime rural, les communes de moins de 2 000 habitants qui ne font pas partie d'une agglomération de plus de 5 000 habitants.Toutefois, une circulaire du 22 avril 1971 autorise les préfets à maintenir en régime rural des communes qui devraient relever du régime urbain, et inversement. Dans ce cadre, 14 départements ont opté globalement pour le régime urbain, s'ajoutant ainsi aux quatre départements d'Île-de-France qui ne comportent aucune commune rurale.

Le classement dans l'un ou l'autre régime a des conséquences en termes de répartition des compétences entre concessionnaire et concédant pour le financement et la réalisation des travaux sur le réseau de distribution.

Les rôles respectifs du concessionnaire et des autorités concédantes en matière de travaux

Les travaux sur le réseau de distribution comprennent notamment le branchement d'un utilisateur au réseau, l'extension d'une ligne basse ou moyenne tension, le renforcement d'une ligne pour accroître la puissance injectée et soutirée, les travaux de maintenance (remplacement de câbles, de poteaux) ou encore l'enfouissement du réseau.

En régime urbain, les cahiers des charges des concessions prévoient que le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage de la plupart des travaux liés au réseau de distribution, qu'il s'agisse du développement de celui-ci (extension de lignes notamment), de son renforcement ou de sa maintenance. La compétence des autorités concédantes est généralement limitée à la réalisation des travaux d'intégration dans l'environnement (enfouissement, amélioration esthétique).

Dans le cadre du régime rural, les autorités concédantes assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux en basse tension, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement, de sécurisation et d'amélioration esthétique, tandis que le concessionnaire assume l'exploitation et la maintenance du réseau basse tension et prend en charge les travaux à réaliser sur le réseau moyenne tension.

Enfin, la loi de finances du 11 décembre 1936 a posé un principe de solidarité entre les communes urbaines et rurales en créant le Fonds d'amortissement des charges de l'électrification (FACÉ). Jusqu'à la loi de finances rectificative du 29 décembre 2011, le FACÉ était géré dans un compte spécial ouvert dans les écritures d'EDF qui en assurait la gestion. La loi de finances rectificative de 2011 a transformé le FACÉ en compte d'affectation spéciale.

Cette maîtrise d'ouvrage des autorités concédantes, atypique au regard des autres concessions, est un héritage historique qui n'a jamais été remis en cause depuis les débuts de l'électrification rurale au vingtième siècle. Elle peut être considérée comme une contrepartie de ce que des éléments essentiels des concessions échappent à la compétence des autorités concédantes, en particulier la fixation du prix et le choix du concessionnaire.

5 - Des éléments essentiels des concessions échappant à la compétence des autorités concédantes

Le monopole légal confié à ERDF dans sa zone de desserte a pour conséquence de faire échapper les concessions de distribution d'électricité au régime de droit commun des délégations de service public. En application de l'article L. 1411-12 du code général des collectivités territoriales, les dispositions codifiées de la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, ne sont pas applicables à ces concessions. Ainsi, l'obligation de mise en concurrence ne s'applique pas.

Ces dérogations ont pour effet de priver les collectivités d'une partie importante de leurs compétences classiques d'organisation de la concession.

Deux exemples illustrent l'encadrement juridique contraignant dans lequel s'inscrivent les contrats de concession : la tarification et l'information du concédant par le concessionnaire.

a) Un tarif unique déterminé au niveau national (TURPE)

Dans le régime de droit commun des délégations de service public, chaque contrat de concession détermine le tarif applicable aux usagers par le concessionnaire. Il en est ainsi, par exemple, des concessions de distribution d'eau potable conclues par les communes, où le prix à payer par l'usager est variable d'une concession à l'autre et dépend des caractéristiques locales et de l'état des réseaux.

Les concessions de distribution d'électricité échappent à ce régime de droit commun en ce qui concerne les tarifs.

Ces tarifs sont fixés par la commission de régulation de l'énergie (CRE) et applicables sur tout le territoire national. Le tarif de transport et de distribution de l'électricité, unique sur tout le territoire national, est fondé sur un principe de péréquation tarifaire qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique, indépendamment de la distance parcourue par l'électricité entre le lieu de production et le lieu de consommation. Ces coûts sont pris en compte dans le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Le principe de la tarification unique sur l'ensemble du territoire a pour conséquence que toutes les concessions ne se trouvent pas dans des situations financières objectivement comparables : les déséquilibres résultent de l'hétérogénéité des recettes et des charges de chaque concession (géographie, densité de la population), alors qu'elles bénéficient du même tarif de distribution.

Pour neutraliser cet effet, ERDF a mis en place des « contributions d'équilibre ». Les comptes de chaque concession affichent donc un double résultat, le résultat réel et le résultat dit « normatif » de la concession comprenant cette contribution. Cette péréquation est une donnée essentielle : il s'ensuit que, les grandes concessions urbaines financent les territoires ruraux où l'habitat est plus dispersé, le réseau plus fragile et la rentabilité moindre.

Tableau n° 1 : les cinq concessions de distribution les plus « rentables »

Concession	Résultats 2011 (M€)
Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication	149,82
Ville de Paris	140,74
Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France	54,60
Syndicat départemental du Val-d'Oise	38,08
Syndicat d'énergie des Yvelines	34,84

Source : ERDF

Le tableau ci-dessus illustre la prédominance des zones urbaines, notamment l'Ile-de-France, dans les « excédents » dégagés par les concessions de distribution. À l'inverse, les concessions « déficitaires » sont généralement situées en zone rurale.

Tableau n° 2 : les cinq concessions de distribution les plus « déficitaires »

Nom de la concession	Résultats 2011 en M€
Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz du Puy-de-Dôme	- 14,03
Syndicat départemental d'énergie de la Dordogne	- 13,96
Fédération départementale d'électricité du Lot	- 11,16
Syndicat départemental d'énergie de l'Allier	- 10,89
Syndicat départemental d'énergie du Cantal	- 10,38

Source : ERDF

La contribution d'équilibre ne fait l'objet d'aucun prélèvement effectif sur la concession ni d'aucun versement. Elle correspond simplement à la répartition du résultat d'ERDF sur l'ensemble des concessions.

b) Une obligation limitée d'information du concédant

Un autre aspect du régime dérogatoire accordé aux concessions de de distribution d'électricité concerne la nature des informations que doit produire le délégataire à l'autorité concédante.

Les obligations des concessionnaires de réseaux de distribution d'électricité sont définies par l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales qui donne peu de précisions sur le contenu du rapport à fournir par le concessionnaire. Il indique seulement que celui-ci « communique chaque année, notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés ».

Par ailleurs, le conseil national de la comptabilité a considéré, dans un avis du 19 décembre 1984 sur la conformité du plan comptable d'EDF, qu'en raison de l'existence de tarifs fixés au plan national, le concessionnaire est dispensé de l'obligation d'établir un compte de résultats par concession.

L'analyse de nombreuses concessions a permis de vérifier qu'ERDF produit généralement l'ensemble des éléments requis.

C - Des fragilités juridiques

Depuis l'ouverture du marché de l'électricité, le cadre juridique applicable aux grands segments de ce marché (production, transport,

distribution et fourniture) n'a cessé d'évoluer. Ces évolutions ont pour l'instant largement épargné les concessions de distribution d'électricité et le modèle français n'a été remis en cause par aucune décision juridictionnelle ou disposition législative qui instituerait une mise en concurrence des concessions et la fin du monopole légal accordé à ERDF.

Toutefois, l'état de la jurisprudence communautaire conduit une partie des autorités concédantes à s'interroger sur la pérennité du monopole légal d'ERDF et les incite à engager diverses actions pour rééquilibrer en leur faveur leurs relations avec ERDF.

Cette prise de conscience intervient dans un contexte où des contrats de concession importants vont arriver très prochainement à échéance[70]. Après Paris et Nancy en 2010 et 2011, des collectivités importantes, comme Lyon, devront prochainement procéder au renouvellement de leur concession.

Les autorités concédantes situent ainsi leur action dans la perspective d'une évolution possible du cadre juridique de la distribution de l'électricité. Par exemple, la ville de Paris a souhaité, à l'échéance de son contrat de concession avec ERDF, ne pas négocier un nouveau contrat ; elle a préféré conclure un avenant avec l'opérateur historique pour limiter la durée de son engagement (prolongation de sa concession pour une durée de 15 ans).

La fin du monopole légal accordé à ERDF obligerait à repenser l'économie générale du système de distribution de l'électricité fondé, aujourd'hui, sur un principe de solidarité et de péréquation, avec la fixation d'un tarif d'accès au réseau unique pour tous les usagers.

Par exemple, si le monopole devait prendre fin, les autorités concédantes devraient disposer d'une connaissance du patrimoine concédé précise et complète, pour être capables de la communiquer aux entreprises candidates à une reprise de la concession et pour solder leurs créances et leurs dettes envers leur concessionnaire à l'échéance de la concession.

Cette prise de conscience a aussi incité les autorités concédantes à exiger davantage d'informations de leur concessionnaire, notamment en ce qui concerne les données patrimoniales.

[70] La plupart des renouvellements de concession auront toutefois lieu à compter de 2020, avec un pic en 2024.

II - Une organisation potentiellement conflictuelle

A - Le développement de contentieux entre ERDF et une partie des autorités concédantes

Du fait de la durée initiale des conventions de concession (de 20 à 30 ans), et en l'absence de renégociation ou d'avenants significatifs, le cadre contractuel finit par devenir inadapté. Il en a résulté, au cours de la période récente, des différends entre concédant et concessionnaire, qui pâtissent, dans certains cas, de désaccords sur la répartition de la maîtrise d'ouvrage des travaux et la propriété des biens de la concession. Ces divergences sont aggravées par des carences en matière d'inventaire des biens et de comptabilisation des créances réciproques entre les parties.

1 - Le partage de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification

Dans les communes rurales, le concessionnaire intervient sur le réseau en moyenne tension (HTA) et le concédant effectue les travaux sur le réseau en basse tension (BT). Rédigés selon un modèle type, les cahiers des charges ont pris également en compte des spécificités locales, faisant figurer des interventions parallèles pour différents types de travaux.

Il s'ensuit une complexité certaine, par exemple dans le cas des concessions départementales du Val-d'Oise, de la Vendée et de Lot-et-Garonne, pour lesquelles les travaux de desserte basse et moyenne tension en zone d'aménagement à maîtrise d'ouvrage publique (lotissements) peuvent être accomplis indifféremment par ERDF ou le concédant.

Le département de la Vendée présente l'originalité d'avoir un syndicat concédant qui exerce au-delà du secteur rural la maîtrise d'ouvrage du raccordement des zones d'aménagement et des clients alimentés en moyenne tension, en vertu d'un accord conclu en 1994 avec ERDF. Ainsi, sur un montant global de travaux de 65 M€ par an au cours de la période 2005-2009, près de 70 % ont été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage du concédant.

Les divergences d'interprétation portant sur la maîtrise d'ouvrage tiennent au fait que les travaux sur le réseau de distribution peuvent avoir plusieurs finalités. Par exemple, l'enfouissement des lignes peut répondre à une logique esthétique, mais également à un objectif en matière de sécurité.

Enfin, la détermination de la maîtrise d'ouvrage des équipements est un enjeu financier important. En effet, les autorités concédantes perçoivent de la part d'ERDF une redevance d'investissement R2, dont le montant dépend principalement du coût des chantiers dont elles ont assuré la maîtrise d'ouvrage. En outre, toute évolution du champ de la maîtrise d'ouvrage se répercute sur le niveau des droits de sortie et des créances réciproques entre concédant et concessionnaire à l'échéance de la concession. L'approche de cette échéance ne peut que cristalliser les différends en la matière.

2 - Des confusions accrues par une connaissance lacunaire du patrimoine de la concession

Les lacunes dans la connaissance du patrimoine des concessions de distribution publique d'électricité sont imputables à deux facteurs principaux : l'inexistence d'inventaires et une absence de suivi, par le concédant, des immobilisations réalisées par le concessionnaire.

Dans la plupart des cas, aucun inventaire contradictoire n'a été établi avec le concessionnaire.

À Lille, seul un avenant signé le 22 décembre 1997 a explicitement intégré à la concession passée en 1995 les ouvrages du réseau « 20 000 V – 5 500 V », sans néanmoins en fixer la valeur et la situation en matière d'amortissement.

Pour les immobilisations réalisées par le concessionnaire en application du contrat de concession, le concédant est tributaire des informations que celui-ci lui communique.

Dans le cas de la concession parisienne, plusieurs sites immobiliers concédés à ERDF par la ville de Paris étaient utilisés dans un but autre que la distribution d'électricité. Ainsi, 22 sites immobiliers, sans lien avec l'objet de la concession, avaient été diagnostiqués en 2008 comme devant être retirés de l'inventaire des biens concédés, ce qui a donné lieu à un protocole de restitution de 12 sites à la ville, signé le 18 juillet 2011. Par ailleurs, ERDF ayant procédé irrégulièrement à la cession d'un bien concédé, la rétrocession à la ville du produit correspondant de 731 755 €, demandée par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, a été confirmée en 2010. Enfin, en 2011, trois immeubles à usage d'habitation ont été restitués, désaffectés ou en cours de désaffectation pour le service public de distribution d'électricité.

La fiabilisation des immobilisations constitue un enjeu central pour le distributeur et pour sa relation avec les autorités concédantes. L'attestation par les commissaires aux comptes de la sincérité des

comptes d'ERDF dans lesquels les immobilisations représentent près de 80 % de l'actif démontre la fiabilité globale de la base d'actifs au niveau national. Toutefois, les dispositifs de fiabilisation actuels ne permettent pas de garantir un recensement et une valorisation précise des actifs concédés à la maille d'une concession. Or, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt *Commune de Douai* du 21 décembre 2012, le concessionnaire est tenu de communiquer au concédant un inventaire précis des ouvrages de la concession. Une première étape pourrait être la définition concertée d'un seuil de valorisation permettant de concentrer les efforts sur les actifs les plus significatifs de chaque concession.

3 - Les problèmes de comptabilisation des créances réciproques entre les parties : l'exemple des provisions pour renouvellement

Les provisions pour renouvellement sont une spécificité comptable des entreprises concessionnaires : elles sont constituées pour des biens concédés dont le remplacement a vocation à être assuré par le concessionnaire.

ERDF n'étant pas propriétaire du réseau de distribution, les provisions pour renouvellement ont pour objet de s'assurer que le concessionnaire prend en compte le coût de remplacement du réseau. Dans ce contexte, le solde non utilisé des provisions pour renouvellement au terme de la concession doit revenir à l'autorité concédante pour lui permettre de remplacer les ouvrages.

Ces provisions sont constituées par concession et par ouvrage, sur leur durée de vie comptable, en prenant en compte la différence entre la valeur d'origine de l'ouvrage et sa valeur de remplacement à l'identique, estimée à partir de l'évolution des coûts et des techniques.

Dans les comptes d'ERDF, les provisions pour renouvellement représentent de l'ordre de 11 Md€ au passif. Sur ce total, les provisions les plus importantes s'élèvent à 455,6 M€ pour le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, 322,5 M€ pour la Ville de Paris, 228 M€ pour la Fédération départementale d'énergie du Pas-de-Calais, 226 M€ pour le Syndicat des communes d'Ile-de-France pour le gaz et l'électricité et 185,9 M€ pour la ville de Marseille.

Comme l'indique l'entreprise, « les provisions pour renouvellement au bilan d'ERDF de 11 Md€ ne constituent pas des disponibilités à la disposition d'ERDF pour investir sur les réseaux »[71]. L'encours annuel moyen de trésorerie et d'actifs financiers d'ERDF

[71] ERDF, *ERDF an 1*, 10 mars 2009.

oscille en effet entre 2 et 3 Md€. Par ailleurs, la politique de renouvellement d'ERDF ne tient en réalité pas compte de la constitution de ces provisions et de leur montant : un ouvrage est renouvelé dès lors qu'il est défectueux, et un ouvrage n'est pas renouvelé du seul fait qu'une provision a été constituée à cet effet s'il est en bon état.

Ainsi, la loi autorise la constitution de ces provisions dans la perspective d'un changement de concessionnaire ou d'une reprise en régie de ces concessions, changement que la loi du 10 février 2000 rend par ailleurs impossible.

Bien que ce ne soit pas possible dans le cadre juridique actuel, à l'occasion d'un renouvellement du contrat de concession, les provisions constitueraient bien une dette vis-à-vis du concédant si celui-ci venait à choisir un autre concessionnaire.

Selon ERDF, les clauses des contrats de concessions relatives à ces provisions s'inscrivent d'ailleurs dans le cadre du monopole législatif de la distribution. Aussi, selon l'entreprise, « il paraît probable qu'une décision de mise en concurrence s'accompagnerait de textes visant à déterminer les modalités d'indemnisation du concessionnaire sortant ».

B - L'existence de deux niveaux de régulation non coordonnés

L'une des caractéristiques fondamentales de la distribution d'électricité est l'existence, pour le concessionnaire, de deux niveaux de régulation, national et local. Or, ces deux niveaux de régulation agissent de façon autonome, ce qui peut nuire à la cohérence de la politique publique en matière de distribution d'électricité.

Au niveau national, la commission de régulation de l'énergie (CRE) s'assure du libre accès des utilisateurs au réseau de distribution, de l'absence de discrimination de la part des gestionnaires de réseaux entre les fournisseurs d'électricité et fixe le tarif d'utilisation du réseau de distribution. Ce tarif conditionne nécessairement les moyens dont dispose ERDF, même si, contrairement au cas du réseau de transport, la commission n'approuve pas le programme d'investissement d'ERDF. Les redevances versées par ERDF aux autorités concédantes ainsi que le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) sont des charges intégrées au calcul du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) : plus elles augmentent et plus le TURPE augmente à terme.

En revanche, au niveau national, le dernier contrat de service public passé entre l'État et le groupe EDF couvrait la période 2005-2007,

et n'a fait l'objet d'aucun avenant depuis, malgré les évolutions législatives, notamment la filialisation de l'activité de distribution. Dès lors, le contrat de service public actuel a perdu beaucoup de sa crédibilité, tant pour fixer des objectifs que pour en apprécier la réalisation.

Au niveau local, il existe également un dialogue spécifique, ainsi qu'un contrôle des autorités concédantes sur leur concessionnaire. Cependant, ces pratiques connaîssent des limites.

D'abord, l'organisation technique du réseau est indépendante de celle des concessions. Il s'ensuit des difficultés pour obtenir des informations précises à la maille de la concession en matière d'équipements, d'investissements, d'énergie distribuée, notamment.

Ensuite, le cadre juridique des concessions de distribution d'électricité restreint la marge de manœuvre des concédants.

Enfin, l'organisation même du réseau implique d'effectuer des choix entre concessions. En effet, avec des moyens fixés au niveau national, leur allocation par le concessionnaire est un jeu à somme nulle : tout ce qui est investi sur le réseau d'une concession ne le sera pas sur une autre. Dès lors que des arbitrages doivent être effectués par le concessionnaire, il est impossible de laisser chaque autorité concédante fixer au concessionnaire des objectifs contraignants en matière de qualité.

La conciliation des dimensions nationale et locale de la distribution d'électricité : le cas de la concession parisienne

Le cas de la concession parisienne est un bon exemple des difficultés à concilier régulation nationale et régulation locale du réseau de distribution.

Le traité de concession de distribution d'électricité du 30 juillet 1955 liant la ville de Paris à ERDF arrivait à échéance le 31 décembre 2009. Il a été prolongé par avenant pour une durée de 15 ans. Les investissements du concessionnaire font l'objet d'une annexe dédiée dans le traité de concession, qui prévoit que le concessionnaire assurera le financement des programmes d'investissement du schéma directeur par les moyens que la loi lui fournit, et notamment le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE). La première période quadriennale comprend des engagements contractuels et chiffrés du concessionnaire sur les investissements à réaliser, par exemple :

- renouvellement de tableaux moyenne tension au rythme moyen minimum de 60 tableaux par an ;

- renouvellement du parc de transformateurs au rythme moyen minimum de 90 transformateurs par an à partir de l'année 2011 ;

- suppression des boîtes de raccordement triphasées à partir de 2012, au rythme de 250 par an en moyenne ;

- renouvellement moyen de 25 km de câbles basse tension par an.

Ces engagements constituent une avancée pour l'autorité concédante, mais soulèvent des questions de principe : à enveloppe d'investissements donnée au niveau national, une concession bénéficiant de ce type de clauses contractuelles pourrait voir ses investissements sécurisés, tandis que l'ajustement éventuel serait effectué aux dépens des concessions ne comprenant pas de tels engagements du concessionnaire. Si cette solution était retenue lors des prochains renouvellements de concessions, il pourrait en résulter une remise en cause des principes fondateurs de la distribution d'électricité, certaines autorités concédantes bénéficiant d'investissements garantis, et d'autres pas.

III - Un besoin croissant d'investissements

A - La qualité de l'électricité

1 - Une qualité en baisse relative

a) Une dégradation, récemment contenue

La qualité de l'électricité peut être appréhendée selon différents critères[72] : du point de vue du client, elle se mesure à la fois par la fréquence des coupures et la durée totale de ces coupures ; du point de vue d'ERDF, elle se mesure en excluant les coupures imputables à RTE, mais également en excluant du calcul les coupures liées à des événements climatiques exceptionnels[73].

[72] En plus du temps de coupure, la qualité de l'électricité mesure également la tenue de la tension et la qualité de service du gestionnaire de réseau. La qualité est appréhendée ici du point de vue de la continuité de l'alimentation.

[73] Dans l'exposé des motifs de sa proposition tarifaire du 26 février 2008, la commission de régulation de l'énergie (CRE) a assimilé les « circonstances exceptionnelles » prévues par le décret du 24 décembre 2007 aux « évènements exceptionnels » exclus de la régulation incitative, en précisant que les phénomènes climatiques étaient reconnus comme exceptionnels lorsqu'ils étaient « caractérisés par une probabilité d'occurrence annuelle inférieure à 5 % pour la zone géographique considérée dès que, lors d'une même journée et pour la même cause, au moins 100 000 consommateurs finals alimentés par le réseau public de transport et/ou par les réseaux publics de distribution sont privés d'électricité ».

La qualité de l'électricité s'est dégradée depuis 2000, quel que soit le critère de mesure pris en compte : hors événements climatiques exceptionnels, le temps de coupure moyen en France s'élevait à 86 minutes en 2009 et 85,2 minutes en 2010, avant de descendre à 71 minutes en 2011 ; il était de moins de 50 minutes en 2000. Ce critère, dit B HIX, est composé de la somme des coupures liées aux travaux et aux incidents, hors événements exceptionnels.

La récente dégradation de la qualité de l'électricité doit, toutefois, être relativisée à deux titres. D'une part, au regard des performances passées : le temps moyen de coupure était supérieur à six heures au début des années 80. D'autre part, la qualité de l'électricité en France se situe dans la moyenne des pays européens comparables. L'Allemagne bénéficie d'un temps de coupure moyen nettement inférieur à la France, qui peut s'expliquer par un taux d'enfouissement du réseau plus élevé et par le tarif d'acheminement facturé aux consommateurs : 59 €/MWh en Allemagne contre 48 €/MWh en France.

Globalement, la continuité de la desserte est meilleure dans les zones urbaines denses que dans les zones rurales.

En témoignent les écarts importants entre les départements les plus touchés par des coupures et les départements les moins touchés. En 2011, les départements les plus touchés par des coupures hors événements exceptionnels étaient le Morbihan (195 minutes), la Dordogne (180 minutes), le Maine-et-Loire (148 minutes), la Vendée (136 minutes) et le Finistère (129 minutes). A l'inverse, les départements les moins touchés par les coupures étaient presque tous franciliens : Paris (20 minutes), Seine-Saint-Denis (25 minutes), Hauts-de-Seine (27 minutes), Val-de-Marne (30 minutes), Côte d'Or (36 minutes).

Les zones urbaines ne sont, toutefois, pas épargnées par la dégradation de la qualité : dans la ville de Lyon, la durée moyenne annuelle de coupure par utilisateur des réseaux publics de distribution a augmenté de 37,5 % entre 2005 et 2009, alors qu'aucun événement exceptionnel n'est venu affecter pendant cette période le fonctionnement du réseau de distribution d'électricité dans la ville. A Marseille, le temps de coupure moyen est passé de 22 minutes en 2002 à 84 minutes en 2009, avant de redescendre à 54 minutes en 2010.

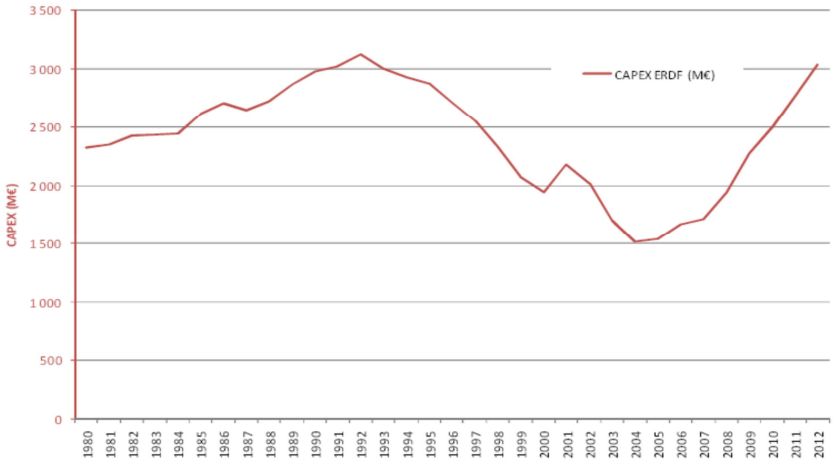
Enfin, d'autres critères peuvent être pris en compte, notamment le nombre de « clients mal alimentés », c'est-à-dire ceux dont la tension d'alimentation est inférieure au seuil minimal de tension admissible. En 2010, les paramètres de comptage ont été modifiés par ERDF, entraînant une diminution spectaculaire du nombre de cette catégorie de clients. Dans le Val d'Oise, leur nombre est ainsi passé de 8 995 à 1 775 en un an.

Malgré les demandes de nombreuses autorités concédantes, le principal concessionnaire a refusé de présenter le nombre de clients qui auraient dû être considérés en 2010 comme mal-alimentés en l'absence de modification des critères.

b) Les causes de cette dégradation

Historiquement, le niveau de qualité de l'électricité est corrélé à la courbe des investissements d'EDF, puis d'ERDF, dans le réseau de distribution. Or les investissements d'EDF consacrés au réseau de distribution ont fluctué. Après l'achèvement du programme électronucléaire, des sommes importantes ont été consacrées au réseau à partir des années 80. L'effort d'investissement a ensuite décru à compter du milieu des années 1990 pour atteindre des niveaux assez faibles dans les années 2000, période correspondant au développement international du groupe EDF. Depuis 2005, les investissements sur le réseau de distribution sont à nouveau en hausse et ont retrouvé leur niveau du début des années 1990.

Graphique n° 1 - Evolution des investissements (CAPEX) d'EDF puis d'ERDF dans le réseau de distribution



Source : ERDF

La dégradation de la qualité de l'électricité peut également s'expliquer, en partie, par le vieillissement de certaines portions du réseau, fragilisées en cas d'événements climatiques. La pyramide des âges du réseau de distribution reflète les cycles d'investissement successifs et montre qu'une grande partie du réseau aérien en moyenne

tension a été construite dans les années 1970 et 1980, tandis que la technique de l'enfouissement est privilégiée depuis les années 1990.

Conséquence de l'effort d'investissement consenti dans les années 1980, 56 % des réseaux en moyenne tension et 87 % des réseaux en basse tension sont âgés de moins de 25 ans.

A court terme, le vieillissement du réseau n'est pas encore un problème. Pour autant, les perspectives de moyen et long terme sont moins favorables, et un effort d'investissement devra être consenti pour renouveler ce patrimoine.

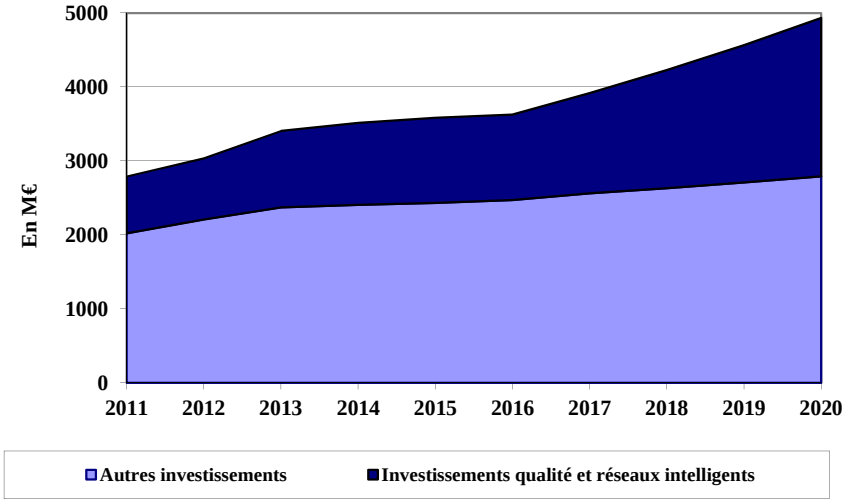
En 2010, la valeur de reconstruction à neuf du réseau de distribution d'électricité était estimé par ERDF à 140 Md€.

2 - L'existence d'un fort besoin d'investissements

Le renouvellement du réseau et sa sécurisation face aux aléas climatiques impliquent un surcroît d'investissements de la part d'ERDF au regard de l'effort actuellement consenti.

Les besoins financiers d'ici 2020 ne peuvent être quantifiés avec certitude. Pour autant, les prévisions d'ERDF font état d'un fort besoin d'investissements supplémentaires d'ici la fin de la décennie, qui s'explique principalement par l'effort en faveur de la qualité et des réseaux intelligents.

Graphique n° 2 - Trajectoire d'investissements évaluée par ERDF (hors compteurs Linky)



Source : ERDF et Cour des comptes

Selon cette hypothèse, les investissements consacrés à la qualité et aux réseaux intelligents augmenteraient d'environ 769 M€ en 2011 à 2 142 M€ en 2020, soit un quasi triplement. A la suite des tempêtes de 2009, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) avait estimé, pour sa part, les besoins à 10 Md€ sur les cinq prochaines années[74] pour sécuriser le réseau face aux tempêtes, sur la base d'une étude technique confiée à un consultant.

Simultanément, la mise en place d'un système de comptage « intelligent » est prévue. Le coût prévisionnel du déploiement généralisé des compteurs communicants Linky avait été évalué au printemps 2010 à 4,2 Md€ d'ici 2019, répartis entre l'achat des compteurs, leur pose et la construction d'une infrastructure de communication. L'échelle du projet est telle que toute variation des hypothèses peut se traduire par un surcoût (ou une économie) important.

[74] Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), communiqué de presse du 18 mars 2009.

Le compteur communicant Linky

Le compteur communicant Linky est un compteur électrique de nouvelle génération, qui offrira de nouvelles fonctionnalités. En particulier, la relève sera effectuée automatiquement par le compteur, sans l'intervention d'un technicien, ce qui permettra d'adresser au consommateur une facture correspondant à sa consommation réelle et non plus estimée. De plus, certaines opérations pourront être effectuées à distance (changement de puissance ou mise en service par exemple).

Une expérimentation a été conduite par ERDF entre 2009 et 2011 sur 250 000 compteurs. D'ici 2020, 35 millions de compteurs devraient être remplacés.

Ainsi, en raison des besoins liés au renouvellement du réseau et au déploiement du dispositif Linky, le réseau de distribution va nécessiter une hausse des investissements à moyen et long terme.

B - Des investissements encore insuffisants et mal coordonnés

1 - Les investissements du concessionnaire : un effort réel à accentuer

Depuis la filialisation de l'activité de distribution, l'enveloppe globale consacrée par ERDF aux investissements (« CAPEX ») a augmenté, conformément au scénario envisagé par la commission de régulation de l'énergie (CRE) au moment de l'élaboration du tarif TURPE 3.

Tableau n° 3 : évolution des investissements d'ERDF

En M€	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Raccordement des utilisateurs et modification d'ouvrages	1 012	1 004	1 201	1 365	1 508
Programmes d'investissement sur les réseaux	827	1 031	1 044	1 165	1 224
Dont investissement qualité d'ERDF	*472*	*607*	*616*	*769*	*826*
Autres investissements (moyens d'exploitation, outils, etc.)	181	239	253	259	303
Total hors Linky	**2 020**	**2 274**	**2 498**	**2 789**	**3 035**

Source : ERDF, plan moyen terme (PMT) 2011-2013

De 2008 à 2012, les investissements ont augmenté de 50 %, mais cette hausse ne s'explique qu'en partie par des choix délibérés de l'entreprise. Le niveau global des investissements d'ERDF n'est, en effet, pas un bon indicateur pour mesurer l'effort consenti par l'entreprise en faveur de la qualité de la desserte, car certains investissements sont « imposés », comme les raccordements d'utilisateurs, et ne contribuent pas à renouveler ni à moderniser le réseau de distribution.

Le niveau des investissements d'ERDF spécifiquement consacrés à l'amélioration du réseau et à la qualité de l'électricité est resté inférieur à 500 M€ entre 2004 et 2008, avant d'augmenter sensiblement.

Au-delà du programme de renouvellement et de renforcement du réseau de distribution, ERDF consacre des moyens à l'entretien des réseaux (maintenance préventive – 271,4 M€ en 2011) et à leur dépannage (maintenance corrective – 300 M€ en 2011).

Si les dépenses de maintenance préventive ont augmenté de 28 % entre 2006 et 2009, les dépenses de maintenance corrective demeurent supérieures en montant et plus dynamiques avec une croissance de 116 % depuis 2002. Elles ont connu une accélération récente, qui témoigne de la fragilisation du réseau : les dépenses de maintenance corrective ne relèvent pas d'une stratégie d'amélioration de la qualité, mais d'une réaction *ex-post* à une défaillance.

En définitive, ERDF a sensiblement accru ses investissements sur le réseau de distribution, même si la part de ces investissements spécifiquement dédiée à la qualité de l'électricité reste minoritaire et

insuffisante au regard des efforts à consentir dans les années à venir pour remplacer et moderniser le réseau.

2 - Les investissements des autorités concédantes : une coordination insuffisante

a) Les carences du pilotage global des investissements

Les investissements annuels d'ERDF représentent environ 3 Md€, tandis que les autorités concédantes investissent un peu moins de 1 Md€ par an. Au total, les investissements liés au réseau de distribution d'électricité s'élèvent donc à environ 4 Md€ par an.

Or le pilotage de ces investissements est insuffisant pour améliorer la qualité de la desserte en électricité : ERDF et les autorités concédantes sont indépendants en matière de travaux sur le réseau de distribution, et la coordination des interventions dépend uniquement des bonnes relations établies localement.

L'absence de pilote unique et la multiplicité des maîtrises d'ouvrage dans les zones relevant du régime d'électrification rurale nuisent à la cohérence des actions menées, et peuvent conduire à privilégier des travaux moins prioritaires pour la sécurisation du réseau.

Ainsi, selon la CRE, 50 % des investissements sont consacrés aux réseaux en basse tension, alors que la majorité des incidents proviennent du réseau moyenne tension. Depuis dix ans, les réseaux moyenne tension ont provoqué 75 % des coupures hors événements exceptionnels. De même, le taux de dépose est environ trois fois plus élevé pour les fils nus du réseau basse tension que pour les fils nus du réseau moyenne tension, alors que l'amélioration de la qualité en zone rurale dépend prioritairement de l'amélioration des réseaux moyenne tension aériens vulnérables.

Par ailleurs, le rôle de maître d'ouvrage présente deux risques pour les autorités concédantes :

- parfois, le syndicat ne dispose pas de ressources suffisantes pour être maître d'ouvrage, et dans ce cas il risque d'intervenir avec un mauvais rapport coût/efficacité. Par exemple, dans l'Orne, 48 maîtres d'ouvrage, en incluant les communes urbaines, ont investi 18,2 M€ en travaux d'électrification, soit une moyenne de 0,379 M€ par maître d'ouvrage ne permettant pas d'économies d'échelle. La régularité des procédures d'achat peut également s'en trouver affectée : dans le cas du syndicat intercommunal d'électricité de Longny-au-Perche,

l'absence de véritables compétences en matière de marchés publics et de continuité dans le fonctionnement des services due à la taille extrêmement réduite du syndicat a ainsi abouti à l'annulation par le juge d'une procédure de passation d'un marché et, en définitive, au gel des travaux pendant un an et demi ;

– dans d'autre cas, l'autorité concédante accroît ses moyens pour assurer pleinement ses compétences, au prix d'une croissance structurelle des charges de fonctionnement. Par exemple, les dépenses de personnel du SIPPEREC ont progressé de 30 % entre 2005 et 2010 (passage de 38 à 48 salariés), concomitamment à la hausse de ses travaux d'investissement. Le SYDEV comptait, pour sa part, 63 agents en position d'activité en 2005, contre 85 en 2009, soit 22 postes de plus. L'existence d'un nombre important de personnels techniques constitue, par ailleurs, une incitation naturelle à intervenir fréquemment sur le réseau.

b) Le dispositif de concertation prévu par la loi NOME : une première amélioration

L'article 21 de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME), introduit au Sénat à l'initiative du président de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), prévoit un mécanisme de concertation au niveau local en matière d'investissement dans les réseaux de distribution.

Le troisième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales dispose désormais que : « chaque organisme de distribution d'électricité et de gaz transmet à chacune des autorités concédantes précitées un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux […]. Sur la base de ce compte rendu, les autorités organisatrices établissent un bilan détaillé de la mise en œuvre du programme prévisionnel de tous les investissements envisagés sur le réseau de distribution. Ce programme prévisionnel, qui précise notamment le montant et la localisation des travaux, est élaboré à l'occasion d'une conférence départementale réunie sous l'égide du préfet et transmis à chacune des autorités concédantes ».

En septembre 2012, 13 conférences départementales s'étaient réunies et le dispositif devait être généralisé à la fin de l'année 2012. S'il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur ces conférences, elles semblent apporter une première réponse au besoin de coordination et de

programmation locale des investissements du concessionnaire et des autorités concédantes.

IV - Réduire les dépenses avant d'augmenter les tarifs

Il existe deux possibilités pour financer les besoins du réseau de distribution d'électricité : rationaliser les dépenses ou augmenter les ressources.

A - La rationalisation prioritaire des dépenses des autorités concédantes et du distributeur

En matière de dépenses, la rationalisation peut porter sur plusieurs domaines : les financements accordés aux autorités concédantes, le dispositif de prise en charge des coûts de raccordement au réseau, ainsi que les dépenses de personnel et la politique de dividendes d'ERDF.

1 - La nécessaire régulation des financements accordés aux autorités concédantes

a) Les différentes contributions versées aux autorités concédantes

Les financements dont bénéficient les autorités concédantes au titre de la distribution d'électricité proviennent principalement du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)[75] et des redevances liées au contrat de concession. Ces contributions sont versées par ERDF aux autorités concédantes, mais sont intégrées dans le calcul du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) : *in fine*, elles sont donc à la charge du consommateur final d'électricité.

Le FACÉ peut accorder des aides financières pour la réalisation des travaux d'électrification rurale dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités et les établissements de coopération. Il est alimenté par des contributions annuelles des distributeurs, assises sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension.

[75] L'article 7 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 a créé un compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale » (CAS FACÉ) reprenant l'ensemble des droits et obligations de l'ancien fonds d'amortissement des charges d'électrification.

Il peut également consentir des aides financières pour la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ou de production d'électricité par des énergies renouvelables. Le taux de l'aide octroyée par le FACÉ est uniformément fixé à 65 % du montant TTC des travaux[76]. Cumulée avec la récupération de la TVA, elle permet aux autorités concédantes en milieu rural de bénéficier d'une participation importante, de l'ordre de 81,39 % de la valeur des travaux en France métropolitaine, soit un taux très incitatif à la dépense pour les autorités concédantes dès lors que les travaux sont éligibles.

Par ailleurs, les autorités concédantes bénéficient également de trois redevances versées par le concessionnaire au titre du contrat de concession.

Les redevances versées aux autorités concédantes

L'article 4 et l'annexe 1 des modèles de cahier des charges élaborés par la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) en concertation avec EDF (en 1992 et 2007) prévoient l'existence de trois redevances :

- la redevance de fonctionnement, dite « R1 », qui a pour objet de financer les dépenses annuelles de l'autorité concédante pour l'accomplissement de sa mission (contrôle de l'exécution de la concession, conseils aux usagers, coordination des travaux etc.). Son montant est calculé en fonction des caractéristiques de la concession (longueur des lignes par exemple). En 2011, 69 M€ ont été versés aux autorités concédantes par ERDF au titre de la redevance R1 ;

- la redevance d'investissement, dite « R2 », versée par le concessionnaire en contrepartie des investissements réalisés par le concédant sur des installations du réseau et/ou sur les installations d'éclairage public. La redevance est due lorsque le montant total HT des travaux réalisés au cours d'une année N est supérieur au produit de la taxe locale sur l'électricité perçue par la collectivité pour la même année ;

- la redevance d'intégration des ouvrages dans l'environnement, dite « article 8 ». Le concessionnaire participe à raison de 40 % du coût hors TVA au financement de travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'autorité concédante aux fins d'amélioration esthétique des ouvrages de la concession.

[76] Sauf dans les départements d'outre-mer et la Corse.

En pratique, ERDF ne dispose que d'une faible latitude sur le montant de ces redevances contractuelles. Par exemple, dès lors que des travaux sur le réseau sont conduits sous la maitrise d'ouvrage des autorités concédantes, le mécanisme de la redevance R2 s'applique. De même, la redevance R1 est versée même en l'absence de contreparties effectives de la part de l'autorité concédante. Ainsi, à Lyon, l'absence de réel contrôle de l'autorité concédante sur le concessionnaire et, plus largement, d'implication de la ville de Lyon dans le fonctionnement de la distribution d'électricité, peut faire regarder la redevance R1 comme partiellement dénuée de contrepartie.

Enfin, les collectivités locales (communes, groupements de communes et départements) perçoivent également la taxe sur la consommation finale d'électricité, dont le produit s'élevait en 2011 à 1,7 Md€.

Cette taxe est une ressource non affectée et ne doit donc pas nécessairement concourir à financer le service public de la distribution d'électricité[77].

b) Les financements accordés au titre des investissements des autorités concédantes : des montants importants

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) contribue à financer les investissements réalisés par les autorités concédantes sur le réseau, au moyen du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) et des redevances versées par ERDF au titre des investissements (« R2 ») ou au titre de l'amélioration esthétique des ouvrages (« article 8 »)[78].

[77] Sur le produit total de ces taxes, environ 400 M€ sont, toutefois, perçus par les autorités concédantes de la distribution d'électricité et sont donc majoritairement utilisés par celles-ci pour effectuer des travaux sur le réseau de distribution.

[78] En outre, les autorités concédantes bénéficient d'une redevance pour leur fonctionnement (R1 – 69 M€ en 2011).

Tableau n° 4 : les financements apportés aux autorités concédantes par ERDF au titre de leurs investissements

En M€	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Contributions au FACÉ	322	323	326	305	334
Redevance investissements « R2 »*	171	192	236	235	190
Contributions à l'amélioration esthétique des ouvrages « art 8 »	59	57	62	62	57
Total	**552**	**572**	**624**	**602**	**581**
Investissement qualité d'ERDF	*461*	*472*	*607*	*616*	*769*

Source : ERDF
**dont part couverte par le tarif (PCT) à partir de 2010*

Les montants versés sont loin d'être négligeables :

- entre 2007 et 2009, les investissements d'ERDF uniquement dédiés à la qualité ont été inférieurs aux montants versés aux autorités concédantes pour financer les autres investissements ;
- entre 2007 et 2009, le montant des remises gratuites d'ouvrages au concessionnaire s'est élevé en moyenne à 925 millions d'euros. Près des deux tiers des investissements des autorités concédantes sont donc financés par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité via ERDF ;
- enfin, la progression des contributions est dynamique. La redevance R2 a ainsi augmenté de 54 % entre 2004 et 2010, avant de diminuer en 2011. Les autorités concédantes justifient cette hausse par les insuffisances du concessionnaire en matière d'investissements.

c) La situation financière des autorités concédantes

En plus des redevances et du fonds d'amortissement des charges d'électrification, les autorités concédantes disposent de ressources propres comme, le cas échéant, tout ou partie de la taxe finale sur la consommation d'électricité.

Dans l'échantillon contrôlé par les juridictions financières, plusieurs autorités concédantes présentent une situation financière très favorable, pouvant conduire à s'interroger sur le niveau de financement actuel :

- le syndicat intercommunal d'électrification de Dorceau dans l'Orne a un fonds de roulement élevé et un encours de dette nul ;
- une situation similaire a été constatée pour le syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de e-communication du Jura, où le niveau des excédents conduit à s'interroger sur une possible mobilisation excessive des recettes de fonctionnement, notamment la taxe finale sur la consommation d'électricité ;
- dans la Vienne, le syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement du département est également caractérisé par une situation d'aisance financière, le niveau de la trésorerie représentant 245 jours de fonctionnement fin 2010 ;
- en Ille-et-Vilaine, la situation financière du syndicat départemental d'énergie est aussi très satisfaisante, avec un fonds de roulement élevé, l'absence d'endettement, un autofinancement net finançant en moyenne 48 % des investissements réalisés et une trésorerie importante.

d) La nécessaire régulation des investissements des autorités concédantes sur le réseau de distribution

Il n'existe pas de mécanisme de régulation des investissements des autorités concédantes. Ces investissements sont financés aux deux tiers par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, donc par le consommateur d'électricité. Or les financements ont augmenté de façon dynamique ces dernières années : les redevances et le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (581 M€) représentent désormais un volume financier comparable aux investissements d'ERDF en faveur de la qualité (769 M€). Le pilotage de ces investissements est donc un enjeu stratégique.

Les alternatives au modèle actuel

Schématiquement, deux conceptions du réseau de distribution s'opposent :

– une optimisation de la dépense par un pilotage national des investissements, d'autant plus nécessaire que les réseaux électriques sont interconnectés et interdépendants. Cette optimisation est rendue particulièrement nécessaire dans un contexte de ressources financières rares ;

– l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales, au motif qu'elles seraient à même de satisfaire les besoins purement locaux mais au risque d'une moindre optimisation de la dépense par rapport aux priorités nationales.

Pour le premier modèle, une option serait de mettre fin au partage de la maîtrise d'ouvrage en zone rurale, pour la confier exclusivement au concessionnaire. Dans les zones urbaines, c'est d'ores et déjà le cas et de nombreuses autorités concédantes considèrent qu'elles n'ont pas à intervenir directement sur le réseau de distribution d'électricité. Cette option impliquerait de modifier en profondeur le système actuel et se heurterait probablement aux réticences d'une grande partie des autorités concédantes. Sur le fond, cette solution aurait le mérite d'éviter les interventions redondantes sur le réseau et de pouvoir définir des priorités nationales.

Toutefois, il serait dans ce cas nécessaire d'inventer un mécanisme de « sécurisation » d'une partie des investissements en zone rurale. Au début des années 2000, les investissements du groupe EDF ont nettement diminué sur le réseau de distribution, entraînant une augmentation forte du temps de coupure. Le système des redevances et du fonds d'amortissement des charges d'électrification a permis dans cette période de maintenir un volume minimum d'investissement dans les zones rurales et sur le réseau basse tension.

Plusieurs options seraient envisageables, par exemple des exigences accrues en matière de qualité en zone rurale, un système de bonus / malus attribué à ERDF en fonction des résultats sur la qualité plus fort que l'actuel dispositif ou encore le fléchage d'une proportion fixe des investissements d'ERDF vers les zones rurales, sous le contrôle de la commission de régulation de l'énergie.

La deuxième conception du réseau de distribution reviendrait à accroître la décentralisation et l'autonomie des collectivités territoriales. Poussé jusqu'à son terme, ce modèle impliquerait d'aligner le régime atypique des concessions de distribution d'électricité sur le droit commun des concessions de service public, en particulier pour ce qui concerne la possibilité de mettre en concurrence les concessions et de mettre fin au tarif unique sur tout le territoire national. Les concessions rentables pourraient alors percevoir des excédents, aujourd'hui mutualisés au niveau national, ou baisser le tarif de distribution facturé aux usagers. A l'inverse, les concessions déficitaires devraient soit augmenter le tarif demandé aux usagers, soit compenser le manque à gagner avec leurs propres ressources. La solidarité territoriale que permet la péréquation tarifaire serait donc abandonnée.

Le choix de ce modèle soulèverait de nombreuses interrogations : il existe un risque élevé de moindre optimisation du réseau, conçu sur une logique technique indépendante des frontières actuelles des concessions, de multiplications des coûts de structure compte tenu du grand nombre d'autorités concédantes (736), et enfin de taille critique des opérateurs de distribution face à des événements climatiques exceptionnels. Il relèverait en tout état de cause d'un choix de politique publique.

En l'absence de choix entre ces deux modèles opposés, une meilleure régulation des investissements des autorités concédantes et des financements associés est nécessaire dans le cadre du système actuel de la distribution d'électricité. La commission de régulation de l'énergie (CRE) fixe à ERDF des objectifs en matière de qualité de la desserte d'électricité, assortis d'un système de bonus/malus. Pour autant, environ un quart des investissements réalisés sur le réseau de distribution sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des autorités concédantes, sans que la commission ou le concessionnaire ne dispose de moyens pour les orienter. Si ERDF est considérée comme responsable de la qualité de l'électricité, le concessionnaire devrait disposer des moyens d'orienter l'ensemble des investissements qui concourent à améliorer cette qualité.

La concertation au plan local prévue par la loi NOME n'épuise pas la question du pilotage national des investissements sur le réseau de distribution.

Ainsi que l'a écrit la commission de régulation de l'énergie dans son rapport d'octobre 2010 sur la qualité de l'électricité, « l'ampleur du défi national de sécurisation des réseaux et le contexte actuel de dégradation de l'alimentation en électricité plaident pour une approche nationale de la question. Le pilotage des investissements au niveau national est, en outre, d'autant plus légitime que la tarification de l'acheminement est péréquée et repose, donc, sur des principes d'équité territoriale ».

Afin de réguler plus efficacement les investissements du concessionnaire et des autorités concédantes sur le réseau, différentes modalités pourraient être étudiées :

- la définition au niveau national de programmes prioritaires d'investissement, applicables au principal concessionnaire et aux autorités concédantes ;
- l'échange réciproque d'information sur les programmes d'investissement dans le cadre des conférences départementales prévues par la loi NOME ;

- le resserrement de la définition des travaux éligibles aux contributions financées par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (par exemple, fin de l'éligibilité des travaux sur les installations d'éclairage public à la redevance R2, revue des financements accordés aux travaux esthétiques comme le programme « environnement » du fonds d'amortissement des charges d'électrification ou la redevance « article 8 ») ;
- le plafonnement des redevances versées par le concessionnaire sur la base du TURPE (introduction d'une norme d'évolution annuelle maximale des redevances R1, R2 et article 8, en cohérence avec la trajectoire du TURPE) ;
- l'approbation du programme d'investissement d'ERDF par la commission de régulation de l'énergie, sur le modèle de RTE.

Il appartient aux pouvoirs publics de se prononcer sur le modèle de financement du réseau de distribution. Les investissements dans l'outil de production d'électricité seront très importants dans les années à venir, quelles que soient les options énergétiques choisies, et le réseau devra lui-même être renouvelé et modernisé dans le cadre des « réseaux intelligents ». Or les ressources supplémentaires seront rares : des optimisations doivent donc être réalisées, en complément de la recherche de financements supplémentaires.

2 - L'augmentation de la contribution facturée aux demandeurs des raccordements sur le réseau

Le dispositif actuel de prise en charge des raccordements au réseau de distribution revient à faire porter une partie du coût de ces raccordements à l'ensemble des consommateurs, par le truchement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité : 40 % du coût des branchements et des extensions sont laissés à la charge d'ERDF, le reste étant payé par le demandeur du raccordement au réseau.

Les coûts de raccordement au réseau sont élevés : ERDF a dépensé 1 365 M€ en 2011 pour les raccordements d'utilisateurs et les modifications d'ouvrages, alors que l'entreprise (et donc le consommateur final par l'intermédiaire du TURPE) n'en prend que 40 % à sa charge.

Ces investissements « imposés » diminuent d'autant la marge de manœuvre de l'entreprise, alors même qu'ils reposent sur une logique économique contestable : la mutualisation sur l'ensemble des consommateurs d'une fraction des coûts de raccordement. Il faut,

toutefois, distinguer, au sein des opérations de raccordement, ce qui relève du branchement et de l'extension de ce qui relève du renforcement du réseau.

Le renforcement du réseau est nécessaire dès lors que les caractéristiques techniques d'une fraction du réseau ne correspondent plus à la puissance injectée ou soutirée, en raison du raccordement d'utilisateurs ou producteurs supplémentaires. L'ajout d'un utilisateur supplémentaire sur le réseau pouvant nécessiter des travaux importants de renforcement en raison d'un effet de seuil, il est pertinent que ce coût soit à la charge du distributeur. Ces dépenses ne sont donc pas systématiquement répercutées au producteur ou à l'utilisateur qui génère la contrainte de renforcement, car, dans la plupart des cas, les ouvrages renforcés n'entrent pas dans le périmètre de facturation du demandeur.

Ainsi, une plus grande part des coûts de branchement sur le réseau pourrait être laissée à la charge du demandeur, dans la mesure où c'est lui qui est à l'initiative du raccordement d'une habitation ou d'une installation de production qu'il fait construire. La mutualisation d'une partie des coûts de branchement et d'extension n'a pas de justification économique claire, alors qu'elle a un coût élevé, mais cela suppose une définition précise et un contrôle strict des dépenses qualifiées de « dépenses de raccordement ».

3 - Les dépenses de personnel d'ERDF : un coût à maîtriser

Les dépenses de personnel d'ERDF liées aux quelque 36 000 agents de l'entreprise publique constituent une part importante de ses charges et connaissent une évolution dynamique en termes réels : l'augmentation moyenne des salaires (effet prix) dépasse les gains réalisés par la réduction des effectifs (effet volume).

Ainsi, malgré la réduction des effectifs, les charges de personnel sont passées de 2 250 M€ en 2008 à 2 420 M€ en 2011, soit une augmentation d'environ 7,6 %.

De plus, comme la Cour des comptes l'a souligné à plusieurs reprises, certains avantages sociaux spécifiques au statut des industries électriques et gazières[79] représentent des montants importants : le tarif

[79] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Volume I-2, Chapitre IV, « Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances ».

agent[80] représentait 129 M€ en 2010 pour les seuls personnels d'ERDF, majoritairement pris en charge par le consommateur final d'électricité via le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Les marges de manœuvre sont limitées dans ce domaine, qui relève de la négociation collective au sein de la branche des industries électriques et gazières.

ERDF a d'ores et déjà engagé des efforts de productivité et de maîtrise de la masse salariale, favorisés par le mécanisme de régulation incitative de la commission de régulation de l'énergie qui majore ou minore les ressources de l'entreprise en fonction de l'évolution des charges de fonctionnement dites « maîtrisables » (principalement les dépenses de personnel et les achats). Cette démarche pourrait être poursuivie par l'ouverture d'une négociation sur le temps de travail des agents d'ERDF et le réexamen de certains avantages sociaux du personnel. Elle doit être complétée par la maîtrise du coût du recours à la sous-traitance, qui représentait en 2010 environ 1 600 M€ d'achats.

En tout état de cause, la diminution des dépenses de personnel et de sous-traitance ne doit pas être écartée *a priori* de l'examen des possibilités de financement des investissements à venir.

4 - Les dividendes d'ERDF versés au groupe EDF : une politique de distribution contestable

ERDF verse 75 % de son résultat net à son actionnaire unique, EDF. Dans le cas de RTE, le taux de versement des dividendes est de 60 % du résultat net. Malgré un exercice déficitaire en 2009, ERDF a versé un dividende à sa maison-mère.

[80] En vertu des dispositions de l'article 28 du statut national du personnel des industries électriques et gazières, l'ensemble des agents sous statut bénéficie d'un tarif préférentiel appliqué à leur consommation électrique et gazière.

Tableau n° 5 : les dividendes versés à EDF

Exercice	Résultats nets comptables (M€)	Dividendes versés (M€)
2008	216,8	162
2009	- 44,9	59,4
2010	121	91,8
2011[81]	558,5	307

Source : États financiers et rapports de gestion d'ERDF

Le versement de dividendes à l'actionnaire est logique. Deux questions se posent, toutefois, dans le cas d'ERDF. Tout d'abord, nonobstant le niveau de trésorerie d'ERDF, le versement d'un dividende à l'issue d'un exercice déficitaire est discutable. Par ailleurs, le taux de versement de dividendes (75 %) apparaît élevé compte tenu des investissements à effectuer sur le réseau de distribution.

EDF estime que « le dividende d'ERDF versé à sa maison-mère depuis la filialisation est resté extrêmement modeste en valeur absolue comme en valeur relative : son flux est par ailleurs non comparable aux flux d'investissements et il ne vient nullement en concurrence avec eux ». Il reste qu'ERDF doit concilier une logique de service public, avec d'importants investissements à financer sur le réseau, et une logique financière qui justifie le versement d'un dividende à l'actionnaire pour rémunérer les capitaux investis.

Les perspectives financières d'ERDF doivent, en principe, s'améliorer. L'augmentation du résultat net posera la question de son affectation, alors que le réseau nécessite parallèlement de lourds investissements (sécurisation, renouvellement, dispositif Linky).

A l'heure actuelle, l'entreprise distribue 75 % de son résultat à son actionnaire unique. Si ce taux est maintenu à l'avenir, compte tenu des prévisions de résultat d'ERDF, cela reviendrait à verser environ 430 M€ de dividendes à l'actionnaire unique dans les prochains exercices, dont une partie reviendrait indirectement à l'État.

Face à la question du financement des investissements, la position de l'État en tant que tutelle et actionnaire du groupe EDF devrait être clarifiée.

[81] En 2011, compte tenu d'un résultat exceptionnel de 334,6 M€, le dividende a été versé sur la base du résultat net courant. A noter que le chiffre d'affaires de l'entreprise pour cet exercice s'est élevé à 12 256 M€.

B - L'augmentation de la capacité d'autofinancement d'ERDF et le TURPE

1 - La hausse du TURPE couvrira à terme les investissements sur le réseau

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité représentant plus de 90 % des ressources d'ERDF, il n'est pas étonnant que l'entreprise envisage une augmentation de celui-ci pour faire face aux investissements à venir.

Tel qu'il est construit, le TURPE a vocation à couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de réseaux : c'est donc l'augmentation des investissements (entre autres coûts) qui entraîne l'augmentation du tarif et non l'inverse. Ainsi, à terme, le tarif s'ajuste au niveau des investissements, à charge pour l'entreprise de financer ces investissements à court terme.

Toutefois, la mise en œuvre de ce schéma pourrait se révéler difficile, car elle s'inscrirait dans un contexte de renchérissement global du coût de l'énergie en général et de l'électricité en particulier :

- le TURPE n'est qu'une des composantes du prix global de l'électricité, dont l'augmentation a été pour l'instant modérée (en euros courants, le « tarif bleu » pour les ménages français a augmenté de 1,7 % en 2006, 1,1 % en 2007, 2 % en 2008, 1,9 % en 2009 et 3 % en 2010) ;
- le réseau de distribution ne sera pas le seul à requérir des financements : le prolongement de la durée de vie ou le renouvellement éventuel du parc de centrales nucléaires ainsi que le développement des énergies renouvelables (en partie financé par la contribution au service public de l'électricité) absorberont sans doute une part importante des marges de manœuvre en matière de prix de l'électricité.

La formule de calcul du TURPE 3 jusqu'à 2012 s'inscrit d'ores et déjà dans une dynamique d'augmentation, visant à donner des moyens accrus au gestionnaire de réseau. Au total, le TURPE 3 avait été construit par la commission de régulation de l'énergie sur l'hypothèse d'une augmentation de 8 % en nominal entre 2009 et 2012. Par ailleurs, rien ne peut garantir, dans le cadre actuel, que les ressources supplémentaires

générées par une hausse du tarif seront consacrées à l'amélioration de la qualité de l'électricité[82].

2 - Le financement par l'endettement de certains investissements

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité n'ayant pas vocation à autofinancer à tout instant les investissements d'ERDF, une solution de financement évoquée réside dans le recours à l'endettement. Le bilan d'ERDF ne comporte pas d'autres dettes que les dettes d'exploitation.

Comme l'a indiqué la commission de régulation de l'énergie, « ERDF et son actionnaire EDF considèrent que l'autofinancement devrait être un mode de financement privilégié des investissements »[83].

Cette possibilité doit être aussi inscrite dans la politique de désendettement du groupe EDF, qui a cédé à cet effet certains actifs non-stratégiques comme le réseau de distribution de sa filiale britannique, British Energy. En effet, la dette d'ERDF serait, le cas échéant, consolidée dans les comptes du groupe EDF qui doit lui-même faire face à des investissements importants dans l'outil de production.

Toutefois, le recours à l'emprunt n'est pas totalement exclu par ERDF et son actionnaire. ERDF a précisé à la Cour qu'elle « peut avoir recours à l'emprunt », mais précise que « cela suppose de disposer d'une notation ou du moins d'une appréciation qualitative et quantitative de l'entreprise dans un contexte où la réglementation ne permet pas d'avoir de visibilité sur la structure tarifaire au-delà du TURPE 3 et dans un environnement qui questionne le monopole de la distribution. Ce manque de visibilité de l'entreprise régulée ne permet pas de garantir un accès au marché obligataire. […] L'emprunt bancaire est possible mais limité à court terme pour les mêmes raisons ».

Cet argument apparaît contestable pour plusieurs raisons :

- la loi assure à ERDF la couverture de ses coûts, sous réserve que ces derniers correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace. Le niveau du TURPE n'est fixé que pour quatre années, mais une baisse importante de celui-ci apparaît peu probable ;

---

[82] Dans un arrêt du 28 novembre 2012, postérieur à l'instruction de la Cour des comptes, le Conseil d'État a annulé la décision du 5 juin 2009 relative à la fixation du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité avec effet au 1er juin 2013, en contestant certaines des modalités de calcul utilisées.

[83] Commission de régulation de l'énergie (CRE), *Rapport : qualité de l'électricité*, octobre 2010.

- l'aléa d'un changement de réglementation pèse sur l'ensemble des activités économiques, ce qui n'empêche pas les entreprises d'emprunter ;
- les actifs d'ERDF comptabilisés dans la base d'actifs régulés sont rémunérés par le TURPE à hauteur de 7,25 %, il serait donc économiquement pertinent de financer certains investissements par l'emprunt dès lors que le taux d'intérêt auquel emprunterait ERDF serait inférieur et que l'investissement générerait un retour sur fonds propres.

L'emprunt est donc une des solutions possibles pour faire face aux besoins d'investissement d'ERDF, à condition que la rentabilité attendue de ces investissements soit suffisante.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime juridique des concessions de distribution d'électricité présente plusieurs originalités par rapport au droit commun.

Sa spécificité n'a pas été remise en cause à l'occasion de l'ouverture du marché de l'électricité, ce qui n'a pas empêché les sujets de contentieux de se multiplier entre le concessionnaire et une partie de ses concédants dans la période sous revue, alors même qu'était constatée une dégradation relative de la qualité de l'électricité hors événements climatiques exceptionnels.

L'un des principaux contentieux porte précisément sur le niveau et l'objet des investissements respectifs d'ERDF et des concédants sur le réseau.

Une meilleure coordination doit permettre d'orienter les travaux vers les enjeux prioritaires (réseau moyenne tension notamment). Indépendamment des éventuels changements de cadre juridique, il est en tout état de cause nécessaire de clarifier les relations financières entre ERDF et les autorités concédantes.

Par ailleurs, ERDF devra faire face à d'importants investissements dans les années à venir en raison de la nécessité de renouveler le réseau et de le moderniser (système Linky de compteurs communicants, développement des réseaux intelligents). Le financement de ces investissements pourra être assuré de différentes manières, qui peuvent se combiner.

La rationalisation des dépenses dans différents domaines apparaît prioritaire, comme les modalités de prise en charge des raccordements d'utilisateurs au réseau, la maîtrise des dépenses de personnel d'ERDF

ou encore la coordination des investissements respectifs du concessionnaire et des autorités concédantes sur le réseau.

A terme, il serait souhaitable de consolider au niveau national la programmation locale des investissements et de définir une trajectoire tarifaire associée.

La question de la politique de reversement de dividendes d'ERDF à EDF devra être posée à la lumière des investissements à consentir pour maintenir un haut niveau de qualité de l'électricité sur le réseau de distribution français. Cette rationalisation des dépenses pourra être, le cas échéant, complétée par une augmentation des financements accordés à la distribution d'électricité.

L'augmentation des investissements sur le réseau se traduira à terme par une augmentation du tarif de distribution. Le recours à l'endettement par ERDF peut aussi constituer dans l'intervalle une solution de financement pour certains investissements.

Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. accélérer le regroupement des autorités concédantes pour achever la départementalisation ;

2. conclure un contrat de service public entre l'État et ERDF ;

3. établir une programmation locale des investissements entre ERDF et les autorités concédantes, visant à les orienter vers les enjeux prioritaires en termes de qualité de l'électricité, notamment le réseau moyenne tension. A terme, ces programmations locales devraient être consolidées au niveau national ;

4. simplifier le système de financement des investissements des autorités concédantes en le recentrant sur les investissements prioritaires pour la qualité de l'électricité ;

5. revoir la position d'EDF et de l'État vis-à-vis des remontées de dividendes d'ERDF, à la lumière des investissements futurs à consentir sur le réseau ;

6. accroître les efforts de productivité d'ERDF pour développer sa capacité d'autofinancement des investissements dans le prochain cadre tarifaire ;

7. s'interroger à plus long terme sur l'évolution du modèle de la distribution d'électricité.

Sommaire des réponses

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	149
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	151
Maire de Paris	153
Maire de Lyon	158
Maire de Marseille	159
Maire de Lille	160
Présidente du directoire d'Electricité réseau distribution France (ERDF)	162
Président-directeur général d'Electricité de France (EDF)	167
Président de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)	170
Président de la commission de régulation de l'énergie (CRE)	178
Président du syndicat intercommunal d'électrification (SIE) de Dorceau	179
Président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAEP) du Houlme	180
Président du syndicat intercommunal d'électrification (SIER) de Longny-au-Perche	181
Directeur général du syndicat départemental de l'énergie d'Ille-et-Vilaine (SDE35)	182
Président du syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de communication du Jura (SIDEC)	183

Président du syndicat mixte départemental d'électricité, du gaz et des télécommunications du Val d'Oise (SMDEGTVO)	197
Présidente du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)	198
Président du syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée (SyDEV)	215
Président du syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement du département de la Vienne (SIEEDV)	217

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

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations que ce projet d'insertion appelle de ma part.

Au préalable, je tiens à souligner la grande qualité de ce rapport qui appréhende avec pertinence la spécificité de l'organisation de la distribution publique d'électricité reposant, à la fois, sur une approche locale et l'existence d'un opérateur de niveau national.

Cette organisation spécifique permet, d'une part, grâce à un système concessif local et l'implication des syndicats d'électricité, une définition des besoins au plus près du terrain et, d'autre part, grâce à l'existence d'un opérateur national, le maintien d'un système simple et efficace de péréquation tarifaire nationale, à laquelle nos concitoyens et les pouvoirs publics sont profondément attachés.

Malgré les avantages manifestes que présente un tel mode d'organisation au regard des objectifs rappelés ci-dessus, le rapport souligne, avec justesse, un certain nombre de dysfonctionnements, comme la baisse relative de la qualité de l'électricité distribuée, qui reste malgré tout dans la moyenne haute européenne, la dispersion du pouvoir concédant et, en corollaire, un certain manque de coordination dans les choix des investissements.

Au regard de ce diagnostic partagé, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a initié, en collaboration avec les différentes parties intéressées, diverses actions qui apportent, pour l'essentiel, un premier début de réponse à certaines des recommandations contenues dans votre rapport ; il s'agit, entres autres, de :

- *la mise en place des conférences départementales sur les investissements, qui permettront de coordonner et d'établir, au plan local, les priorités, dans un contexte contraint de ressources financières, en matière de sécurisation des réseaux et de rétablissement de la qualité et dont les premières remontées font état d'une volonté manifeste de collaboration entre les différents maîtres d'ouvrage ;*
- *la réforme de l'aide à l'électrification rurale, principale source de financement des autorités organisatrices de la distribution, qui permettra d'orienter la politique d'investissement sur les réseaux et d'inciter au regroupement des autorités concédantes ;*
- *l'adoption des schémas régionaux de raccordement des énergies renouvelables, qui permettront de développer au meilleur coût*

pour la collectivité et pour les producteurs, les capacités nécessaires à l'accueil des énergies renouvelables sur les réseaux.

Soyez assuré que la nécessité qui s'attache à la modernisation des réseaux électriques et à la rationalisation de la politique des investissements, mise en exergue dans ce rapport, constituera à l'évidence un des enjeux importants de la transition énergétique voulue par le Gouvernement.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

A l'issue de votre analyse, dont je tiens à souligner la qualité et la pertinence, vous formulez un certain nombre de recommandations, dont je partage dans l'ensemble les finalités. Toutefois, je souhaite y apporter quelques éclairages complémentaires.

1. La réforme du CAS FACÉ : une étape dans la priorisation des financements accordés aux autorités concédantes

L'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, voté à l'unanimité par le Parlement, a créé un compte d'affectation spéciale intitulé « Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale » (CAS FACÉ), reprenant l'ensemble des droits et obligations de l'ancien Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)[84].

Je tiens à attirer l'attention de la Cour sur l'intérêt de cette réforme, l'année 2012, à ce titre, constitue une année de transition. La création du CAS FACÉ a permis, d'une part, de mettre en conformité la gestion d'un fonds extrabudgétaire avec le cadre budgétaire et comptable applicable aux dépenses publiques et, d'autre part, de clarifier le pilotage des financements accordés aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité pour des travaux menés sur des ouvrages classés en régime rural au sein de leur réseau (amélioration des pièces justificatives, mise en place d'un budget prévisionnel, contrôle du Parlement, indicateurs de performance ...).

La réforme du CAS FACÉ devra néanmoins être prolongée au travers de la mise en place de programmations locales puis nationales des investissements à réaliser par les gestionnaires de réseaux et les autorités concédantes. Les conférences départementales instituées par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME, et l'amélioration de 1'information à disposition du Parlement et du Gouvernement en matière d'investissements sur le réseau rural de distribution d'électricité permettront d'y contribuer.

---

[84] *Il semble plus opportun de ne plus faire référence dans le rapport public de la Cour des comptes à l'ancien fonds FACÉ, mais plutôt au CAS FACÉ en tant que dispositif d'aide aux travaux menés par les autorités concédantes.*

2. Une nécessaire rationalisation des financements à la lumière des besoins d'investissements identifiés d'ici à 2020

La Cour souligne, à juste titre, qu'outre le nécessaire renouvellement du réseau de distribution d'électricité suite à son vieillissement, un fort besoin d'investissements supplémentaires d'ici la fin de la décennie est à prévoir au titre de la sécurisation face aux aléas climatiques et au développement des réseaux intelligents. Pour autant, les besoins identifiés ne peuvent être quantifiés avec certitude et l'échelle des projets appelle par conséquent à une grande prudence dans leur évaluation financière.

A ce titre, il me semble essentiel de poursuivre, dans la continuité de la réforme engagée avec le CAS FACÉ, une gestion plus efficiente des investissements sur le réseau de distribution d'électricité. Pour cela, la simplification du système de financement constitue un préalable à un recentrage des investissements sur les enjeux prioritaires au bénéfice de la qualité de l'électricité. Cet exercice devra être mené dans le sens d'une rationalisation des dépenses, dans un contexte de ressources financières rares.

***

Le caractère interconnecté et interdépendant des réseaux électriques doit inciter l'ensemble des acteurs compétents à améliorer leur coordination dans leurs politiques d'investissements. Toutefois, comme le préconise la Cour, il est essentiel de s'interroger à plus long terme sur l'évolution du modèle de distribution d'électricité français.

RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS

Ce rapport comporte une analyse approfondie de l'organisation complexe de la distribution d'électricité opérée en France selon le régime des concessions. La Ville de Paris souhaite apporter des observations à ce rapport sur les sujets suivants.

Organisation de la distribution de l'électricité

La Cour illustre les difficultés à concilier les dimensions nationale et locale de la distribution d'électricité par l'examen du cas de la concession parisienne. Le rapport tend à montrer que la sécurisation contractuelle des investissements pour une concession pourrait se révéler pénalisante pour les autres concessions et remettre en cause les principes fondateurs de la distribution de l'électricité.

L'avenant n° 6 de décembre 2009 au traité de concession parisien a instauré un dispositif de gouvernance fondé sur un schéma directeur à horizon de 35 ans, décliné en plans quadriennaux d'investissement. Ces documents définissent les investissements prioritaires, relatifs à la sécurité du réseau et à l'amélioration de la qualité de distribution. Cet avenant constitue donc effectivement une avancée pour l'autorité concédante.

Cet exercice, mené à l'échelle du département de Paris, préfigure en quelque sorte les conférences départementales d'investissement prévues par la loi NOME du 7 décembre 2010 et placées sous l'autorité du préfet.

Les engagements contractuels, quantitatifs et chiffrés, définissent une trajectoire d'investissement minimale pour améliorer la continuité de la distribution et assurer le renouvellement des ouvrages. Pour autant, les seuils fixés ne sont pas de nature à déséquilibrer l'effort d'investissement global du concessionnaire au profit de la concession parisienne, comme en attestent les ratios suivants pour 2011, deuxième année de mise en œuvre du plan d'investissement 2010-2013 parisien :

- l'investissement moyen par usager parisien de la concession est de 40 €, à comparer à 80 € en moyenne à 1'échelle nationale ;

- l'investissement par kilomètre de réseau (cumul basse tension et moyenne tension) est de 6 703 € à Paris, 10 312 € à Lyon, 7 057 € à Marseille, 10 466 € à Bordeaux et 12 179 € à Toulouse.

Le concédant observe par ailleurs que le vieillissement des réseaux parisiens n'est pas enrayé puisque l'âge moyen des canalisations HTA a augmenté de 0,23 an et celui du réseau BT de 0,97 an en 2011 par rapport à 2010. De plus, la part des ouvrages dont l'âge est supérieur à leur durée d'amortissement demeure élevée en 2011 : 32,3 % pour le réseau HTA, 30 % pour les postes HTA/BT. Il en résulte un taux d'amortissement des

immobilisations de Paris de 57,80 %, niveau le plus élevé parmi les principales concessions urbaines françaises.

Enfin, dans le cadre de la péréquation nationale décrite dans le rapport, la concession parisienne apporte une« contribution à l'équilibre » qui s'est élevée à 106 M€ en 2011 et 115 M€ en 2010.

La Cour souligne par ailleurs les différentes approches des autorités concédantes selon qu'elles relèvent du régime urbain ou rural. Conscients de cette distinction, le SIPPEREC et la Ville de Paris organisent périodiquement des rencontres entre autorités urbaines concédantes afin de partager les expériences.

Pour ce qui est des moyens affectés au rôle d'autorité concédante, la Ville de Paris maîtrise ses dépenses de personnels (cinq postes budgétaires directement affectés à la gestion de quatre concessions de distribution d'énergie), dans un contexte de renforcement des prérogatives du concédant La direction de la voierie et des déplacements assure ainsi le contrôle technique des délégataires et la bonne exécution des contrats et est également responsable du contrôle financier de premier niveau sur les comptes de délégation. Parallèlement, la Direction des Finances détermine la politique générale de contrôle de la Ville sur ses délégataires et intervient en cas de difficultés particulières (contestations sur les comptes, etc.) ou sur des dossiers ponctuels (passation d'un avenant, analyse de business plan, etc.). A ces deux directions exerçant le contrôle courant de la délégation peuvent s'adjoindre les compétences particulières d'autres directions de la collectivité parisienne (affaires juridiques, patrimoine et architecture...) lorsque les circonstances l'exigent. Le pilotage transversal est alors réalisé par le secrétariat général de la Ville de Paris.

Gestion du patrimoine concédé

Dans le chapitre intitulé « Des confusions accrues par une connaissance lacunaire du patrimoine de la concession », la Cour traite d'exemples relatifs à la gestion du patrimoine immobilier de la concession parisienne.

Le rapport laisse entendre que seuls 12 sites inutiles à la concession ont été extraits du périmètre concédé en 2011. Or, 22 sites immobiliers avaient été extraits à la suite de l'avenant n° 5 du 28 juin 2007. Cet avenant a tiré les conséquences de la redéfinition du périmètre du service délégué, consécutive à l'ouverture du marché de la fourniture d'électricité, le 1er juillet 2007. Le domaine concédé, qui comprenait initialement la fourniture et l'acheminement sur le réseau, a ainsi été restreint à l'acheminement et à la seule fourniture aux clients relevant du tarif réglementé. Dès lors, les parties ont décidé de s'accorder sur l'affectation des différents éléments du parc immobilier non industriel mis à disposition d'EDF, et sont convenues de sortir du domaine concédé ceux qui ne sont pas strictement nécessaires au nouveau périmètre du service délégué.

Le protocole de juillet 2011 a eu pour effet de retirer 12 sites supplémentaires, en particulier résidentiels, dont le concessionnaire n'avait plus l'utilité. Les trois immeubles à usage d'habitation cités dans le même paragraphe du rapport comptent parmi les 12 sites du protocole.

De même, la création en 2011 d'une nouvelle ligne de charge en 2011, intitulée « charges centrales » contrevient au principe de stabilité des méthodes comptables. De plus, cette modification unilatérale a entraîné une modification rétroactive de toutes les charges de l'exercice 2010 faisant l'objet d'une répartition par clé, pour aboutir à un accroissement du volume total des charges de 5 millions d'euros, ce qui laisse supposer que la création de la ligne de « charges centrales » ne s'est pas limitée à une simple redistribution des charges au sein du compte d'exploitation.

Par ailleurs, le rapport rappelle l'avis du 19 décembre 1984 du conseil national de la comptabilité, dispensant le concessionnaire de la production d'un compte de résultat par concession. La Ville de Paris estime cependant que la gestion d'une délégation de service public moderne ainsi que le contexte énergétique actuel, très différent de celui du début des années 80, sont de nature à justifier la production par le concessionnaire de comptes de concession plus précis et plus représentatifs de son activité réelle à Paris, que ceux fournis jusqu'ici. Cette requête concerne en particulier les données relatives au patrimoine en concession, dont est de droit propriétaire l'autorité concédante.

Provisions pour renouvellement

Le rapport indique que : « la loi autorise la constitution de ces provisions dans la perspective d'un changement de concessionnaire ou d'une reprise en régie... ». Il convient de rappeler que les provisions pour renouvellement sont normalement constituées pour faire face à des renouvellements prévisibles pendant la durée du contrat (c'est d'ailleurs pour cela qu'elles sont calculées sur la valeur de remplacement des biens auxquels elles se rapportent).

Cependant, le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) ne considère pas les provisions comme une source de financement des investissements pour le concessionnaire. Le TURPE est construit de façon que tous les usagers du réseau apportent par avance, en payant leur facture, des provisions permettant de payer le renouvellement du réseau. Cette avance est encaissée par ERDF et identifiée sous la forme de « provisions pour renouvellement ».

Or, le Conseil d'État, qui dans sa décision du 28/11/2012 a annulé la version 3 du TURPE en vigueur depuis 2009, indique que depuis le 1er janvier 2006 (date de la mise en place de la 2ème version du TURPE), les tarifs d'acheminement appliqués par ERDF ont ignoré ces provisions. Le Conseil d'État a précisément censuré la méthode consistant à ignorer les provisions payées par les usagers et non encore utilisées par ERDF.

Ainsi, le TURPE ne défalquant pas les PPR (déjà payées précédemment par tous les usagers) des investissements à rémunérer à ERDF, ces derniers contribuent à deux reprises au financement desdits renouvellements.

D'autre part, les motifs de reprise des provisions pour renouvellement ne sont pas précisés par ERDF. Dans le cas parisien, l'avenant n° 6 prévoit que « Pour la mise en œuvre du schéma directeur, le concessionnaire présentera à l'autorité concédante, tous les 4 ans, un programme d'investissement détaillé, incluant les renouvellements, et établi en conformité avec le schéma directeur ». Or, ERDF ne fournit pas de plan de renouvellement.

En outre, dans le contrat parisien, le montant des PPR non utilisées viendra en déduction de l'indemnité de fin de contrat liée à la reprise des biens non amortis.

Il convient également de préciser que la cession du site évoquée dans le même paragraphe (à l'origine d'un produit de 731 755 €) a été autorisée par le conseil de Paris, sous réserve d'utiliser le produit de la vente pour les besoins de la concession dans les conditions prévues à l'article 7 du cahier des charges. L'affectation de la somme au droit du concédant n'ayant pu être attestée par ERDF, la ville de Paris a obtenu la restitution du produit de la vente, conformément aux recommandations de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Aujourd'hui, tous les sites identifiés avec ERDF comme non affectés au service public d'électricité ont été sortis de la concession et restitués à la Ville

La Ville de Paris signale en outre à la Cour que la propriété des postes sources, transformant la haute tension B en haute tension A, fait l'objet d'un désaccord entre la Ville de Paris et ERDF. ERDF a retiré unilatéralement de l'inventaire des biens concédés ces 36 biens industriels. Malgré l'interprétation qu'ERDF fait de la loi du 9 août 2004, la ville de Paris considère que la question de la propriété de ces postes sources ne saurait être tranchée sans l'accord de l'autorité concédante et qu'un éventuel transfert de propriété au bénéfice d'ERDF devrait nécessairement donner lieu à une indemnisation au bénéfice de la Ville de Paris.

Contribution de tiers au financement des investissements

La Cour décrit l'augmentation de la contribution facturée aux demandeurs des raccordements sur le réseau. Il convient également de rappeler que le dispositif législatif et réglementaire issu notamment des lois SRH du 13 décembre 2000 et UH du 2 juillet 2003 fait supporter aux « collectivités en charge de l'urbanisme » (CCU) 60 % du financement des raccordements comportant une extension du réseau. Cette disposition a pour effet d'augmenter la part des tiers dans les investissements réalisés par le

concessionnaire. Pour Paris, cette contribution s'élevait à 19 % en 2011 (9,64 M€ dont 7,80 M€ assumés par la collectivité en charge de l'urbanisme) de l'ensemble des investissements réalisés dans les ouvrages de distribution.

En outre, les contributions des CCU sont comptabilisées par ERDF comme des recettes d'exploitation et non comme un financement de la collectivité. Par conséquent, elles ne viennent pas abonder les « droits du concédant » au passif de concession. Or, le financement des extensions de réseau est créateur d'immobilisations, ce qui accroît l'actif concédé et donc, mécaniquement, l'assiette du calcul de l'indemnité de fin de contrat. Dès lors, la collectivité est amenée à financer à deux reprises les extensions : lors de l'établissement des ouvrages (en qualité de collectivité en charge de l'urbanisme) et en fin de contrat en tant que concédante.

Information du concédant sur l'économie de la concession

La Cour constate que des éléments essentiels des concessions échappent à la compétence des autorités concédantes. Elle compare dans cette rubrique la « rentabilité » des concessions. La Ville de Paris émet toutefois des réserves quant à la capacité des comptes présentés par le concessionnaire à refléter la véritable économie de la concession. En effet, ERDF reconstitue la plupart des produits et des charges à l'aide des données comptables enregistrées à une maille plus étendue que celle de la concession (nationale ou régionale), auxquelles sont appliquées des clés de répartition. Pour la concession parisienne, 87 % des charges (hors contribution à l'équilibre) sont calculées à partir de ces clés analytiques. Mais ERDF ne produit pas l'intégralité des éléments qui permettraient au concédant d'apprécier les modalités d'affectation à la concession parisienne, des charges comptabilisées par le distributeur au plan national ou régional.

Il convient également de préciser que, si la Ville de Paris a opéré le choix de ne pas négocier un nouveau contrat à l'échéance de son contrat de concession avec ERDF, et a préféré conclure un avenant de prolongation de la concession de 15 ans avec l'opérateur historique pour limiter la durée de son engagement indique le rapport, cet avenant prévoit également une option de résiliation de la concession à 10 ans.

Les évolutions du modèle de distribution électrique esquissées en conclusion incitent à la réflexion. La Ville de Paris réaffirme son attachement au développement du rôle des collectivités territoriales en matière d'organisation de la distribution d'électricité, dans un contexte où leur contribution au financement des réseaux s'accroît. Elle rappelle également que les concessions électriques actuelles comprennent généralement la fourniture au tarif de première nécessité. Les actions de solidarité et de lutte contre la précarité énergique ont avantage à être menées à l'échelon local.

RÉPONSE DU MAIRE DE LYON

Le rapport appelle de ma part les observations suivantes.

1) Votre projet indique que « La Ville de Lyon souhaite conserver son autonomie, estimant que le caractère urbain de sa concession ne pourrait pas être pris en compte de façon totalement satisfaisante à l'échelle du département ».

Or, comme le mentionne le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes relatif à la concession de distribution d'électricité de la Ville de Lyon, cette dernière a décidé d'inscrire son action dans le cadre d'une prise de compétence, à terme, de la distribution d'électricité par la Communauté Urbaine de Lyon.

2) Le projet d'insertion mentionne le renouvellement prochain de la concession de la Ville de Lyon.

Depuis l'examen du contrat par la chambre régionale des comptes, un avenant prolongeant la convention de concession d'une durée de 5 ans maximum a été conclu avec ERDF et EDF. Il prend effet au 1er février 2013.

3) Un encadré mentionne, à Lyon « (...) l'absence de réel contrôle de l'autorité concédante sur le concessionnaire et, plus largement, d'implication de la Ville de Lyon dans le fonctionnement de la distribution d'électricité (...) ».

Membre de la FNCCR, la Ville de Lyon participe aux débats nationaux visant à la transparence des relations entre les concédants et concessionnaires. La participation de ses élus aux instances de concertation sur l'expérimentation et la généralisation des compteurs communicants et leurs prises de position sur les modalités de leur financement révèlent l'intérêt porté par la collectivité aux enjeux de la distribution d'électricité.

4) Le développement relatif à la contribution facturée aux demandeurs de raccordement aux réseaux ne fait pas mention des dispositions de l'article L. 342-11 du code de l'Energie qui conduit la Ville de Lyon, en qualité de collectivité compétente pour la « perception des participations d'urbanisme », à supporter 60 % des charges d'extension du réseau basse tension et de celles du renforcement et de l'extension du réseau moyenne tension.

Les autres éléments du projet d'insertion relatif aux concessions de distribution d'électricité n'appellent pas de remarques de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Je vous informe par ce courrier que je ne souhaite pas apporter de réponse complémentaire, ma position ayant été clairement prise en compte lors de l'enquête menée par la chambre régionale des comptes PACA, et donc, dans ce projet d'insertion.

RÉPONSE DU MAIRE DE LILLE

La distribution électrique sur le territoire de Lille, Lomme et Hellemmes est régie par une convention de concession en date du 24 avril 1996 accordée à ERDF/EDF pour une durée de 25 ans (soit jusqu'à 2021).

La Ville de Lille partage les principaux constats de la Cour des comptes sur le caractère spécifique des concessions de distribution d'électricité et sur les difficultés à identifier clairement le patrimoine de la concession. La Cour précise ainsi que « les dispositifs de fiabilisation actuels ne permettent pas de garantir un recensement et une valorisation précise des actifs concédés à la maille de la concession ». En effet la valorisation de ce patrimoine par ERDF s'appuie sur des clés de répartition à partir du patrimoine national qui ne permettent pas aux autorités concédantes d'avoir une évaluation précise du patrimoine au niveau local. Des informations plus précises sur le réseau et sur les abonnés ont été réclamées à plusieurs reprises par les services de la Ville de Lille. Nos interlocuteurs locaux d'ERDF ont toujours répondu qu'ils étaient en mesure de le faire mais n'ont jamais transmis effectivement ces informations.

L' « absence de suivi par le concédant » évoquée par la Cour des comptes n'est donc pas en cause. Ainsi la Ville de Lille a engagé un travail important d'actualisation à mi contrat en 2009 qui a permis d'établir une nouvelle estimation du patrimoine de la concession de distribution d'électricité. Un important travail de vérification et de contrôle des données saisies pour les années 2009, 2010 et 2011 et une régularisation de tout l'historique ont été réalisés. Ils ont permis d'intégrer une base d'inventaire du patrimoine fiable et sécurisée dans notre logiciel financier au démarrage de l'exercice 2012.

Cette évaluation a été transmise à ERDF. Un avenant d'actualisation sera voté d'ici le renouvellement du contrat de concession qui arrivera à son terme en 2021 : d'ici là nous souhaitons que les discussions avec ERDF permettent de fiabiliser le calcul. La Ville de Lille n'est donc pas dans le même contexte que d'autres grandes Villes dont le renouvellement de contrat est proche (notamment la Ville de Paris).

En ce qui concerne les recommandations de la Cour, la Ville de Lille salue une réflexion globale sur un secteur stratégique qui est rarement mis en débat. Quatre points nous semblent essentiels.

- Le renforcement du rôle des collectivités locales (communes, intercommunalité, syndicat) dans le contrôle et le suivi de ERDF.

Les collectivités locales sont les seules à pouvoir garantir la qualité du travail effectué par le délégataire. Ainsi récemment c'est le travail réalisé par le Sipperec (syndicat qui gère l'électricité de la couronne parisienne) qui

a révélé la surévaluation par ERDF du tarif de transport de l'électricité (conseil d'état du 14 novembre 2012). La recentralisation de la programmation des investissements reposera donc quoiqu'il en soit sur un contrôle à l'échelle de chaque concession ; une consolidation au niveau départemental puis niveau national assurera la cohérence de l'ensemble.

- La nécessité de dépasser l'échelon communal.

La ville de Lille, dans la lignée du rapport de la Cour qui milite pour limiter le nombre d'autorités concédantes, pour aller vers la départementalisation de la distribution d'électricité, considère que la prochaine concession devrait intervenir dans un cadre géographique plus large que le cadre communal.

- Le problème des provisions pour renouvellement.

La Cour souligne une contradiction, source de contentieux entre les autorités concédantes et ERDF, sur la propriété des provisions pour renouvellement du réseau (11 milliards d'euros au niveau national, 40 millions d'euros à Lille). Une clarification de l'utilisation de ces provisions est nécessaire : elles doivent revenir à l'autorité concédante en cas de changement de concessionnaire ou de retour en régie.

- Une priorisation plus cohérente des investissements.

La Cour souligne le besoin croissant d'investissement et donc de priorisation des dépenses. La Ville considère qu'il est essentiel de coordonner les investissements des collectivités et d'ERDF au niveau local.

En outre un changement de paradigme est nécessaire : les autorités concédantes et ERDF doivent passer d'une logique actuelle d'augmentation de capacité de distribution à une maîtrise de la demande énergétique en puissance et dans le temps. La mise en place de mécanismes d'incitation sur les Mwh économisés doit être une piste à explorer au niveau national.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU DIRECTOIRE D'ÉLECTRICITÉ RÉSEAU DISTRIBUTION FRANCE (ERDF)

La Cour expose dans ce rapport le caractère complexe du service public de la distribution électrique. Elle estime que des évolutions sont nécessaires pour lui permettre de relever les défis auxquels il est confronté, tout en préservant un bon niveau de qualité, à un coût raisonnable pour la collectivité.

Il me semble important de vous faire part de certaines observations avant de vous apporter quelques précisions.

A / Observations

Le maintien du monopole légal permet, ainsi que le souligne la Cour, une tarification identique pour tous les consommateurs sur l'ensemble du territoire français. Cette organisation permet de plus, comme cela est exposé dans le rapport, une optimisation des coûts, ce qui contribue ainsi au niveau relativement faible du tarif d'acheminement en France.

La Cour estime cependant que l'organisation actuelle est devenue potentiellement conflictuelle, notamment en raison d'un cadre contractuel désormais inadapté et des problématiques particulières suivantes.

A.1 / La question de l'éventuelle modification du cadre juridique actuel

La Cour observe que seule une modification du cadre législatif rendrait possible un changement de concessionnaire ou une reprise en régie des concessions. ERDF tient à rappeler qu'une modification aussi profonde du cadre la distribution d'électricité conduirait à une révision des modalités d'indemnisation. Elle devrait notamment prendre en compte les coûts de désoptimisation du réseau électrique, dont les réalités techniques échappent aux frontières administratives et politiques concessives, ce que souligne la Cour par ailleurs. Il conviendrait alors de déterminer quelles entités prendraient en charge ces surcoûts assurément élevés : collectivités locales et donc contribuables, ou nouveaux gestionnaires, et donc in fine consommateurs.

A.2 / Les deux niveaux de régulation

L'entreprise publique partage le constat de la Cour. La politique publique qui résulte de cette dichotomie est incohérente. L'exemple de demandes locales prescriptives en matière de qualité est à cet égard révélateur. Ainsi que l'écrit la Cour, « avec des moyens fixés au niveau national (…) tout ce qui est investi sur le réseau d'une concession ne le sera pas sur une autre (…) il est impossible de laisser chaque autorité concédante fixer au concessionnaire des objectifs contraignants en matière

de qualité ». De la même façon, la Cour expose que des engagements d'investissements, s'ils devaient être généralisés, pourraient conduire à « une remise en cause des principes fondateurs de la distribution d'électricité ». En tout état de cause, de tels engagements ne pourraient être pris au-delà de la période tarifaire en cours.

Il s'agit là d'un élément essentiel d'incompréhension du système par certaines autorités concédantes qui, soit n'admettent pas qu'un « concessionnaire » ne puisse pas s'engager fermement sur leur territoire, soit demandent un traitement prioritaire local, d'autant plus que les coûts sont « socialisés » dans un tarif unique sur l'ensemble du territoire national.

ERDF tiendra compte de l'observation de la Cour lors des prochains renouvellements de contrat.

A.3 / La qualité de l'électricité en France

La Cour constate ensuite que la qualité de l'électricité s'est largement améliorée depuis les années quatre-vingt et permet à la France d'occuper une très bonne place dans le classement européen (voire mondial) des distributeurs. Si une dégradation limitée a pu être constatée ces dernières années, elle doit être relativisée et elle a été contenue depuis 2010.

A.4 / Les investissements sur le réseau de distribution d'électricité et la coordination des différents maîtres d'ouvrage

L'effort d'investissement sur le réseau mené depuis 2005 a permis le redressement de la qualité précité. Il devra être poursuivi ces prochaines années, afin d'empêcher le vieillissement trop important de certaines portions du patrimoine. La Cour relève que la part des investissements dédiée à la qualité de l'électricité reste minoritaire, en raison notamment du niveau élevé d'investissements « imposés » (raccordements, renforcements).

ERDF partage ce constat et rappelle que le niveau d'investissement total est essentiellement fonction des moyens octroyés par le tarif, et notamment de la rémunération du capital décidée par le régulateur, qui est une des plus faibles d'Europe. De plus, au sein de l'enveloppe globale d'investissement, la proportion d'investissements imposés découle essentiellement des choix de politique publique (développement des énergies renouvelables, véhicules électriques, sécurité) et relève donc notamment de l'État qui doit définir les priorités en la matière. Pour les investissements délibérés, ERDF s'attache à respecter scrupuleusement les orientations du régulateur. Enfin, il convient de rappeler que l'entreprise publique, concessionnaire, n'a pas de droit de regard sur les investissements des autorités concédantes.

La Cour estime par ailleurs que l'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage sur le réseau - ERDF et les autorités concédantes - a des conséquences en termes de coût. La mise en œuvre des conférences départementales semble apporter une première réponse à cette question.

En la matière, ERDF rappelle sa volonté de voir ces instances prospérer, à la condition qu'une cohérence d'ensemble soit assurée. Elle y a participé de la manière la plus constructive possible, en privilégiant l'intérêt général. Elle propose la mise en œuvre d'un retour d'expérience partagé avec les autorités organisatrices de la distribution d'électricité, dans le cours de l'année 2013, qui permettra de s'assurer de la cohérence des programmes d'investissements prévisionnels avec le niveau de tarif, la nécessaire vision de long terme du développement des réseaux ou encore l'articulation avec les différents schémas de planification des énergies renouvelables.

Dans un contexte de ressources rares, la Cour expose que le modèle actuel pourrait évoluer vers la fin du partage de la maîtrise d'ouvrage, afin d'optimiser les investissements. Une partie des investissements serait alors réservée aux zones rurales. Une autre solution serait d'accroître la décentralisation, la Cour estimant toutefois qu'elle comporte un risque élevé de moindre optimisation du réseau, et donc de hausse des coûts qui pèseraient, in fine, sur les consommateurs. L'entreprise publique prend bonne note de ces observations.

A.5 / Les ressources financières de l'activité de distribution et de ses acteurs

La Cour s'interroge ensuite sur le niveau de financement des autorités concédantes et expose la nécessité de les réguler. A cet égard, elle rappelle que seule ERDF fait l'objet d'un système de bonus/malus par le régulateur, alors qu'un quart des investissements relève d'autres acteurs.

L'entreprise publique partage ce constat factuel et continue de regretter que le régulateur privilégie une régulation inadaptée. La mise en œuvre du TURPE 4 serait l'occasion soit d'y mettre fin, soit de tenir compte de ce risque et de la complexité du système dans la détermination du tarif.

La Cour propose également que les redevances et contributions diverses versées par ERDF aux autorités concédantes soient recentrées sur l'amélioration de la qualité des réseaux de distribution d'électricité eux-mêmes (consolidation des réseaux moyenne tension notamment). Elle recommande ainsi la suppression du financement par ce biais des travaux sur les réseaux d'éclairage public et une évolution de ces versements qui serait plafonnée à celle du tarif.

ERDF prend bonne note de ces observations. L'entreprise publique s'engage à discuter au plus tôt avec les autorités concédantes et leur fédération des divers financements versés aux autorités concédantes et de la rénovation des contrats de concessions.

Concernant la maîtrise des dépenses de personnel, l'entreprise rappelle qu'elle s'est engagée dans des efforts de productivité durant la période du TURPE 3 et qu'elle les poursuivra dans le cadre du TURPE 4, dans la mesure où le niveau attendu par le régulateur ne portera pas atteinte

à la qualité du service public. La Cour suggère que cette démarche pourrait être approfondie par l'ouverture d'une négociation sur le temps de travail. ERDF a conduit durant l'année 2012 des négociations locales qui ont abouti, fin 2012, à de nouveaux accords sur le temps de travail dans les unités d'ERDF.

L'entreprise publique demande d'ailleurs au régulateur le bénéfice de la conservation des gains de charges d'exploitation maîtrisables, comme c'est le cas pour la distribution gazière. Quant aux avantages sociaux, les éléments essentiels auxquels la Cour fait référence relèvent de l'ensemble des industries électriques et gazières, et non d'une seule entreprise publique, ERDF.

La Cour expose par ailleurs que « l'emprunt est une des solutions possibles pour faire face aux besoins d'investissements d'ERDF, à condition que la rentabilité attendue de ces investissements soit suffisante ». A cet égard, ERDF ne peut que regretter le caractère non incitatif d'une rémunération du capital la plus faible d'Europe après la Belgique, alors même que les conditions de risque sont similaires, voire le plus souvent supérieures en France. La récente décision d'annulation rétroactive du TURPE 3 par le Conseil d'État, faisant suite à un recours du SIPPEREC, ne peut que renforcer l'inquiétude de tous les acteurs, industriels, collectivités, distributeurs, au moment où un niveau élevé d'investissement est nécessaire, comme le souligne la Cour. La politique publique envisagée de transition énergétique ne peut que renforcer ce constat.

A.6 / Le recensement des actifs concédés au périmètre de la concession

Après avoir rappelé la fiabilité du recensement des actifs au niveau national, la Cour propose la définition, concertée entre l'entreprise publique et les autorités concédantes, d'un seuil de suivi technique des actifs au périmètre des concessions.

ERDF est tout à fait disposée à étudier plus avant cette proposition, qui semble à la fois pragmatique et d'un coût modéré. Elle rappelle, de plus, que la généralisation du système de comptage Linky sera de nature à permettre une évolution dans le mode de gestion des dispositifs de comptage garantissant, à terme, un recensement et une valorisation précise à l'échelle concessive.

Enfin, concernant les différentes recommandations exposées par la Cour, l'entreprise publique participera de la manière la plus active possible à leur mise en œuvre. Elle accueillerait ainsi très favorablement l'ouverture de discussions avec l'État sur un nouveau contrat de service public. Elle est également disposée à discuter de l'orientation prioritaire des programmations locales d'investissements, de la réorganisation des financements à destination des autorités organisatrices au profit de l'amélioration de la qualité ou de la refonte des cahiers des charges de

concessions. L'entreprise est par ailleurs prête à participer à la réflexion de plus long terme sur l'évolution du modèle de la distribution dont la nécessité est soulignée par la Cour, dans une perspective d'intérêt général et de tarif maîtrisé pour les particuliers et les professionnels.

B / Précisions

Si la Cour souligne que l'activité de transport s'exerce sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie, il conviendrait de rappeler qu'il en est de même pour la distribution indique le rapport.

La Cour expose que « l'analyse de nombreuses concessions a permis de vérifier qu'ERDF produit généralement l'ensemble des éléments requis » . La formule est ambiguë. En effet, il ressort de l'ensemble des rapports des chambres régionales adressés au Président d'ERDF, que l'entreprise publique respecte totalement ses obligations d'information telles qu'elles ressortent des textes. Il conviendrait donc de retirer le terme de « généralement ».

Concernant les clients mal alimentés, la Cour expose que « les paramètres ont été modifiés par ERDF », pouvant laisser croire qu'il s'agit d'un choix unilatéral de l'entreprise publique. Ce n'est pas le cas : ERDF rappelle en effet que sa modélisation s'appuie sur une méthode présentée à l'annexe 1 de l'arrêté du 24 décembre 2007. De plus, les paramètres de cette modélisation ont connu un ajustement au courant de l'année 2010 visant à mettre à jour les données devenues obsolètes (ex. les statistiques de températures froides de référence de la période 1960-1989 remplacées par de nouvelles statistiques portant sur la période 1980-2009).

Quant au fait que « malgré les demandes de nombreuses autorités concédantes, le principal concessionnaire a refusé de préciser le nombres de clients [considérés] comme mal alimentés en l'absence de modification de critère », l'entreprise publique s'interroge sur l'intérêt qu'il y aurait à présenter, pour un coût notable pesant in fine sur le consommateur, des éléments qui seraient obsolètes en raison des modifications réglementaires intervenues et de l'actualisation des données.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE

EDF estime que la Cour des Comptes fait une présentation claire et objective de l'organisation de la distribution en France, de ses spécificités réglementaires, de sa complexité et de sa fragilité, de ses performances et de ses enjeux. Le rapport aborde et clarifie des sujets complexes comme les financements versés aux autorités concédantes ou les provisions pour renouvellement constituées par ERDF.

La Cour développe longuement la question des investissements, et celle, corrélative, de la qualité de la fourniture d'électricité. Elle souligne que la récente dégradation de la qualité de fourniture est à relativiser au regard des performances passées et de celle des pays européens comparables. Elle rappelle utilement le principe de responsabilité : si le concessionnaire a en charge de garantir la qualité, il doit alors être en mesure d'orienter tous les investissements qui y contribuent. Enfin, la Cour considère que la fixation d'objectif locaux en la matière est antinomique avec l'organisation même du réseau, par nature non sécable par concession. Sur ce point, si certains renouvellements ou avenants de contrats de concessions ont pu inclure des objectifs spécifiques et des engagements financiers corrélatifs, ceux-ci restent néanmoins limités à la période tarifaire, c'est-à-dire l'échéance pour laquelle le tarif d'acheminement est fixé (actuellement 4 ans), et ajustés aux ressources accordées à ERDF dans le cadre de ce tarif.

Le rapport dresse un panorama, non évaluatif, des besoins croissants d'investissement, en soulignant l'amélioration de la qualité et le développement des réseaux intelligents. Il souligne le besoin de coordonner l'ensemble des investissements, ceux décidés par les autorités concédantes et ceux décidés par le concessionnaire. EDF considère comme la Cour que les financements accordés aux autorités concédantes représentent des montants importants dont il est nécessaire d'organiser la régulation en cohérence avec celle des investissements d'ERDF.

Dans ses recommandations, la Cour décrit un dispositif par lequel les investissements de distribution résulteraient d'une consolidation de programmes locaux. C'est une orientation propre à favoriser la coordination des investissements entre ERDF et les autorités concédantes vers les enjeux prioritaires en termes de qualité. Là encore, une régulation d'ensemble est nécessaire, car un processus strictement additif conduirait probablement à des dépenses globales en expansion vers des niveaux qui excéderaient ce que la collectivité nationale est disposée à consacrer à la qualité de l'électricité. A cet égard, la maîtrise des investissements est la clé de voute de la maîtrise des tarifs.

La Cour suggère, sans le reprendre en recommandation, que la Commission de Régulation de l'Energie puisse porter cette responsabilité de cadrage d'ensemble des investissements, en validant les programmes d'ERDF. EDF estime qu'il n'est pas nécessaire de transférer cette mission à la Commission. Le mécanisme actuel de fixation du tarif d'acheminement intègre les investissements d'ERDF et comporte un mécanisme de régulation incitative qui le conduit à optimiser les effets de ses investissements sur la qualité. La prise en compte plus précise des particularités locales est également en cours, avec la mise en place des conférences départementales instituées par la loi NOME.

Le rapport regrette que ne soit plus en vigueur depuis 2008 le Contrat de Service Public, liant l'État et EDF sur le niveau des performances en matière de qualité de service, d'environnement et de gestion des événements exceptionnels. Il en propose le renouvellement. EDF y est favorable.

La Cour s'interroge sur la politique de dividendes mise en œuvre depuis 2008, date de la mise en place d'ERDF comme filiale à 100 % d'EDF. Elle suggère que pourrait s'y trouver un levier de financement des investissements du distributeur. Cet avis s'appuie sur l'examen (et une extrapolation) du taux de dividende. EDF souligne que les montants en cause restent modérés au regard des investissements de cette période et plus généralement de l'activité d'ERDF. Pour EDF la question de fond est celle de la rentabilité normative d'une société régulée dans le domaine de la distribution c'est-à-dire du niveau de résultat et de dividendes attendu au regard des actifs et des capitaux engagés.

Le rapport suggère qu'ERDF pourrait financer ses investissements par un recours à l'endettement. EDF considère à cet égard que les investissements de maintenance et de renouvellement, qui ont un caractère récurrent, doivent être en général autofinancés. S'agissant en revanche des investissements de développement de l'activité (comme par exemple Linky), le recours à l'emprunt peut être envisagé comme moyen de financement.

EDF fait également remarquer qu'ERDF, n'étant pas propriétaire des actifs concédés, dépend du TURPE pour financer ses investissements, le TURPE étant lui-même contraint par la trajectoire générale des tarifs de l'électricité. Dans ces conditions, ERDF ne peut prendre le risque de financer par la dette des travaux portant sur des actifs ne lui appartenant pas, alors que l'évolution du tarif ne lui assure pas de pouvoir rembourser cette dette.

A cet égard, EDF attire l'attention de la Cour sur la nécessité d'assurer la stabilité du cadre régulatoire lors de la définition du prochain tarif d'acheminement. Le récent succès du recours du SIPPEREC contre le mode de calcul et donc le niveau du TURPE démontre l'importance du risque régulatoire qui pèse sur ERDF.

La Cour formule en conclusion des recommandations qui visent à améliorer et préciser le fonctionnement de la distribution et ainsi mieux

répondre aux enjeux actuels, ayant rappelé par ailleurs que le monopole légal dont ERDF a la charge est une source d'efficacité opérationnelle et économique. La Cour évoque cependant l'éventualité de la fin du monopole accordé à ERDF. EDF rappelle que le régime juridique fiscal actuel ne prévoit pas cette possibilité et souligne qu'un tel scénario constituerait une réelle rupture amenant à revoir de nombreuses dispositions contractuelles, notamment les clauses indemnitaires.

Pour autant les interrogations de la Cour relatives au modèle économique de la distribution d'électricité apparaissent fondées et EDF est prêt à participer à une réflexion permettant de sécuriser et d'optimiser les moyens nécessaires au renouvellement et à la modernisation des réseaux de distribution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES (FNCCR)

Le rapport de la Cour des comptes sur les concessions de distribution d'électricité appelle de la part de la FNCCR une réponse concernant les autorités organisatrices de la distribution d'électricité, le cadre général du monopole légal et de la péréquation, la maîtrise d'ouvrage des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité et leur financement.

I – Une évolution des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité qui témoigne d'une réelle démarche de rationalisation

La FNCCR estime qu'il convient d'avoir à l'esprit que si on dénombrait, fin 2011, sur la zone desservie par ERDF, 736 contrats de concession, le regroupement des autorités concédantes était toutefois déjà bien avancé puisque 55 autorités organisatrices de Métropole et des trois DOM (Guadeloupe, Martinique et Réunion) prenaient à la même date la forme de syndicats d'énergie intercommunaux ou mixtes regroupant la totalité des communes desservies par ERDF ou ERDF-SEI dans leurs départements respectifs. Sur les autres territoires départementaux, une trentaine de syndicats regroupent la quasi-totalité des communes à l'exception d'une ou de quelques villes. Par ailleurs, conformément à ce que prévoit le droit en vigueur, sont à la maille requise par le législateur les deux grands syndicats d'énergie de la région parisienne, à savoir, le SIPPEREC et le SIGEIF, qui dépassent tous deux le seuil d'un million d'habitants.

La FNCCR estime qu'une telle situation atteste de l'importance des progrès réalisés dans le domaine du regroupement des autorités organisatrices de la distribution d'électricité. La mise en œuvre du dispositif de l'article 33 de la loi 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a permis une augmentation de la taille moyenne des concessions desservies par ERDF et EDF et donc une diminution spectaculaire de leur nombre. En particulier, le syndicat d'énergie audois créé en 2010 s'est substitué à 405 communes. Et sur ce même territoire de l'Aude, le regroupement s'est poursuivi en 2012, au travers des délibérations d'adhésion à cette structure de la part notamment de Narbonne, Port La Nouvelle, Leucate. Ce processus se poursuit actuellement sur d'autres territoires départementaux, tels que ceux du Gard et de l'Hérault.

Il est aussi essentiel de noter que plusieurs grandes villes ont adhéré, dans le cadre du processus du regroupement de la compétence d'autorité organisatrice du service public de distribution d'électricité, à des syndicats départementaux d'énergie (Angers au Syndicat de Maine-et-Loire, Valence au Syndicat de la Drôme, Saint-Etienne au Syndicat de la Loire, Pau, Larens, Bayonne et Hendaye au Syndicat des Pyrénées Atlantiques, Quimper au Syndicat du Finistère, Rennes au Syndicat d'Ille-et-Vilaine…) venant

s'ajouter aux très nombreux grandes villes et chefs-lieux de départements qui adhèrent, parfois depuis des décennies, à un syndicat départemental d'énergies (Reims, Caen, Nevers, Mont-de-Marsan, Vannes, La Roche-sur-Yon, Angoulême, Troyes, Lons-le Saunier, Montauban, Périgueux, Guéret, Auch, Charleville Mézières, Bourg en Bresse, Annecy, Bourges, etc…).

II – Cadre général du monopole légal et de la péréquation tarifaire et financière

La Cour des comptes indique que « le maintien du monopole légal d'ERDF, dans sa zone de desserte, sur la distribution de l'électricité a été voulu en raison des avantages qu'il présente : une exploitation unifiée du réseau assurant une optimisation des coûts et, surtout, une péréquation tarifaire permettant à tous les consommateurs de bénéficier du même tarif d'acheminement sur l'ensemble du territoire ». Elle indique a contrario que « la fin du monopole légal accordé à ERDF obligerait à repenser l'économie générale du système de distribution de l'électricité fondé, aujourd'hui, sur un principe de solidarité et de péréquation, avec la fixation d'un tarif d'accès au réseau unique pour tous les usagers » et que, « poussé jusqu'à son terme » l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales en matière de distribution d'électricité impliquerait d'aligner le régime atypique des concessions de distribution d'électricité sur le droit commun des concessions de service public, en particulier pour ce qui concerne la possibilité de mettre en concurrence les concessions et de mettre fin au tarif unique sur tout le territoire national […] la solidarité territoriale que permet la péréquation tarifaire serait donc abandonnée ».

La FNCCR, qui n'a cessé et continue de défendre avec vigueur le modèle de la solidarité territoriale en matière de distribution publique d'électricité, et qui s'est prononcé récemment en faveur du maintien des droits exclusifs dont bénéficient ERDF et les entreprises locales de distribution, considère toutefois que le rapport fait ici une présentation beaucoup trop schématique et d'ailleurs partiellement inexacte de la question de la raison d'être du monopole légal attribué à l'opérateur de la distribution et des conséquences de la suppression éventuelle de ce monopole, et plus globalement du scénario du renforcement du rôle des collectivités locales dans ce domaine.

En laissant accroire que la suppression du monopole légal mettrait fin ipso facto aux mécanismes de péréquation et de solidarité territoriale, le rapport est entaché d'une double inexactitude. Tout d'abord, les mécanismes de péréquation financière ont été institués dans le domaine de la distribution d'électricité bien avant l'instauration du régime de monopole légal, donc à une époque à laquelle coexistaient encore d'importants opérateurs privés de distribution d'électricité : ainsi que le rappelle le rapport, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) a été créé par la loi de finances pour 1937, alors que la loi de nationalisation instituant le monopole date du 8 avril 1946. Par ailleurs, le rapport rappelle également que 5 % de

la distribution d'électricité demeurent réalisés en France, non par ERDF, mais par des entreprises locales de distribution, qui appliquent le même tarif qu'ERDF (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité) mais bénéficient d'un dispositif de péréquation des charges de fonctionnement : le fonds de péréquation de l'électricité (FPE). Il n'est donc pas exact de laisser supposer que la fin du monopole remettrait obligatoirement en cause la solidarité territoriale : celle-ci pourrait continuer à reposer sur les dispositifs du FACE et du FPE (dont le périmètre serait évidemment élargi), voire sur le maintien d'un tarif national unique, la sélection de l'opérateur par les autorités organisatrices pouvant reposer sur des critères de performance, d'allocation de moyens humains et matériels, voire de minimisation du besoin de financement externe (pour les concessions structurellement déficitaires) ou de maximisation de la capacité de financement (pour les concessions excédentaires).

Il est vrai en revanche que le monopole légal devrait permettre d'organiser la solidarité territoriale sur le périmètre de l'opérateur bénéficiaire de ce droit exclusif avec une simplicité de procédures et une économie de moyens qui devraient en faire un outil de péréquation performant, à condition toutefois que la péréquation des ressources tarifaires soit accompagnée d'une qualité comparable (ou située dans une fourchette de variation acceptable) de l'électricité distribuée sur l'ensemble des territoires desservis. De trop grands écarts territoriaux dans le rapport qualité/prix de l'électricité distribuée sont en effet de nature à disqualifier l'intérêt de la péréquation tarifaire. Or de ce point de vue, comme le souligne le rapport, en 2011 la qualité de l'électricité distribuée, mesurée par le temps de coupure hors évènements exceptionnels, était très loin de l'homogénéité puisque le temps de coupure allait de 20 minutes à Paris à 195 minutes dans le Morbihan – cet écart inacceptable étant encore aggravé en prenant en compte les évènements dits « exceptionnels » : dans son cadre actuel, le modèle du monopole légal national n'apporte malheureusement pas la démonstration irréfragable de sa capacité à garantir la qualité de l'électricité pour tous, et des améliorations doivent impérativement lui être apportées.

En d'autres termes, l'ensemble de ces éléments doivent conduire, selon la FNCCR, à une approche beaucoup moins binaire que celle proposée par le rapport qui semble militer en faveur d'un arbitrage entre des scénarii extrêmes. En réalité, le maintien du monopole d'ERDF sera de nature à garantir une bonne desserte électrique du territoire français à condition que ce droit exclusif - exorbitant du droit commun - soit équilibré et encadré par une régulation efficace, tant au niveau national qu'au niveau local, de façon à éviter de laisser s'installer durablement une fracture électrique territoriale.

Le renforcement des outils à la disposition des autorités organisatrices pour l'exercice de cette mission de régulation locale a dès lors toute sa place dans cette approche : pénalités financières pour non

qualité, travaux en régie aux frais et risques du concessionnaire défaillant après mise en demeure de celui-ci, notamment, sont des éléments traditionnels de régulation des contrats publics que le législateur et le pouvoir réglementaire pourraient formellement consentir aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité sans pour autant mettre en péril -bien au contraire - l'aménagement énergétique de nos territoires.

La FNCCR estime également nécessaire de corriger sur ce point l'affirmation sans nuance selon laquelle « avec des moyens fixés au niveau national, leur allocation par le concessionnaire est un jeu à somme nulle : tout ce qui est investi sur le réseau d'une concession ne le sera pas sur une autre. Dès lors que des arbitrages doivent être effectués par le concessionnaire, il est impossible de laisser chaque autorité concédante fixer au concessionnaire des objectifs contraignants en matière de qualité ». Cette présentation méconnait tout d'abord le fait que, conformément au droit des concessions, les objectifs contractuels sont négociés entre les deux parties : ERDF ne sera donc engagé que par des objectifs qu'il aura validés, toute exigence supplémentaire imposée le cas échéant par le concédant emportant pour celui-ci l'obligation d'en prendre en charge le financement, ce qui constitue un ticket modérateur particulièrement efficace. Par ailleurs, les contraintes propres aux différents territoires sont si différentes (relief, prépondérance de la ruralité ou des villes, climat…) qu'un même niveau de qualité requiert d'évidence, selon les territoires, des niveaux très différents de ressources allouées. Si l'on y ajoute les conséquences de certains choix historiques passés (sous-investissement dans certains territoires, surinvestissement dans d'autres), imposant des logiques de rattrapage pour rétablir une certaine équité territoriale, on voit qu'il y a actuellement une vraie place pour une politique d'engagements contractuels en matière d'investissement différenciés selon les concessions.

III – La transmission à l'autorité organisatrice dans le cadre de sa mission de contrôle des données relatives à la concession

La FNCCR considère que l'existence du monopole légal reconnu à ERDF ne saurait justifier la non transmission par cette dernière des informations tant financières que patrimoniales demandées par les autorités organisatrices dans le cadre de l'exercice par leurs agents habilités en charge du contrôle. Sur le plan patrimonial, la FNCCR ne peut que se féliciter de la décision d'assemblée du Conseil d'État en date du 21 décembre 2012 que, sur la base du droit en vigueur, le concessionnaire est tenu de communiquer à la demande de l'autorité concédante, « toutes informations utiles, notamment un inventaire précis des ouvrages de la concession ainsi que leur qualification (biens de retour, biens de reprise), avec la détermination de leur valeur brute, de leur valeur nette comptable et de leur valeur de remplacement ». De même, à travers l'annulation récente du tarif d'utilisation des réseaux public d'électricité pour la période tarifaire 2009-2012 (dite TURPE 3) par le Conseil d'État dans son arrêt du

28 novembre 2012, il apparaît clairement la « nécessité de prendre en considération les comptes spécifiques de concession qui correspondent aux droits du concédant de récupérer gratuitement les biens de la concession en fin de contrat […] ainsi que les provisions pour renouvellement des immobilisations » pour la fixation du tarif précité à travers la détermination du coût moyen pondéré du capital d'ERDF. Une telle obligation atteste du bien-fondé d'une plus grande transparence des données comptables à l'échelle de chaque concession comme le demandent les AODE.

IV - La maîtrise d'ouvrage des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité

La FNCCR estime tout d'abord nécessaire de dissiper à ce stade une ambiguïté sur le sens du mot de « concession », susceptible de revêtir plusieurs significations, ainsi que cela résulte, mais implicitement seulement, du rapport de la Cour des comptes : s'il est vrai que, au sens « étroit » de la jurisprudence administrative française, une « concession de service public est un contrat par lequel une personne publique confie à un tiers public ou privé la gestion opérationnelle d'un service public pour une durée déterminée », le concessionnaire prenant en charge « l'ensemble des investissements », ce lien entre la concession et la dévolution contractuelle des investissements au concessionnaire disparaît en revanche totalement dans le cadre de la définition des concessions telle qu'elle résulte des directives de l'Union européenne.

Ainsi, l'article 1er de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services indique que « la « concession de services» est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix » : l'analogie avec les marchés publics de service démontre d'évidence qu'un contrat de concession peut avoir un objet excluant la réalisation d'investissements par le concessionnaire (la maîtrise d'ouvrage étant dans ce cas dévolue au concédant). Et la proposition de directive sur l'attribution des contrats de concession, actuellement en cours de discussion, reprend abondamment cette approche générale de la notion de concession, qui doit être entendue comme un synonyme de la notion française de « délégation de service public ». Tel est aussi le sens qu'il convient de donner au mot « concession » lorsque le rapport de la Cour des comptes l'utilise pour évoquer les « concessions de distribution d'eau potable conclues par les communes, où le prix à payer par l'usager est variable d'une concession à l'autre », dans la mesure où chacun sait que la concession au sens strict est quasiment absente dans le domaine de la distribution d'eau potable, qui ne connait, à quelques très rares exceptions près, que des contrats d'affermage, c'est-à-dire des « concessions de service ».

Dès lors, la FNCCR regrette que le rapport n'ait pas pris la précaution de signaler cette amphibologie, au risque de laisser accroire à la première lecture que la dévolution de la maîtrise d'ouvrage des travaux au « concessionnaire » de la distribution d'électricité serait la norme, alors qu'en réalité les concessions de distribution d'électricité sont des délégations de service public à caractère mixte autorisant, sans aucune restriction juridique, l'attribution de la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'autorité concédante, et dans lesquelles il est loisible aux parties cocontractantes de s'entendre sur la répartition de la maîtrise d'ouvrage (et le régime subséquent de redevances de concession) de leur souhait (ce qui explique la variété des situations locales).

En ce qui concerne les investissements réalisés par les autorités concédantes, il convient en effet de rappeler que ces collectivités se sont très tôt impliquées dans le développement des réseaux de distribution publique d'électricité, qu'il s'agisse des travaux d'extension de réseaux ou des renforcements en assurant elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage de ces travaux, notamment en milieu rural. Aussi, n'est-il pas étonnant qu'au travers des dispositions des cahiers des charges-types de concession, notamment celui de 1928, approuvés par décret en Conseil d'État, les autorités concédantes se soient vues confirmées dans le droit de « construire elles-mêmes les ouvrages de distribution et (de) les remettre au concessionnaire pour exploitation » (art. 5 du cahier des charges-type, 1928). Par la suite, le législateur a estimé nécessaire de renforcer ces pratiques contractuelles en leur donnant une base légale. C'est ainsi que la loi de finances pour 1937, disposait à son article 36 en des termes clairs que « Les concessionnaires des distributions publiques d'énergie électrique sont tenus, sous peine de déchéance, d'exploiter aux conditions des cahiers des charges de leur concession et d'incorporer au réseau concédé toutes canalisations ou tous ouvrages accessoires situés à l'intérieur du territoire concédé et établis sur l'initiative et en totalité ou en partie aux frais de l'autorité concédante, en vue d'étendre la distribution de l'énergie à de nouveaux abonnés ». A travers ces termes, on perçoit que le législateur avait voulu, dès cette période, donner un ancrage fort à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les autorités concédantes, lequel ne s'est jamais démenti au fil des ans. La loi de nationalisation du 8 avril 1946, à l'alinéa 4 de son article 36, précisera à son tour que « Les collectivités locales concédantes conservent la faculté de faire exécuter en tout ou partie à leur charge, les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution ». Ces principes seront constamment réaffirmés à partir de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et des autres textes législatifs qui sont venus modifier la loi précitée.

Les investissements ainsi réalisés par les concédants ont permis d'assurer un niveau minimal de renouvellement et de modernisation des réseaux de distribution d'électricité au moment (entre la fin des années

quatre-vingt-dix et la fin des années deux mille) où EDF réduisait drastiquement son propre effort. Si la part de responsabilité de la partie des réseaux en basse tension dans les incidents a pu diminuer aujourd'hui de façon très sensible, c'est bien grâce à cette politique. Il est probable que si les autorités concédantes avaient disposé de la possibilité contractuelle d'investir également sur la partie en moyenne tension des réseaux de distribution (qui leur appartiennent), elles auraient maintenu sur ces ouvrages un effort d'investissement bien supérieur à celui auquel ont conduit au cours des années quatre-vingt-dix ou deux mille les arbitrages nationaux d'EDF en faveur d'une stratégie financière bien éloignée des besoins des réseaux locaux.

De même, alors qu'ERDF a la responsabilité contractuelle du renouvellement des ouvrages, en zone rurale comme en zone urbaine (ce qu'omet de mentionner le rapport), la carence trop fréquente du concessionnaire dans cette mission a conduit les autorités concédantes à développer avec l'aide du FACE, à partir du milieu des années deux mille, des programmes de sécurisation des réseaux en conducteurs nus - c'est-à-dire les plus anciens - par remplacement de ces conducteurs par des lignes aériennes isolées ou par des lignes souterraines, ce qui a permis de limiter le vieillissement de leurs réseaux.

Dans ces conditions, et à la lumière de ce retour d'expérience sur une décennie, la formulation de la question posée par le rapport de la « régulation » des investissements des régulateurs locaux que sont précisément les autorités organisatrices de la distribution d'électricité est plus que surprenante. A contrario, on ne peut que souscrire à la problématique de la coordination des investissements des concédants et de leurs concessionnaires. Sur ce point, la généralisation des conférences départementales de programmation des investissements constitue selon la FNCCR un objectif majeur. Notre Fédération a d'ailleurs proposé à ERDF de prolonger et compléter cette démarche indispensable par la contractualisation, avec les autorités concédantes, de schémas directeurs pluriannuels qui donneraient de la visibilité sur le moyen terme aux évolutions qu'il est souhaitable d'apporter aux réseaux publics de distribution d'énergie électrique.

V – Le financement des investissements des autorités concédantes

Dans le contexte de crise majeure des finances locales, et d'impossibilité pour un nombre croissant de collectivités et de groupements de collectivités d'accéder au financement bancaire, les griefs qui semblent formulés à l'encontre de certains syndicats d'énergie à raison de leur absence d'endettement (l'absence d'endettement semble dénoncée pour les syndicats notamment du Jura et d'Ille-et-Vilaine) seront probablement incompréhensibles pour la plupart des élus locaux : on ne peut au contraire que se féliciter de la capacité des syndicats d'électricité à préserver, dans un

contexte particulièrement contraint, une réelle capacité d'investissement grâce à l'autofinancement ainsi dégagé.

En ce qui concerne les redevances de concession, la FNCCR estime que l'affirmation selon laquelle « ERDF ne dispose que d'une faible latitude sur le montant des redevances contractuelles » devrait être nuancée par le fait que les formules de calcul de ces redevances ont résulté d'une négociation - souvent longue - entre EDF ou ERDF et la FNCCR et les autorités concédantes et que les redevances subséquentes sont basées sur les investissements réalisés l'année pénultième, ce qui donne de la visibilité sur deux ans. Une vraie question est celle de la prise en considération des variations de ces redevances - résultant de variations des investissements réalisés - en cours de période tarifaire. Sur ce point, la FNCCR soutient la demande présentée par ERDF à la Commission de régulation de l'énergie d'inclure ces redevances dans le périmètre du compte de régularisation des charges et des produits dont est assorti le TURPE, par analogie avec le traitement prévu pour les investissements des concessionnaires, qui figurent, eux, dans ce périmètre.

Enfin, l'arbitrage entre la mutualisation et l'individualisation de la prise en charge des coûts des extensions de réseau, préconisée par le rapport, est d'essence politique. La FNCCR considère, quant à elle, que l'alimentation en électricité répondant à un besoin de première nécessité, il est nécessaire de préserver et même d'étendre la logique actuelle de mutualisation (40 % des coûts des extensions réalisées par ERDF sont couverts par le TURPE), en ayant à l'esprit que ce sont le plus souvent les communes qui acquittent localement la part de ce coût non mutualisée (par application de la loi SRU).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (CRE)

Je souhaite tout d'abord saluer la qualité du travail réalisé par la Cour qui permet de disposer d'une analyse objective de la situation ainsi que de propositions concrètes sur des sujets complexes.

Je tiens également à souligner que la CRE partage pleinement, comme elle l'avait indiqué dans son rapport sur la « qualité de l'électricité » publié fin 2010, le constat de la Cour concernant le besoin de cohérence globale de l'organisation de la distribution publique d'électricité et en particulier concernant les investissements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉLECTRIFICATION DE DORCEAU

Après lecture de votre rapport, je ne souhaite pas apporter de réponse à ce dossier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DU HOULME

Je vous informe que la lecture du rapport de la Cour des comptes n'appelle de ma part aucune remarque particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉLECTRIFICATION RURALE DE LONGNY-AU-PERCHE

Je vous confirme par la présente qu'en ce qui me concerne, ce rapport n'appelle de ma part ni remarque ni observation.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SYNDICAT DÉPARTEMENTAL D'ÉNERGIE 35

Je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE D'ÉNERGIES, D'ÉQUIPEMENTS ET DE E-COMMUNICATION DU JURA (SIDEC)

Aspects formels des délais de réponse :

En premier lieu, du point de vue formel, étant donné l'importance, la complexité et la portée des analyses présentées dans le document précité de la Cour des Comptes, il a été difficile pour les collectivités concernées et sollicitées par la Cour des comptes d'instruire complètement et précisément notre réponse dans le délai imparti entre le 12 décembre 2012 et le 9 janvier 2013, incluant de plus la période de fin d'année toujours difficile à gérer pour les activités professionnelles.

Il aurait été raisonnable et utile de pouvoir bénéficier d'une délai d'au moins 2 semaines de plus, permettant en particulier de plus précisément pouvoir intégrer dans nos éléments de réponses la prise en compte des 4 arrêts du Conseil d'État parus en fin d'année 2012, et qui ont une portée importante concernant la distribution d'électricité, et donc le rapport de la Cour des Comptes sur ce sujet.

Ce délai complémentaire d'analyse aurait été très utile pour que le SIDEC, comme sans doute les autres organismes concernés et sollicités par votre rapport, pour contribuer plus précisément à l'ambition que nous partageons totalement avec la Cour des Comptes, d'élaboration d'une analyse complète, objective et constructive de la distribution d'électricité en France.

Premiers éléments de réponse du SIDEC :

1 - Eléments concernant explicitement le SIDEC

Le SIDEC est explicitement cité sur le sujet « situation financière ».

La Cour émet un avis assez général et peu précis sur la gestion financière de certains syndicats, considérant que celle-ci ferait apparaitre une situation trop favorable et donc pouvant laisser accroire que les moyens financiers de certains syndicats pourraient être plus mobilisés pour les investissements pour les réseaux de distribution.

Le SIDEC ne partage pas cette appréciation.

Les excédents financiers que les comptes annuels du SIDEC font apparaitre correspondent à environ un tiers du budget annuel des investissements de notre syndicat pour les réseaux d'électricité (3 M€ pour environ 9 M€ de travaux annuels).

Cette structuration des comptes et budgets du SIDEC correspond à un choix politique des élus du Jura, qui ont constitué progressivement en 20 ans environ, une "réserve d'investissement", sorte de provision de sécurité, permettant de manière récurrente de pouvoir faire face à des besoins plus

forts d'investissements qui pourraient apparaitre certaines années, en limitant la nécessité de recourir à l'emprunt.

Ce choix politique et stratégique s'est révélé utile et judicieux par exemple pour les années 2010 et 2011, pour lesquelles sont apparus des demandes des collectivités et besoins importants de travaux pour les réseaux d'électricité, et qui ont pu être financés en utilisant en partie cette réserve budgétaire, et en pouvant ainsi limiter le recours à des emprunts, dont il n'était pas certain à l'époque de pouvoir obtenir des taux d'intérêts acceptables, voire même de pouvoir contracter des emprunts, tenant compte de la crise économique et financière en cours depuis quelques années.

Le maintien de cette réserve d'investissements à hauteur d'environ un tiers des investissements moyens du SIDEC pour les réseaux d'électricité semble aujourd'hui encore plus utile et judicieuse, étant donné les incertitudes existantes :

- sur les conditions et possibilités de recours à l'emprunt

- sur les évolutions ou réflexions d'évolution concernant le FACE, les redevances de concessions, la TCFE, et de manière générale sur les recettes sur lesquelles les syndicats comme le SIDEC peuvent compter pour faire face aux besoins importants d'investissements sur les réseaux de distribution d'électricité

- sur les conditions dans lesquelles le SIDEC pourra conclure les comptes avec ERDF à l'occasion de la fin dans 9 ans de l'actuel contrat de concession, dans un contexte réglementaire et contractuel, souligné par la Cour à plusieurs endroits de son rapport, rendant difficile la négociation avec ERDF, ne serait-ce qu'au vu du manque de nombreux éléments précis qui devraient être fournis par ERDF à l'appui du CRAC et à l'échelle du territoire de la concession, et de la difficulté de faire valoir pour nos syndicats les exigences que nos collectivités sont pourtant en droit et même en devoir d'avoir dans le cadre du Droit public et en particulier des délégations de service public.

Par ailleurs, au-delà de la question du budget d'investissement, pour laquelle cette stratégie de provision est utile et prudente, il est à noter que la situation financière globale du SIDEC investissement et fonctionnement globalisés, fait apparaitre des marges de manœuvre limitées (CAF nette actuelle 2012 faible et sans doute pour les années à venir), tenant compte de nombreux projets et activités dans lesquels notre syndicat a dû investir (SIG, renforcement important du contrôle de concession ERDF, moyens de contrôle et suivi des projets et travaux d'ERDF, actions pour les énergies, aménagement numérique …) pour différentes raisons :

- dégradation du contexte national de maîtrise de la gestion de la distribution de l'électricité, notamment du fait de décisions à l'échelle nationale ne tenant pas suffisamment compte de la connaissance et de

l'expérience des syndicats et collectivités territoriales, et également du fait de l'évolution des sociétés ERDF et EDF, dans une logique croissante de sociétés commerciales, de plus en plus difficile à concilier avec la notion de service public, comme mis en exergue par le livre blanc de la FNCCR en fin 2011.

- par la difficulté voire l'impossibilité de partager des projets et moyens avec ERDF, obligeant les syndicats à développer leurs propres moyens (SIG, outil GDO d'appréciation des réseaux en contraintes …).

- par la nécessité de prendre en charge en totalité par le SIDEC les travaux de renforcement des réseaux électriques, en réponse à la remarque faite par la Chambre régionale des comptes de Franche Comté.

- par la nécessité pour les syndicats d'énergies comme le SIDEC de s'impliquer et inciter les collectivités à s'impliquer dans les actions pour les énergies, qui sont de plus en plus présentées comme un enjeu à l'échelle nationale et locale, et pour lesquelles nos syndicats représentent des structures à échelle et compétences mutualisées adéquates.

En prenant du recul et en tenant compte des éléments qui suivent liés à l'analyse globale de l'organisation de la distribution de l'électricité, il est étonnant que la Cour mette en exergue d'apparentes facilités de financement des autorités organisatrices insuffisamment utilisées, alors que la Cour ne relève pas l'incongruité du placement des environs 3,5 Md€ de trésorerie excédentaire d'ERDF, soit l'équivalent d'une année d'investissement d'ERDF, dans les comptes de sa maison mère EDF. De plus dans un contexte dans lequel la plus grande prudence des autorités organisatrices est justifiée, tant celles-ci maitrisent peu les évolutions des équilibres économiques qui leur seront imposées à l'échelle nationale par le pilotage de l'État et surtout du groupe EDF, dont il sera détaillé ci-après les facilités et nombreuses possibilités de variables d'ajustement et de choix sécurisés, rendant à contrario peu recevables et acceptables la nécessité de prudence affichée par ERDF et EDF, et en particulier l'immobilisation de la trésorerie excédentaire précitée.

2 - Eléments de réponse du SIDEC sur des points généraux

Malgré les conditions difficiles de travail, conséquences des délais insuffisants laissés par la Cour des Comptes aux syndicats et collectivités ou organismes concernés, au vu de l'importance des questions et de la complexité des éléments d'analyse, les éléments qui suivent ont été en grande partie élaborée dans le cadre d'une collaboration minimum qui a pu être organisée en urgence entre certains syndicats, en particulier sur la base d'un important travail d'analyse mené par le SIPPEREC.

2.1 Conséquences des 3 derniers arrêts du Conseil d'État de fin 2012 pour l'appréciation de la distribution d'électricité en France

Il n'apparaît pas dans le rapport de la Cour des comptes, la prise en compte des 4 derniers arrêts du Conseil d'État qui concernent directement la distribution d'électricité :

- CE, 22 octobre 2012, SIPPEREC, Requête n° 332641,

- CE, 28 novembre 2012, Direct Energie et autres, CE 28 novembre 2012, requête n° 330548, 332639 et 332643,

- CE, 21 décembre 2012, Commune de Douai, requête n° 342788.

Bien qu'imaginant et comprenant les contraintes de planning de publication que la Cour veut sans doute respecter pour son rapport annuel, il n'est pas concevable que la Cour des Comptes et les collectivités concernées par le rapport ne se donnent pas le temps de prendre en compte les conséquences importantes de ces 3 arrêts. Il nous semble donc absolument nécessaire que la formulation du rapport que la Cour des comptes propose aux collectivités concernées puisse être complétée pour prendre en compte ces arrêts.

En première analyse rapide, la décision du Conseil d'État d'annulation de la décision ministérielle du 5 juin 2009 pour la période 2009-2013 (TURPE 3) a en particulier des conséquences importantes.

Le Conseil d'État a en effet fait application des principes de transparence et d'équilibre tarifaire pour annuler les tarifs : plus précisément, il a considéré que la méthode retenue par la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) pour calculer le coût moyen pondéré du capital d'ERDF dans le cadre du TURPE est erronée en ce qu'elle ne prend pas en considération les comptes spécifiques des concessions (les droits des concédants de récupérer gratuitement les biens de la concession en fin de contrat), ainsi que les provisions pour renouvellement des immobilisations (lesquelles ont été financées par les usagers).

Autrement dit, le Conseil d'État a considéré que le TURPE 3 a conduit à une sur-rémunération de la société ERDF au regard de ses charges de gestionnaire de réseaux de distribution d'électricité et de sa situation financière, méconnaissant ainsi les principes de transparence et d'équilibre tarifaire.

Le SIDEC constate que le rapport transmis par la Cour met essentiellement en valeur la dimension nationale du TURPE, les principes d'équilibre tarifaire et de transparence n'étant à aucun moment cités dans ce rapport, alors qu'ils sont inscrits dans la loi. Ces principes sont pourtant essentiels : le Conseil d'État vient ainsi de rappeler dans sa décision précitée du 28 novembre 2012 qu'à défaut d'être calculés en tenant compte de la réalité des charges liées aux concessions et de la situation financière de la société ERDF, le TURPE 3 est entaché d'illégalité.

Cette décision du Conseil d'État illustre également la nécessité d'une plus grande exigence de la CRE à l'encontre d'ERDF vis-à-vis des éléments à prendre en compte au niveau des contrats de concession pour le calcul du TURPE, et donc de la difficulté d'appréciation pour répondre à la question posée par la Cour, concernant les évolutions possibles et à envisager pour la gouvernance du pilotage de la gestion des réseaux d'électricité en France. Ces arrêts du Conseil d'État et de nombreux autres éléments qui vont être mis en exergue dans la présente réponse du SIDEC, démontrent en effet les limites actuelles conceptuelles et opérationnelles d'un pilotage national de la distribution électrique, reposant essentiellement sur les méthodes et moyens nationaux du groupe EDF et ERDF, et les moyens de pilotage et de contrôle de la CRE sur les informations nationales émanant d'EDF et d'ERDF (qui, comme la Cour le rappelle, couvrent globalement plus des trois quarts de l'économie de la distribution électrique en France).

2.2 Projet de directive communautaire relative à l'attribution des concessions

Dans son rapport, la Cour des comptes relève « l'incertitude qui pèse sur le maintien à terme du monopole légal d'ERDF », mais sans plus de précision sur ce point effectivement important.

Tenant compte de l'aboutissement imminent du projet de Directive de l'UE relative à l'attribution des contrats de concession, et de la transposition de cette directive qui devrait avoir lieu pour chaque État membre de l'UE avant fin 2014, soit donc avant le renouvellement de la plupart des contrats de concession de distribution d'électricité en France, les enjeux et hypothèses qui peuvent résulter de cette future directive sont des points importants qui mériteraient d'être évoqués dans le rapport de la Cour des comptes.

Les éventuelles obligations de mises en concurrence des concessions de distribution d'électricité résultant de cette future directive aboutiraient à une obligation de refonte de la législation française actuelle, permettant de lever les ambiguïtés existantes depuis les lois de décentralisation, entre les principes qui émanent de celles-ci et la loi de 1946 définissant les activités et le cadre monopolistiques d'EDF (et maintenant ERDF).

2.3 Prise en compte précise des remarques des Chambres régionales des comptes

Comme expliqué par la Cour des comptes, le rapport s'inscrit dans le prolongement des contrôles réalisés par les Chambres régionales des comptes auprès de 38 autorités organisatrices.

Il est étonnant de constater le peu d'éléments repris par la Cour, des rapports des chambres régionales des comptes.

Les chambres régionales des comptes relèvent en particulier d'importantes difficultés en matière de contrôle liées à l'insuffisance des

informations transmises au niveau de chaque concession ce qui ne met pas les autorités concédantes en mesure d'avoir une maitrise de leur contrat (ouvrages non localisés, absence d'information relative aux détails des immobilisations, à l'amortissement des ouvrages concédés, à la gestion des provisions pour renouvellement, imprécision des clés de répartition utilisées par ERDF, globalisation des données, méthode comptable non explicitée, …).

Etant donné l'ambition présentée par la Cour des comptes de réaliser un audit et une analyse prospective et constructive du domaine de la distribution électrique en France, une telle démarche doit fortement tenir compte des observations et remarques manifestées par les 38 autorités organisatrices à l'occasion des contrôles des Chambres régionales des comptes.

Les observations formulées dans le cadre des contrôles opérés par les Chambres régionales des comptes ont d'autant plus de sens lorsqu'elles sont mises en perspective avec la décision précitée du Conseil d'État du 28 novembre 2012 : l'absence de transparence et d'équilibre entre les charges liées aux missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et le niveau du tarif relevée par le Conseil d'État s'agissant de la fixation du TURPE 3 fait nécessairement écho à l'absence de transparence et d'information relative aux concessions constatée par plusieurs Chambres régionales des comptes.

La lecture des rapports des chambres régionales des comptes doit également être faite en regard de la décision précitée du 21 décembre 2012 par laquelle le Conseil d'État a reconnu le droit, pour chaque autorité concédante de la distribution publique d'électricité, de se voir remettre un inventaire des biens de la concession établi par le concessionnaire. Ainsi, par sa jurisprudence récente, le Conseil d'État affiche clairement sa volonté de renforcer la transparence en matière de distribution publique d'électricité, ce qui semble bien répondre aux difficultés relevées dans le cadre des contrôles exercés par les Chambres régionales des comptes auprès de différentes autorités organisatrices de la distribution d'électricité.

2.4 Le modèle de la gouvernance locale du système de distribution d'électricité en France

Concernant l'importante question de la gouvernance du service public de la distribution d'électricité, la Cour des comptes semble manifester une certaine préférence à l'hypothèse d'un renforcement du pilotage national.

Cette position est étonnante dans le cadre actuel de réflexion du renforcement et du développement de la décentralisation, et ne prend pas suffisamment en compte les actions réalisées dans le domaine de la distribution de l'électricité au cours des nombreuses décennies passées grâce aux collectivités locales, et les potentialités et même les nécessités de l'action locale pour permettre la transition énergétique et les économies d'énergies.

Ces aspects ne sont pas en contradiction avec les démarches encore renforcées récemment par la législation, de renforcement du regroupement des autorités organisatrices, à une échelle institutionnelle et historique départementale, qui a démontré et continue à démontrer un bon niveau d'efficience et de niveau de subsidiarité.

2.5 La gestion du service public de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente

Le rapport de la Cour des comptes sur les concessions de distribution d'électricité n'évoque pas l'autre objet de ces contrats de concession qu'est la gestion du service public de la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente (TRV).

La loi du 10 février 2000 a confirmé que la fourniture au tarif réglementé de vente ou au tarif de première nécessité continue de relever de la compétence des communes ou de leurs groupements, et est donc intégrée aux contrats de concessions, aspect se traduisant par la co-signature de ces contrats par EDF et ERDF.

Cette co-signature des concessions par la société EDF, aux côtés de la société ERDF dont EDF est la maison-mère doit être prise en considération pour tirer toutes les conséquences de l'observation de la Cour sur le rôle de l'État, actionnaire principal d'EDF et intéressé à ce titre par les dividendes servis par la société ERDF, filiale à 100 % d'EDF. Il importe en effet de ne pas ignorer la qualité d'EDF de concessionnaire chargé de la fourniture d'électricité.

La recommandation de la Cour de « revoir la position d'EDF et de l'État vis-à-vis des remontées de dividendes d'ERDF, à la lumière des investissements futurs à consentir sur le réseau de distribution d'électricité » est une première étape. Elle devrait être accompagnée de la confirmation de la libre administration des collectivités locales, autorités concédantes, dans la gestion de leurs contrats de concession, afin qu'elles puissent seules, le cas échéant dans le cadre de structures assurant un échange concerté sur la pertinence des investissements, assurer pleinement la direction et le contrôle des contrats de concession. Il s'agit là de l'exercice, par les collectivités, de la liberté contractuelle qui leur est reconnue par la jurisprudence constitutionnelle.

Associer davantage l'État à ces missions des autorités concédantes comme le préconise la Cour, que ce soit pour définir des programmes prioritaires d'investissement ou le modèle de financement du réseau de distribution, ou encore pour conclure un contrat de service public entre l'État et ERDF, aboutirait à une confusion des missions : l'État, qui est le principal actionnaire d'EDF - maison mère de la société ERDF ainsi que concessionnaire chargé de la mission de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente et donc, à ce titre, co-signataire, aux côtés d'ERDF, des concessions de distribution et de fourniture d'électricité - serait concerné

tant au travers de l'activité de distribution que de l'activité de fourniture d'électricité qui sont concédées.

De ce point de vue, la FNCCR relève dans son livre blanc : « Outre 2 Md€ de dividendes annuels (dont une partie issue d'ERDF), l'État encaisse chaque année quelques centaines de millions d'euros d'impôts. Il ne faut donc pas sous-estimer sa motivation à ce qu'EDF demeure un groupe très rentable ».

3 - Eléments de réponse du SIDEC sur des aspects techniques

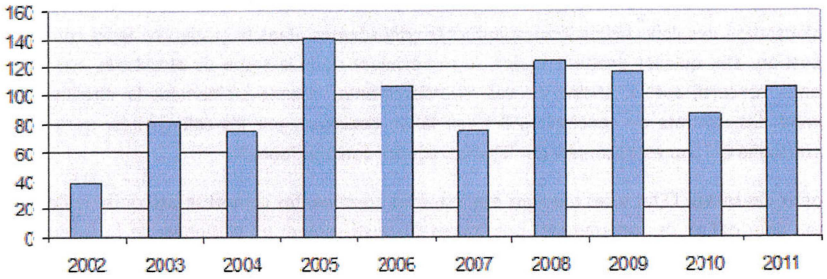
3.1 La qualité du réseau

Il est étonnant que la Cour relativise la dégradation de la qualité de desserte des réseaux depuis les années 2000, et aille même jusqu'à préciser que « la qualité de l'électricité en France reste meilleure que dans des pays européens comparables ». Il a été mis en évidence par des enquêtes réalisées à l'échelle européenne (données 2010 du CEER, Conseil Européen des Régulateurs d'Energie) que la France connaît un temps de coupures prévisibles plus important que l'Allemagne, que l'Autriche, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, et l'Italie.

Des grands pays d'Europe de l'ouest, seuls l'Espagne et le Portugal ont un temps de coupures prévisibles plus important que la France.

Le graphique ci-dessous met en évidence cette dégradation importante pour les usagers de la concession du SIDEC pour le Jura.

Durée moyenne annuelle de coupure par usager



Il apparaît que la dégradation du niveau de qualité de desserte qui se traduit par un temps de coupure moyen constaté en 2010 important et supérieur à de nombreux pays d'Europe, est la conjonction de plusieurs phénomènes :

- un réseau HTA très vulnérable aux aléas climatiques car non enfoui dans les zones rurales malgré les engagements pris après la tempête de 1999 (comme le souligne la Cour 29, le taux d'enfouissement du réseau HTA est important en Allemagne - de l'ordre de 80 % - alors qu'il n'atteint pas 40 % en France) ;

- un réseau BT vieillissant qui impacte lourdement la qualité de desserte dans les zones urbaines (sur cet aspect, l'âge moyen du réseau BT qu'estime la Cour à 25 ans pour 87 % du réseau semble étonnant et très faible par rapport à l'âge moyen qui peut être estimé dans le Jura) ;

- des moyens d'exploitation et de rétablissement mis en œuvre par ERDF lors d'incidents hors incidents exceptionnels qui posent question.

Le SIDEC considère que l'approche de la Cour, centrée sur la seule corrélation entre investissements et qualité, doit être élargie notamment aux moyens d'exploitation à mettre en œuvre.

3.2 L'évolution des investissements liés aux raccordements

L'augmentation importante relevée par la Cour des investissements réalisés par ERDF au cours des dernières années pour le raccordement des usagers ne s'explique pas par le surcroit de raccordements des producteurs délocalisés ou un surcroît d'activité du marché de l'immobilier (la situation de l'immobilier étant hélas dans le Jura comme pratiquement partout en France morose), mais par la modification du mode de financement des opérations de raccordement. En effet, à compter de 2009, 60 % du financement des raccordements ont été portés à la charge des collectivités en charge de l'urbanisme, alors que ce financement était porté en totalité par le concessionnaire auparavant.

Toutes les opérations que peut indirectement impliquer un raccordement (extension, renforcement, renouvellement du réseau) sont maintenant considérées unilatéralement par ERDF comme étant partie intégrante du raccordement même si elles sont réalisées par opportunité à l'occasion du raccordement. Ce même raisonnement permet à ERDF de les porter à la charge de la collectivité en charge de l'urbanisme.

ERDF, en incluant une part de renouvellement ou de renforcement des réseaux dans les coûts de raccordement, fait financer ces actions par les collectivités locales à hauteur de 60 % alors que les usagers lui ont procuré via le tarif d'acheminement des provisions pour le financer. Cette pratique d'ERDF est dommageable en tant qu'elle pèse sur les finances locales et qu'elle conduit à privilégier des travaux de renouvellement sans tenir compte de leur degré de priorité.

Tenant compte de ce qui précède, et par ailleurs des moyens de plus en plus limités d'ERDF sur le terrain, amenant à constater des erreurs croissantes d'estimation financière et de choix techniques dans les projets de raccordements, le SIDEC considère que, préalablement à toute modification des dispositions relatives aux conditions de financement des raccordements au réseau électrique mises en œuvre depuis le 1er janvier 2009, il convient d'être en capacité de porter sur le dispositif actuel une évaluation pertinente à partir de données transparentes à fournir par le concessionnaire ERDF et tout particulièrement une identification claire des parts de renouvellement et

de renforcement de réseau inclues dans les investissements dits imposés des raccordements et d'identifier de quelle ressource ils proviennent : fonds propres d'ERDF ou financement par les tiers (collectivités en charge de l'urbanisme, usagers,…).

3.3 L'exercice et la coordination de la maitrise d'ouvrage

Les trois quarts des investissements en travaux pour les réseaux de distribution d'électricité étant réalisés par ERDF, la mise à disposition en toute transparence par le concessionnaire des informations patrimoniales sur le réseau est une condition nécessaire et prioritaire pour permettre de piloter globalement les investissements, que leur réalisation soit confiée à ERDF ou aux autorités concédantes.

Le SIDEC ne partage pas l'analyse de la Cour qui affirme que « l'organisation technique du réseau » induit « des difficultés pour obtenir des informations précises à la maille de la concession en matière d'équipement, d'investissements, d'énergie distribuée, notamment ». En effet, cette approche semble méconnaitre les conditions de gestion du réseau de distribution : La grande majorité des ouvrages, tels que les câbles BT ou moyenne tension et les postes sources, sont gérés de façon localisée et donc peuvent être rattachés à une commune et donc à une concession.

Ainsi l'organisation technique du réseau n'entraine pas de difficultés pour établir des données à la maille communale et donc de la concession. Ce sont le manque de motivation et de moyens mis en œuvre par ERDF pour adapter son système d'information pour permettre de fournir aux autorités organisatrices les informations pertinentes et précises à l'échelle de la concession, qui sont le principal obstacle à une bonne gestion et une maitrise à l'échelle des concessions.

3.4 Le pilotage des investissements

Contrairement à l'affirmation de la Cour selon laquelle « l'organisation technique du réseau est indépendante de celle des concessions », l'architecture même du réseau de distribution, que ce soit en HTA ou en BT, en fait un réseau local, comme précité au 3.3.

Le SIDEC soutient donc que le pilotage rationnel d'investissements sur le réseau de distribution répondant à des problématiques locales n'est pas un pilotage centralisé mais un pilotage décentralisé au plus près des besoins et du réseau.

3.5 La politique financière d'ERDF et d'EDF

La Cour évoque de manière incomplète et non suffisamment précise les nombreux problèmes que pose de manière croissante la politique financière d'ERDF et de sa maison mère EDF dans le cadre du système national de financement de la distribution de l'électricité, problèmes qui sont

de plus en plus souvent mis en exergue par les audits des contrôles de concession et de préparation des fins des concessions actuelles.

Les possibilités de variables d'ajustement et de sécurités financières du modèle national des comptes d'ERDF en relation avec les mécanismes de chaque concession elle-même assujettie à un modèle national, aboutissent même à un avis de la part de certains experts auditeurs, de fragilité juridique des concessions qui pourraient être requalifiées en contrat de service, tant l'ensemble de ce système est sécurisé et très éloigné de la notion « aux risques et périls » qui est le fondement de toute DSP.

Outre les informations insuffisamment précises à l'échelle de chaque concession comme déjà précité, peuvent être citées les aspects suivants :

- le mécanisme du compte de régularisation des charges et produits (CRCP) qui assure une compensation de tout risque financier de décalage pour ERDF entre les charges et produits, et par ailleurs qui permet à ERDF une grande liberté dans le niveaux et le type des investissements (à l'inverse de l'impression fausse entretenue par certains d'une fixation ex ante et « fermée » par le TURPE du niveau des investissements d'ERDF) ;

- la couverture, assurée par le TURPE, lissée dans le temps des investissements d'ERDF au prorata de leurs durée d'amortissements, de surcroit augmentée d'une rémunération de 7,25 % par an des capitaux investis ;

- les mécanismes de compensation entre concessions, établis par ERDF avec un niveau d'explications très limité, permettant à ERDF une grande « souplesse » peu transparente dans la gestion de la péréquation par le biais de ses comptes, qui aboutit in fine à une facilité d'arbitrage et de choix stratégiques d'ERDF que ni la CRE ni les autorités organisatrices ne maitrisent réellement, et qui font par contre faussement apparaitre une forme d'opposition entre « concessions déficitaires » et « concessions excédentaires », alors que la « règle du jeu » n'est absolument pas à « somme nulle » vu le nombre de variables d'ajustement que ERDF peut mettre en œuvre ;

- au titre de ces principales variables d'ajustement critiquables, la contradiction entre le refus d'EDF qu'ERDF puisse recourir à des emprunts (d'autant plus critiquable que, comme précité, les capitaux investis sont rémunérés à 7,25 %) malgré un contexte de difficultés très limitées de choix stratégiques et de risques (au vu des variables d'ajustement et sécurités précitées) et malgré le besoin manifeste en investissements pour les réseaux de distribution électriques ;

- en complément du refus précité de recours à l'emprunt par ERDF, et en contradiction avec les forts besoins d'investissements pour les réseaux de distribution d'électricité, la liberté d'affectation par ERDF de dividendes importants à EDF, avec une grande ambiguïté de l'État dans son double rôle

déontologiquement problématique de régulateur et d'actionnaire à 85 % d'EDF ;

- la priorité de choix de stratégie financière bien éloignée des seuls besoins du service public de la distribution de l'électricité , se traduisant par le refus de recours à des emprunts pour ERDF (dans la mesure ou existent pour ERDF de nombreuses autres variables d'ajustement d'optimisation et de sécurisation financières) pour améliorer la consolidation à l'échelle du groupe EDF du niveau moyen d'emprunt, et se traduisant également par le placement de l'importante trésorerie excédentaire d'ERDF (3,5 Md€ environ, soit une année d'investissements de ERDF) dans les comptes d'EDF, permettant également par ce biais de limiter le besoin d'emprunts du reste du groupe EDF ;

- les perspectives de dividendes que la Cour des comptes cite font apparaitre par déduction une possibilité de rentabilité financière d'ERDF aux environ de 16 % pour les prochaines années.

Globalement il serait bienvenu que la Cour mette en évidence avec plus de force et de détail les aspects précités qui tendent à montrer les limites du système actuel et les limites du modèle centralisé à l'échelle national pour la distribution de l'électricité.

3.6 Le manque d'information dans les CRAC d'ERDF

Contrairement à ce que laisse entendre le rapport de la Cour, le contenu des rapports d'activités (CRAC) remis par le concessionnaire n'apparaît pas satisfaisant, comme le relèvent d'ailleurs plusieurs rapports de CRC, et ne fait pas apparaître de manière réaliste les flux de péréquation inter-concessions.

En particulier les informations patrimoniales fournies par ERDF ne sont pas suffisantes et sans gestion précise explicite à l'échelle de chaque concession.

L'arrêt du Conseil d'État du 21 décembre « commune de Douai » conclu à l'exigence pour le concessionnaire de remettre un inventaire précis du patrimoine concédé à l'autorité concédante, ce qui précise utilement la portée du L 2224-31 et les obligations qui en sont issues.

De manière comparable, le SIDEC ne partage pas l'avis de la Cour fondé sur l'avis du Conseil National de la Comptabilité (CNC) du 19 décembre 1984 pour acter que le concessionnaire est dispensé de l'obligation d'établir un compte de résultat par concession. Une telle position n'est pas raisonnable au vu des exigences de Droit, liées au contrôle de concession que doivent exercer les autorités organisatrices. Par ailleurs cet avis du CNC est aujourd'hui rendu caduque du fait de nombreux aspects (le CNC n'existe plus et n'avait qu'un rôle consultatif, l'organisation d'EDF et le contexte législatif et réglementaire ont évolué …).

De nombreuses CRC dans leur récents rapports de contrôle d'autorité organisatrices ont exprimé cette exigence de plus d'informations à fournir par ERDF et à l'échelle de la concession. Cela a été le cas du rapport du contrôle de la CRC de Franche Comté pour le SIDEC.

En outre les éléments fournis dans les CRAC ne permettent pas d'appréhender et de vérifier aujourd'hui les mécanismes de la péréquation entre concessions.

3.7 Les provisions pour renouvellement

Il serait utile et nécessaire que la Cour se prononce, comme elle l'a régulièrement fait dans d'autres secteurs, sur ce qui lui apparaît comme deux manquements au cadre contractuel, lequel prévoit le provisionnement de l'ensemble des biens sans limite de durée :

- ERDF ne passe plus de provisions sur les biens dont les concédants ont été maîtres d'ouvrage.

- ERDF ne passe plus de provisions sur les biens intégralement amortis alors même que l'érosion monétaire continue de gonfler leur coût de renouvellement (il est vrai que la déduction des bénéfices imposables n'est alors plus permise …).

Par ailleurs, le SIDEC pense que la Cour commet une erreur d'appréciation en considérant que les environs 11 Md€ de provision pour renouvellement à échelle 2012 n'existent pas. En réalité, Ils sont simplement valorisés en attendant. Lorsque ces provisions auront à être mobilisées, l'emprunt qu'elles ont permis d'éviter sera tout normalement réalisé, sans pénalisation financière d'ERDF, étant entendu que le TURPE compense les intérêts induits.

3.8 La péréquation

Le SIDEC ne partage pas la position de la Cour précisant que le renforcement de l'autonomie des autorités organisatrices et du retour des concessions dans le Droit commun des DSP, donc de mise en concurrence d'ERDF qui ne serait plus le seul opérateur, supprimerait la possibilité de péréquation tarifaire et de compensations entre concessions. Ces mécanismes existent déjà avec les Régies et Sicae par le biais du FPE (fonds de péréquation de l'électricité), et peuvent être généralisés.

A contrario, on pourrait espérer que ces mécanismes de péréquation seraient plus "objectifs et transparents" une fois totalement sortis de cette facilité trompeuse, difficilement contrôlable et maîtrisable de la péréquation par les comptes d'ERDF.

3.9 Les redevances de concession

Le SIDEC ne partage pas la possibilité, évoquée par la Cour, d'un plafonnement des redevances en cohérence avec la trajectoire du TURPE.

En effet, pour ce qui concerne en particulier la redevance R2 un tel plafonnement :

- ne serait pas conforme aux dispositions des contrats en cours, signés pour la plupart dans la première moitié de la décennie 1990 ;

- aurait pour effet non seulement de freiner les investissements des autorités concédantes sur le réseau mais pourrait placer de surcroît certaines autorités concédantes dans une situation financière très délicate compte tenu du mécanisme de versement de la redevance. En effet, la R2 n'est pas versée l'année de la réalisation des travaux mais avec un décalage de deux ans. Autrement dit un tel plafonnement pourrait priver les syndicats d'une partie de leurs recettes d'investissement sur des travaux déjà réalisés et payés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DÉPARTEMENTAL D'ÉLECTRICITÉ, DU GAZ ET DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DU VAL-D'OISE

J'ai l'honneur de vous informer que le rapport ne fait l'objet d'aucun commentaire de ma part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE LA PÉRIPHÉRIE DE PARIS POUR L'ÉLECTRICITÉ ET LES RÉSEAUX DE COMMUNICATION (SIPPEREC)

L'insertion appelle, de la part du SIPPEREC, les principales observations suivantes, relatives pour l'essentiel aux questions financières.

La présente réponse traite successivement :

1 – Du financement des investissements.

2 – De l'économie de la concession.

1. La question centrale du financement des investissements :

1.1. Sur la mécanique tarifaire de prise en charge des investissements d'ERDF :

Le SIPPEREC rappelle que le financement des investissements d'ERDF recouvre deux réalités bien distinctes :

- *d'une part, la couverture des investissements que le Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité (TURPE) procure au distributeur sur leur durée d'amortissement : amortissement et rémunération des capitaux investis ;*
- *d'autre part, le financement initial des investissements, qui requiert la mobilisation d'une ressource que le TURPE viendra rembourser et rémunérer sur la durée.*

Le tarif (TURPE) s'ajuste au vu des investissements effectifs d'ERDF, sans limite. C'est là un élément substantiel de réduction de risque économique du distributeur, dont aucun autre délégataire de service public local ne bénéficie (hormis GrDF).

Dès lors, le SIPPEREC ne partage pas l'affirmation selon laquelle « Au niveau national, la commission de régulation de l'énergie (CRE) (…) fixe le tarif d'utilisation du réseau de distribution. Ce tarif conditionne nécessairement les moyens dont dispose ERDF ». Ce propos laisse entendre qu'une enveloppe nationale fermée serait annuellement allouée au distributeur. Il n'en est rien.

Les moyens de financement des investissements ne sont donc nullement rationnés par la mécanique tarifaire, mais plutôt par une politique d'allocation financière de la ressource au sein du groupe EDF, déconnectée de la réalité physique des réseaux.

Cela renvoie à la seconde définition du mot « financement », celle qui, à l'examen, s'avère limitante. Le groupe EDF n'a pas souhaité qu'ERDF empruntât jusqu'à présent, alors que la nature des immobilisations le

justifierait et que la rémunération des investissements par le TURPE inclut d'office la prise en charge d'un coût de financement (à 7,25 % dans TURPE 2 et TURPE 3, jusqu'à l'annulation de celui-ci).

Plus encore, ERDF dégage une trésorerie conséquente, déposée auprès de sa maison mère, dont la dette se trouve réduite d'autant. Fin 2011, 3,5 Mds € étaient ainsi mis à disposition d'EDF, l'équivalent de plus d'un an d'investissement du distributeur. Il faut souligner le mutisme du groupe EDF sur ce sujet.

1.2. Sur la politique financière de groupe qui refuse l'endettement à ERDF

ERDF, de par sa volonté d'autofinancement intégral jusqu'à présent, assume s'écarter de la logique du TURPE d'étalement des coûts d'investissement. Le 14 juin 2010, devant la Commission de l'Economie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire du Sénat, sa Présidente déclarait par exemple : « Pas plus qu'aucune entreprise, ERDF ne peut investir plus qu'elle ne gagne » … « En 2009 … un cash flow de 2,5 Mds € pour un investissement de 2,7 Mds € ».

Cette doctrine impose à l'usager de payer en une fois des équipements de longue durée. Force est de constater qu'elle ne s'applique pas à d'autres entités du groupe.

A titre d'illustration, RTE affichait fin 2011 une dette financière nette (dette financière – trésorerie) de + 6,6 Mds € contre - 3,5 Mds € pour ERDF. Or, RTE a une activité propre environ 2 fois inférieure à celle d'ERDF. L'alignement des deux ratios « dette / chiffre d'affaires » correspondrait pour ERDF à un endettement de plus de + 13 Mds €, soit 17 Mds € au-dessus du niveau actuel (6 à 7 années d'investissements).

Ce traitement différencié d'ERDF et de RTE étonne, alors que les deux entreprises relèvent de modèles de tarification et de rémunération des investissements, très voisins. Mais, à la différence d'ERDF, le plan d'investissement de RTE est avalisé par la CRE. La variable financière d'ajustement n'y est donc pas l'investissement comme chez ERDF, mais la dette.

Le SIPPEREC se félicite de ce que la Cour relève l'existence et les conséquences de cette politique de groupe, autrement dit la subordination d'ERDF à la démarche de désendettement d'EDF.

Le Syndicat, comme la Cour, ne partage pas les arguments d'ERDF pour justifier sa politique de non endettement. Soumis à la même contrainte tarifaire, RTE, bien qu'endettée, est notée A+, de même qu'EDF et émet des obligations sur des durées longues (10 ans in fine soit environ 20 ans en dette amortissable).

Le SIPPEREC regrette que ce constat d'une gestion financière (et non technique) des investissements n'ait pas interpelé la Cour lorsque celle-ci appelle de ses vœux une recentralisation des investissements.

Au demeurant, le SIPPEREC ne saurait souscrire à la remarque de la Cour selon laquelle « il n'existe pas de mécanisme de régulation des investissements des autorités concédantes ». Certes, le FACÉ en zone rurale, la redevance R2 ou l'article 8 (le « fonds de partenariat » en ce qui concerne le SIPPEREC) financent une partie des investissements, mais une partie seulement. Et seule la redevance R2 est distribuée sans plafonnement.

La Cour note justement que 2/3 des investissements des collectivités sont couverts par les redevances. C'est donc qu' 1/3 l'est sur d'autres ressources, qu'il faut bien mobiliser.

Il est donc inopportun de présenter l'usager comme finançant à guichet ouvert les dépenses des collectivités, sans régulation.

1.3. Sur les interactions financières entre EDF et ERDF

La Cour souligne fort justement le haut taux de dividende – 75 % du résultat courant est distribué à EDF - et la position complexe de l'État, à la fois actionnaire et tutelle.

La Cour, sans fournir ses sources ni le détail de son calcul, explique que 430 M€/an de dividendes pourraient être versés à l'actionnaire unique au cours des prochaines années. Le SIPPEREC en déduit que les résultats futurs sont anticipés à 573 M€ moyens (430/0,75), soit, rapportés à 3,5 Mds € de fonds propres moyens, une rentabilité financière de 16,4 %.

Le SIPPEREC s'interroge sur la pertinence économique d'un tel niveau de rentabilité des fonds propres, s'agissant d'une activité relativement peu risquée eu égard à la mécanique tarifaire (les risques de consommation, de volumes et de prix d'investissements, de rachat des pertes, … ne sont pas courus par ERDF, mais répercutés sur l'usager via le dispositif du compte de régulation des charges et produits).

Le SIPPEREC s'interroge d'autant plus que le résultat de l'entreprise est selon lui sous-estimé. Comment comprendre par exemple que les 900 M€ à 1 Md € de remises gratuites des collectivités, certes déduites du TURPE, ne soient pas réintégrées au chiffre d'affaires (et donc aux résultats) d'ERDF ? En vertu des principescomptables, une somme doit être déduite des résultats lorsqu'elle correspond à un « appauvrissement » de l'actionnaire. Les remises gratuites ne sont en rien dans ce cas puisqu'elles intègrent la « base d'actifs régulée » et se voient donc rémunérées sur leur durée d'amortissement. Le retraitement de ce seul effet ferait plus que doubler le résultat prévisionnel après impôt de 573 M€.

Mais le SIPPEREC considère aussi qu'il ne faut pas regarder les interactions financières EDF – ERDF au travers du seul prisme des

dividendes dans la mesure où le maintien en excellente santé financière d'ERDF bonifie les indicateurs financiers du groupe. Ainsi le ratio « dette nette / EBITDA », très suivi des analystes et dont le Président d'EDF déclarait encore lors de la conférence de présentation des résultats semestriels du groupe le 31 juillet 2012, qu'il ne saurait dépasser 2,5 ans, s'élevait à 2,2 ans fin 2011. Sans ERDF, il monterait à 3,3 ans, bien au-delà du plafond assigné.

L'excellente solvabilité d'ERDF rejaillit donc largement sur le groupe et lui permet de conserver une bonne notation (Aa3/A+/A+), d'où d'excellentes conditions d'emprunt dont ERDF ne bénéficie pourtant pas.

Le SIPPEREC souhaiterait que ces éléments (publics) de compréhension de la politique financière, et donc d'investissement, d'ERDF, soient davantage connus.

1.4. Sur le statut et la gestion des provisions pour renouvellement :

Le SIPPEREC, tout en se félicitant de la prise de position claire sur le reversement aux concédants en fin de contrat, considère ce sujet comme essentiel :

- *au regard des besoins d'investissement et de financement que la Cour ne manque pas de souligner : les 10,3 Mds € de provisions présentes fin 2011 au bilan d'ERDF représentent 3 ans ½ d'investissement au rythme actuel ;*
- *au regard de la stratégie financière du groupe, dont les provisions viennent réduire d' 1/3 l'endettement (sans même évoquer à ce stade leur impact fiscal). Il en ira ainsi tant qu'elles ne seront pas utilisées ou si, au prix de changements arbitraires de méthode comptable, elles sont reprises en bénéfices d'ERDF. Car telle est bien la tendance : le SIPPEREC ne trouve nulle mention des reprises récurrentes opérées depuis 2007 (total : 1,2 Md €) et de l'appauvrissement des collectivités locales qui en résulte.*

La Cour rappelle à juste titre que les provisions pour renouvellement constituent une spécificité de la comptabilité des concessionnaires, liée à l'absence de propriété des immobilisations. Il serait utile en complément de présenter le double cadre de passation de ces provisions :

- *le cadre contractuel : le cahier des charges modèle 1992, qui régit la plupart des concessions avec ERDF (sauf celles renouvelées depuis 2009) stipule, en son article 10 : « En vue de pourvoir au financement des travaux de renouvellement de l'ensemble des biens concédés, (…), le concessionnaire sera tenu (…) de constituer des provisions pour renouvellement ».*
- *le cadre fiscal : l'instruction 4-E-3-98 du 8 juin 1998 rappelle la déductibilité fiscale des dotations passées, sous réserve du respect d'un mode de calcul précis. Les 10,3 Mds € de provisions ont*

permis à EDF puis ERDF d'économiser au total de l'ordre de 3,5 Mds € d'impôts sur les bénéfices.

Le SIPPEREC souhaiterait que la Cour se prononçât sur deux manquements au cadre contractuel :

- *ERDF ne passe plus de provisions sur les biens dont les concédants ont été maîtres d'ouvrage et qui sont mis à sa disposition.*
- *ERDF ne passe plus de provisions sur les biens intégralement amortis alors même que l'érosion monétaire continue de gonfler leur coût de renouvellement.*

La Cour rappelle l'argument avancé par ERDF : « les provisions pour renouvellement au bilan d'ERDF de 11 Mds € ne constituent pas des disponibilités à la disposition d'ERDF pour investir sur les réseaux ». La Cour étaie cet argument en précisant que : « l'encours annuel moyen de trésorerie et d'actifs financiers d'ERDF oscille en effet entre 2 et 3 Mds € ».

Le SIPPEREC regrette que ce rappel ne soit assorti d'aucun commentaire critique. Les provisions pour renouvellement, comptabilisées en charges d'EDF puis d'ERDF, ont de tous temps été couvertes par le chiffre d'affaires, en d'autres termes payées par les usagers. A leur origine, elles ont donc toujours consisté en des liquidités. Que ces liquidités ne figurent pas à l'actif d'ERDF ne signifie nullement qu'elles n'existent pas.

En effet, le droit comptable n'oblige pas à sanctuariser les provisions dans l'attente de leur utilisation. EDF/ERDF ont donc investi ces sommes de manière transitoire. Ou plus exactement, elles les ont employées à moins emprunter, ce que révèle sans ambiguïté l'absence de dette au bilan d'ERDF.

La Cour ne saurait donc considérer comme elle le fait que les 11 Mds € (10,3 fin 2011) n'existent pas. Ils sont simplement valorisés en attendant. Lorsque ces provisions devront être mobilisées, l'emprunt qu'elles ont permis d'éviter sera réalisé, sans pénaliser financièrement ERDF, le TURPE compensant les intérêts induits.

Le SIPPEREC rejoint en revanche pleinement la Cour quant à ses conclusions sur le devenir des provisions au terme des contrats, dans les termes suivants :

- *« … le solde non-utilisé des provisions pour renouvellement au terme de la concession doit revenir à l'autorité concédante pour lui permettre de remplacer les ouvrages ».*
- *« Bien que ce ne soit pas possible dans le cadre juridique actuel, à l'occasion d'un renouvellement du contrat de concession, les provisions constitueraient bien une dette vis-à-vis du concédant si celui-ci venait à choisir un autre concessionnaire ».*

Au passage, le SIPPEREC rappelle que la question du reversement des provisions ne se pose pas uniquement dans une perspective d'évolution du cadre juridique. L'article 31 du cahier des charges de concession modèle 1992 le prévoit aussi en cas de renouvellement simple à l'échéance du contrat en cours.

Le reversement obéit à une logique évidente : dès lors qu'il serait assuré de conserver les provisions non-utilisées au terme du contrat, ERDF aurait un intérêt objectif à différer les renouvellements.

1.5. Sur le caractère jugé inéluctable de la hausse à venir du prix de l'électricité :

Le SIPPEREC réaffirme la nécessité de s'interroger sur la manière dont sont appréciés les coûts et, à cet effet, revendique une transparence non-assurée aujourd'hui.

Le SIPPEREC ne nie pas que divers facteurs, en particulier les investissements à consentir, puissent jouer dans le sens de la hausse du tarif moyen du kWh électrique. Mais il considère que s'impose en parallèle une règle de stricte couverture des coûts, dont la vérification peut amener à s'interroger sur des surestimations, et son corollaire obligé : la transparence.

Le Syndicat illustrera cette préoccupation de trois exemples :

→S'agissant de la tarification du réseau de distribution, le recours qu'il a intenté en 2009 contre la décision ministérielle relative au TURPE 3.

Le SIPPEREC contestait l'évaluation du taux de rémunération de la base d'actifs régulée, en ce qu'elle ignorait les financements gratuits dont a pu bénéficier ERDF : « comptes spécifiques des concessions » et provisions pour renouvellement.

Le Conseil d'État, dans sa décision du 28 novembre a donné raison au Syndicat, demandant à la CRE et au Gouvernement un recalcul du TURPE 3, au motif que « ces tarifs ne seraient pas de nature à satisfaire l'exigence de couverture des coûts complets supportés par les gestionnaires de réseaux ».

→S'agissant de la transparence des coûts de distribution :

Le SIPPEREC avait donc attaqué la décision ministérielle relative au TURPE 3 sur la question de la (sur)-rémunération de la base d'actifs régulés.

Il aurait été bien en peine de se pencher sur la couverture des coûts d'exploitation. Ceux-ci, bien que représentant 4,3 Mds € annuels moyens, ne sont en effet décomposés dans aucun document public.

→S'agissant de la transparence des coûts de fourniture :

Le SIPPEREC observe que la CRE elle-même partage parfois sa perplexité sur la transparence de certains coûts.

Lorsque, par décision du 5 mai 2011, elle accepta de valider l'estimation que faisait le Gouvernement du prix de cession par EDF de l'électricité nucléaire historique aux fournisseurs intéressés (dispositif dit de l'« ARENH », qui va progressivement conditionner la part fourniture du tarif réglementé), la CRE en profita pour déplorer : « La saisine du Gouvernement ne précise pas les méthodes d'identification et de comptabilisation des coûts ayant conduit à déterminer le prix de l'ARENH au niveau de 42 €/MWh à compter du 1er janvier 2012. » et ne manqua pas de préciser que sa propre méthode « conduisait à un prix compris dans une fourchette allant de 36 €/MWh à 39 €/MWh ».

Pour autant, elle ne remettait pas en cause la proposition du Gouvernement. Cet épisode illustre une nouvelle fois l'opacité qui entoure la question de la fixation du prix de l'électricité en France.

Le Syndicat souhaiterait que la Cour, à revers du discours ambiant sur l'inéluctable hausse du tarif, et dans la continuité de ses travaux sur le coût de l'électricité nucléaire rendus publics en janvier 2012, s'interroge sur les méthodes de tarification et appelle à la nécessaire transparence des coûts.

2. Les questions relatives à l'économie de la concession :

2.1 Le rapport formule des observations critiques sur la situation des syndicats d'électricité qui ne semblent que partiellement refléter les constats des rapports des CRC

Le SIPPEREC ne partage pas la remarque formulée par la Cour concernant l'évolution de ses effectifs et des dépenses de personnel du Syndicat de 30 % entre 2005 et 2010, qu'elle semble imputer à la seule augmentation des investissements du Syndicat en matière d'enfouissement des réseaux de distribution d'électricité basse tension.

En effet, le SIPPEREC exerce, sur la période 2005-2010, au-delà de la compétence « électricité », deux autres compétences optionnelles mobilisant des effectifs :

- *autorité organisatrice des réseaux urbains de communication électronique et de services de communication audiovisuelle (depuis 1997),*
- *développement des énergies renouvelables (depuis 2006).*

En conséquence, il est erroné de considérer que l'évolution des effectifs du Syndicat est imputable à la seule compétence électricité et notamment au développement de l'activité de maîtrise d'ouvrage de l'enfouissement du réseau électrique. Cette activité n'a fait l'objet que d'un seul recrutement complémentaire en septembre 2009, soit une augmentation

de 2,6 % des effectifs globaux du SIPPEREC par rapport à ces mêmes effectifs en 2005. Les autres recrutements que mentionne la Cour ont concerné, d'une part, le pôle communications électroniques et, d'autre part, le pôle énergies renouvelables et maîtrise de l'énergie.

Enfin, le projet de rapport souligne que « la redevance R1 est versée même en l'absence de contreparties effectives de la part de l'autorité concédante », en mentionnant un exemple constaté par une CRC. Il apparaît surprenant de formuler sur ce point un constat à caractère général alors qu'il s'appuie sur un seul exemple. Surtout, la Cour n'évoque pas le cas dans lequel l'autorité concédante est limitée dans l'exercice de son pouvoir de contrôle par plusieurs éléments :

- *l'absence d'inventaire physique exhaustif et régulièrement mis à jour en cohérence avec l'inventaire comptable (rapport de la CRC d'Ile-de-France sur le SIPPEREC – p. 13) ;*
- *l'absence d'explications du concessionnaire sur les écarts parfois considérables constatés entre bases techniques et bases comptables (ibid, p – 13) ;*
- *la gestion en masse financière par le concessionnaire d'une fraction très significative (40 %) du patrimoine de la concession, les « biens non localisés » (ibid, p. 14) ;*
- *l'impossibilité pour l'autorité concédante d'exploiter les données produites par le concessionnaire dans les CRAC (ibid, p. 25).*

Ces constats ne sont pas spécifiques à la concession du SIPPEREC, les points relevés ci-dessus faisant l'objet d'un traitement identique pour l'ensemble des concessions d'ERDF.

S'y ajoute en outre, dans certains cas, des refus du concessionnaire de communiquer des informations pourtant demandées dans le cadre du contrôle. Le SIPPEREC a été confronté à cette situation lors d'un contrôle effectué en 2008-2009[85], le concessionnaire ayant refusé de communiquer, par exemple, les rapports techniques et financiers ayant conduit à décider la reprise de 596,7 millions d'Euros de provisions pour renouvellement[86], dont 17,6 millions de provisions sur la seule concession du SIPPEREC.

---

[85] *Contrôle notifié au concessionnaire le 22 septembre 2008.*

[86] *Relatives aux compteurs et bâtiments des postes de transformation.*

2.2 Contrairement à ce que laisse entendre le projet d'insertion, le contenu des rapports d'activités (CRAC) remis par le concessionnaire n'apparaît pas satisfaisant, comme le relèvent d'ailleurs plusieurs rapports de CRC, et ne fait pas apparaître de manière réaliste les flux de péréquation inter-concessions

Le projet de rapport semble valider le principe selon lequel le concessionnaire n'aurait qu' « une obligation limitée d'information du concédant » sans prendre en compte les débats qui existent sur ce point et ont d'ailleurs été retracés dans plusieurs rapports de CRC[87].

L'article L. 2224-31 du CGCT auquel se réfère la Cour ne peut se substituer aux dispositions contractuelles, notamment l'article 32 C du modèle de cahier des charges de 1992[88].

Les dispositions de l'article 32 C du contrat viennent préciser celles de l'article L 2224-31 du CGCT en mettant en œuvre le pouvoir de contrôle de l'autorité concédante et ne sauraient à ce titre être ignorées. Le projet d'insertion pourrait utilement s'y référer dans la mesure où le contrat s'impose aux parties signataires et ne saurait être ignoré sur des dispositions aussi importantes.

De surcroît s'agissant du L 2224-31, il semblerait opportun que la Cour mentionne la décision du Conseil d'État du 21 décembre 2012 « Commune de Douai », qui a, notamment sur la base de cet article, conclu que le concessionnaire devait remettre un inventaire précis du patrimoine concédé à l'autorité concédante, ce qui précise utilement la portée de l'article L.2224-31 et les obligations qui en découlent.

Le projet d'insertion se réfère ensuite à l'avis du Conseil National de la Comptabilité (CNC) du 19 décembre 1984 pour acter que le concessionnaire est dispensé de l'obligation d'établir un compte de résultat par concession.

Or, il existe, du point de vue du SIPPEREC, de solides arguments pour considérer que cet avis, sur lequel s'appuie systématiquement le concessionnaire pour refuser de communiquer au Syndicat un compte de résultat détaillé, ce qui restreint le pouvoir de contrôle dévolu au SIPPEREC en sa qualité d'autorité concédante, est aujourd'hui caduc et n'a de plus jamais eu de portée prescriptive.

En premier lieu, en application de l'ordonnance n°2009-79 du 22 janvier 2009 modifiée, le CNC a été remplacé par l'Autorité des Normes Comptables ;

---

[87] *En particulier les rapports de CRC relatifs au SIDEC du Jura et à la Ville de Lyon.*

[88] *Voir cet article dans le modèle de cahier des charges établi entre la FNCCR et ERDF : http://www.fnccr.asso.fr/documents/Cchelec_6.pdf*

En second lieu, le CNC ne disposait que d'un pouvoir consultatif. Son avis du 19 décembre 1984 n'a donc aucune portée contraignante, malgré son intitulé qui laisse à penser que, par cet avis, le CNC a statué sur la « conformité » du plan comptable d'EDF au plan comptable général.

Au-delà de ces considérations, on peut s'interroger sur la pertinence que cet avis est susceptible d'avoir aujourd'hui compte tenu des multiples réformes intervenues dans le secteur de l'électricité depuis 1984.

Ainsi, 25 ans plus tard, dans un environnement législatif totalement refondu, les deux arguments du CNC n'ont plus de sens :

- *le fait que les tarifs soient fixés au plan national n'interdit en rien de les localiser concession par concession. Au demeurant, la recette d'acheminement est l'une des rares rubriques natives et signifiante du compte produits – charges du CRAC, i.e. valorisée par application du tarif national (TURPE) aux quantités effectivement vendues sur le territoire syndical ;*
- *les produits spécifiques relatifs à l'activité de distribution sont aujourd'hui parfaitement discernables à deux égards : premièrement, depuis novembre 2002, ils sont régis par le TURPE distribution et donc distincts ; deuxièmement, l'activité de distribution est désormais juridiquement et comptablement scindée au sein du groupe EDF (loi du 10 février 2000) ;*

Le SIPPEREC constate que, du fait des évolutions qui ont affecté l'ex-établissement public EDF (passage à un statut de société de droit privé, dissociation comptable des activités commerciales et des missions de service public,…) le plan comptable général d'EDF qui a fait l'objet de l'avis du 19 décembre 1984 ne peut nécessairement plus être appliqué.

Enfin, par cet avis, le CNC se prononce sur la conformité du plan comptable d'EDF au plan comptable général approuvé par arrêté du 27 avril 1982, plan comptable qui n'est plus en vigueur.

Pour autant, le concessionnaire prend appui sur cet avis pour refuser la communication de nombreuses informations à la maille de la concession. Il en résulte qu'il remet aujourd'hui des comptes de concession dans lesquels plus de 80 % des charges imputées à la concession (présentées de plus dans des rubriques fort peu détaillées) sont reconstituées par l'application de clés de répartition à des montants régionaux ou nationaux ce qui leur ôte toute signification économique.

Cette situation a d'ailleurs conduit la CRC d'Ile-de-France à conclure que « quel que soit le mode de calcul des charges et produits de la concession, qu'ils soient calculés directement à la maille de la concession ou qu'ils soient affectés au moyen d'une comptabilité analytique, les données

produites doivent être exploitables par l'autorité concédante » et que « tel n'est pas le cas des CRAC produits, chaque année, par ERDF»[89].

La lisibilité des données transmises est également altérée, comme le soulignent le rapport d'observations définitives du SIPPEREC (p. 25) et d'autres rapports (SIDEC du Jura), par de fréquents changements des méthodes comptables opérés par le concessionnaire. Ainsi, les modalités de calcul des charges de personnel ont été révisées dans le CRAC 2010 tandis que les CRAC 2011 font apparaître un nouveau poste dénommé « charges centrales ». Il est à noter que ces « charges centrales » apparaissaient dans les CRAC jusqu'en 2005 mais avaient été supprimées depuis les CRAC 2006.

Dans ces conditions le SIPPEREC considère que la formulation adoptée par la Cour, qui indique, dans son projet d'insertion, que « (l)'analyse de nombreuses concessions a permis de vérifier qu'ERDF produit généralement l'ensemble des éléments requis », ne correspond pas à la réalité.

En outre, il résulte du constat précédemment exposé sur les comptes transmis dans les CRAC qu'il est impossible d'appréhender aujourd'hui les réalités de la péréquation entre concessions.

L'absence de communication de comptes à la maille des concessions ne permet pas d'identifier l'équilibre réel des concessions, donc la réalité des flux de la péréquation. Cette situation est relevée par la CRC de Rhône-Alpes, qui observe, à propos de la concession de Lyon, qu'à l'exception de 2005 la ville a toujours bénéficié de la péréquation ce qui « peut apparaître surprenant pour une concession de type urbain ».

La contribution à la péréquation est déterminée afin d'homogénéiser le ratio « résultat d'exploitation / chiffre d'affaires » de toutes les concessions françaises. Chaque concession doit donc récupérer une quote-part du résultat d'exploitation ERDF égale à sa quote-part dans le chiffre d'affaires. Celles qui sont déficitaires ou peu excédentaires reçoivent donc un apport extérieur et vice-versa.

---

[89] *Page 25 du rapport d'observations définitives de la CRC d'Ile-de-France sur la concession de distribution d'électricité du SIPPEREC.*

La concession du SIPPEREC se trouve dans ce second cas de figure : en 2011 par exemple, elle a extériorisé un ratio de résultat / chiffre d'affaires égal à 24,9 % pour une moyenne nationale de 6,8 % (source rapport financier ERDF). La différence, soit l'équivalent de 18,1 points de chiffre d'affaires, a été écrêtée et attribuée aux concessions les moins rentables.

Chiffres en M€	ERDF	Sipperec	*Poids Sipperec*
Résultat d'exploitation	839	150	*17,9%*
Chiffre d'affaires	12 262	601	*4,9%*
Ratio résultat / CA	*6,8%*	*24,9%*	

Sources : rapport financier ERDF 2011 et CRAC de la concession du SIPPEREC 2011

Cette méthode a un effet que l'on peut juger pervers : en reliant le résultat final aux seul chiffre d'affaires local, elle le déconnecte totalement du niveau des charges imputées à la concession et, lui ôte toute valeur explicative de la situation économique effective de ladite concession.

Par exemple, si une année donnée, ERDF consent un gros effort de maintenance sur une concession, le résultat après péréquation ne le reflètera pas. Et vice-versa, si l'effort est relâché.

Il serait permis d'imaginer des dispositifs plus fins d'appréciation de la péréquation, fondés non sur une uniformisation forfaitaire et aveugle des différents ratios résultat / chiffre d'affaires, mais sur les caractéristiques physico-économiques des divers territoires : longueur de réseau, nombre de postes et de transformateurs, consommation, … Au demeurant, un tel dispositif existe, puisqu'il régit le « fonds de péréquation de l'électricité » (« FPE »), institué entre les différents distributeurs non-nationalisés et ERDF.

2.3 L'information patrimoniale du concédant souffre d'importantes carences non relevées dans le projet d'insertion :

Ainsi que l'indique le projet de rapport, la connaissance du patrimoine de la concession par l'autorité concédante, pourtant hautement stratégique dans une perspective de renouvellement prochain des contrats, présente aujourd'hui d'importantes lacunes.

Pour autant, la responsabilité en incombe aujourd'hui principalement au concessionnaire et n'est pas, comme semble le considérer le rapport, le résultat d'une absence de suivi par l'autorité concédante.

La réalisation d'un inventaire de l'ensemble des biens en concession est, en effet, le préalable indispensable à un suivi de l'ensemble des immobilisations du patrimoine concédé.

Or, le concessionnaire refuse jusqu'à présent de réaliser un tel inventaire. Si des informations par communes sont effectivement

communiquées pour certains éléments de réseaux (réseau moyenne tension (HTA), basse tension (BT) et postes de transformations), une part très significative du patrimoine continue d'être gérée en masse financière. Il s'agit, en particulier des branchements et colonnes montantes, des compteurs et transformateurs. Ces biens non localisés représentaient pour le SIPPEREC à fin 2011 42,8 % des immobilisations non amorties de la concession.

Si le concessionnaire a jusqu'alors refusé de mettre en œuvre une démarche d'inventaire de ces biens non localisés, le SIPPEREC espère vivement que la décision du Conseil d'État « commune de Douai » du 21 décembre 2012, qui a conclu des dispositions législatives en vigueur que « le concessionnaire est tenu, pour permettre à l'autorité concédante d'exercer son contrôle sur le service public concédé, de lui communiquer, à sa demande, toutes informations utiles, notamment un inventaire précis des biens de la concession… », devrait donner la faculté aux autorités concédantes d'obtenir à l'avenir un inventaire précis et complet.

Un autre point qui mérite d'être connu concerne la qualité des inventaires pour les immobilisations aujourd'hui suivies individuellement (câbles HTA et BT et postes de transformation).

En effet, les rapprochements effectués dans le cadre des contrôles diligentés par l'autorité concédante peuvent faire apparaître des écarts très significatifs entre bases techniques et bases comptables des immobilisations.

C'est ainsi le constat, d'ailleurs relevé dans le rapport de la CRC[90], qui a été fait pour le SIPPEREC lors d'un contrôle réalisé en 2007-2008. Celui-ci a montré que les écarts entre inventaires physique et comptable atteignaient, pour le réseau HTA, 12,45 % en valeur relative et 1,88 % en valeur absolue. Il serait donc souhaitable qu'ERDF soit enjoint d'améliorer la qualité des inventaires et d'assurer la réconciliation régulière des bases comptables et techniques.

Une autre difficulté importante pour le concédant tient au refus du concessionnaire de communiquer des informations prospectives chiffrées sur les investissements prévisionnels sur le réseau ainsi que des orientations sur les évolutions prévisibles à une échelle de temps supérieure à trois ans.

Conscient de l'importance essentielle de pouvoir disposer d'une vision prospective sur les investissements et les évolutions du réseau, le SIPPEREC a obtenu que l'avenant au contrat de concession d'avril 2011 intègre le principe de l'établissement et de la remise par le concessionnaire d'un schéma directeur d'investissement.

---

[90] *Cf p.13 du rapport d'observations définitives de la CRC d'Ile-de-France sur la concession de distribution d'électricité du SIPPEREC.*

Le schéma, remis fin 2011, est très peu détaillé, notamment en termes d'objectifs qui sont formulés en termes très généraux ne reflétant pas les réalités de la concession. Aucun calendrier ni ordre de priorité n'est communiqué, pas plus que l'estimation chiffrée des investissements envisagés au-delà de l'année N+1.

Pourtant, la Cour fait état dans le projet de rapport d'un triplement des investissements d'ERDF affectés à la qualité et aux réseaux intelligents sur la période 2011-2020.

S'il est évidemment indispensable que le concessionnaire établisse des projections nationales, il apparaît indispensable que celles-ci soient déclinées localement pour permettre aux autorités concédantes d'assurer un pilotage et un suivi effectif de la concession.

Cela vaut, en particulier, pour les concessions de taille départementale, ou interdépartementale comme le SIPPEREC, sur lesquelles le concessionnaire devrait être à même de décliner les prévisions nationales en fonction des caractéristiques et priorités de chaque concession locale.

2.4 La question des redevances

Concernant les redevances de concession R1 et R2, l'observation selon laquelle « En pratique, ERDF ne dispose que d'une faible latitude sur le montant de ces redevances contractuelles » mérite d'être atténuée pour plusieurs raisons :

- *Le versement de redevances de concessions est habituel dans un contrat de délégation de service public. En outre le TURPE prend en charge les redevances, sur la base des prévisions que communique ERDF à la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) lors de l'établissement du tarif. Malgré ses demandes répétées, à la CRE, de communication des montants de redevances pris en compte par le tarif le SIPPEREC n'a jamais pu obtenir cette information.*
- *Seul le montant de la redevance R2 est ajusté en fonction des investissements réalisés par les concédants, dont elle est la contrepartie normale. Le montant de la redevance R1 ne varie que marginalement, en fonction d'un indice contractuel, et est donc aisément prévisible.*
- *Enfin, la CRE ne partage pas la position d'ERDF et considère au contraire que le montant des redevances peut faire l'objet de prévisions fiables. C'est ce qui a conduit la CRE à se déclarer défavorable à l'inclusion des redevances dans le périmètre du CRCP lors de la dernière consultation relative au TURPE 4*[91]*.*

[91] *Consultation publique du 6 novembre 2012 sur les Quatrième Tarifs d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité.*

L'évolution envisagée par la Cour du périmètre des travaux éligibles à la redevance R2 n'apparaît pas acceptable, du point de vue des autorités concédantes, car elle viendrait les priver, sans contrepartie, de ressources contractuellement définies et destinées à financer en outre des investissements présentant un intérêt pour la distribution d'électricité.

En ce qui concerne tout d'abord l'éclairage public, les investissements réalisés sur ce réseau sont aujourd'hui très fréquemment (et presque exclusivement dans le cas du SIPPEREC) orientés vers la maîtrise de l'énergie et éligibles aux Certificats d'Economie d'Energie, ce qui permet de réduire la consommation et consécutivement d'éviter ou de différer des renforcements des réseaux de distribution. Ce faisant, ces investissements sont conduits dans l'intérêt certain des services concédés à EDF et ERDF.

Parallèlement, s'agissant de l'enfouissement des réseaux basse tension, les investissements réalisés dans ce domaine et qui sont qualifiés d' « esthétiques » présentent en réalité un intérêt bien plus large :

- *Ils permettent, d'une part, de remplacer des réseaux parfois très anciens[92] dans un contexte où l'âge moyen du réseau basse tension ne peut être déterminé compte tenu de l'absence d'informations suffisantes transmises par le concessionnaire. Ainsi, les contrôles effectués ont montré que plus de 30% du réseau BT a été posé en 1946 (date indiquée par défaut) sur le territoire du SIPPEREC ;*
- *Ils limitent, d'autre part, la sensibilité du réseau basse tension aux aléas climatiques, ce qui apparaît particulièrement judicieux dans le contexte de très forte densité de l'habitat et des activités du territoire du SIPPEREC.*

Enfin, le SIPPEREC tient à exprimer ses plus vives réserves sur la possibilité d'un plafonnement des redevances en cohérence avec la trajectoire du TURPE.

En effet, pour ce qui concerne en particulier la redevance R2, un tel plafonnement :

- *ne serait pas conforme aux dispositions des contrats en cours, signés pour la plupart dans la première moitié de la décennie 1990 ;*
- *aurait pour effet non seulement de freiner les investissements des autorités concédantes sur le réseau mais pourrait placer de surcroît certaines autorités concédantes dans une situation*

---

[92] *Par exemple le programme d'enfouissement du réseau dit « en toiture » qui a permis, sur le territoire du SIPPEREC d'enfouir, sur la période 1995-2012, 711 kilomètres de réseaux datant de l'électrification initiale des communes de la proche banlieue parisienne.*

financière très délicate compte tenu du mécanisme de versement de la redevance. En effet, la redevance R2

- *n'est pas versée l'année de la réalisation des travaux mais avec un décalage de 2 ans. Autrement dit un tel plafonnement pourrait priver les syndicats d'une partie de leurs recettes d'investissement sur des travaux déjà réalisés et payés.*

2.5 Le poids des raccordements dans les investissements d'ERDF

La forte augmentation des investissements liés aux raccordements depuis 2009 ne peut pas s'expliquer par le raccordement des producteurs délocalisés : pour le SIPPEREC en 2011, les producteurs locaux représentent 2% seulement des branchements réalisés[93].

Elle ne peut pas non plus s'expliquer par un surcroît d'activité du marché de l'immobilier sur la période comme le montre l'évolution du nombre de logements autorisés :

Année	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*
Nobre de logements autorisés	*379 120*	*323 838*	*410 957*	*455 679*
Evolution par rapport à 2008		*- 15 %*	*8 %*	*20 %*

Source SITADEL

L'augmentation des investissements menés par ERDF pour les raccordements d'usagers peut être rapprochée de la modification du mode de financement des opérations de raccordement. En effet, depuis 2009, les collectivités en charge de l'urbanisme[94] *supportent 60% du financement des raccordements, alors que ce financement était porté en totalité par le concessionnaire auparavant.*

Toutes les opérations mises en œuvre lors des raccordements (extension, renforcement, renouvellement du réseau), en sus de la stricte opération de branchement, sont aujourd'hui considérées par ERDF comme étant partie intégrante du raccordement, même si elles sont réalisées par opportunité.

Ce sont les collectivités locales qui financent désormais ces travaux à hauteur de 60%, alors que les usagers ont procuré au concessionnaire, via le TURPE, des provisions pour financer ces mêmes travaux. Cette pratique est dommageable car elle pèse sur les finances locales et conduit à privilégier des travaux de renouvellement indépendamment de leur degré de priorité.

* * *

[93] *Source CRAC SIPPEREC 2011*

[94] *Article 18 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 et arrêté du 28 août 2007 fixant les principes de calcul de la contribution.*

S'agissant des recommandations de la Cour, présentées en conclusion de son projet d'insertion, le SIPPEREC tient à souligner les points suivants concernant la préconisation de la signature d'un contrat de service public entre l'État et ERDF :

- *le contrat de service public signé le 24 octobre 2005 entre l'État et EDF ne comporte que très peu d'objectifs chiffrés et ne présente aucun aspect contraignant pour l'entreprise. Ainsi, les engagements en termes d'enfouissement de réseau pris par EDF, suite à la tempête de 1999, n'ont pas été tenus. De même, l'engagement de limitation de la hausse des tarifs réglementés de vente à la hausse du coût de la vie n'a pas été non plus respecté. Il est donc raisonnable de s'interroger sur l'efficacité d'un tel contrat.*
- *le SIPPEREC a souligné plus haut le risque de conflit d'intérêt pour l'État qui pourrait être incité à une certaine bienveillance à l'égard d'une entreprise, filiale à 100% d'EDF dont l'État est actionnaire à 85%. Pour mémoire, l'État perçoit annuellement environ 1,8 Md€ en dividendes.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DÉPARTEMENTAL D'ÉNERGIE ET D'ÉQUIPEMENT DE LA VENDÉE (SYDEV)

Cette transmission appelle de ma part les observations suivantes :

La Cour a procédé à une juste analyse du système de distribution électrique français. Si j'accepte l'idée de sa complexité et de sa fragilité juridique, j'estime que le constat pourrait être nuancé par une comparaison à l'échelle européenne de l'état général du réseau de distribution français ce qui permettrait de constater son efficacité technique et économique. J'y ajouterai, et c'est bien une des caractéristiques du service public, que l'intervention des deux acteurs institutionnels – autorité concédante et concessionnaire – n'a pas été la source d'une rupture d'égalité des usagers et l'apparition d'une " fracture électrique ". En cela le modèle français a plutôt bien résisté à la profonde mutation du paysage énergétique.

Pour autant, le constat dressé par la Cour est juste : l'émiettement des autorités concédantes, l'absence de coordination des investissements, la rémunération du concessionnaire par le TURPE, la dégradation des investissements d'ERDF ont été et sont potentiellement aujourd'hui de nature à fragiliser durablement notre système de distribution.

Il m'apparait que nos concitoyens restent attachés à ce modèle, convaincus qu'une entreprise nationale est mieux à même de répondre aux besoins croissants de disponibilité et de sécurisation du réseau. La récurrence des événements climatiques exceptionnels en atteste. Garantes du service public de proximité, les collectivités territoriales et leurs groupements exercent une mission essentielle à ce titre.

Comme la Cour l'a noté, le SyDEV se caractérise par un partage atypique de la répartition de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification. La Cour a bien noté que cela relevait d'une libre disposition contractuelle des parties, établie en 1994, à une époque où il était difficile d'apprécier la dynamique démographique et économique vendéenne. Facteur de déséquilibre croissant, cette dynamique a été à l'origine de différends avec le concessionnaire. La volonté des deux parties de trouver la voie d'une rénovation de leur relation a permis de dénouer amiablement les contentieux et d'ouvrir des travaux d'actualisation du contrat de concession qui devraient aboutir courant 2013.

C'est aussi cette dynamique qui a conduit le syndicat à investir, bien avant d'autres, les thématiques de la maîtrise de la demande en énergie ou la production d'énergies renouvelables avec des bilans exceptionnels en termes de mise à niveau des bâtiments publics, d'optimisation des consommations ou de puissances installées. A cela j'ajouterai des actions importantes de soutien au développement du réseau public de distribution du gaz

(100 communes desservies sur 282 contre 70 en 2005) et l'optimisation des achats de fourniture d'énergie pour les communes en électricité ou en gaz par la gestion de groupements de commandes départementaux. La croissance des effectifs trouve largement son origine dans ces politiques et l'expertise du syndicat est une des plus élevées de France dans bien des domaines.

Conscient des insuffisances du système de distribution électrique français, j'ai souhaité, à l'échelle de la Vendée, explorer avec ERDF les voies d'une rénovation de notre relation contractuelle.

Le SyDEV et ERDF ont initié en Vendée, sur la base d'un constat technique partagé, une coordination renforcée de leurs investissements ce qui a permis de conduire la conférence de programmation en préfecture dans les meilleures conditions. Les deux parties ont conscience des enjeux de la modernisation des réseaux électriques et nous associons notre expertise et nos moyens dans un partenariat sur les réseaux électriques intelligents (Smart Grid).

Au plan national, mon attente est identique aux recommandations de la Cour et je suis convaincu que notre système dual mérite une rénovation et une confortation des rôles respectifs du concédant et du concessionnaire ; il convient également qu'ERDF voit ses responsabilités affirmées par un contrat de service public avec l'État, déclinable au niveau territorial, et garantissant un niveau élevé d'investissements et de résultats. L'inexistence de ce cadre juridique laisse aujourd'hui les autorités concédantes esseulées face à ERDF, même si la FNCCR apporte un soutien précieux au niveau national.

Le modèle français est perfectible et doit s'adapter. Aux côtés de l'État, les autorités concédantes ont pleinement légitimité à participer activement à cette rénovation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉLECTRICITÉ ET D'ÉQUIPEMENT DU DÉPARTEMENT DE LA VIENNE

Je vous informe que je n'ai pas d'observations particulières à formuler sur ce document.

2

Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Évry : l'oubli de l'intérêt général

PRESENTATION

Le traitement des eaux usées de la région Corbeil-Essonnes-Évry, dans le centre-est du département de l'Essonne, présente la particularité d'être assuré par deux stations contiguës, situées en bordure de la Seine, sur le territoire de la commune d'Évry.

Cette situation, héritage des conditions administratives et politiques dans lesquelles a été créée la ville nouvelle d'Évry, à la fin des années 60, représente, depuis l'origine, un exemple d'allocation peu économe des fonds publics.

Depuis leur édification, dans les années 60 et 70, les collectivités responsables des deux stations se sont ignorées. Récemment encore, le syndicat intercommunal d'aménagement, de réseaux et de cours d'eau (SIARCE), dont la commune principale est Corbeil-Essonnes, et la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne (CAECE) ne sont pas parvenus à agir de manière coordonnée pour accroître les capacités de traitement des installations et se mettre en conformité avec les normes de rejet édictées par la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines.

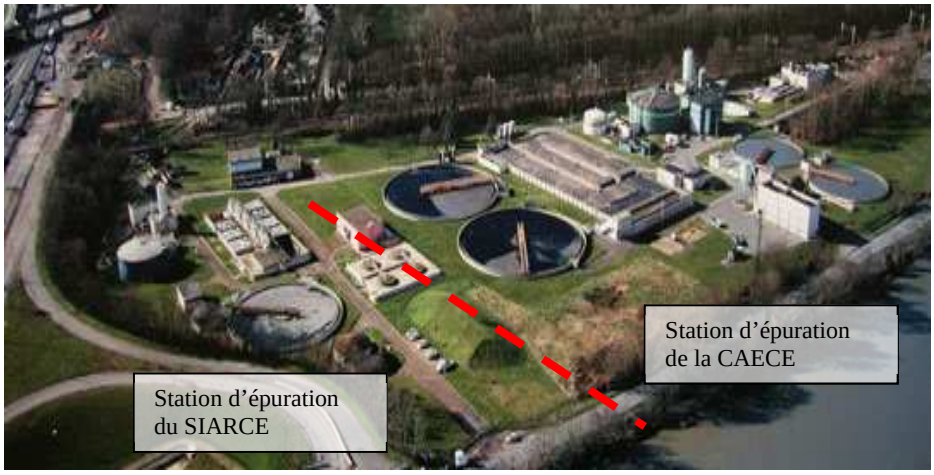
La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a constaté que la rénovation des stations s'est traduite par de nouveaux surcoûts. Aucun acteur public n'a été en mesure de faire prévaloir l'intérêt général.

I - Deux stations d'épuration contiguës

Créé le 6 mars 1958, le syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Corbeil-Essonnes (*SIARCE*), comme il était alors dénommé, regroupait cinq communes : Corbeil-Essonnes,

Évry-Petit-Bourg[146], Saint-Germain-lès-Corbeil, Saint-Pierre-du-Perray et Villabé. Il devait notamment réaliser le collecteur général de la vallée de l'Essonne (CGVE), réseau d'assainissement assurant le transit des eaux usées des communes situées le long de la rivière, en amont de Corbeil-Essonnes, jusqu'à la station de traitement qui devait être construite en bordure de Seine, sur le territoire de la commune d'Évry, station entrée en service en 1962.

La commune d'Évry s'est retirée du syndicat en 1977, à la suite de la création de la ville nouvelle et de la réalisation, en 1974, d'une nouvelle station, installée à proximité immédiate de celle du SIARCE. La nouvelle station a été construite sous maîtrise d'ouvrage du syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la région d'Évry (Sieare), auquel a été substitué le syndicat communautaire d'aménagement (SCA), puis le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) d'Évry.



Source : communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne (CAECE)

La présence de deux stations d'épuration accolées, desservant des collectivités appartenant initialement à la même entité, constitue, depuis les années 70, un exemple d'anomalie administrative et d'allocation peu efficace des ressources publiques. Elle trouve son origine dans la rivalité qui a opposé les villes de Corbeil-Essonnes et d'Évry.

146 La commune d'Évry s'appelait alors Évry-Petit-Bourg.

Cette rivalité administrative et politique[147] a notamment résulté de la décision prise par l'État, dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne adopté en 1965, de créer la ville nouvelle d'Évry et d'y implanter la préfecture du département de l'Essonne, située dans un premier temps à Corbeil-Essonnes.

La logique aurait exigé qu'un seul organisme récupérât la gestion des deux équipements ou que les intercommunalités agissent de manière concertée. Or elles n'ont pas fait ce choix.

Le SIARCE a ainsi décidé de reconstruire sa station d'épuration en la mettant aux normes de rejet ENK2[148], entre 1989 et 1991, alors que le SAN d'Évry, peu de temps auparavant, avait augmenté la capacité de sa station[149] et amélioré le niveau de traitement des eaux usées. Une première occasion d'action concertée, pour la mise aux normes des deux stations, a ainsi été perdue.

Plus récemment, les dissensions entre le SIARCE et la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne (CAECE)[150], qui a succédé au SAN, ont de nouveau rendu impossible le choix de la solution la plus rationnelle pour assurer la rénovation des deux équipements.

II - L'échec de la rénovation concertée des stations

1 - L'étude du syndicat Symétrie

La rénovation des stations s'imposait, tant pour accroître les capacités de traitement que pour se conformer aux normes de rejet édictées par la directive européenne du 21 mai 1991 sur les eaux résiduaires, transposée en droit français par un décret du 3 juin 1994.

---

[147] Les villes de Corbeil-Essonnes et d'Évry ont toujours été dirigées, depuis la création du SIARCE, par des majorités politiques opposées, y compris après les changements de majorité intervenus à Évry, en 1977, et à Corbeil-Essonnes, en 1995.

[148] Les niveaux ENK1 et ENK2 déterminent la qualité minimale des rejets pour les matières organiques et l'azote. Le niveau ENK2 impose des concentrations en azote plus réduites.

[149] La station d'Évry traite également une partie des eaux usées de la ville nouvelle de Sénart, située sur la rive droite de la Seine.

[150] Créée en 2001 par substitution au syndicat d'agglomération nouvelle, la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne (CAECE) regroupe six communes (Évry, Bondoufle, Courcouronnes, Ris-Orangis, Lisses et Villabé) et compte 116 000 habitants. Aux compétences obligatoires, la communauté a notamment ajouté, au titre des compétences optionnelles, l'assainissement des eaux usées et assure, à ce titre, la maîtrise d'ouvrage de la station d'épuration.

La mise en œuvre de la directive a, toutefois, pris beaucoup de retard, compte tenu du coût des travaux qu'elle impliquait sur l'ensemble du territoire, et spécialement en Ile-de-France, au point que la France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne, en septembre 2004, pour manquement aux obligations prescrites par ce texte.

Dans ce contexte, une politique globale et cohérente du traitement des eaux usées et de protection du milieu naturel a été recherchée. Un arrêté préfectoral du 16 février 2000 a ainsi créé le syndicat mixte d'études et de traitement intersyndical des eaux (*SYMETRIE*), comprenant notamment les deux intercommunalités maîtres d'ouvrage. Ce syndicat avait pour mission de réaliser une étude sur les perspectives de traitement des effluents de la zone de collecte et de traitement des deux stations.

L'étude, remise à la fin de 2004, estimait que la mise à niveau des installations pouvait notamment être réalisée selon deux scenarii opposés :

- **scénario n° 1** : une rénovation des deux usines indépendamment l'une de l'autre, avec pour celle du *SIARCE*, une augmentation de la capacité de traitement de 75 000 à 110 000 équivalents habitant[151] (EH), et pour celle de la *CAECE*, le maintien de la capacité de traitement à 250 000 EH ;
- **scénario n° 2 :** une moindre augmentation de la capacité de traitement de la station du *SIARCE*, de 75 000 à 96 000 EH, mais un renforcement de celle de la *CAECE*, jusqu'à 270 000 EH, avec transfert à cette dernière des effluents que la station du *SIARCE* ne serait pas en mesure de traiter.

Dans le scénario n° 2, diverses synergies devaient être créées entre les deux équipements. Des systèmes d'automatismes auraient relié les unités épuratoires, de façon à créer une gestion optimale et secourue des stations. Toutes les graisses auraient été traitées sur la station du SIARCE, tandis que les boues l'auraient été sur la station de la CAECE, selon la technique du séchage.

Reposant sur la collaboration des deux intercommunalités et recherchant l'utilisation optimale des deux équipements, le coût prévisionnel global du scénario n° 2 était nettement inférieur à celui du

[151] L'équivalent habitant est une unité de mesure qui permet de définir la capacité théorique d'une station, à partir de ratios déterminés par habitant et par jour. Il est, en effet, convenu qu'une personne rejette par jour 15 grammes d'azote, quatre grammes de phosphore, environ 200 litres d'eau.

scénario n° 1 : 59, 11 M€[152] contre 64, 71 M€. De même, les coûts prévisionnels d'exploitation consolidés étaient sensiblement inférieurs, de 1, 11 M€ par an.

En ce qui concerne le SIARCE, le scénario n° 1 impliquait des dépenses nettement plus importantes que le scénario n° 2, d'environ 33 %, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : comparaison des scenarii n° 1 et n° 2 dans l'étude SYMETRIE, en M€

Scenario 1	
Station d'épuration du SIARCE	22,53
Traitement des graisses du SIARCE	0,25
Filière boues en secours SIARCE	5,87
Total (en M€)	**28,65**

Scenario 2	
Station d'épuration du SIARCE	18,79
Traitement commun des graisses	0,50
Total (en M€)	**19,29**[153]

A contrario, le scénario n° 2, dans la mesure où il prévoyait, notamment, de porter la capacité de traitement de sa station à 275 000 EH, impliquait pour la CAECE un montant d'investissement plus élevé, d'environ 4 M€, soit un peu plus de 10 % par rapport au scénario n° 1.

2 - L'abandon de l'action concertée

Dans un courrier du 16 novembre 2004 adressé à l'agence de l'eau Seine-Normandie, avec copie au président de la CAECE, le président du SIARCE indiquait qu'il s'apprêtait à déposer un dossier de demande de subvention relatif à l'opération de mise aux normes et à l'adaptation de la capacité de sa station d'épuration, conformément au scénario n° 2 de l'étude Symétrie, le plus économique. Des courriers analogues étaient

[152] Tous les montants cités concernant les travaux de rénovation des deux stations s'entendent hors taxes.

[153] Pour le président du SIARCE alors en fonction, le différentiel de 9,35 M€ doit être diminué du coût de la résolution complète du problème des boues, puisque la CAECE aurait certainement demandé une participation financière du syndicat, une partie des effluents, dans le scénario 2, étant envoyée vers la station d'Évry.

adressés aux autres financeurs publics concernés, le département de l'Essonne et la région Ile-de-France.

Le même jour, le président du SIARCE demandait, par courrier à son homologue de la CAECE, de lui faire connaître rapidement les suites qu'il entendait donner à cette étude. Il demandait également si le conseil de la communauté avait bien retenu le scénario n° 2, jugé le plus intéressant par les deux co-maîtres d'ouvrage et les financeurs lors de la dernière réunion de Symétrie. Il souhaitait, dans cette hypothèse, connaître les dispositions que la CAECE envisageait de proposer au SIARCE pour assurer le traitement des effluents collectés, au-delà de la future capacité de traitement de sa station, à savoir 96 000 EH.

Par courrier du 4 janvier 2005, le président de la CAECE informait cependant le président du syndicat que la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne n'était en aucune manière intéressée à traiter les effluents en provenance du SIARCE.

Le même jour, le président du SIARCE adressait un courrier à l'agence de l'eau Seine-Normandie, avec copie au préfet de l'Essonne, au président du conseil général de l'Essonne et au président de la région Île-de-France. Il y indiquait qu'il venait d'apprendre que la communauté d'agglomération d'Évry avait confirmé les demandes de subventions déjà faites auprès de l'agence de l'eau et du département de l'Essonne et que l'opération envisagée ne correspondait pas au scénario n° 2, ni au souhait exprimé par les financeurs de développer des synergies. Il ajoutait que, n'ayant obtenu aucune garantie sur ces synergies, le SIARCE allait se voir obligé de porter la capacité de traitement de sa station à hauteur de 110 000 EH et de mettre en place une filière individuelle de traitement des graisses ainsi qu'un séchage des boues sur son site épuratoire.

Le 24 novembre 2005, le comité syndical du SIARCE examinait les conséquences financières de l'abandon de l'action concertée, notamment en faisant état de l'attitude des financeurs publics. Le compte rendu précisait que ces derniers avaient décidé que les projets de travaux des deux collectivités seraient instruits sur la base, non pas de deux usines distinctes, mais d'une seule usine de 360 000 EH, et qu'ils estimaient, à l'appui d'exemples récents, que le montant des travaux de mise aux normes, pour ce type de structure, s'élevait à 52 M€, soit 80 % des 64,71 M€ prévus par le scénario n° 1. Dans ces conditions, ils ne prendraient pas en compte le surcoût de 12,7 M€. Ainsi, pour les seuls travaux d'extension et de mise à niveau de l'usine du SIARCE, le plafond des travaux éligibles aux subventions a été fixé à 22,9 M€, soit 80 % du montant de 28,7 M€ prévu par le scénario n° 1.

Les décisions relatives à la modernisation des stations ont, par ailleurs, été prises dans un contexte marqué par l'insistance croissante du préfet de l'Essonne pour que les collectivités intéressées, en particulier le SIARCE, procèdent le plus rapidement possible à la mise aux normes de leur station. Dans un courrier du 13 mai 2005, le préfet écrivait au président du syndicat : « vous êtes donc dans l'obligation de réfléchir à la mise aux normes de votre système d'assainissement et ainsi de lancer dès que possible les études nécessaires ».

De même, l'arrêté préfectoral du 29 novembre 2005 précisait que si l'autorisation d'exploitation de l'installation était accordée jusqu'au 31 mars 2007, la mise aux normes devait avoir lieu le plus rapidement possible, avec un échéancier déposé au plus tard le 31 décembre 2005. La pression a même sensiblement augmenté après que, lors d'une conférence de presse tenue le 24 janvier 2006, le préfet a mis en cause la qualité des rejets dans la Seine effectués par la station du SIARCE, propos repris par la presse locale, le 26 janvier 2006.

C'est donc le scénario de rénovation des deux stations, globalement le moins efficace et le plus onéreux, qui a prévalu. L'opportunité de surmonter les difficultés héritées de la réalisation de deux stations contiguës, là où il aurait été plus efficient d'imaginer d'emblée le traitement des eaux usées à l'échelle de territoires appelés à connaître une croissance économique et urbaine rapide, n'a donc, de nouveau, pas été saisie.

III - Les surcoûts résultant de la mésentente

Le coût des travaux de rénovation de la station du SIARCE a augmenté de 54 % en quatre ans, sous l'effet de plusieurs avenants. Deux de ces avenants ont eu pour objet d'améliorer les dispositifs de visite de la station, mais l'avenant le plus important, représentant à lui seul 42 % du montant de base du marché, a porté sur la réalisation d'une unité de compostage des boues.

L'acte d'engagement a été signé le 2 août 2006 et le marché a été notifié à l'entreprise attributaire le 18 août 2006.

Le montant total de l'offre s'élevait à 20,08 M€, comprenant une offre de base, pour 16,6 M€, une augmentation des capacités de la station à 110 000 EH, pour 1,44 M€, un traitement des boues par séchage, pour 1,99 M€.

De 20,08 M€ en août 2006, le marché est passé à 30,89 M€, au terme de six avenants, conclus entre octobre 2006 et avril 2010.

D'un montant de 0,81 M€, l'avenant n° 2 est relatif à des travaux supplémentaires visant principalement à compléter les dispositifs de visite, pourtant pris en compte dans le marché initial, avec la réalisation d'un hall d'accueil et d'un circuit pédagogique. L'avenant a aussi prévu la construction d'une salle de conférence, afin d'accueillir, dans de bonnes conditions, les groupes appelés à visiter le futur équipement, l'agrandissement du hall d'accueil et la création de places de parking supplémentaires.

Les améliorations apportées à l'accueil du public n'ont cependant pas été estimées suffisantes, puisque l'avenant n° 5 a retenu un nouvel agrandissement du hall d'accueil, afin que cet espace puisse accueillir jusqu'à 200 personnes à l'occasion de manifestations diverses, pour un coût supplémentaire de 0,56 M€.

L'avenant n° 3, relatif à la création d'une unité de compostage des boues, d'un montant de 8,35 M€, a fait passer le montant du marché de 20, 89 M€ à 29,24 M€, soit une hausse d'environ 40 %.

Cet avenant fait écho, à quelques années d'intervalle, à l'échec de la solution préconisée d'un traitement coordonné des boues par les deux stations[154]. A défaut d'accord avec la CAECE, le SIARCE avait déjà recherché une solution autre que l'épandage sur les terres agricoles puisque, lors de la préparation du marché initial, il avait été demandé aux candidats de proposer un traitement des boues reposant sur le séchage, technique mise en œuvre par la station de la CAECE.

Confronté au problème du stockage et du traitement d'un volume croissant des boues, le SIARCE, *in fine*, s'est donc orienté vers le compostage. Dans l'argumentaire adressé au préfet de l'Essonne, le 7 mai 2008, le syndicat fait valoir que des entreprises ont développé des unités de compostage compactes adaptées au contexte urbain, avec la maîtrise des nuisances olfactives, et dans des conditions de fiabilité acceptables.

Face aux demandes de subventionnement de cet important investissement, non prévu au marché initial, les financeurs publics ont à nouveau exprimé leurs réserves vis-à-vis de la procédure suivie et du coût de l'opération.

Dans un courrier du 15 janvier 2009, le président de l'agence de l'eau Seine-Normandie a rappelé que ce projet avait été conçu sans y associer en amont de la décision les partenaires financiers, l'agence et le département de l'Essonne notamment. Il ajoutait cependant que,

[154] L'étude Symétrie envisageait, dans le scénario 2, de réaliser sur le site de la station d'Évry une unité intersyndicale de séchage des boues.

nonobstant l'absence de recherche de synergies avec la station voisine et le coût extrêmement élevé de ce projet supplémentaire, au regard du projet initial, l'agence avait conduit avec diligence l'instruction de ce dossier. L'agence a ainsi accordé au SIARCE une subvention de 5 M€, de même qu'une avance sans intérêt de 2,5 M€.

En revanche, le président du conseil général de l'Essonne a refusé toute aide, pour les motifs exposés dans un courrier du 11 décembre 2008 : les partenaires financiers avaient été placés devant le fait accompli et ceci n'était pas acceptable, au regard des volumes financiers en jeu. Il exprimait, par ailleurs, les mêmes regrets que ceux déjà formulés à propos des mises à niveau, à savoir qu'aucune synergie entre les deux stations n'avait été recherchée à l'occasion de ce projet, même à titre de secours pour les filières boues.

En définitive, le montant de l'opération de rénovation est passé de 21,95 M€, en 2006, à 36,22 M€, en incluant, outre les travaux supplémentaires, le coût des révisions des prix, des études préalables, de la maîtrise d'œuvre et des acquisitions foncières.

Ces coûts supplémentaires ont eu un impact important sur les finances du syndicat, en termes d'endettement notamment et, par voie de conséquence, pour les usagers du service, puisqu'un service public industriel et commercial est tenu d'assurer l'équilibre de la gestion avec ses propres ressources.

Tableau n° 2 : bilan financier de l'opération au stade du marché initial et après la réception des travaux

2006			Bilan au 1er janvier 2011
Montant des travaux (M€)			
Marché de base	*20,08*	*Marché de base + avenants*	*30, 89*
Révisions de prix		*Révisions de prix*	*2,75*
Etudes préalables	*0,85*	*Etudes préalables*	*0,85*
Maîtrise d'œuvre	*0,73*	*Maîtrise d'œuvre*	*1,45*
Acquisitions foncières	*0,282*	*Acquisitions foncières*	*0,28*
Total	**21,95**	**Total**	**36,22**
Subventions			
Agence de l'eau Seine-Normandie	8,50	AESN	13,86
Département de l'Essonne	2,93	Département de l'Essonne	3,17
Région Ile-de-France	3,11	Région Ile-de-France	3,11
Total	**14,54**	**Total**	**20,14**
Taux de subventionnement	*66 %*	*Taux de subventionnement*	*56 %*
Charge à financer par le SIARCE	7,41	Charge à financer par le SIARCE	16,08

Source : SIARCE

Pour le président du SIARCE alors en fonction, si le scénario non coopératif a été retenu, le coût de l'opération, toutefois, a été atténué par les conditions financières dans lesquelles a été passé le marché initial. Ce marché a été conclu à un prix de 20,08 M €, valeur avril 2006, alors que la dépense éligible aux subventions des financeurs publics s'élevait à 22,9 M€, valeur décembre 2004, soit 25,9 M€, valeur avril 2006. Autrement dit, le marché initial a été conclu à un prix inférieur à cette estimation.

Cependant, si les travaux réalisés par avenant, que ce soit pour accueillir les visiteurs ou pour développer une filière de compostage des boues, constituent un choix assumé par le comité syndical, leur réalisation a eu pour conséquence un renchérissement important du coût total. Par ailleurs, une partie substantielle de ces coûts, en particulier pour le traitement des boues, aurait pu être évitée si les maîtres d'ouvrage avaient fait le choix d'une rénovation coordonnée et faisant jouer les synergies.

De son côté, la CAECE a engagé la rénovation de son usine, dont les travaux ne sont pas encore achevés. Le coût global des travaux de mise aux normes de la station, autorisés par l'arrêté préfectoral du 9 mars 2009, s'élèverait à environ 43,5M€[155].

Les travaux d'extension et de mise aux normes des deux stations peuvent ainsi être estimés globalement, à la fin de l'année 2012, à environ 80 M€. En considérant que la rénovation concertée, chiffrée sur la base de l'étude de Symétrie (scénario n° 2) avec actualisation au taux annuel de 2 %, s'élèverait à cette même date à environ 70 M€, le surcoût dû à l'absence de concertation peut être évalué aujourd'hui à une dizaine de millions d'euros[156].

Par ailleurs, il convient de prendre en compte le surcoût global des charges d'exploitation, dans la mesure où les maîtres d'ouvrage ont renoncé à faire jouer les synergies entre les équipements. L'étude de Symétrie l'évaluait à 1,11 M€ par an.

IV - L'oubli de l'intérêt général

En raison de la présence, sur un même lieu, de deux stations de traitement des eaux usées, la réalisation coordonnée des travaux et l'utilisation des synergies, en termes d'augmentation des capacités, de mise aux normes et de frais d'exploitation, auraient permis de traiter au meilleur coût les eaux usées des territoires couverts par le SIARCE et la CAECE. Or, la réalisation parallèle de travaux n'a pas permis de réaliser d'économies d'échelle, ainsi qu'en conviennent, peu ou prou, les divers intervenants.

Dans l'incapacité à faire accepter le choix de l'option la plus efficiente, la part prise par chaque acteur n'est pas facile à établir. La mise à niveau des installations dépendait de plusieurs décisionnaires et financeurs : les deux maîtres d'ouvrage, le département de l'Essonne, la région Ile-de-France et, en ce qui concerne l'État, le préfet de l'Essonne et l'agence de l'eau Seine-Normandie. Aucun intervenant n'a été en mesure de faire prévaloir l'intérêt général.

---

[155] Ce coût inclut notamment le montant du marché signé le 28 avril 2008 et ceux de deux avenants, d'un montant respectif de 2,86 M€ HT et de 2,1 M€ HT, destinés à la prise en compte des bouleversements économiques et de l'allongement des délais consécutifs à la survenue d'importants problèmes d'exploitation. Compte tenu des aléas et des retards qui en ont résulté, les travaux devraient s'achever en juin 2013.

[156] Cette estimation du surcoût demeure certes théorique, dans la mesure où les travaux ont pu inclure la réalisation d'équipements non prévus, dont l'unité de compostage du SIARCE constitue le plus bel exemple.

1 - Les maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage ne sont pas parvenus à surmonter leurs anciennes oppositions et à agir de manière coordonnée.

Pour la CAECE, comme il a été dit, le scénario coopératif impliquait de porter la capacité de sa station à 275 000 EH et de financer des dépenses d'investissement supplémentaires, afin d'assurer le traitement d'une partie des eaux collectées par le SIARCE. Cette contrainte immédiate l'a emporté sur les économies de gestion attendues de la mise en œuvre des synergies entre les installations.

Le SIARCE, a contrario, trouvait avantage à la mise à niveau concertée des installations, qui lui permettait de limiter à 96 000 EH l'augmentation de la capacité de traitement de sa station et, en conséquence, le coût des travaux. Il a été toutefois contraint de prendre une décision dans un contexte marqué à la fois par le refus de la CAECE de traiter les eaux usées excédentaires, dont il assurerait la collecte, et les pressions exercées par les services de l'État pour obtenir le plus rapidement possible la mise aux normes de ses équipements. Dans la mesure où il a pu obtenir l'appui des financeurs publics et contenir sa charge de financement dans des limites supportables, le SIARCE a accepté de rénover ses installations indépendamment de celles de la CAECE[157].

2 - Les financeurs publics

Les financeurs publics, notamment l'agence de l'eau Seine-Normandie et le département de l'Essonne, ont bien privilégié la mise à niveau coordonnée des équipements, en décidant que le scénario formalisant cette option déterminerait l'assiette des travaux éligibles aux subventions. En considérant que les projets de travaux seraient instruits sur la base, non pas de deux usines distinctes, mais d'une seule usine de 360 000 EH, ils ont ainsi clairement situé leur intervention à l'échelle du territoire couvert par les deux organismes. Enfin, en ce qui concerne l'unité de compostage des boues du SIARCE, les financeurs ont déploré son coût élevé et, de nouveau, l'absence de recherche de synergies avec la station voisine.

[157] Une atténuation des tensions entre les intercommunalités est toutefois perceptible, postérieurement au renouvellement des équipes dirigeantes, en 2008, comme si, de part et d'autre, les enseignements de l'absence de concertation avaient enfin été tirés.

Pour autant, l'agence a limité l'expression de son désaccord à ces modalités de calcul de l'assiette des travaux éligibles. Elle a fait valoir à la chambre régionale des comptes, à cet égard, qu'un refus d'aide aurait retardé davantage encore la modernisation de la station, laquelle « était concernée par le contentieux relatif à la mise en conformité au titre de la directive eaux résiduaires urbaines, exposant ainsi l'État français à d'éventuelles pénalités financières très importantes ». En ce qui concerne l'unité de compostage des boues, l'agence a rappelé que sa décision de soutenir financièrement cette réalisation, en dépit des critiques formulées sur son coût, a été prise postérieurement à la lettre du 26 mai 2008 du préfet de l'Essonne indiquant qu'il ne s'opposait pas à la conclusion de l'avenant relatif à cette réalisation.

Seul le département de l'Essonne a adopté une attitude différente. Considérant qu'il avait été mis devant le fait accompli, il a refusé de subventionner la construction de l'unité de compostage. Sa fin de non-recevoir n'a pas suffi à empêcher la conclusion de l'avenant.

3 - Les services de l'État

Il appartenait au représentant de l'État, par la position-clé qui était la sienne, de faire prévaloir l'intérêt général. C'est en effet le préfet du département qui autorise l'exploitation des installations et ses décisions pouvaient influer sur celle de financeurs déterminants, au premier rang desquels l'agence de l'eau Seine-Normandie[158].

Néanmoins, les services de l'État étaient d'abord désireux de voir se réaliser, le plus rapidement possible, les travaux de mise aux normes des stations de traitement des eaux usées, à commencer par celle du SIARCE, à la suite de la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne.

Le préfet a dû arbitrer entre des intérêts contradictoires et tenir compte du risque d'une nouvelle condamnation de l'État. La circulaire du ministre de l'écologie et du développement durable du 19 octobre 2005 rappelait ainsi aux préfets que « les situations de non-conformité aux obligations issues d'une directive européenne ne doivent plus perdurer et qu'il convient d'assurer la résorption des retards constatés dans les meilleurs délais ».

Dans ce contexte, c'est l'urgence qui l'a emporté, au détriment de la solution la plus économe pour les fonds publics. Si la circulaire précitée indiquait que les maîtres d'ouvrage locaux devaient clairement

[158] Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, préside le conseil d'administration de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

s'engager sur des échéanciers précis et détaillés de mise en conformité, afin que « la France puisse démontrer que l'État a mis en œuvre toutes les mesures pour réduire au minimum les délais nécessaires à la mise en conformité des performances des stations encore non conformes », cette exigence n'interdisait pas au préfet de se donner le temps et les moyens d'imposer à l'ensemble des intervenants le choix de l'option la plus efficiente.

CONCLUSION

La mise à niveau de chaque station indépendamment l'une de l'autre et les surcoûts qui en ont résulté attestent de la difficulté à faire prévaloir l'intérêt général lors de la réalisation ou de la modernisation de grands équipements publics lorsque celles-ci impliquent l'intervention de plusieurs intercommunalités, des services de l'État et d'autres financeurs publics.

L'efficience commande pourtant, en pareille circonstance, de privilégier les économies d'échelle et l'approche la plus économe des ressources publiques.

La Cour recommande donc :

Pour les deux collectivités concernées :

1 - d'agir désormais de manière concertée et de privilégier l'approche la plus rationnelle pour la gestion de leurs équipements, en termes d'investissement et de coûts d'exploitation ;

Pour les services de l'État :

2 - de veiller à faire prévaloir l'intérêt général dans l'exercice de leurs responsabilités.

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	234
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	235
Préfet de l'Essonne	236
Président de la communauté d'agglomération Evry-Centre-Essonne	238
Ancien président de la communauté d'agglomération Evry-Centre-Essonne (2001-2008)	240
Président du syndicat intercommunal d'aménagement de réseaux et de cours d'eau (SIARCE)	241
Ancien président du syndicat intercommunal d'aménagement de réseaux et de cours d'eau (SIARCE)	242
Président du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Seine-Normandie	252

Destinataires n'ayant pas répondu

Ancien président de la communauté d'agglomération d'Évry-Centre-Essonne (2008-2012)
Ancien Préfet de l'Essonne

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le ministre de l'intérieur a estimé devoir s'abstenir de répondre en raison des fonctions qu'il a exercées antérieurement, en tant qu'élu local, dans une des collectivités concernées.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

La Cour note que la mise à niveau des deux stations d'épuration de la région a engendré des surcoûts mettant en lumière la difficulté à faire prévaloir l'intérêt général lors de la réalisation ou de la modernisation de grands équipements publics lorsque celles-ci impliquent l'intervention de plusieurs intercommunalités, des services de l'État et d'autres financeurs publics.

La Cour recommande donc aux deux collectivités concernées d'agir désormais de manière concertée et de privilégier l'approche la plus rationnelle pour la gestion de leurs équipements, en termes d'investissement et de coûts d'exploitation.

La Cour recommande également aux services de l'État de veiller à faire prévaloir l'intérêt général dans l'exercice de leurs responsabilités.

J'approuve ces recommandations et je tiens à souligner qu'une évaluation de la politique de l'eau sera lancée dès janvier 2013 dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) afin de rendre plus cohérente l'action des différents acteurs et d'améliorer l'efficience de cette politique publique.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'ESSONNE

Lors des études préalables à la réhabilitation des stations, entre 2004 et 2005, l'application de la Directive « Eaux Résiduaires Urbaines » (ERU) était une priorité pour l'État, renforcée par l'ouverture d'une procédure contentieuse entre la France et la Commission Européenne. Comme le rappelle votre rapport, cette procédure a débouché sur une première condamnation en manquement par la Cour de justice de l'Union Européenne en septembre 2004. Cette condamnation a ouvert la voie à une seconde condamnation et à des pénalités financières extrêmement élevées (on évoquait à l'époque le montant de 400 millions d'euros en amende et astreintes).

La Commission Européenne avait fait savoir dans ses griefs qu'elle contestait la délimitation faite par la France des zones sensibles à l'eutrophisation, qui nécessitent un traitement plus poussé par les stations d'épuration. Afin de répondre aux exigences de la Commission, la France a élargi l'identification de ces zones sensibles, ce qui a conduit le Préfet coordonnateur de bassin Seine-Normandie à prendre un arrêté le 23 décembre 2005 (arrêté publié au JORF n° 45 du 22 février 2006 page 2753) définissant l'ensemble du bassin Seine-Normandie en zone sensible.

En ce qui concerne les stations d'épuration de la CAECE et du SIARCE, ceci a eu pour conséquence d'annuler l'échéance de mise en conformité prévue au 31 août 2006, et de rétablir la date du 31 décembre 1998 comme l'avait initialement fixée la directive ERU pour les stations de traitement de plus de 10 000 équivalents habitants.

Dans ce contexte, le retard dans l'application de la directive ERU destinée à protéger ou rétablir la qualité des milieux aquatiques était alors sur ce site, de 7 années. L'intérêt général supposait, tant pour le rétablissement de la qualité de ces milieux que pour permettre à la France d'éviter une condamnation qui aurait eu de fortes conséquences sur un plan politique et financier, une certaine célérité pour le traitement de ce dossier.

Tout au long de l'année 2005, les services de l'État ont tenté de favoriser l'émergence d'un projet commun, qui, comme cela est rappelé dans le rapport, apparaissait, au global, d'un coût prévisionnel moins élevé d'environ 5,6 M€. Plusieurs réunions avec les maîtres d'ouvrages et les financeurs ont ainsi eu lieu, mais une réunion en novembre 2005 a démontré l'impossibilité de parvenir à un accord entre la CAECE et le SIARCE. Le principe de libre administration des collectivités, principe de rang constitutionnel, s'imposant à toutes les autorités administratives, l'État ne pouvait dès lors, sauf à méconnaître ce principe, chercher à imposer une solution commune à ces collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage et donc

juridiquement et financièrement responsables de la mise aux normes de leurs installations.

Les deux collectivités ont alors présenté chacune, un projet permettant de répondre aux exigences de la Directive ERU en protégeant la Seine de l'eutrophisation, et ainsi de solder l'un des motifs de contentieux avec la Commission Européenne.

Dans cette affaire, la recherche de la préservation de l'intérêt général pour les finances publiques ne pouvait être mesurée, me semble-t-il, au regard de la seule économie induite par le choix d'un projet commun aux deux collectivités. Il convenait également, d'éviter à l'État le paiement d'astreintes et amendes, dont le montant pouvait rapidement s'avérer bien supérieur à la somme d'environ 5,6 M€, qu'aurait pu permettre d'économiser le projet commun. Or, l'impossibilité constatée de voir les deux collectivités s'accorder sur un projet commun en repoussait sine die la réalisation. Dès lors, la préservation de l'intérêt général a été appréciée, au cas d'espèce, comme étant, certes, la recherche de l'utilisation optimale des deniers publics, mais aussi comme le respect par la France de ses obligations européennes, dans un contexte de condamnation par la CJCE, avec pour objectif la mise aux normes, rapide de ces équipements assurant la préservation de l'environnement et évitant ainsi le paiement de sommes importantes sur le budget de l'État. Cette analyse a conduit l'État, dans le respect des prérogatives de chacun et à défaut de voir se réaliser un projet unique, à accompagner l'instruction de deux projets distincts.

Les services de la police de l'eau ont donc instruit les dossiers présentés par les deux maîtres d'ouvrages sur la base des solutions techniques proposées et de bilans financiers établis par les dites collectivités. Je souligne, également, qu'un refus d'autorisation de la part de l'État aurait, non seulement, amené à allonger les délais de mise en conformité des stations, pour une issue incertaine, mais, en outre, aurait dû être motivé au seul regard du non-respect des critères techniques imposés par la loi sur l'eau, difficile à démontrer au cas d'espèce ; une telle décision aurait ainsi emporté un risque de fragilité juridique élevé en cas de probable recours contentieux. Or, le souci, pour l'État, d'asseoir solidement en droit ses décisions contribue aussi au respect de l'intérêt général.

Pour ces différentes raisons, je ne partage donc pas la conclusion du rapport que vous m'avez transmis, selon laquelle, dans l'instruction de ce dossier et dans l'exercice de leurs responsabilités, les services de l'État n'auraient pas veillé à faire prévaloir l'intérêt général. Je pense qu'au contraire cet objectif a bien guidé leur action, dans le cadre du dispositif législatif existant, dont ils ne pouvaient pas s'affranchir.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ÉVRY-CENTRE-ESSONNE

J'ai l'honneur de vous adresser mes observations sur ce rapport. Elles portent, d'une part sur la réglementation en vigueur à l'époque des études, et d'autre part sur les conséquences financières des décisions prises à cette période.

Je vous précise tout d'abord que les études de conception ont été réalisées lorsque le décret 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées était en application. Ce décret a été abrogé le 23/03/2007 soit après le lancement de notre première consultation des entreprises pour les travaux de la STEP (publié le 10/01/2007).

Or, l'article 4 de ce décret précisait que « le mélange des boues provenant d'installations de traitement distinctes est interdit ». Certes, une procédure dérogatoire aurait permis au Préfet d'autoriser le regroupement de boues dans des unités de traitement commun, si la composition de ces déchets répondait aux conditions prévues au chapitre III du décret de 97. Il aurait pu également, sous les mêmes conditions « autoriser le mélange de boues, dès lors que l'objet de l'opération tend à améliorer les caractéristiques agronomiques des boues à épandre ».

Cette interdiction a donc constitué, pour la communauté d'agglomération, un des fondements de la décision de ne pas retenir le scénario 2 de l'étude SYMETRIE, qui pouvait sembler à l'époque le plus avantageux économiquement.

Certes, mon prédécesseur aurait pu solliciter le Préfet pour obtenir une dérogation au traitement commun des boues. Il aurait néanmoins dû résoudre de nombreux problèmes d'ordre techniques et administratifs :

• Les processus de traitement sur les 2 sites sont différents et les boues produites sont de nature différentes. Il aurait fallu trouver la solution technique permettant leur traitement commun.

• Le traitement commun aurait nécessité l'autorisation du Préfet et préalablement une procédure toujours longue d'enquête publique et d'avis du Coderst.

• En cas d'une éventuelle pollution des sols suite à l'épandage de boues polluées, la recherche des responsabilités aurait été délicate.

La résolution de ces problèmes aurait pris beaucoup de temps. Or, comme le rappelle le rapport provisoire de la CRC, il y avait urgence à traiter les eaux conformément à la directive européenne du 21 mai 1991 pour éviter une nouvelle condamnation de l'État.

Il est vraisemblable que les responsables de l'époque ont privilégié la mise en œuvre, effective, d'une solution plutôt que la recherche, incertaine, d'un accord entre toutes les parties qui aurait pu retarder gravement l'atteinte des objectifs européens. Ainsi, en privilégiant le scénario 1 les responsables de l'époque ont cherché à respecter dans les délais les plus courts le respect de la réglementation sur les rejets dans le milieu naturel.

S'agissant des financements de ces travaux, les études préalables montrait bien une différence, en faveur du scénario 2, d'un montant de 5,6 M€. Or, le coût du traitement des boues du SIARCE par séchage s'élève, dans le marché initial à environ 1,99 M€, celui de la CAECE se monte à 4,1 M€, soit un total pour les deux opérations de 6,09 M€.

Aussi, je doute que, si une seule station s'était dotée d'un séchage, le gain puisse être, par le jeu de la mutualisation, de 5,6 M€. Il y aurait eu certainement une économie, qu'il est aujourd'hui difficile de chiffrer, mais je ne pense pas qu'elle puisse être à la hauteur évoquée dans votre rapport.

Aussi, l'estimation du surcoût de la non mutualisation me parait-il très théorique. Il ne tient en outre pas compte des imprévus et des aléas qui s'élèvent, pour les deux opérations en cours, à 12,2 M€ (3,85 M€ pour la CAECE et 8,35 M€ pour le SIARCE).

Néanmoins, je partage les conclusions de la Cour qui tendent à demander aux collectivités concernées d'agir de manière concertée pour la gestion de leurs équipements. La question à venir de la création éventuelle d'une nouvelle station d'épuration sur la rive droite de la Seine doit conduire les responsables locaux, comme les administrations d'État et les financeurs, à poursuivre les échanges pour trouver la solution la plus économe pour les deniers publics. La Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne reste disponible pour engager toutes les concertations utiles afin de trouver une solution à cette question qui était déjà posée lors des études préalables évoquées dans le présent rapport.

Telles sont les observations que je souhaitais formuler au rapport provisoire que vous avez voulu m'adresser.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ÉVRY-CENTRE-ESSONNE (2001-2008), MAIRE DE BONDOUFLE

La réponse à votre rapport a été élaborée par la CAECE que j'ai présidée de 2001 à 2008.

En conséquence, je n'apporterai pas de réponse en qualité de Maire de Bondoufle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'AMÉNAGEMENT DE RÉSEAUX ET DE COURS D'EAU (SIARCE)

La recherche de la rationalisation, des compétences sur un même territoire, d'économies d'échelles et de l'usage des deniers publics devraient à terme, conclure à un regroupement de la gestion des deux stations d'Evry et de Corbeil-Essonnes, démarche que nous nous efforcerons, en concertation avec la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne de développer et d'accélérer.

Les conclusions de la Cour des comptes sont un moteur à cette nouvelle dynamique dans laquelle le SIARCE souhaite s'inscrire.

REPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'AMÉNAGEMENT DE RÉSEAUX ET DE COURS D'EAU (SIARCE)

- La création de la station d'épuration de la Ville Nouvelle d'Evry

En présentation, il est indiqué que, « depuis leur édification, dans les années 60 et 70, les collectivités responsables des deux stations se sont ignorées ». Cette affirmation est surprenante à maints égards, surtout pour un homme qui a suivi de près l'histoire de l'assainissement du Centre-Essonne, sachant que j'ai été élu Conseiller municipal de Ballancourt-sur-Essonne en 1971, Délégué au SIARCE en 1977, Vice-président en 1983 avant d'en devenir Président en 1996 !

En effet, « la création, en 1974, d'une nouvelle station, installée à proximité immédiate de cette du SIARCE » a été décidée et mise en œuvre par l'État et le Maire d'Evry d'alors qui était simultanément Président du SCA (Syndicat Communautaire d'Aménagement, ancêtre du SAN et de la CAECE) de la Ville Nouvelle et … Président du SIARCE ! Sauf à ce que Monsieur Michel Boscher ait connu de vraies impossibilités à dialoguer avec lui-même, l'assertion de la Cour des comptes semble curieuse.

Par ailleurs, estimer que la « présence de deux stations d'épurations accolées (…) trouve son origine dans la dualité qui a opposé les Villes de Corbeil-Essonnes et d'Evry » me semble caricatural. Que le développement de la Ville Nouvelle sur Evry-Petit-Bourg (dans le cadre de la « loi Boscher » du 10 juillet 1970) et que la désignation d'Evry comme Préfecture ait provoqué de vives réactions de la Ville de Corbeil-Essonnes, elles-mêmes facteur de tension avec la Ville Nouvelle, sûrement. Mais de mémoire, ni le Maire de Corbeil-Essonnes (qui ne présidait pas le Syndicat), ni les Délégués des autres communes ne se sont opposés à ce que le SIARCE devienne, dans les années 70, Syndicat mixte et qu'il traite les effluents de la Ville Nouvelle.

Il faut donc être à la fois précis et nuancé quand il s'agit d'écrire l'Histoire, 40 ans après.

- La reconstruction de la station d'épuration en 1989

Prétendre que les collectivités responsables ont continué à s'ignorer est d'autant plus erroné que le SAN d'Evry et notre Syndicat ont beaucoup dialogué dans la deuxième moitié des années 80. En effet, le SIARCE a réalisé en 1987 une étude de scénarios, financée et suivie par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, qui contenait notamment une option « suppression de la STEP du SIARCE et raccordement sur Evry ». Malheureusement, les conditions faites par le SAN, après plusieurs réunions de négociations, se sont révélées contraires à l'intérêt du SIARCE et de ses usagers, comme le

montrent l'étude et les délibérations de notre Comité syndical : en bilan dynamique global, le coût de la suppression de la station du SIARCE était supérieur de plus de 10 millions de francs à celui de sa reconstruction qui fut donc mise en œuvre de 1989 à 1991 (au niveau ENK2) afin de s'adapter aux évolutions précédentes des normes réglementaires.

A cette époque, il aurait suffi que le SAN d'Evry fasse des propositions raisonnables au SIARCE pour que le cours de l'histoire s'inversât : ce fut donc une deuxième occasion ratée pour n'avoir qu'un seul équipement !

- Les décisions de la CAECE entre 2001 et 2008

Cette initiative inopportune de Monsieur Jean Hartz (et de ses conseillers) est à rapprocher d'autres agissements du SAN d'Evry pendant la même période :

º Refus (contrairement aux habitudes) d'autoriser le délestage de la station d'épuration du SIARCE sur celle d'Evry, lors de la réparation du pont racleur en avril 2005.

º Multiples contentieux, liés à une contestation de 3 500 euros par an sur le mode de calcul des participation communales (malgré nos argumentaires précis, nos démarches de conciliation et les tentatives de médiation de la Préfecture), auxquels Monsieur Manuel Valls a sagement mis un terme, après avoir pris la Présidence de la CAECE en 2008.

º Refus de toute synergie avec le SIARCE en matière de traitement des eaux usées, obligeant le Syndicat à se rabattre sur le scénario 1 de l'Etude SYMETRIE (alors que l'ensemble des Maîtres d'Ouvrage et financeurs s'étaient mis d'accord sur le scénario 2).

Je doute que tous ces errements ne puissent s'expliquer que par la rivalité Corbeil-Essonnes-Evry, d'autant que pour la première fois, le Président de la CAECE et le Maire de Corbeil-Essonnes appartenaient, pendant le mandat 2001-2008, à la même famille politique ! Quant aux « dissensions entre le SIARCE et la Communauté d'Agglomération Evry-Centre-Essonne (CAECE) », elles n'ont jamais été le fait du SIARCE, ceux qui prétendent le contraire devant le prouver !

- La mise en œuvre du scénario 1 de l'étude SYMETRIE

L'intitulé du chapitre III (« les surcoûts résultant de la mésentente ») est un raccourci contestable, s'appuyant sur un amalgame (préjudiciable à la bonne compréhension) entre les surcoûts du scénario 1 par rapport au scénario 2 et l'augmentation du montant du marché, qui recouvrent des réalités très différentes. D'une part, les décisions prises par l'État, dans les années 70, de réaliser une deuxième station sur Evry et les propositions faites par le SAN d'Evry en 2005 ont, sans aucun doute, mal servi l'intérêt général, d'autant qu'elles ont créé une quasi-situation de non-retour,

renforcée par la dissolution de SYMETRIE, voulue par la CAECE. D'autre part, l'adoption récente du scénario 1 ne ressort pas d'une mésentente qui implique le SIARCE mais d'un refus a priori (sans aucune négociation) de la CAECE ! Fin 2005-début 2006, le SIARCE est pris entre marteaux et enclume (les marteaux étant l'État qui exerce des pressions si ce n'est des menaces pour que le SIARCE respecte rapidement les normes européennes et les financeurs qui conditionnent leur aide à la mise en œuvre du scénario 2 de l'étude SYMETRIE, l'enclume étant le SAN d'Evry qui refuse ce scénario) et se voit donc contraint d'opter pour le scénario 1, plus onéreux !

- Les décisions du SIARCE

Pour autant, cette situation a-t-elle été préjudiciable au SIARCE ? En théorie oui, puisque le scénario 1 avait été chiffré à 28,6 M€ et le scénario 2 à 19,29 M€ (valeurs hors taxes, décembre 2003). A cet égard, le tableau comparatif du rapport est théoriquement juste, mais qu'en est-il réellement ? Cette différence de 9,35 M€ est trompeuse, dans la mesure où le SIARCE aurait été vraisemblablement mis à contribution, dans le scénario 2, pour prendre en charge les surcoûts générés par le traitement d'effluents du SIARCE sur la station d'Evry (ceux-ci semblent avoir été estimés à environ 4 M€ par la CRC et la Cour des comptes) et par « le traitement des boues de la station du SIARCE secouru à Evry (séchage) ». Rappelons que dans le scénario 1, « la filière boue en secours SIARCE » a été chiffrée à 5,87 M€ HT, sachant que la Police de l'eau n'aurait sûrement pas autorisé la synergie envisagée en matière de séchage des boues par une même unité, pour des raisons de traçabilité ! Ces comparaisons sont donc parfaitement théoriques puisqu'elles s'appuient sur des chiffrages préalables de l'étude SYMETRIE, correspondant à un scénario non mis en œuvre (sûrement impossible à mettre en œuvre intégralement) ainsi que sur des hypothèses vraisemblables mais non formulées de participations financières du SIARCE à la réalisation et à l'exploitation de la station d'Evry. On peut néanmoins affirmer que, si le scénario 2 se serait avéré globalement moins cher, le gain pour le SIARCE (et donc ses usagers) aurait été faible ou nul, voire négatif compte tenu des conditions d'attribution des marchés respectifs. De plus, le scénario 2 aurait conduit à ce que le SIARCE bénéficie en secours d'une filière boues (séchage sur Evry) beaucoup plus onéreuse au plan énergétique et moins intéressante au plan environnemental que la solution finalement retenue par le SIARCE (le compostage), sans résoudre ni le manque de fiabilité de la filière de valorisation agricole des boues déshydratées et chaulées ni les conséquences de l'augmentation des quantités de boue produites, qui aurait, de toute manière, nécessité une nouvelle plate-forme de stockage.

- Les avenants au marché Vinci

Il est affirmé, dans le rapport, que « le coût des travaux de rénovation de la station du SIARCE a augmenté de 54 % en 4 ans. (…). De 20,08 M€ en août 2006, le marché est passé à 30,89 M€, au terme de 6 avenants conclus

entre octobre 2006 et avril 2010 ». Permettez-moi de vous faire remarquer, sans esprit polémique, que cette assertion ressemble beaucoup à une contrevérité. En effet, ce n'est pas le coût des travaux de rénovation de la station qui a augmenté de 54 %, c'est le montant du marché qui a servi de support juridique à la réalisation d'équipements complémentaires (notamment la salle polyvalente et l'unité de compostage), non prévus initialement (dans aucun scénario) dont la construction sur le site de la station a été rendue possible par la compacité du process retenu. La salle polyvalente aurait pu être imaginée sur le site du siège du SIARCE (ce qui ce serait traduit par un autre marché) mais aurait eu beaucoup moins d'intérêt qu'imbriquée dans la station d'épuration, avec le parcours pédagogique.

- L'unité d'hygiénisation des boues par compostage

Quant à la compostière (qui a fait l'objet d'un avenant de 8,35 M€), elle se substitue à une plate-forme de stockage des boues, fermée et désodorisée (estimée à 6,8 M€) qui avait été envisagée sur un autre site (donc avec un autre marché) et qui aurait dû être réalisée dans les scénarios 1 et 2 de l'étude SYMETRIE. Rappelons qu'il était par ailleurs prévu une filière en secours (par séchage) estimée à 5,87 M€, valeur décembre 2003 (soit 6,6 M€ HT, valeur avril 2006). La réalisation de l'unité d'hygiénisation des boues par compostage, initiée pendant mon mandat et réalisée sous le mandat de mon successeur, est moins la résultante de la rivalité Corbeil-Essonnes-Evry ou de l'insuffisance de synergie entre la CAECE et le SIARCE, que la conséquence de l'impossibilité de trouver un site pour réaliser une plate-forme de stockage de boues et de la décision politique de choisir une meilleure filière de valorisation (le compostage), répondant à la carence croissante des sols en matière organique d'origine végétale (voir l'étude faite par SYMETRIE dans le cadre du Plan Départemental d'Eliminations des Déchets Ménagers et Assimilés). Il est à remarquer que la station du SIARCE bénéficie désormais de deux filières de traitement des boues, la nouvelle produisant un engrais normé, riche en matière organique et l'ancienne (en secours ou en complément), capable de produire des boues déshydratées et chaulées, riches en matière minérale. Enfin, le surcoût de la compostière par rapport à la plate-forme de stockage de boues stabilisées est compensé par une diminution des coûts d'exploitation (estimée à 150 000 € hors taxes par an).

- Le bilan financier pour le SIARCE

Le montant de l'opération SIARCE est effectivement de 36,22 M€ HT, soit environ 33,50 M€ HT, valeur avril 2006 (déduction faite des 2,75 M€ de révision de prix). L'estimation du scénario 1 (imposé au SIARCE par les circonstances) était de 32,5 M€ (28,65 M€ HT, valeur décembre 2003), somme à laquelle il aurait fallu ajouter la réalisation de la plate-forme de stockage des boues, soit une estimation totale HT, valeur avril 2006, de 39,3 M€.

Le bilan global de l'opération SIARCE (rénovation de la station + travaux complémentaires) est donc inférieur de 3 % à l'estimation brute du scénario 1 et de 15 % à l'estimation nette, corrigée de la résolution complète du problème de valorisation des boues. Pourtant, en plus du scénario 1 (et par ailleurs du scénario 2), le SIARCE a réalisé les travaux suivants :

- Une salle polyvalente, un circuit pédagogique et les parkings correspondants, permettant notamment de renforcer les initiatives en matière de communication environnementale.

- Une unité d'hygiénisation des boues par compostage, fiabilisant la filière boues et répondant mieux aux besoins de l'agriculture.

- Le traitement du phosphore à 1 mg/l (même 0,9 mg/l dans le marché), l'obligation règlementaire étant de 2 mg/l tant que la station ne dépasse pas 100 000 équivalents-habitants.

- La cogénération par transformation du biogaz en électricité, engendrant une diminution des consommations énergétiques.

- Les conséquences des travaux de restructuration des réseaux et l'augmentation des capacités hydrauliques de la station, améliorant le fonctionnement du système d'assainissement.

- Le traitement des effluents rejetés aux UV, permettant une réutilisation des eaux traitées pour l'arrosage, le nettoyage...

Rappelons que ce bilan exceptionnel a été rendu possible, grâce à des prix de marché inférieurs de 35 % aux prix moyens du Marché. Quant aux subventions, elles ont été de 20,14 M€ (13,86 M€ de l'AESN, 3,11 M€ du Conseil Régional d'Ile-de-France et 3,17 M€ du Conseil Général de l'Essonne), soit 56 % de la dépense totale HT. L'Agence de l'Eau a subventionné la quasi-totalité de l'opération à un taux moyen d'environ 40 % (plus 2,5 M€ d'avance sans intérêt), la faiblesse relative des aides régionales et départementales s'expliquant par leur capacité budgétaire limitée : le Conseil Général de l'Essonne a diminué par 3 (de 2007 à 2011) son budget eau et le Conseil Régional d'Ile-de-France n'a guère plus de 20 millions d'euros par an à « distribuer » à l'ensemble des Maîtres d'Ouvrage (hors SIAAP) ! A cet égard, je conteste le bienfondé de l'affirmation selon laquelle les partenaires financiers auraient été « placés devant le fait accompli », dans la mesure où plusieurs réunions de travail étaient intervenues préalablement à l'envoi des dossiers de demande de subvention (comme il a été montré à la CRC). On peut enfin constater que, dans le cadre du nouveau contrat d'affermage qui a pris effet début 2012, la redevance d'exploitation du système d'assainissement du SIARCE a sensiblement diminué.

Sur quoi pourrait-on donc bien s'appuyer pour estimer que l'intérêt général du SIACRE et de ses habitants aurait été oublié ?

- Le bilan global sur l'ensemble CAECE-SIARCE

Le bilan global de l'opération SIARCE est donc de 36,22 M€. Le bilan global de l'opération CAECE n'est pas connu puisque « les travaux devraient s'achever en juin 2013 » ; « le coût global des travaux de mise aux normes de la station (...) s'élèverait à environ 43,5 millions d'euros » est-il affirmé dans le rapport. Il n'est pas précisé quelle est la date de valeur, à combien sont chiffrées les dépenses hors travaux (maîtrise d'œuvre, bureaux de contrôle...), s'il est attendu de nouveaux avenants ou à combien se monteront les révisions de prix. Néanmoins, en partant de l'hypothèse que ce coût est en valeur janvier 2008 (puisque le marché semble avoir été signé le 28 avril 2008), on peut observer qu'il est d'ores et déjà supérieur d'environ 10 % à l'estimation de l'étude SYMETRIE (32,2 M€ HT, valeur décembre 2003, soit 39,60 M€ HT, valeur janvier 2008 par application de l'indice TP 01). Aux incertitudes près, dues à l'imprécision des chiffres concernant la CAECE, on peut estimer que le bilan global final devrait effectivement être supérieur d'environ 10 M€ à l'estimation actualisée du scénario 2 (59,1 M€ HT valeur décembre 2003), lequel ne comporte pas la résolution totale du problème de valorisation des boues du SIARCE. Aussi, j'observe que si la CAECE avait obtenu le niveau de prix du SIARCE (- 35 %), le bilan global des deux opérations serait largement passé dans l'épure du scénario 2 actualisé, malgré la réalisation d'équipements non chiffrés initialement ! Compte tenu de tous ces éléments, il me paraît injuste d'affirmer que « l'absence de concertation peut être évaluée aujourd'hui à une dizaine de millions d'euros » : attention ! Comparaison n'est pas Raison, surtout lorsque les éléments de comparaison et de calcul sont faussés, ce que laisse d'ailleurs entendre le renvoi du rapport.

En tout état de cause, j'écarte toute responsabilité du SIARCE dans le manque de synergie et j'estime que les choix opérés par le Syndicat depuis 1977 ont été marqués du sceau de l'intérêt général bien compris, en rapport aux contraintes, contradictions et opportunités que nous avons dû prendre en compte !

- Les responsabilités

« La part prise par chaque acteur n'est pas facile à établir », lit-on dans le rapport. Pourtant, en y regardant de près, je pense que c'est beaucoup moins difficile qu'il n'y paraît :

o La « contiguïté » des deux stations d'épuration ressort de la responsabilité de l'État et des Elus de la Ville Nouvelle d'Evry, en particulier Monsieur Michel Boscher.

o La suppression de SYMETRIE et le refus du scénario 2 sont le fait de la CAECE en particulier de son Président de 2001à 2008, Monsieur Jean Hartz.

o L'urgence dans laquelle le SIARCE a dû intervenir en 2006 est la conséquence des politiques menées par l'État et l'Agence de l'Eau Seine-Normandie pour la mise en œuvre de la DERU du 21 mai 1991 (il s'est écoulé près de 15 ans entre la première demande de subvention du SIARCE

début 1993 et l'attribution de la première subvention de l'AESN en août 2007 !).

o Le non accompagnement financier par le Conseil Régional d'Ile-de-France et le Conseil Général de l'Essonne des travaux supplémentaires (notamment la compostière) est dû essentiellement à la faiblesse des budgets régionaux et départementaux.

o Malgré ce qui précède, le SIARCE a eu une attitude citoyenne responsable, en réalisant une opération exemplaire, tant en termes de gestion financière que de prise en compte des contraintes de développement durable, ce qui a été sanctionné par l'attribution du label Terre durable, avec la meilleure note jamais obtenue par une collectivité !

J'entends donc ne partager aucune responsabilité dans un éventuel « oubli de l'intérêt général ».

- Le traitement des eaux usées de la Région Corbeil-Essonnes-Evry-Sénart et l'intérêt général

Les stations d'épuration de la CAECE et du SIARCE sont des marqueurs de l'Histoire régionale, depuis la promulgation de la loi sur l'eau de 1964, l'adoption du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne et la désignation d'Evry comme Préfecture de l'Essonne en 1965, l'élaboration d'un Schéma directeur d'assainissement par la DDE de l'Essonne en 1967 (prévoyant une nouvelle station d'épuration sur Evry) et la création des Villes Nouvelles d'Evry et de Melun-Sénart en 1969.

Est-ce que l'intérêt général a bien été pris en compte, quand il a été décidé de construire deux Villes Nouvelles (Evry et Melun-Sénart) complètement artificielles (sur des plateaux agricoles), au détriment de milliers d'hectares de terres arables de qualité exceptionnelle et des deux pôles urbains traditionnels de Melun et Corbeil-Essonnes, alors que de nombreux spécialistes considèrent que la lutte contre « l'étalement urbain » doit être une priorité des politiques d'aménagement ? Fallait-il créer deux villes nouvelles contiguës (quand on s'interroge, aujourd'hui, sur la contiguïté de deux stations d'épuration !) avec quatre SCA (Syndicats Communautaires d'Aménagement) puis trois SAN (Syndicats d'Agglomération Nouvelle) ? Est-ce concevable qu'une Ville Nouvelle (Melun-Sénart puis Sénart) se soit développée, pendant 20 ans, sans véritable Schéma directeur d'assainissement et n'ait toujours pas de station d'épuration, 45 ans après sa création (les effluents de la partie centrale étant amenés à la station d'Evry par plusieurs kilomètres de conduites et un siphon sous la Seine) ? Pour autant, est-il bien opportun, alors que ces grands collecteurs ont été financés sur fonds publics, qu'on envisage aujourd'hui de créer une nouvelle station sur Sénart (des études ont déjà été financées par l'AESN, sans doute prématurément ? Comme il y aurait trop de deux stations contiguës (bien situées en bords de Seine), doit-t-on en créer une troisième sur le Plateau, à quelques kilomètres de là, alors qu'il existe des réserves de

capacités potentielles sur la station d'Evry ? L'intérêt général aurait été incontestablement mieux pris en compte si, dans les années 70, le SIARCE était devenu un syndicat mixte traitant, sur une seule station, les effluents de la rive gauche de la Seine (Ensemble Evry-SIARCE) et si Melun-Sénart (Sénart maintenant) s'était dotée d'une station traitant les effluents de la rive droite de la Seine ! Mais la politique de l'Agence de l'Eau, dans les années 70-80, consistait à privilégier les grosses unités (donc pas de station sur Melun-Sénart et tout sur Evry !). Est-ce plus rationnel, 25 ans après, de multiplier les petites stations d'épuration (comme celle de Vert-le-Grand qui mériterait, peut-être, un audit de la CRC), sachant qu'il y a fort à parier que, dans 25 ans, le balancier repartira dans l'autre sens, après avoir constaté que les petites unités fonctionnent plus mal que les grandes ?

L'Agence de l'Eau Seine-Normandie n'oublie-t-elle pas l'intérêt général en finançant, sans sourciller, le séchage des boues de station : je vous renvoie à cet égard au « rapport d'information sur l'application du droit communautaire de l'environnement » de la Sénatrice Fabienne Keller, qui affirme que « la mise aux normes des stations d'épuration (...) engendre paradoxalement des conséquences désastreuses du point de vue de la consommation d'énergie » et, pourrait-ton ajouter, en terme de bilan carbone et d'émission de gaz à effet de serre. L'intérêt général est-il bien défendu lorsque la Communauté d'Agglomération de Melun-Val-de-Seine réalise une usine d'incinération des boues d'assainissement (avec 40 %-45 % d'aide financière de l'AESN), sans concertation avec les Maîtres d'Ouvrage voisins, alors que le recyclage agricole des boues est privilégié par le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement et le SDAGE du Bassin Seine-Normandie ? L'ADEME n'a-t-elle pas oublié l'intérêt général, en ayant refusé de subventionner la cogénération de la station du SIARCE ? Le Conseil Régional d'Ile-de-France et le Conseil Général de l'Essonne qui se présentent volontiers comme des modèles d'éco-région et d'éco-département, n'oublient-ils pas l'intérêt général en privilégiant le financement des unités d'incinération et de séchage au détriment des unités de compostage, alors qu'une étude de sols, menée en 2000 (par l'INRA) démontre que 36 % des sols sont déficitaires en matière organique et qu'en 2050 il pourrait ne rester aucun sol cultivable en France ? N'oublie-t-on pas l'intérêt général quand on ne coordonne pas suffisamment les politiques de l'eau et des déchets (Cf. le rapport Keller : « il convient donc de s'interroger sur l'articulation entre des enjeux environnementaux concurrents ») ?

Ne faudrait-il pas à mettre en cohérence les textes législatifs et réglementaires régissant l'aménagement du territoire, l'environnement et l'organisation institutionnelle ? N'a-t-on pas oublié l'intérêt général en supprimant, au dernier moment, l'atelier « Gouvernance de l'eau », lors du Grenelle de l'environnement ? N'y a-t-il pas à clarifier les compétences, rationnaliser le droit de l'eau et structurer efficacement les politiques de Bassin aux bonnes échelles ? La fiscalité de l'eau est-elle juste ? Vu les

multiples condamnations de la France pour non-respect des Directives européennes sur l'eau et l'environnement, que doit-on conclure quant à la défense de l'intérêt général ? Pourquoi l'Agence de l'eau a refusé en 1989, lors de la reconstruction de notre station d'épuration, de subventionner l'atteinte du niveau de traitement NGL au profit du niveau ENK2 (alors qu'était déjà connu le projet de Directive européenne sur les Eaux Résiduaires Urbaines, susceptible d'imposer un traitement plus poussé de l'azote), ce qui aurait eu pour conséquence de diminuer le coût de la dernière mise en conformité ?

Est-il raisonnable que la France, qui était un pays de référence dans le domaine de l'eau, mette près de 25 ans, en prenant plus de 15 ans de retard, pour appliquer la DERU (du 21mai 1991) et se prépare à être lourdement condamnée en 2013 pour non-respect de la Directive Nitrates ? La France n'ayant, à ce jour, atteint le bon état des eaux que dans 40 % des masses d'eau (c'est-à-dire, peut-être, dans 10 % ou 20 % de la Masse de l'eau), ne doit-on pas prévoir une future condamnation pour non-respect en 2015 de la Directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (« La France n'atteindra vraisemblablement pas les objectifs aux dates prévues », note le rapport Keller) ? Le retard pris par l'État dans la transposition de la DCE en droit français et par les Agences de l'eau dans le financement de la mise en conformité des systèmes d'assainissement a eu pour conséquence « une mise en œuvre à marche forcée de la DERU » (Cf. le rapport Keller : « la mobilisation n'est devenue véritablement effective qu'au moment de la première condamnation financière de la France, en 2006 (...). C'est donc seulement à partir de la 9ème programmation (2007-2012) que l'on a corrélé les financements et les projets », alors que de nombreuses stations de plus de 10 000 éq/hab., situées en zone sensible, auraient dû être mises aux normes au plus tard le 31décem·bre 1998 !).

- Conclusion

Plus que des désaccords entre Elus locaux ou des rivalités entre Collectivités, l'examen historique approfondi de l'assainissement des eaux usées de la région Corbeil-Essonnes-Evry-Sénart révèle d'une part les faiblesses de la politique volontariste de développement des Villes nouvelles (notamment en terme de développement durable) et d'autre part la nécessité de repenser la Gouvernance de l'eau (voir la conclusion du rapport Keller qui énumère « le pilotage imparfait de la politique de l'eau, (...) une coordination insuffisante des acteurs trop dispersés et (...) un problème d'efficacité des outils ») : c'est bien sûr un vaste chantier, beaucoup plus compliqué que celui consistant à jeter le discrédit sur des Elus locaux (individuellement désintéressés mais passionnés par le Service public), accusés d'oublier l'intérêt général, d'autant plus que la conclusion du rapport (« difficulté de faire prévaloir l'intérêt général ») est nettement plus mesurée que le titre du rapport, plus digne d'un article de la presse à scandales que d'un jugement équilibré d'une grande institution républicaine !

Je remercie donc la Cour des comptes de bien vouloir rectifier les nombreuses approximations et inexactitudes (matérielles et chronologiques) qui entachent le rapport, porter une interprétation justifiée et sans amalgame des montants financiers et rendre justice aux responsables du SIARCE d'avoir apporté, depuis 1977, les meilleures réponses possibles dans le contexte contraignant et complexe qui s'est imposé à eux.

En tout état de cause, je ne saurai pas plus accepter en 2013 d'être accusé d'avoir « oublié l'intérêt général » que je n'ai accepté en 2006 d'être quasiment traité, par un fonctionnaire d'État, de « délinquant de zone de non-droit », le non découragement et le respect des Elus locaux me paraissant être des conditions sine qua non du bon fonctionnement de nos Institutions républicaines et démocratiques. Je ne prétends pas que mon action ait été parfaite, mais j'ai la conviction, en conscience, d'avoir tout fait, parfois même en étant visionnaire, pour que l'intérêt des habitants du territoire géré par le SIARCE soit, en permanence, à l'origine de ma gestion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE (AESN)

Ce rapport relève en particulier qu'une solution mutualisée associant les stations d'Evry et de Corbeil aurait été plus économique.

Comme le rappelle ce rapport, l'Agence de l'eau, devant le refus des maîtres d'ouvrages de s'entendre sur une solution mutualisée, a calculé ses aides financières en prenant comme prix de référence le coût d'une station d'épuration qui aurait bénéficié des économies d'échelles permises par la mise en place d'une solution commune.

L'alternative pour l'Agence de l'eau eut été le refus de l'aide. Toutefois celui-ci aurait retardé encore davantage la modernisation de la station de Corbeil, laquelle était concernée par le contentieux relatif à la mise en conformité au titre de la directive européenne « eaux résiduaires urbaines », exposant ainsi l'État à d'éventuelles pénalités financières très importantes.

Si votre rapport ne met pas particulièrement en cause l'Agence de l'eau, il illustre clairement que la multiplicité des maîtres d'ouvrages dans le domaine de l'assainissement est une source potentielle de dérive des coûts.

3

Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel : un projet mal conduit

PRESENTATION

La baie du Mont-Saint-Michel constitue un site unique et remarquable, inscrit en 1979 sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Il accueille plus de deux millions de visiteurs français et étrangers chaque année.

L'ensablement progressif de la baie et la perspective de ne plus voir le monument entouré d'eau ont suscité, de longue date, l'idée de construire des ouvrages permettant de repousser les sables. Un tel projet, conduisant notamment à détruire l'actuelle route menant au Mont-Saint-Michel, implique la réorganisation de l'accès au public.

Fondé sur ces objectifs, le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, tel qu'imaginé par l'État, est le fruit d'une longue maturation qui a débuté, dès 1969, avec, notamment, une modélisation du fonctionnement hydraulique de la baie.

En 2006, l'État, seul concepteur du projet, s'est désengagé de sa réalisation opérationnelle[211]*, les travaux de rétablissement du caractère maritime étant alors confiés exclusivement aux collectivités territoriales locales, déjà regroupées depuis 1997 dans un syndicat mixte, le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel.*

Les missions dévolues statutairement au syndicat sont ambitieuses : non seulement le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, mais également l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site ainsi que la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés à ce projet.

[211] En 2008, la Cour avait déjà souligné auprès des services de l'État, le délai excessif de la préparation de cette opération d'aménagement du territoire, la faiblesse de son pilotage et l'absence de suivi physique et financier.

Or l'examen de la gestion de ce syndicat mixte et de l'action conjointe de l'État a mis en évidence un pilotage ambigu, une conduite opérationnelle défaillante et une insuffisance prise en compte du devenir du projet.

Si la contrainte d'engagements financiers, fixée à 185 M€ à ce jour, semble pouvoir être respectée, en revanche, les nouvelles conditions d'accès au site pour les visiteurs souffrent de l'insuffisant contrôle du délégataire chargé de la conception et de la réalisation du matériel de transport (le passeur - une navette motorisée réversible -, et la maringote - une navette hippomobile guidée par un meneur).

Par ailleurs, il convient d'évaluer, dès à présent, les futures charges de fonctionnement du site, et de prévoir leur mode de financement, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent. Il est urgent de définir un modèle économiquement soutenable en intégrant les dimensions culturelles (dont le plan de gestion d'un bien inscrit au patrimoine de l'Unesco), mais aussi touristique et environnementale du site.

I - Un double pilotage ambigu

A - Un désengagement progressif de l'État

L'idée d'une restauration du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a été maintes fois relancée par les pouvoirs publics au cours de l'histoire récente. Engagé par l'État en 1990, le projet actuel est piloté par les collectivités territoriales regroupées dans un syndicat mixte. Jusqu'à présent, la réussite technique du projet a été privilégiée, au détriment des autres volets, notamment les conditions de gestion et d'exploitation.

1 - Un projet technique conçu exclusivement par l'État

La réflexion sur le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, tel qu'imaginé par l'État, a débuté en 1969. L'efficacité des dispositifs imaginés ne pourra toutefois être appréciée que sur le long terme, probablement à l'horizon 2025, et le nombre de jours où le Mont sera totalement entouré par la mer fait toujours débat.

a) Un projet complexe

Ce projet ambitieux consiste en la réalisation des ouvrages, équipements et aménagements suivants :

- tout d'abord, la destruction de l'ancien barrage sur le Couesnon et l'édification d'un nouveau barrage : cet ouvrage, mis en service en mai 2009, a pour objet de redonner au fleuve la puissance hydraulique nécessaire pour que, conjuguée à la force de la mer, elle permette de chasser les sédiments au large ;
- les aménagements hydrauliques sur le Couesnon : le curage de la rivière et la remise en eau de l'Anse de Moidrey devraient permettre de stocker environ 1 500 000 m^3 d'eau et, ainsi, d'augmenter la force des lâchers d'eau du barrage ;
- les aménagements hydrauliques dans la baie du Mont-Saint-Michel : la réalisation de deux larges chenaux en aval du barrage permettra au Couesnon de s'écouler de part et d'autre du Mont ;
- l'édification d'ouvrages d'accès au Mont-Saint-Michel : une nouvelle digue de 1 085 mètres sur la terre ferme, prolongée par un pont-passerelle sur 760 mètres aboutissant à une cale en pente douce, conduiront les visiteurs du parking jusqu'à la porte de l'Avancée qui est l'entrée principale du Mont ;
- enfin, la destruction de l'actuelle digue-route, une fois les nouvelles conditions d'accès au Mont réalisées.

Outre leurs finalités techniques, ces nouveaux ouvrages doivent également contribuer à une meilleure intégration visuelle des conditions d'accès au site.

b) Des premiers résultats à confirmer

Depuis l'entrée en service du barrage sur le Couesnon en 2009, on observe une accélération de l'érosion souhaitée des terres (recul des herbus).

D'après les données du syndicat mixte, et dans un rayon d'un kilomètre autour du Mont, les surfaces ayant repris un caractère maritime sont passées de 125 hectares à 156 hectares entre février 2009 et avril 2011 : les surfaces terrestres ont donc perdu 31 hectares à cette date.

Le comité de suivi hydro-sédimentaire

Au-delà des travaux en cours pour la construction des aménagements techniques du site, le besoin s'est fait jour d'une instance permettant d'évaluer les effets des ouvrages construits pour rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

Le protocole de partenariat du 24 novembre 2006 signé entre l'État et le président du syndicat stipule notamment qu'il est créé, auprès du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel, maître d'ouvrage du projet, une commission indépendante hydro-sédimentaire, animée par le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF)[213].

Une convention de partenariat, signée le 9 mars 2007 entre le syndicat mixte, l'État et le centre d'études techniques maritimes et fluviales a institué cette structure. Cette commission n'a qu'un rôle de conseil et émet des avis qui ne s'imposent pas au syndicat mixte.

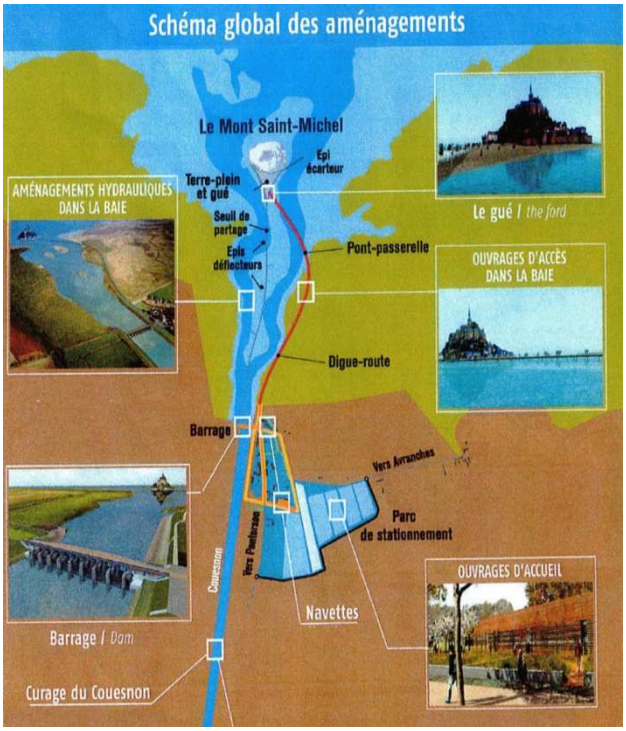
Après la mise en service du nouveau barrage sur le Couesnon, la structure devra vérifier que les conséquences des lâchers d'eau sont conformes à ce qui est souhaité techniquement pour le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel prévu d'ici à 2025, d'autant plus que l'ensemble des ouvrages, notamment le pont-passerelle, ne sont pas totalement construits.

Néanmoins, la pleine efficacité du barrage ne pourra être réellement appréciée que lorsque la totalité des aménagements hydrauliques aura été réalisée, et les résultats escomptés ne pourront être évalués que sur une longue période, au moins à l'horizon 2025.

La hauteur du gué face à la porte d'entrée du Mont a fait l'objet de divers arbitrages interministériels. Cette hauteur conditionnera le nombre de jours où le site sera totalement entouré par les flots. L'arbitrage rendu, récemment contesté par des organisations de défense du patrimoine, est la résultante de plusieurs facteurs pris en compte : préservation des paysages et du monument, activités économiques, risques de submersion rapide et sécurité des personnes et des biens.

[213] Le CETMEF est un service technique central placé auprès du ministre chargé du développement durable. Acteur du développement durable et de la prévention des risques, il fournit des prestations d'intérêt général à l'État, aux établissements publics et aux collectivités territoriales.

La carte ci-après illustre le futur projet achevé.



Source : Syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel/Agence Aprim.

À terme, une fois le projet achevé, l'accès pédestre au Mont-Saint-Michel restera toutefois possible toute l'année par le gué, en dehors de quelques heures par an lors de coefficients de marée exceptionnels. Durant ces quelques heures seulement, le caractère totalement maritime du Mont-Saint-Michel sera alors rétabli, ce qui est à mettre en regard avec le coût total des travaux engagés.

2 - Le désengagement opérationnel de l'État

La déclaration d'intention signée entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte, le 16 juin 2006, a entériné le désengagement de l'État de la réalisation opérationnelle du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, au profit du syndicat mixte.

Ce document indique que la phase de réalisation effective du projet devant commencer, « il est naturel que la maitrise d'ouvrage[214] soit assurée de manière pleine et entière par le syndicat mixte. » Le contexte de l'acte II de la décentralisation et de la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a fondé le choix politique de confier aux collectivités, rassemblées dans ce syndicat mixte, la maîtrise d'ouvrage du projet.

Les missions du syndicat mixte

Les statuts modifiés en 2006 assignent, dans leur article 2, les missions suivantes du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel :

- le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel ;
- l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site ;
- la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet, ce qui fait du syndicat le maître d'ouvrage ;
- la coordination, l'étude, l'organisation et la mise en place des différents modes de dessertes dans la baie, en vue d'optimiser les flux de cette zone, dans la limite du domaine de compétence de chaque collectivité adhérente[215].

Toutefois, à la suite de la déclaration d'intention du 16 juin 2006, un protocole de partenariat entre le préfet de région Basse-Normandie, coordonnateur du projet mandaté par l'État, et le président du syndicat mixte, le 24 novembre 2006 . Il prévoit, outre la dévolution de la maîtrise d'ouvrage au syndicat, la création d'un comité de pilotage co-présidé par les deux signataires.

Ce comité constitue, en principe, l'organe commun de décision. Il doit donner son accord à toute question relative au financement, à la qualité des ouvrages, à la politique de communication, ainsi qu'à toute évolution majeure du projet.

[214] Aux termes de l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi MOP), « le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. »

[215] Cependant, s'agissant de transports collectifs non urbains, en vertu de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite loi « LOTI », ce domaine relève de la compétence du département.

Or, ces dispositions conventionnelles qui encadrent le comité de pilotage conjoint ne peuvent, en aucun cas, juridiquement, se substituer aux compétences du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel, seul chargé de la maîtrise d'ouvrage du projet, conformément à la loi.

Il en résulte une organisation juridique particulière qui n'est pas sans conséquence sur le bon déroulement des opérations. Ce comité ne peut, en effet, avoir de pouvoir décisionnel formel, alors même que l'État a entendu se désengager d'un projet qui, à l'évidence pourtant, déborde largement le simple cadre régional.

En effet, l'État restera nécessairement impliqué dans la défense du classement du site au patrimoine mondial de l'UNESCO, fondé sur le double motif culturel et environnemental.

De plus, ce protocole, sur lequel est adossé le financement du projet, n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que l'État, principal financeur des investissements, ne définisse avec le syndicat les conditions de prise en charge du fonctionnement futur du site.

Cette situation est source d'ambiguïté et n'a pas facilité la réflexion d'ensemble sur le devenir de ce site remarquable.

Le comité de pilotage est devenu, de fait, la véritable instance de décision, alors même que sa mission se limite à certains aspects du dossier.

Le financement actuel du projet

En mars 2011, le financement prévisionnel du projet s'établissait à 184,74 M€, l'État contribuant à hauteur de 84,93 M€.

Les autres contributions proviennent des agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne (3,80 M€), du Fonds européen de développement régional (21,15 M€), des conseils régionaux de Basse-Normandie et de Bretagne (51,13 M€) et des conseils généraux de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine (16,23 M€), le solde étant financé via les dotations versées au syndicat mixte à hauteur de 7,50 M€.

Le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel a décomposé le coût global de la réalisation du projet en groupes d'ouvrages, chacun étant une des composantes du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : frais de maîtrise d'ouvrage, aménagements hydrauliques, barrage sur le Couesnon, ouvrages d'accès, ouvrages d'accueil, système de transport.

Le coût de ces six groupes d'ouvrages ressort à 149,62 M€ TTC, auxquels s'ajoutent 22,82 M€ pour les évolutions de prix éventuelles et 112,3 M€ de subventions d'équipement versées au délégataire chargé de la conception et de la réalisation, soit un total de 184,74 M€ (source : syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel).

B - Des collectivités territoriales aux intérêts divergents

Crée en 1996, le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel est actuellement constitué des deux régions Basse-Normandie et Bretagne, du département de la Manche et des communes de Beauvoir, du Mont-Saint-Michel et de Pontorson. C'est désormais cette structure qui assure la réalisation du projet et la gestion du site.

Les modalités actuelles de financement du syndicat font intervenir certaines communes membres, mais pas toutes, ainsi qu'une collectivité associée qui, juridiquement, ne peut prendre part aux décisions. Outre des conflits potentiels en cas de divergences sur la bonne marche du dossier, il en résulte aussi des ambiguïtés sur le financement futur du projet.

Ainsi, les modifications statutaires de 2006 du syndicat mixte ont organisé les contributions financières des collectivités adhérentes de la manière suivante :

- *au titre des dépenses courantes de fonctionnement du syndicat*, à parts égales entre la région Basse-Normandie, la région Bretagne et le département de la Manche ;
- *au titre des dépenses liées au projet*, déduction faite des subventions de toute nature et des ressources propres du syndicat :

  . 70 % pour la région Basse-Normandie et le département de la Manche (ce montant étant réparti entre les deux collectivités à hauteur de 75 % pour la région et 25 % pour le département) ;

  . 30 % pour la région Bretagne, le département de l'Ille-et-Vilaine ayant vocation à contribuer à ces 30 %.

Les communes du Mont-Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson (respectivement 46, 438 et 4 154 habitants), bien que membres du syndicat, ne contribuent ni à son fonctionnement, ni au financement du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

En revanche, étant membres du syndicat mixte, elles concourent par leurs droits de vote à toute décision relative au projet.

A l'inverse, le département de l'Ille-et-Vilaine n'est pas membre statutaire de la structure syndicale. Il est simplement désigné comme membre « associé ». Néanmoins, cette collectivité qui ne participe pas juridiquement aux décisions du syndicat contribue à son financement.

Enfin, les dispositions statutaires ne font mention d'aucune limite en termes de financement, en dépit de l'importance du projet.

L'État est engagé à hauteur d'un montant maximal fixe de 84,93 M€. Tout dépassement envisagé serait donc à la charge des seules collectivités territoriales, sous réserve de l'accord de chacune de leurs assemblées délibérantes respectives.

II - Une réalisation opérationnelle défaillante

La conduite, la gestion et la réalisation opérationnelle du projet par le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel font apparaître des insuffisances, notamment dans le pilotage global et la gestion de ce dossier.

A - Les faiblesses administratives du syndicat

Le syndicat mixte souffre de la faiblesse de ses effectifs et d'un déficit de compétences internes dans les domaines budgétaire, comptable et financier pourtant indispensables au fonctionnement interne et au suivi d'une opération de cette envergure, exclusivement financée par des fonds publics.

Il n'existe pas de poste de cadre dédié aux aspects comptables et financiers. Le service comptable et financier se réduit à deux agents dont l'un est à temps partiel. Conséquence de la faiblesse de l'organisation administrative, de nombreuses anomalies de qualité et de fiabilité comptables ont pu être observées.

L'absence de comptabilité d'engagement, d'inscription de restes à réaliser dans les comptes, le caractère non exhaustif du recensement du patrimoine et une comptabilisation partielle des amortissements, conduisent à une information incomplète sur la situation financière réelle du syndicat et altèrent la fiabilité et la sincérité des comptes présentés à l'assemblée délibérante.

Or, au-delà des seuls aspects réglementaires, il est important que le syndicat prenne ses décisions financières sur la base de documents comptables fiables permettant de bien mesurer les engagements financiers futurs.

B - Un suivi financier aléatoire

Alors que le suivi financier devait être effectué à partir des opérations enregistrées depuis le 1er janvier 1995, ce n'est qu'en 2008 qu'un logiciel adapté a été mis en place par le syndicat.

De plus, l'exhaustivité des données relatives au projet intégrées dans ce logiciel de suivi n'est pas assurée. Des écarts ont été observés entre les marchés figurant dans le suivi du service des affaires juridiques du syndicat et ceux figurant dans l'outil informatique.

Ces dysfonctionnements sont d'autant plus regrettables que les données financières issues de cet outil alimentent, depuis 2009, le groupe de travail conjoint entre l'État et le syndicat qui prépare les réunions du comité de pilotage commun sur les aspects techniques et, surtout, financiers.

L'exemple du chiffrage du coût du nouveau barrage sur le Couesnon illustre les approximations en la matière : pas moins de trois chiffrages ont été fournis lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, avec une marge d'incertitude de près de 2 M€.

La connaissance des engagements juridiques et budgétaires, de même que la visibilité financière pour l'ensemble des financeurs, pâtissent de ces dysfonctionnements.

C - Un contrôle défaillant de la délégation de service public chargée des ouvrages et services d'accueil

La construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil au public ont été confiées par le syndicat mixte à la société Veolia Transport par une convention de délégation de service public conclue le 6 octobre 2009, pour une durée de 13 ans.

La convention prévoit que le délégataire conçoit, finance, construit, exploite et entretient les ouvrages, équipements et fournitures des ouvrages d'accueil et de transport. Il doit également définir, exploiter et commercialiser les services d'accueil au public et le transport. Le matériel roulant initialement prévu devait se composer du « passeur » – une navette motorisée réversible – et de la « maringote » – une navette hippomobile guidée par un meneur.

Les liaisons prévues pour accéder au Mont-Saint-Michel et le matériel roulant à destination des visiteurs

Pour desservir le Mont-Saint-Michel, les liaisons suivantes ont été initialement conçues, chacune, avec un matériel spécifique :

- pour desservir le Mont-Saint-Michel à partir du barrage du Couesnon (départ dit de « La Caserne » - ligne n° 1) et jusqu'au pied du Mont, il est prévu un total de cinq navettes réversibles ou « passeurs », chacune dotée d'un moteur diesel (gazole propre) et d'une capacité de 100 places. L'accès à ces navettes est gratuit ; le coût est compris dans le prix du stationnement (8,50 € à ce jour par véhicule) ;

- sur cette liaison à partir du barrage, le public devait également avoir la possibilité, payante en plus du stationnement (4,00 € pour une seule montée – 6,50 € aller et retour), d'utiliser des navettes hippomobiles spécialement conçues pour le site (appelée « maringotes ») et d'une contenance de 50 personnes. La convention de délégation n'en précise pas le nombre et ce mode de liaison semble aujourd'hui compromis ;

- l'accès au Mont-Saint-Michel pour les résidents, les salariés travaillant sur le site et les personnes à mobilité réduite (ligne n° 2) se fait, à la demande de ces publics, à l'aide de sept « microbus » ;

- depuis la gare de Pontorson, il est également prévu des liaisons par quatre bus classiques (ligne n° 3).

La gestion, par le syndicat, de la délégation de service public liée aux ouvrages d'accueil du site, notamment les modalités de contrôle du délégataire, ont été peu efficaces jusqu'à présent.

Le dernier avenant à la convention de délégation du 27 avril 2012 précise que le syndicat mixte regrette « un manque de transparence de la part du délégataire, notamment du fait d'une transmission incomplète et/ou tardive des informations nécessaires au contrôle de la bonne exécution du contrat », Veolia Transport admettant, pour sa part, « des retards regrettables dans la transmission d'information »[216].

Fin juin 2012, quatre avenants successifs ont d'ores et déjà modifié les premières clauses contractuelles de la délégation de service public[217], alors même que les conditions d'accès au Mont-Saint-Michel constituent

[216] Préambule de l'avenant n°4, paragraphe intitulé : S'agissant, de manière générale, des relations entre le SMBMSM et son délégataire.
[217] Avenants conclus successivement les 22 février 2010, 5 juillet 2011, 2 janvier et 27 avril 2012

un élément majeur du projet et ont été prises en compte depuis sa conception.

Ainsi, l'avenant du 5 juillet 2011, signé à moins de dix mois de l'exploitation commerciale, fixe la date du démarrage de celle-ci au 28 avril 2012.

A cette date, la totalité du matériel roulant devait avoir été livrée, notamment les navettes motorisées réversibles et les maringotes.

Or, le dernier avenant, conclu le 27 avril 2012, soit la veille de la mise en œuvre opérationnelle des nouvelles dispositions d'accès pour le public, mentionne explicitement dans son préambule que le délégataire ne sera pas en mesure de fournir le matériel roulant à la date de mise en service et prévoit que « les opérations de réception sont reportées, au plus tard, à fin février 2014 ». En dépit de la formulation retenue, le délégataire estime pouvoir mettre en circulation des navettes alternatives pour la saison 2013.

Il est regrettable que le syndicat ait été obligé de prendre acte de cette carence à la veille de la mise en place des nouveaux équipements d'accueil du public. Cet accueil était au cœur même des préoccupations du syndicat, dans la mesure où il constitue la modification la plus sensible de l'exploitation d'un site aussi particulier. La presse s'était d'ailleurs largement fait l'écho des modifications induites pour l'accueil du public et de leur caractère.

L'obligation, pour le délégataire et à ses frais, de mettre en place des moyens de remplacement[218], ne saurait en aucun cas couvrir le préjudice commercial qui pourrait en résulter pour l'exploitation du site.

De surcroît, les maringotes initialement conçues devront être largement revues techniquement – à supposer qu'elles puissent fonctionner[219] - alors que les navettes automobiles actuellement en service ne peuvent transporter qu'un nombre de passagers (74 personnes) réduit par rapport au cahier des charges initial (environ 100 personnes). Cette situation pourrait conduire à remettre en cause les termes de la délégation.

---

[218] L'avenant du 27 avril 2012 prévoit, au titre seulement du retard de livraison, une pénalité de 500 € HT par jour de retard et par maringote jusqu'à la mise en service de ces matériels. Pour les passeurs ou navettes réversibles, une somme de 400 000 € doit être versée par le délégataire pour la non-conformité des passeurs aux prescriptions contractuelles. Cette somme éteint toute action du syndicat au titre de la non-conformité des passeurs à la date de mise en service commercial ; elle est réputée réparer le préjudice, sur ce point, jusqu'à la date d'ouverture de la passerelle.

[219] Dans son annexe VI, l'avenant du 27 avril 2012 redéfinit un certain nombre de caractéristiques techniques notamment l'accessibilité aux personnes en situation de handicap et à mobilité réduite.

En effet, sur la digue-route existante, et plus encore demain sur le pont-passerelle, pour des raisons de sécurité des différents type d'usagers (notamment, les piétons, les usagers des maringotes et des navettes et les cyclistes), les navettes ne pourront doubler les maringotes. La vitesse des navettes automobiles sera donc subordonnée à celle des navettes hippomobiles.

Ce cadencement n'est pas compatible avec le flux actuel des visiteurs. Il nécessiterait une forte augmentation du nombre des navettes automobiles en service et aggraveraient les risques d'incidents entre piétons et véhicules.

Pour permettre, malgré tout, la mise en service commerciale des nouvelles dispositions d'accueil, Veolia Transport a dû, dans un premier temps, mettre en place un service complémentaire d'autocars. En définitive, l'exploitation est dégradée par rapport aux objectifs initiaux du syndicat : revaloriser l'accueil et l'approche des visiteurs.

III - Des conditions futures d'exploitation en suspens

Par lettre du 7 août 2012 adressée à la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le président de la région Basse-Normandie, qui préside le syndicat mixte, a demandé la révision du protocole de 2006, en faisant valoir que le financement des charges d'amortissement des immobilisations impose une clarification du cadre dans lequel l'État a confié la construction et la gestion d'ouvrages complexes sur son propre domaine.

A - Une exploitation future non financée

Selon le calendrier du projet, la totalité des aménagements et constructions prévus pour rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel devait être terminée d'ici fin 2015. Il s'agit des aménagements hydrauliques dans la baie autour du Mont, du futur pont-passerelle qui remplacera l'actuelle digue-route, destinée à être détruite, ainsi que de l'aménagement du gué entre le pont-passerelle et le Mont-Saint-Michel.

Les contributions financières des membres du syndicat ont été définies en 2006, en fonction du financement des investissements nécessaires à la réalisation opérationnelle du projet. Rien à ce jour n'a été anticipé pour les futures contributions de fonctionnement, une fois les travaux terminés, soit après 2015.

Ainsi, les équipements déjà achevés ne sont pas amortis et le syndicat n'a pas intégré dans sa réflexion l'importance des charges futures d'entretien des équipements construits et à venir.

Pour le seul barrage, et en ne prenant en compte que l'évaluation de son coût de construction à partir de la maquette financière de mars 2011, soit un total de 32,2 M€, la prévision annuelle de charges d'amortissement à inscrire dans les comptes sur une durée de 30 ans serait de l'ordre de 1,1 M€ par an.

Or, le protocole signé avec l'État, qui précise le financement du projet, n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que ne soient abordées les conditions de couverture des charges de fonctionnement.

Il appartient donc au syndicat, dès à présent, de calculer ses futures charges de fonctionnement à partir de 2015, notamment par une évaluation précise des biens qui resteront sous sa responsabilité directe. Les comptes du syndicat devront les retracer. Une réflexion doit être engagée avec l'ensemble des acteurs pour mettre en œuvre une gestion qui repose sur un modèle économiquement soutenable.

Au-delà des aspects techniques et financiers, la démarche à suivre devra également préciser les règles de gouvernance et intégrer les dimensions culturelles, touristiques et environnementales de ce site mondialement connu et fréquenté par de nombreux visiteurs étrangers.

B - Des charges d'amortissement non évaluées

L'État, responsable du domaine public maritime, en a concédé la gestion au syndicat mixte pour une durée de trente ans. Deux conventions ont été passées à cet effet entre l'État et le syndicat mixte.

Leurs clauses établissent que le syndicat est seul propriétaire de l'ensemble des biens construits dans le cadre du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel jusqu'à la fin de la concession. Il doit faire figurer ces biens à l'actif de son bilan.

A la fin de la durée de la concession, le syndicat devra remettre à l'État les biens construits en parfaite condition de fonctionnement et sans indemnité.

Le syndicat doit donc prévoir une durée d'amortissement égale à celle de la durée de la concession pour que la valeur comptable nette des actifs cédés soit nulle au bout des 30 années de concession.

Or, les conséquences financières de ces dispositions contractuelles entre l'État et le syndicat mixte relatives aux concessions du domaine public maritime et fluvial ont, jusqu'à présent, été ignorées ou sous-estimées par le syndicat.

De son côté, l'État n'a pas mis en place le contrôle des concessions qu'il a accordées au syndicat mixte et de leurs implications budgétaires et financières. Le cahier des charges, atypique, ne comporte aucune disposition sur l'approbation par l'autorité concédante des comptes et des budgets des concessions.

L'État doit donc remédier à cette lacune et mettre en place un suivi budgétaire et financier des conventions de concession conclues avec le syndicat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est un vaste projet dont les modalités de pilotage apparaissent inadaptées.

Seul responsable de la conception technique des ouvrages à élaborer, l'État s'est désengagé de la réalisation des investissements au profit d'une structure de maîtrise d'ouvrage exclusivement composée de collectivités territoriales : le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel.

Néanmoins, conscientes que ce projet dépasse largement le cadre régional et que l'État restera nécessairement impliqué dans la défense du classement du site au patrimoine mondial de l'UNESCO, les deux parties ont mis en place un comité de pilotage conjoint, mais celui-ci n'a juridiquement aucun pouvoir.

Les difficultés du syndicat mixte à assurer, depuis le début des travaux en 2006, un suivi administratif et financier rigoureux, ainsi que les problèmes rencontrés dans le contrôle du délégataire chargé des ouvrages et des services d'accueil, appellent une nouvelle réflexion sur la gouvernance et pour la conduite du projet.

S'ajoute une incertitude sur les conditions de financement des charges de fonctionnement dans une perspective pérenne à partir de 2015, date prévisionnelle d'achèvement des travaux.

La Cour et la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie formulent les recommandations suivantes :

Pour l'État :

1. engager une nouvelle réflexion sur la gouvernance et la conduite opérationnelle du projet, en intégrant les dimensions culturelle, touristique et environnementale du site, notamment de façon à faire participer au syndicat les collectivités qui financent le projet ;

2. exercer effectivement le contrôle financier du syndicat mixte, en tant que concessionnaire du domaine public maritime relevant de l'État ;

3. inciter les collectivités territoriales concernées à définir précisément la répartition des financements pour l'exploitation du site, à compter de 2015, année prévue pour la fin des travaux ;

Pour le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel :

4. élaborer un véritable plan d'amortissement à partir d'un inventaire de l'actif régulièrement mis à jour et évaluer précisément les futures charges de fonctionnement ;

5. mettre en place le contrôle du délégataire, notamment en matière de gestion des ouvrages d'accueil ;

6. fiabiliser le suivi financier du projet.

Sommaire des réponses

Premier ministre	270
Président du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel	272
Président-directeur général de la société Véolia Transdev	276
Ancien directeur général de la société Véolia transport	278

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Il convient tout d'abord de rappeler que l'objet du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est la restauration d'un environnement de grèves et d'eaux aux abords immédiats du Mont, en luttant contre un phénomène naturel d'ensablement de fond de baie, accentué par l'intervention de l'homme. Ainsi, l'objectif n'étant pas de transformer le Mont-Saint-Michel en île, l'efficacité de l'investissement public ne doit pas être appréciée au regard du nombre de jours ou d'heures où le Mont sera entièrement entouré par les eaux, lors des plus fortes marées. Par ailleurs, la question de la hauteur du gué, qui conditionne le nombre de jours où le site est accessible, a été tranchée depuis 2001. La cote du gué n'a pas été abaissée, considérant que les impacts esthétiques n'étaient pas suffisants pour justifier des concessions aux enjeux de sécurité. Ceux-ci restent la priorité des pouvoirs publics, au-delà des enjeux patrimoniaux, culturels et commerciaux liés à l'accessibilité du site.

Le fort engagement de l'État dans ce projet majeur s'est traduit par un investissement important de sa part : fixé initialement à 75,43 M€, il a finalement été porté à 84,93 M€ sur un total de 184,74 M€, ce qui fait de l'État le premier contributeur. Le suivi du projet par l'État est assuré par des réunions fréquentes organisées par la DATAR, auxquelles participent tous les ministères concernés. L'État continue à apporter une assistance en conduite d'opération pour les aménagements hydrauliques et le barrage. S'agissant du fonctionnement opérationnel du site, le retrait, relatif de l'État relève d'une décision politique. Elle vise à mettre en responsabilité les collectivités territoriales, à leur demande notamment, en liaison avec les services locaux de l'État. Le comité de pilotage mis en place par l'État et le syndicat mixte est une instance permettant des échanges et le suivi des engagements, notamment financiers, des partenaires. Il n'a pas pour objet de se substituer au syndicat mixte, qui reste pleinement responsable en tant que maître d'ouvrage.

Au vu des dysfonctionnements relevés par la Cour, la gouvernance du syndicat mixte doit être améliorée. La représentation des collectivités au sein du syndicat mixte doit mieux prendre en compte la responsabilité financière assurée par chacune d'entre elles. Il pourrait être demandé à ces collectivités, en particulier aux plus importantes d'entre elles, d'apporter un appui renforcé au syndicat mixte en termes de méthode et de moyens pour le suivi comptable et budgétaire du projet. Compte tenu de l'ampleur du projet, le dimensionnement et les compétences de l'équipe en charge du suivi financier revêtent une importance cruciale et son renforcement sur ces deux aspects apparaît nécessaire. La fiabilisation du suivi des engagements financiers est indispensable pour permettre une gestion rigoureuse et efficace du projet. A cet égard, l'inscription d'amortissements au bilan du syndicat mixte revêt une importance particulière. En effet, en l'absence d'entretien et

de réfection, qui incombent au syndicat mixte, les ouvrages seraient rendus à l'État dans un état déprécié, qui nécessiterait de nouveaux investissements que l'État n'a pas vocation à prendre en charge. Un travail précis de valorisation des biens construits et délégués, qui permettra de connaître le montant des amortissements devant être inscrits dans les comptes du syndicat, doit donc être mené.

Enfin, la délégation de service public chargée des ouvrages et services d'accueil a connu de multiples retards et dysfonctionnements qui sont particulièrement préjudiciables à l'image du site et desservent l'ambition du projet. Le syndicat mixte doit s'assurer du respect de ses obligations contractuelles par le délégataire qu'il a retenu, tout en mettant au centre de ses préoccupations la qualité de l'accueil du public, la fréquentation du site conditionnant également l'équilibre financier global du projet.

Les inquiétudes qui se sont fait jour sur la gestion du projet par le syndicat mixte et le délégataire de service public chargé de l'accueil et du transport des visiteurs ont motivé la décision de mener très prochainement une mission d'audit, qui sera assurée par quatre services d'inspection générale (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires culturelles) sur le bouclage financier du projet et les conditions d'exploitation futures du site. Elle doit ainsi établir un état des lieux en réalisant une cartographie des différentes collectivités et administrations de l'État intervenant directement ou indirectement sur la zone du Mont Saint-Michel, décrire l'ensemble de leurs interventions et évaluer, pour l'avenir, les responsabilités que chacune devra assumer dans la gestion courante de ce projet et les charges financières correspondantes. Cette mission d'audit proposera les améliorations à mettre en place par le syndicat mixte pour mettre en conformité son budget avec les règles de la comptabilité publique et de bonne gestion. A cet égard, la question de l'inscription comptable des coûts de fonctionnement et d'amortissement sera tout particulièrement étudiée. Enfin, la mission envisagera des mesures d'accompagnement du changement induit par la modification des conditions de déplacement des riverains et salariés du voisinage du Mont Saint-Michel. Ces différents éléments permettront d'éclairer les décisions à prendre pour mettre en place à partir de 2015 un modèle économique plus soutenable.

Cette mission constitue ainsi une garantie que l'État est attentif, au-delà de l'achèvement des travaux prévu en 2015, au fonctionnement courant de ce site remarquable, dans le respect du rôle que chaque entité publique doit avoir dans la gestion d'un projet de territoire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE LA BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL

Le syndicat mixte prend acte des remarques de la Cour des comptes visant à fiabiliser le suivi financier du projet. Il est vrai que la spécificité du projet d'aménagement et de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a eu des difficultés à s'inscrire dans le cadre réglementaire applicable aux syndicats mixtes.

Le choix d'une telle structure, semblable à une collectivité, pour réaliser une grande opération d'aménagement n'est pas habituel (l'établissement public d'aménagement ou la société d'économie mixte sont plus courants), ni sans conséquence : le Syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel assure une tâche délicate de maîtrise d'ouvrage d'une opération complète et complexe, hors norme et sans précédent, qui se déroule en majorité sur le domaine public maritime de l'État et dont ce dernier a dirigé toutes les études de faisabilité.

Le syndicat mixte réalise le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel, conformément aux dispositions de la déclaration d'intention du 16 juin 2006 signée entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte. Le protocole de partenariat comporte une maquette financière qui décrit précisément toutes les opérations qui doivent être réalisées d'ici 2015 et la répartition de leur financement entre les partenaires. C'est à cette date que le suivi budgétaire et financier a été transféré de la DDE de la Manche (la Mission Mont-Saint-Michel) au syndicat.

Dès lors, le suivi comptable et financier du projet a constitué une préoccupation essentielle de l'État et des collectivités territoriales et la maquette financière constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.

A cet effet, le syndicat mixte s'est doté d'un logiciel permettant de suivre et gérer la programmation technique et financière du projet (comptabilité analytique), en complément de l'outil de gestion de la comptabilité publique habituellement utilisé par une collectivité locale.

Au vu des résultats concordants des deux systèmes d'information, le syndicat mixte estime maîtriser le suivi financier du projet.

Suite aux préconisations de la chambre régionale des comptes et afin de renforcer les éléments de lecture nécessaires au dialogue de gestion portant sur le financement du projet dans sa globalité, le syndicat mixte va mettre en place, dès le budget 2013, les autorisations de programme pour piloter l'opération jusqu'à son terme, même s'il y a lieu de noter que cela ne constitue nullement une obligation imposée par le code général des collectivités territoriales.

Le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a pour particularité un enchaînement très précis de chantiers qui se commandent mutuellement et dont certains sont inhabituels. Cette complexité rend particulièrement délicate l'évaluation prévisionnelle des recettes et des dépenses annuelles.

Le nouveau barrage sur le Couesnon est la première réalisation de cette opération. Il a été achevé dans le respect du calendrier et de la maquette financière. Le coût de l'ouvrage s'établit à 33,90 M€ HT (valeur avril 2006) pour une enveloppe prévisionnelle de 34,60 M€ HT. Le Syndicat Mixte a mené correctement cette étape de l'opération, tant sur le plan budgétaire et financier que technique et opérationnel.

Par ailleurs, la chambre signale les conditions d'évaluation du coût final des opérations de travaux et en particulier de la « provision d'indices », qui permet aux cofinanceurs, selon un principe de prudence, d'intégrer au plan de financement l'inflation inévitable du coût des matériaux et de l'ingénierie, toujours significative pour des projets durant plusieurs années.

Dans un souci permanent de maîtrise des risques de dépassements de la maquette financière, la provision d'indices fait l'objet d'une attention particulière de la part du syndicat mixte.

Lors de la révision de la maquette financière en 2010, et à la demande de l'État, il a été retenu une progression moyenne des indices de révision des prix de 1,5 % par an, à compter de juillet 2010, ce qui se confirme être très faible par rapport à l'évolution constatée depuis. C'est pourquoi, par prudence, le syndicat mixte soulignait en septembre 2011 qu'un risque naissait de l'écart entre l'évolution des indices et les prévisions. Et il rappelait que sur la première année d'observation (2010/2011), cette prévision était largement dépassée, puisque l'indice ING avait progressé de 2,7 %, le TP01 de 4,65 % et le BT01de 3,9 %.

Le montant de la provision est d'autant plus légitime que les financeurs se sont engagés sur des participations forfaitaires, donc plafonnées. Il n'existe pas de système de gestion des écarts qui permettrait au syndicat mixte d'appeler en garantie les financeurs, si les indices augmentaient plus vite que prévu par rapport au calcul de la provision.

Le principe de la délégation de service public pour le parc de stationnement et le système de navettes a été arrêté en 2006 dans le cadre du protocole de partenariat. Cette part du projet, ainsi déléguée, comprend des contraintes environnementales qui dépassent la seule problématique du transport de voyageurs.

Sur le nombre d'avenants conclus, le syndicat mixte tient à faire observer avoir confié au délégataire un projet ambitieux, innovant par certains de ses aspects (qualité du matériel roulant) et complexe de par la

coexistence de missions et travaux exécutés par le délégataire d'une part et par le syndicat mixte d'autre part en maîtrise d'ouvrage public.

Ces particularités du projet sont certainement de nature à susciter des ajustements que le syndicat mixte tient à formaliser toujours par avenant, par respect du droit.

Dans ce cadre, le syndicat mixte estime avoir procédé depuis le début à un suivi précis des conditions d'exécution du contrat malgré certaines résistances du délégataire, et avoir traité avec diligence, rigueur et respect de l'intérêt général les premières années d'exécution du contrat qui s'avèrent délicates pour le délégataire.

Il est également fait remarquer que l'incidence financière cumulée des avenants engendre une diminution des dépenses.

Enfin, le syndicat mixte constate que les observations de la Cour des comptes confirment la nécessité d'examiner rapidement les conditions de financement des charges d'exploitation et d'amortissement du projet, dans une perspective pérenne.

En effet, le protocole sur lequel est adossé le financement du projet n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que l'État, principal financeur, ne précise les conditions de financement des charges de fonctionnement, aujourd'hui intégralement supportées par les collectivités locales, alors même que les dépenses issues de la gestion des ouvrages construits ne cessent de croître.

En particulier, le financement des charges d'amortissement des immobilisations impose une clarification évidente du cadre dans lequel l'État a confié la construction et la gestion d'ouvrages complexes sur son propre domaine.

S'appuyant sur les remarques de la chambre régionale des comptes, le syndicat mixte a ainsi engagé une réflexion concernant le dispositif de financement du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel et souhaiterait tirer profit de la prochaine révision du protocole avec l'État (en 2013) pour remettre à plat les points soulevés par la Cour des comptes.

Dans cet objectif, le syndicat mixte se fixera des orientations pour :

▪ *consolider les engagements des financeurs dans un accord commun afin d'obtenir :*

- une vision plus claire et partagée de l'ensemble des financements du projet (tant sur les montants que les modalités d'appels de fonds) ;

- une sécurisation du financement avec le rappel que les partenaires poursuivent un objectif commun et prévoient ensemble la gestion des risques liés aux écarts entre le besoin de financement et les contributions reçues ;

▪ *faire évoluer la maquette financière pour y intégrer un module charges de fonctionnement induites comprenant :*

- les charges d'amortissement des ouvrages réalisés ;

- les charges projetées en ce qui concerne la maintenance des équipements

- les charges supplémentaires liées au relèvement du taux de TVA.

▪ *contractualiser la maquette financière dans cet accord de financement commun.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ VÉOLIA TRANSDEV

Le délégataire, la société Veolia Transport Mont-Saint-Michel (VTMSM) reporte mensuellement au Syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel (SMBMSM), et ce, depuis le début d'exécution de la convention de délégation de service public, le 6 octobre 2009.

○ ainsi, avant la date de mise en service commerciale de l'ouvrage (parkings + matériels roulants), a eu lieu chaque mois une assemblée plénière ayant pour objet de présenter l'avancement des travaux et les réalisations en cours et de s'assurer de leur conformité au cahier des charges et aux attentes du syndicat mixte ;

○ depuis la mise en service commerciale se tient, également sur une fréquence mensuelle une réunion d'exploitation dont l'objet est de présenter au syndicat mixte les faits saillants de la période écoulée.

S'agissant des dysfonctionnements liés aux matériels roulants, il convient de rappeler ici que le SMBMSM a été prévenu sans délai des difficultés rencontrées et informé voire associé aux décisions adoptées.

○ sur les navettes hippomobiles, la décision de ne pas faire circuler les navettes hippomobiles a été prise sur la base d'un strict respect du principe de précaution. En effet, les études menées sur les « maringotes » livrées ont conclu à un risque pour la sécurité des personnes que le Délégataire n'a évidemment pas voulu courir. Le syndicat mixte en a immédiatement été informé. Il est inexact de soutenir que le matériel roulant pourrait être livré avec deux ans de retard. Le Délégataire travaille, depuis sa décision de ne pas mettre en circulation les navettes hippomobiles, sur des navettes alternatives qui devraient être mises en circulation en principe pour la saison 2013, sous réserve des conclusions auxquelles aboutira la concertation actuelle avec le syndicat mixte. Pour mémoire, en parallèle, le délégataire a initié une expertise judicaire et attrait respectivement le concepteur et le constructeur de la navette hippomobile, ainsi que la société en charge du traitement thermique, afin de déterminer et d'imputer les causes des dysfonctionnements rencontrés ;

○ sur les passeurs : le délégataire recherche actuellement des solutions techniques tendant à augmenter la capacité des passeurs, permettant de facto d'augmenter le flux de passagers transporté. Les passeurs sont autorisés à circuler arrêté préfectoral sur la base d'un agrément et d'une délivrance de carte grise individuelle. Chaque passeur est examiné à titre isolé. Le délégataire tient informé le syndicat de ses échanges techniques avec la DREAL et des avancées de ce dossier. Il est là aussi prévu que des passeurs comportant des capacités de transport supérieures à celles existantes pourraient être mis en service dans les prochains mois. A ce titre,

précisions ici que la capacité actuelle des passeurs a été portée à 76 passagers.

Pour l'ensemble de ces raisons, le délégataire réfute toute assertion tendant à soutenir qu'il n'informe pas ou pas suffisamment l'autorité délégante. La conclusion de l'avenant 4 correspond effectivement à la veille de la date de mise en service commerciale de l'ouvrage mais cet avenant a évidemment été discuté et rédigé par VTMSM et le SMBMSM sur un période de plus de cinq semaines, les discussions ayant démarré bien avant le constat de dysfonctionnements des navettes hippomobiles, cet avenant ayant quant à lui un périmètre plus large que le sujet des navettes hippomobiles. De surcroît, outre les dispositions réglementaires applicables à la Convention de délégation de service public, applicables au titre des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les mécanismes de rencontre mensuelle mis en place, de même que les échanges quotidiens entre les services du syndicat et VTMSM démontrent que l'information, et partant le contrôle exercé par le délégant sur son délégataire, est à la fois constante et transparente.

Reste enfin à souligner que la situation actuelle conduit à un modèle d'exploitation dégradé du fait des dysfonctionnements de matériel roulant évoqués ci-avant.

Ce modèle d'exploitation demeure à la charge et sous la responsabilité exclusive du délégataire. Ainsi, s'il est exact que le délégataire a été contraint de mettre en place plus de véhicules que prévu pour se conformer à ses obligations contractuelles (nombre minimum de personnes transportées par heure et par sens fixé contractuellement), aucune compensation financière n'est aujourd'hui supportée par le SMBMSM.

A ce titre, le nombre de rotations assuré par le délégataire ainsi que le choix du cadencement retenu pour assurer la meilleure qualité de service et de satisfaction des visiteurs dans des conditions de sécurité optimales sont des données d'exploitation relevant de sa seule responsabilité.

A ce stade, il s'avère en effet que le délégataire n'a pas pu mettre en œuvre de solutions techniques équivalentes à celles prévues pour les navettes hippomobiles et n'a donc pu bénéficier des recettes initialement prévues.

Par conséquent, le modèle d'exploitation actuel ne semble pas économiquement viable pour le délégataire qui supporte l'ensemble de la perte de recettes, entraînant de fait un déséquilibre économique de la convention, devenu aujourd'hui préoccupant.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ VEOLIA TRANSPORT

Je vous confirme n'avoir aucun commentaire à faire sur le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

4

L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique

PRESENTATION

Le patrimoine immobilier des collectivités territoriales et de leurs groupements se développe et se diversifie du fait de l'accroissement continu de leurs domaines d'intervention et de l'expression de nouveaux besoins exprimés par les habitants[220]*. Les seules constructions inscrites à l'actif des bilans des communes, départements et régions atteignaient 242 Md€ en 2008*[221]*.*

Deux raisons justifient que la Cour des comptes s'y intéresse : la fiabilité des comptes qui enregistrent ce patrimoine et la qualité de sa gestion.

La Constitution a consacré, dans son article 47, le principe comptable de l'image fidèle du patrimoine des administrations publiques. Dans le même temps, l'amélioration de la vision patrimoniale a été un aspect essentiel de la réforme de la comptabilité des collectivités territoriales lancée dans les années 90, notamment en fixant des règles propres à refléter plus fidèlement le patrimoine immobilier. Le comité national de fiabilité des comptes locaux[222] *a également proposé en 2012 des référentiels communs.*

Or, comme l'ont déjà constaté à deux reprises, la Cour, en 2004, dans son rapport public annuel et, en 2006, les chambres régionales des comptes, à l'occasion de revues de l'ensemble des rapports

---

[220] Terrains, routes, immeubles, ports, aéroports, parcs d'attraction, etc.
[221] Coûts historiques (Source : Bercy-colloc. – derniers chiffres connus).
[222] Ce comité a été créé en 2010, deux ans après le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

d'observations définitives des chambres régionales des comptes, le chantier de la fiabilisation des comptes publics locaux n'avance pas vite.

Aujourd'hui, les administrations publiques locales sont appelées à contribuer à l'effort de redressement des finances publiques et, au regard des tensions qui s'exercent sur les budgets locaux, les impératifs d'une gestion plus performante de l'immobilier ne peuvent plus être négligés.

Dans ce contexte, treize chambres régionales des comptes[223] *ont procédé, dans le cadre d'une enquête nationale, à un premier examen d'ensemble de l'immobilier d'une soixantaine de collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de toutes dimensions inscrits à leurs programmes et répartis dans dix-sept régions.*

Elles ont cherché à identifier les opportunités, mais aussi les difficultés d'élaboration d'une politique de valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales (I).

La mise en œuvre d'une politique immobilière suppose d'abord de bien connaître son objet. Les chambres ont donc évalué l'état de la connaissance physique, juridique et comptable qu'ont les collectivités territoriales de l'ensemble de leur patrimoine foncier et immobilier public (II).

Par ailleurs, il convient aussi de bien appréhender l'utilisation du patrimoine pour optimiser les charges d'investissement et de fonctionnement. Les chambres ont donc examiné sa gestion par les collectivités territoriales en se focalisant plus particulièrement sur un patrimoine immobilier que toutes possèdent, leurs bureaux. (III).

[223] Aquitaine, Poitou-Charentes ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Basse-Normandie, Haute-Normandie ; Bourgogne, Franche-Comté ; Bretagne ; Centre, Limousin ; Champagne-Ardenne, Lorraine ; Corse ; Île-de-France ; Languedoc-Roussillon ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Pays de la Loire.

I - Impulser une nouvelle politique immobilière

Comme dans l'ensemble des administrations publiques, les pratiques administratives des collectivités locales ont visé à administrer le patrimoine, plutôt qu'à le valoriser. Sans chercher à répondre aux seuls impératifs de rentabilité, il apparaît souhaitable de promouvoir une gestion plus dynamique du patrimoine, qui s'appuie sur une stratégie cohérente[224].

A - Organiser les processus de décision

Les choix qui ont conduit à l'existant dans une collectivité territoriale ne sont souvent qu'une succession de décisions ponctuelles prises en fonction des besoins, des opportunités et des contraintes, au fil des opérations immobilières. La pleine propriété est en général préférée à la location, notamment par les petites communes, mais les situations sont en fait très diverses dans les autres collectivités.

Le choix entre la rénovation et l'acquisition ou la construction de nouveaux bâtiments de bureaux est plus souvent fait par les services que par l'assemblée délibérante en l'absence de stratégie immobilière. C'est ainsi qu'une collectivité dont les services croissent peut par exemple passer pour ses bureaux d'une politique d'achat à une politique de location d'immeubles puis, au regard de la contrainte budgétaire, choisir de densifier les espaces de travail, sans que ces inflexions aient fait l'objet d'un débat de l'assemblée délibérante.

Les études préalables aux opérations importantes évaluent bien en général les besoins. En revanche, les alternatives pour les satisfaire, au regard des enjeux qu'elles représentent (budgétaires et de développement durable notamment), ne sont pas nécessairement et systématiquement déclinées et les évolutions imprévues et rapides d'un projet immobilier peuvent conduire certaines collectivités à faire des choix sans disposer des aides à la décision souhaitables.

[224] Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Albi (Tarn) ; la commune de La Châtre (Indre) ; la commune de Poitiers (Vienne) ; la commune de Luxeuil-les-bains (Ardèche) ; la communauté de communes du Laonnois (Aisne) ; la communauté d'agglomération et la commune de Toulouse (Haute-Garronne) ; le département de l'Ain ; le département de l'Ardèche ; le département du Gard ; le département de la Nièvre ; la région Poitou-Charentes.

Il faut aussi souligner que le coût global actualisé des opérations, en investissement et en fonctionnement, est rarement évalué dans les études préalables en amont des choix et ne peut donc figurer dans les programmes pluriannuels d'investissement.

C'est pourquoi certaines collectivités se dotent des compétences internes nécessaires, en n'hésitant pas à mutualiser leurs services[225] au sein de l'établissement intercommunal de coopération qui les regroupe[226] afin de disposer de l'expertise nécessaire pour réaliser des études fort utiles, en termes de besoins, d'opportunité pour les satisfaire et de coûts.

L'expertise des services mutualisés de la communauté urbaine du Grand Toulouse et de la commune de Toulouse

Jusqu'à la fusion des services de la commune et de la communauté, le Grand Toulouse ne disposait pas en interne d'une expertise pour réaliser des études relatives à ses opérations immobilières et faisait appel à des prestataires extérieurs.

Avec la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine et l'élargissement de ses compétences, le nouvel établissement public bénéficie, dans le cadre de la rationalisation résultant de la mise en place du schéma directeur immobilier de la commune, de l'expertise de la direction du patrimoine pour réaliser ces études.

C'est ainsi que des études d'opportunité peuvent être conduites pour constituer une aide à la décision des élus. La direction du patrimoine examine les besoins, puis observe si l'opportunité patrimoniale permet de les satisfaire et enfin se concentre sur l'aspect financier.

B - Se doter d'une stratégie immobilière

Une stratégie immobilière vise à fournir une vision d'ensemble claire à moyen et long terme en faisant le lien entre les différentes politiques qui affectent le patrimoine immobilier. Même des collectivités petites ou moyennes ont cette vision qu'elles développent en rénovant leur patrimoine, en recourant aux friches urbaines disponibles, et en

[225] L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales permet la création d'un service commun pour prendre en charge des fonctions comme l'immobilier. Cette possibilité mériterait sans doute de faire l'objet d'une information plus précise dans les préconisations et les commentaires administratifs relatifs aux mutualisations.

[226] Métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération et communauté de communes.

procédant à des restructurations successives qui intègrent les préoccupations de développement durable (bâtiment HQE[227], limitation de l'étalement urbain, etc.). Cette stratégie leur permet d'accéder à des financements externes significatifs et d'utiliser leurs recettes de cession pour leurs investissements.

Mais les opérations immobilières qui traduisent cette vision d'ensemble résultent rarement de décisions prises après examen par les assemblées délibérantes des différents scenarii possibles et les démarches engagées pour que ces dernières puissent vraiment choisir sont peu abouties.

La rareté des documents de référence et le fait que ceux qui existent ne font pas l'objet de décisions des assemblées délibérantes tendent à accréditer un certain désintérêt des élus pour ce qui a trait à l'immobilier de leur collectivité, entre autres, suite à la quasi-disparition des grands projets depuis une dizaine d'années. Par suite, les redditions de comptes concernant le patrimoine immobilier des collectivités territoriales sont au mieux limitées aux documents obligatoires qui doivent être joints à l'appui des comptes administratifs (présentation des méthodes utilisées pour les amortissements, état de variation du patrimoine, travaux en régie, etc.).

Il peut en résulter, par exemple, que la plupart des locaux d'une grande collectivité soient occupés jusqu'à « saturation », alors que des locaux anciens restent inoccupés parce que les travaux de réhabilitation et d'aménagement n'ont pas été lancés ou menés à leur terme, voire parce qu'ils ont été laissés à l'abandon et se sont dégradés faute d'entretien et d'occupation.

Des projets de regroupement rationnel de services, avec, par exemple, la construction d'un nouvel immeuble, peuvent aussi être engagés sans que, notamment, en amont du choix de l'assemblée délibérante, aient été établis tous les documents d'aide à la décision utiles.

Or, ces documents doivent normalement permettre d'une part, d'évaluer le taux de couverture de l'investissement par la vente ou la réutilisation des locaux remplacés et d'autre part, de chiffrer les coûts de fonctionnement visibles et cachés du maintien de l'existant et d'évaluer au mieux les coûts de fonctionnement du nouvel immeuble au regard de ses nouvelles fonctionnalités.

En tout état de cause, l'immobilier constitue bien un impératif de gestion qui se traduit, pour certaines collectivités, par des d'objectifs stratégiques clairement définis comme, par exemple : réduire le nombre

[227] Haute qualité environnementale.

de biens et de mètres carrés dont la commune est propriétaire en identifiant les biens susceptibles d'être cédés ; concentrer les efforts sur la maintenance et la mise en conformité des bâtiments existants ; optimiser l'occupation des locaux disponibles ; répondre à l'impératif énergétique des « Grenelle de l'environnement ».

Dans les collectivités où la fonction immobilière a été identifiée comme stratégique, l'assemblée délibérante se prononce en général sur la politique de gestion du patrimoine sur la base des programmes pluriannuels d'investissement (PPI) existants (bâtiments administratifs, établissements scolaire). Toutefois, le plus souvent, il lui manque un document recensant et reliant les objectifs à arrêter et les opérations à prévoir, c'est-à-dire un projet de schéma directeur pour le patrimoine foncier et immobilier, qu'elle puisse discuter dans ses différents scenarii avant d'en choisir un pour en faire son projet patrimonial.

Ainsi, est-il hautement souhaitable que les grandes collectivités territoriales se dotent dans des délais raisonnables d'un schéma directeur pour leur patrimoine foncier et immobilier.

La stratégie immobilière de la commune d'Albi

A Albi, huit objectifs précis déclinés en sous-objectifs ont été arrêtés.

Ainsi, l'objectif « localiser les services municipaux en fonction des métiers et de leurs besoins spécifiques » se décline en un sous-objectif, celui de rapprocher les services techniques opérationnels (bâtiments, voirie et réseaux divers, informatique, propreté, marchés publics).

La construction sur un site technique d'un immeuble de bureaux de 800 m² a permis d'atteindre cet objectif tout en libérant des espaces de bureaux en centre-ville pour les services « guichets » de proximité avec les usagers, devant être accessibles par tous les publics du fait notamment de la présence et des fréquences des lignes de transport en commun.

Aujourd'hui, la stratégie de la commune prend en compte, dans les projets, les avantages liés à la mutualisation des moyens ville/agglomération qui offrent de nouvelles perspectives et de nouveaux enjeux.

Il lui faut maintenant mettre au point une réflexion stratégique approfondie et réaliser le schéma directeur de sa politique immobilière.

Les assemblées délibérantes sont, par ailleurs, rarement informées du bilan global et du chiffrage détaillé des opérations immobilières achevées, même si les opérations ont bien été suivies par les services et que ces derniers sont donc en mesure de l'établir. Ce constat conduit parfois les chambres régionales et territoriales des comptes, dans un souci

de transparence, sinon à les établir, au moins à les présenter et à les commenter dans leurs rapports.

Le coût du théâtre-auditorium de Poitiers

L'avant-projet définitif de mai 2002 annonçait un montant prévisionnel d'un peu plus de 41 M€ HT. Le montant définitif (hors contentieux en cours), en mars 2011, s'élevait à 57,5 M€ HT.

La chambre régionale et territoriale a pu établir que l'augmentation de 40 % du coût initialement prévu s'expliquait pour 22,07 % par l'application normale de l'actualisation et/ou des révisions des prix des marchés de travaux et la réalisation de fondations spéciales et pour 17,93 % par les travaux supplémentaires et les difficultés non négligeables rencontrées par la commune, liées aux lacunes du maître d'œuvre et aux aléas divers. Elle a également, déduction faite des subventions reçues, estimé à près de 38 M€ HT le coût de l'opération supporté par la commune dont près du quart pour les travaux supplémentaires.

Il ressort des constats effectués que, dans nombre de collectivités territoriales, la stratégie relative au patrimoine immobilier n'est pas encore vraiment l'affaire des assemblées délibérantes, mais plutôt celle des services gestionnaires desdites collectivités qui cherchent pragmatiquement à optimiser la gestion sous la contrainte budgétaire. Il appartient donc aux collectivités territoriales qui ne l'ont pas encore fait, en s'inspirant des meilleurs pratiques en ce domaine, de se doter d'une politique immobilière à part entière dans le cadre d'une bonne gouvernance budgétaire qui va de la pleine maîtrise des choix en amont au contrôle attentif des coûts finaux en aval.

La mise en œuvre d'une nouvelle politique immobilière passe, d'abord, par une bonne connaissance du patrimoine immobilier, l'identification des opportunités, mais aussi des difficultés tenant à la valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales.

II - Bien connaître le patrimoine

Le patrimoine immobilier des collectivités locales et des établissement publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est constitué au fil du temps. Il s'est diversifié et complexifié, et les

collectivités ne le connaissent que très imparfaitement. Cela rend nécessaire, pour les collectivités, de disposer d'un diagnostic technique, à la fois physique, juridique et comptable de leurs biens.

A - Disposer d'un inventaire physique complet[228]

L'inventaire physique permet le recensement complet des biens et leur suivi. Il est parfois encore inexistant. Il est très souvent partiel, succinct sous la forme d'une simple liste et insuffisamment renseigné.

La commune de Jurançon (Pyrénées-Atlantique) et le recensement de son patrimoine immobilier

Cette commune ne tient pas d'inventaire et ne dispose que de deux documents, l'un correspondant au flux d'entrée d'immobilisations et l'autre correspondant aux flux de sortie d'immobilisations. Elle n'établit pas, davantage, de fiche d'inventaire par bâtiment et n'a pas encore entrepris de recenser son patrimoine.

Cette situation résultant d'un contrôle interne déficient, la commune a annoncé son intention d'y remédier en recrutant un agent et en se dotant d'un logiciel spécifique pour établir et tenir à jour l'inventaire de ses biens.

Certaines collectivités n'ont pas établi un inventaire exhaustif de leur patrimoine immobilier (budget principal et budgets annexes), les seuls documents existants pouvant être un état de l'actif et un tableau synthétique des locaux d'habitation dont elles sont propriétaires, sachant que le premier document peut intégrer des éléments qui ne sont pas à jour et que le second peut ne prendre en compte qu'une partie des biens susceptibles de générer des produits.

Dans la majorité des cas, les documents assurant le recensement plus ou moins complet des immeubles bâtis des collectivités territoriales sont multiples (inventaire des bâtiments communaux ; inventaire des

[228] Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Audincourt (Doubs) ; la commune de Jurançon (Pyrénées-Atlantiques) ; la commune de Lattes (Hérault) ; la commune de Montauban (Tarn-et-Garonne) ; la commune de Saint-Jean-le-Blanc (Loiret) ; la commune de Thouars (Deux-Sèvres) ; la commune et la communauté de communes de Saulieu (Côte-d'or) ; la communauté urbaine du Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle) ; la communauté de commune de Cœur bocage (Deux-Sèvres) ; le département de l'Ain ; le département de l'Ardèche ; le département de l'Aveyron ; le département de la Corse-du-sud ; le département des Hautes-Pyrénées.

biens acquis par la commune ; état des immobilisations par nature ; état des immobilisations en cours, etc.), ce qui ne facilite pas la comptabilisation et la gestion desdits immeubles[229].

Quand l'inventaire est exhaustif, il peut manquer de cohérence car plusieurs inventaires spécifiques sont établis respectivement pour le patrimoine immobilier, les biens classés ou inscrits, les biens des subdivisions et centres d'exploitation, le patrimoine historique et culturel et les collèges publics, sachant qu'il peut être tenu à jour uniquement pour les biens assurés ou pour les biens appartenant au domaine éducatif.

Les informations sur les biens recensés se limitent souvent au domaine comptable et financier, laissant de côté des informations extracomptables élémentaires comme la superficie des bâtiments. Dans de nombreux cas, les caractéristiques des biens que l'inventaire est censé mettre à disposition (le numéro d'inventaire unique, la date et le mode d'acquisition, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel) sont soit incomplètes, soit éclatées sur différents supports, voire les deux, ce qui prive les gestionnaires locaux d'un outil d'information essentiel.

La nécessité d'un numéro d'inventaire unique

Le numéro d'inventaire, attribué par l'ordonnateur mais nécessairement commun à l'ordonnateur et au comptable, permet de suivre tous les événements relatifs à la vie d'une immobilisation de son entrée à sa sortie du patrimoine. Les instructions comptables précisent que le numéro d'inventaire est attribué lors de l'entrée de l'immobilisation au bilan.

Encore faut-il aussi que le numéro d'inventaire soit unique. Or, dans certaines collectivités, le numéro d'inventaire attribué par la direction des moyens généraux est différent de celui attribué par la direction financière car chacun provient d'applications informatiques différentes. Le numéro d'inventaire unique doit aussi être communiqué sans délai au comptable pour éviter qu'un numéro d'inventaire provisoire s'y substitue durablement dans le système d'information de ce dernier.

[229] Les collectivités étaient tenues selon les textes en vigueur d'avoir effectué un recensement exhaustif de leur patrimoine au 31 décembre 1998.

Le département de l'Ardèche prévient le risque de doublon de numéros d'inventaire

Dans ce département, le risque de création de plusieurs numéros d'inventaire pour un seul immeuble dans les services de la collectivité a été évité par une convention interne entre le service de gestion administrative et la direction des finances. Cette direction a accepté de reprendre le numéro d'inventaire donné par le service, assurant ainsi la traçabilité des biens immobiliers au sein de la collectivité.

B - Maîtriser les régimes juridiques du patrimoine[230]

La gestion du patrimoine suppose de recenser les biens mais aussi d'identifier précisément leurs régimes juridiques qui définissent les conditions d'occupation et les obligations attachées aux biens détenus et/ou occupés. Là aussi, les situations sont multiples (propriété totale ou partielle, location, bail commercial, occupation partagée, mise à disposition gratuite, affectation, etc.).

Les constats montrent des lacunes, en particulier à l'occasion de transferts liés à la décentralisation ou au développement de l'intercommunalité[231], mais aussi par rapport au patrimoine privé.

1 - Les conséquences de la décentralisation

La démarche de simplification conjointe entre l'État et les collectivités territoriales qui vise à faire de l'utilisateur le propriétaire et qui concerne notamment les ports, les aérodromes, les routes, les immeubles du parc des directions départementales de l'équipement et les immeubles des collèges et lycées, s'avère complexe du fait de l'existence de multiples problèmes administratifs ou du coût des actes. C'est pourquoi cette action, qui n'a été engagée qu'en 2008, n'a pas encore été menée à son terme.

Ainsi, pour les seuls collèges et lycées, huit ans après la loi du 13 août 2004 qui a prévu le transfert de leur propriété, la situation n'est pas partout clarifiée pour les cités scolaires alors que la cession peut se faire

[230] Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune de Niort (Deux-Sèvres) ; la commune de Perros-Guirec (Côtes-d'Armor) ; la communauté d'agglomération du Grand Poitiers (Vienne), la communauté urbaine du Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle) ; le département de la Haute-Vienne ; le département de la Vienne ; la région Limousin.

[231] La rationalisation en cours de la carte des établissements publics de coopération intercommunale ne facilite pas les démarches de décroisement de propriétés.

par acte administratif, sans déclassement préalable. De même, des lycées peuvent avoir fait l'objet d'un transfert de propriété avec une combinaison de différents propriétaires sur un même site, une seule parcelle pouvant par exemple avoir été cédée par l'État alors que le terrain d'assiette est constitué de plusieurs parcelles. L'incertitude sur la propriété peut aussi provenir du fait que l'appartenance au patrimoine public de l'État n'a pas pu être confirmée par le service des domaines.

2 - Le développement des intercommunalités

De même, les mises à disposition et les transferts de biens aux établissements publics de coopération et communes sont loin d'avoir été tous menés à leur terme. Les variations successives des domaines de compétences, ou liées à des définitions imprécises de l'intérêt communautaire n'ont pas contribué à stabiliser les situations. Il a pu ainsi être constaté que la principale église du chef-lieu d'un département avait été transférée à la communauté d'agglomération de ce dernier puis quelques années plus tard avait été re-transférée à la commune centre de cette dernière.

Par ailleurs, en application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le transfert d'une compétence s'accompagne de la mise à disposition des biens et immeubles nécessaires à l'exercice de la compétence, constatée par un procès-verbal.

Or un établissement de coopération intercommunale peut ne pas avoir intégré dans son actif des biens, correspondant à des équipements de voirie et de réseaux (eau, assainissement, électricité) mis à sa disposition dans le cadre des transferts de compétences. De même, aucune décision de répartition patrimoniale peut n'être intervenue pour des zones d'activité communautaire pour lesquelles les communes membres assurent les charges d'entretien courant alors que dans le même temps la communauté effectue des grosses réparations sur des voies de ces zones qui ne sont pas inscrites à son actif.

3 - Patrimoine public et patrimoine privé

Le régime juridique (droit public ou droit privé, juridictions compétentes, règles d'acquisition et de cession, de propriété et d'usage) attaché à un bien d'une collectivité locale est différent selon qu'il relève ou non de son domaine public.

Les biens détenus en propriété par une collectivité locale pour être mis à la disposition du public ou affectés à un service public relèvent du domaine public protégé par des règles propres, ce qui en particulier les

rend insaisissables à la différence des biens du domaine privé qui peuvent être vendus ou échangés.

L'entrée en vigueur le 21 avril 2006 du code général de la propriété des personnes publiques n'a pas été l'occasion pour les collectivités territoriales d'engager des réflexions particulières en matière de domanialité. Il peut en résulter parfois une absence de recensement complet et fiable de la domanialité publique ou privée pour chacun des biens, liée entre autres à l'absence d'historique des propriétés recensées et des décisions afférentes.

Des classements variables selon les collectivités et selon les services ont fait fi des dispositions du code quant à la distinction entre le domaine public et le domaine privé.

Le régime de domanialité des biens des collectivités gagnerait donc à être clarifié, ce qui, selon la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), pourrait être réalisé, dans un premier temps, pour les plus grandes d'entre elles à horizon de deux ans après adoption de la nouvelle obligation.

C - Améliorer la qualité des documents comptables [232]

La gestion comptable du patrimoine permet la traçabilité des opérations et la vérification de leurs justifications. La qualité des informations produites est donc importante pour les gestionnaires. Dans la plupart des cas, les états et les écritures se rapportant à des opérations immobilières souffrent de beaucoup d'imprécisions et lacunes et ne répondent qu'imparfaitement aux règles de la qualité des comptes.

1 - L'articulation entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif

Les instructions comptables prévoient que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. A ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents

[232] Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Angers (Maine-et-Loire), la commune de Cancale (Ille-et-Vilaine) ; la commune de la Ferté-Saint-Aubin (Loiret) ; la commune de Méru (Oise) ; la communauté urbaine du Grand Toulouse (Haute-Garonne) ; le département de la Nièvre ; le département de la Vienne.

comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

La correspondance entre les inventaires physiques (documents administratifs des services gestionnaires des collectivités, relatifs au patrimoine) et les différents documents produits par les comptables (état de l'actif et la comptabilité de gestion), est loin d'être assurée. Les rapprochements font toujours ressortir de nombreuses discordances. Le défaut de transmission, par les services des collectivités au comptable public, des informations patrimoniales relatives aux entrées et sorties d'immobilisations, par support papier ou par voie informatique, est souvent relevé. Il en est de même pour la comptabilisation des biens mis à disposition et des biens transférés à titre gratuit.

2 - Les collaborations entre l'ordonnateur et le comptable

La nouvelle application de la direction générale des finances publiques (DGFIP), *HELIOS*, consacrée aux collectivités territoriales, permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche d'inventaire dite provisoire des prises en charge d'un mandat d'investissement. Cette fiche est normalement mise à jour de toutes les informations manquantes (numéro d'inventaire) grâce au flux *INDIGO inventaire* (Interface d'échange d'informations de gestion entre l'ordonnateur et le comptable) émis par l'ordonnateur.

Mais l'inachèvement du transfert dans *HELIOS* de l'ensemble des données des systèmes d'information précédents de la DGFIP d'une part, et l'absence d'émission de flux *INDIGO inventaire* d'autre part, se traduisent pour certaines collectivités par une différence en valeur absolue entre l'inventaire et la balance des comptes du montant des comptes d'immobilisations. Si cette différence persiste, c'est en général parce que les services de l'ordonnateur et du comptable n'échangent pas suffisamment leurs informations.

La concertation efficace entre services de l'ordonnateur et ceux du comptable au Havre

Au Havre, l'ordonnateur et le comptable pour mieux organiser leur concertation ont signé une convention de service comptable et financier en 2004. Dans le cadre de cette convention, les services financiers de la collectivité et le centre des finances publiques concerné, effectuent régulièrement un rapprochement de leurs informations.

C'est ainsi que le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire est systématiquement réalisé. Pour autant, l'ordonnateur, s'il vise le compte de gestion, n'appose pas formellement son visa sur l'état de l'actif annexé au dit compte. Aujourd'hui, néanmoins, les ajustements qui restent à opérer sont résiduels.

La valorisation incomplète ou non fiable du patrimoine immobilier[233] d'un certain nombre de collectivités territoriales rend leurs comptes non fidèles.

Le comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, dont sont membres les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Cour des comptes, a jugé prioritaire la question du patrimoine immobilier des collectivités. Par conséquent, dans le cadre de la charte nationale de fiabilisation de comptes locaux, une actualisation prochaine des textes est prévue, ainsi que l'élaboration d'un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales, notamment dans la perspective de la certification des comptes des grandes collectivités territoriales.

3 - Les défauts de fiabilité des comptes, les plus fréquents

Les règles comptables relatives au patrimoine immobilier ne sont pas scrupuleusement respectées ce qui nuit à la fiabilité des données patrimoniales figurant dans les comptes des collectivités territoriales.

Plusieurs anomalies souvent constatées, peuvent être citées :

- l'absence de comptabilisation ou la comptabilisation partielle des immobilisations achevées sont fréquentes, alors que les travaux d'investissement conduits à leur terme ne peuvent rester au compte des travaux en cours, mais doivent être repris sur une subdivision du compte des immobilisations concerné. Ce

[233] Les biens immobiliers figurent en tant que tels comme actifs dans le haut du bilan patrimonial des collectivités territoriales.

retard de comptabilisation a pour effet de décaler dans le temps la charge d'amortissement nécessaire au maintien en état et au remplacement des éléments de patrimoine ;

- les frais d'études doivent normalement être retraités en immobilisations corporelles en cours, en dépense d'investissement en cas de rattachement à l'acquisition d'une immobilisation, et en section de fonctionnement dans le cas contraire, lors du lancement des travaux. Ce retraitement permet à la collectivité de bénéficier du fonds de compensation de la TVA[234] lorsque les études ont entraîné des travaux. Dans le cas contraire, elles ne doivent plus figurer à l'actif car, si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut pas dépasser cinq ans. Or, ce retraitement n'est pas effectué partout ;
- les travaux d'investissement effectués en régie ne sont pas, dans certaines collectivités, transférés en section d'investissement, ce qui, non seulement n'est pas conforme aux instructions comptables, mais ne leur permet pas, là non plus, de bénéficier du fonds de compensation de la TVA ;
- en raison de la difficulté à reconstituer les coûts historiques du patrimoine ancien en application des textes, la valeur brute de ces derniers figurant à l'état de l'actif peut correspondre par défaut à la valeur estimée par la compagnie d'assurances titulaire du contrat dommages des immeubles concernés, ce qui n'est pas satisfaisant sur le plan comptable ;
- des biens ne figurant ni à l'état de l'actif tenu par le comptable, ni dans les états tenus par les services de la collectivité, peuvent avoir été vendus avec une plus-value comptable égale au prix de cession, alors que celui-ci était peut-être inférieur à la valeur d'acquisition ;
- l'état de variation des immobilisations n'est pas toujours correctement établi ni fourni en annexe au compte administratif, en raison, par exemple, des difficultés de mise à jour des états d'amortissements.

Il peut en résulter que la valeur de l'actif immobilisé des bilans successifs ne permet pas, pendant plusieurs années, de donner une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité.

[234] Les collectivités territoriales acquittent la TVA sur leurs investissements. Un fonds de compensation a été créé par l'État qui leur reverse la TVA acquittée.

Les biens immobiliers mis à disposition gratuitement

Des collectivités de toutes tailles, en ne chiffrant pas la valeur locative des biens qu'elles mettent gratuitement à la disposition d'associations, ne respectent pas les textes applicables, qui leur imposent de faire figurer le montant des subventions en nature sur leur site Internet et dans les annexes de leurs comptes. Dès lors, les assemblées délibérantes ne disposent pas du montant total des subventions en espèces et en nature attribuées, tandis que ces dernières sont parfois nettement plus importantes que les subventions en espèces. Par ailleurs, les bénéficiaires desdites subventions en nature ne sont pas en mesure de respecter les textes qui prévoient leur comptabilisation.

L'amélioration de la connaissance encore approximative des biens immobiliers est un préalable à une valorisation patrimoniale plus performante.

III - Pratiquer une gestion active du patrimoine

Une gestion plus dynamique du patrimoine pourrait s'appuyer sur un pilotage plus affirmé de la mise en œuvre de la stratégie et des outils permettant d'apprécier la performance.

A - Professionnaliser la « fonction immobilière »[235]

Les opérations de gestion immobilières mobilisent les compétences juridiques, techniques, comptables et budgétaires de divers services mais elles ne sont pas intégrées dans une unité dédiée. Cette segmentation ne favorise pas la mobilisation des compétences et la maitrise des coûts et des risques.

[235] Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Arcachon (Gironde) ; la commune de Saint-Gilles-Croix-de-Vie (Vendée) ; la communauté de commune de Châtellerault (Vienne) ; la communauté d'agglomération du Grand Besançon (Doubs) ; la communauté de communes du Laonnois (Oise) ; le département de Haute-Corse ; le département des Hautes-Pyrénées ; la région Limousin.

1 - Le regroupement des compétences

Les petites collectivités

Dans les petites collectivités, la gestion immobilière relève des services techniques, chargés le plus souvent de l'entretien et de la rénovation des bâtiments et des services de l'urbanisme ou des finances, chargés des acquisitions, cessions et constructions.

Elles souffrent d'un manque d'expertise qui tend à les pousser à la mutualisation des services au sein des intercommunalités. En revanche elles parviennent à mieux piloter leurs services, ce qui leur évite, par exemple, de faire intervenir sur les mêmes immeubles des services administratifs ou des équipes techniques non coordonnés.

Les grandes collectivités [236]

Dans les grandes collectivités, la fonction « gestion du patrimoine » n'est pas nécessairement organisée en tant que telle et fait appel à l'intervention de plusieurs directions. Le schéma suivant est le plus fréquent : la direction de l'urbanisme (ou de l'aménagement ou des moyens généraux) gère les dossiers de ventes et d'acquisitions immobilières ; la direction du patrimoine (ou des bâtiments) assure le suivi physique des biens (entretien, travaux) ; la direction des finances assure le suivi comptable (fiches d'immobilisations, amortissements) ; les directions opérationnelles assurent la gestion « quotidienne » des biens ; la direction de l'enseignement des régions et des départements est compétente en matière de patrimoine scolaire.

Les grandes collectivités manquent de moins en moins d'expertise. Toutefois, sauf quand existe un service du patrimoine relevant plus ou moins directement du directeur général, qui identifie la fonction « immobilier », les collectivités sont victimes du morcellement de leurs services et peinent à bien les coordonner. Cela est particulièrement vrai pour les départements et à moindre degré pour les régions, qui n'ont pas toujours engagé les réorganisations internes nécessaires, suite à l'attribution de compétences nouvelles et à l'intégration de personnels de l'État venus des anciennes directions de l'équipement et des services techniques de l'éducation nationale.

[236] Sont ici considérées comme grandes collectivités territoriales : les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants.

La gestion du patrimoine dans le département des Hautes-Pyrénées et la communauté d'agglomération du Grand Besançon

Dans le département des Hautes-Pyrénées, bien que la gestion du patrimoine ne relevait que des seules directions des finances et des bâtiments, le cloisonnement des tâches dans ces dernières pouvait expliquer une faible performance de la gestion patrimoniale, caractérisée par un manque de partage des savoir-faire, une formalisation insuffisante des procédures et une carence dans les outils de pilotage et de mesure des coûts. Ce constat a conduit en 2012 le département à mieux répartir les responsabilités entre la direction des bâtiments, la direction des routes et des transports et la direction des finances dans la perspective d'un décloisonnement des services.

Si jusqu'en 2006 l'immobilier de la communauté d'agglomération du Grand Besançon ne faisait l'objet d'aucun suivi centralisé, chaque service gérant de manière autonome les biens dont il avait la charge, le constat d'une gestion disparate l'a conduit à se doter d'un service du patrimoine, composé de trois agents, rattaché au pôle des moyens techniques, lui-même placé sous l'autorité du directeur général des services. Cette organisation lui a notamment permis depuis de mieux connaître son patrimoine et les coûts afférents.

2 - La maîtrise des coûts

Les coûts d'investissement et de gestion

Les dépenses d'investissement - d'acquisition, de construction, de réhabilitation, de grosses réparations - et les dépenses d'exploitation - d'entretien et de loyers - forment l'essentiel des coûts de gestion.

L'évaluation des coûts d'investissement de l'immobilier local apparaît peu maîtrisée et les rares comptabilités analytiques des dépenses significatives générées par le patrimoine qui existent sont souvent partielles. Or une vision précise des coûts de gros entretien, de gros travaux ou de remise aux normes par bâtiment serait particulièrement utile, en tant qu'aide aux services quant à la planification des travaux et en tant qu'aide à la décision pour l'assemblée délibérante.

Il en est de même pour les coûts de fonctionnement (coût des loyers, des travaux d'entretien, de maintenance, des frais de nettoyage, des assurances, des communications, des énergies), alors que leur consolidation et leur possible comparaison dans le temps et dans l'espace au travers d'un certain nombre de bases de références, constituent des outils de pilotage pour toute organisation.

Les dépenses d'entretien[237] méritent une attention particulière car elles pèsent lourdement sur les budgets locaux[238]. Planifier de manière coordonnée et rationalisée les travaux d'entretien est important car négliger l'entretien du patrimoine peut conduire à l'alourdissement des charges de fonctionnement par l'accélération de la dégradation du bâti provoquant des interventions plus lourdes, voire une détérioration irréversible du bâtiment. Or certaines collectivités n'ont pas de politique d'entretien planifiée, ce qui se traduit en général par des réponses « au fil de l'eau » aux demandes formulées par les services en matière de petits travaux, réparations et aménagements divers.

Les coûts d'accessibilité, de sécurité et de performance énergétique

Les dépenses de réhabilitation et de mise aux normes constituent un enjeu stratégique dans le cadre de la mise en œuvre des « Grenelle de l'environnement », car elles vont avoir un impact budgétaire élevé pour les immeubles anciens.

Cet enjeu est de plus en plus pris en compte dans les études préalables et la programmation financière des collectivités territoriales qui n'hésitent pas à recruter un technicien « énergie » ou à recourir à une expertise externe pour dresser un bilan énergétique de l'ensemble de leur patrimoine immobilier ancien.

Il est souvent constaté une forte corrélation entre le fait qu'une collectivité territoriale se dote d'instruments de pilotage de son immobilier et sa capacité à programmer et à bien maîtriser l'ensemble des réhabilitations et mises aux normes des bâtiments.

---

[237] Les travaux d'entretien se répartissent entre les travaux de maintenance courante, souvent réalisés en régie par le personnel de la collectivité, et les travaux plus importants, pour lesquels il est fait appel à des intervenants extérieurs.

[238] Sur la durée d'utilisation d'un bâtiment, le coût de son entretien peut représenter jusqu'à 80 % du coût total. Si une économie annuelle modeste de l'ordre de 0,5 % sur les seules dépenses d'entretien était réalisée pour les 242 Md€ de bâtiments inscrits à l'actif des communes, départements et régions, cela ne serait pas du tout négligeable.

Les outils de maîtrise des charges énergétiques de la commune d'Arcachon

La commune d'Arcachon s'est dotée d'outils pour maîtriser l'évolution de ses charges notamment dans le domaine énergétique. Ainsi, elle a :

- renouvelé le marché d'exploitation du chauffage de l'ensemble des bâtiments de la commune comprenant des clauses de performance énergétique et prévoyant le remplacement de matériels avec une valorisation dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) ;

- mis en place un fonds « travaux d'amélioration au titre du développement durable » destiné à financer des travaux d'amélioration sur les équipements existants ;

- décidé de s'inscrire dans un groupement de commandes pour la réalisation de diagnostics de performance énergétique de manière à en réduire la charge financière.

Les coûts de couverture des risques

La couverture des risques peut être mise en œuvre par la collectivité territoriale de deux manières : soit par la collectivité elle-même, qui est alors son propre assureur, soit en contractant avec des sociétés d'assurances.

Une connaissance plus précise du patrimoine permet aux collectivités territoriales de mieux négocier les contrats d'assurance, et d'éviter d'être pénalisées à cause de leur difficulté à décrire précisément les biens à assurer car les assureurs compensent les incertitudes en augmentant leurs tarifs. Des économies allant jusqu'à 60 % ont pu être constatées à la suite de renégociations des contrats d'assurance et de mise en concurrence des assureurs.

B - S'appuyer sur des outils d'information et d'évaluation efficaces[239]

Pour répondre à leurs besoins, les collectivités peuvent choisir leurs outils de gestion patrimoniale mais les possibilités offertes ne sont pas toujours exploitées, voire mal ou sous-utilisées, et les informations produites sont lacunaires ou mal partagées, ce qui nuit à un management plus global de l'immobilier. L'État quant à lui apporte son aide à l'évaluation des biens immobiliers.

1 - Les applications informatiques

L'ensemble des informations nécessaires pour gérer l'immobilier est souvent disponible dans les systèmes d'information des collectivités territoriales, mais à l'échelle de grandes fonctions, de manière éparse et sans que leur fiabilité soit assurée structurellement (liens entre les données patrimoniales et la comptabilité).

Or, les applications informatiques disponibles pour gérer le patrimoine des collectivités territoriales sont nombreuses avec pour certaines des fonctionnalités intéressantes. Elles leur permettent, par exemple, de disposer d'un intranet autorisant les services des communes à consulter le plan et les matrices cadastrales, ainsi que les actes et hypothèques et d'accéder à des photos des biens ainsi qu'à des informations relatives aux consommations de fluides.

Toutes les collectivités n'ont pas recours à des logiciels dédiés, y compris les plus importantes. Certaines utilisent des tableurs bureautiques classiques qui ne sont plus adaptés à la complexité de la matière, voire à la taille de la collectivité. D'autres disposent d'outils généralistes, mais pas d'un logiciel spécifique intégrant l'ensemble des données relatives au patrimoine. Enfin, des collectivités recourent à un module « gestion du patrimoine » dans l'ensemble des progiciels qu'elles ont acquis mais ne s'en servent pas.

Aussi, faute d'applicatifs informatiques adéquats, nombre de collectivités ne sont pas en mesure de fournir une estimation, ou une évaluation des coûts d'entretien, de gros travaux ou de remises aux

[239] Les constats principaux qui suivent, ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambre régionales des comptes relatifs à : la commune d'Arcachon (Gironde) ; la commune de Besançon (Doubs) ; la commune du Havre (Seine-Maritime) ; la commune de Périgueux (Dordogne) ; le département de l'Ain ; le département de la Vienne ; la région Limousin.

normes par bâtiment et ne disposent d'aucun tableau de bord d'activité pour la gestion de leur patrimoine.

Certaines d'entre elles ont décidé d'établir un cahier des charges pour la gestion de leur immobilier et n'hésitent pas pour le satisfaire, soit à se doter d'un logiciel spécialisé, soit à changer celui dont elles disposent afin de pouvoir regrouper dans une base unique l'ensemble de leurs données sur le patrimoine et les exploiter au mieux dans le cadre de la mise en œuvre de leur stratégie immobilière.

2 - Les tableaux de bord de gestion

Les données relatives aux coûts de fonctionnement, quand elles existent et sont rendues accessibles par le système d'information, sont en général insuffisamment exploitées.

Or, leur consolidation et leur comparaison permet d'établir des tableaux de bord d'activité, notamment de suivi des dépenses de fonctionnement par bâtiment (suivi des fluides, suivi des contrats de maintenance, dépenses de nettoyage, d'assurance, de loyers ou de frais financiers), de qualité, d'efficience, de mesure d'amélioration du cadre de travail etc.) qui constituent de précieux outils de pilotage pour les élus et gestionnaires des collectivités territoriales.

Le calcul du montant global des coûts de gestion des immeubles loués à des tiers, par exemple, permet de savoir si les loyers versés ont couvert les charges de fonctionnement.

L'exploitation optimale par la commune de Besançon de son système d'information

Grâce à une bonne exploitation de toutes les fonctionnalités de son logiciel de gestion du patrimoine, cette commune dispose de nombreux indicateurs et restitue tous les coûts pour un bien particulier.

Elle a ainsi lancé depuis deux ans un chantier pour aboutir à une « bibliothèque de coûts de revient » au m² par équipement municipal.

3 - L'évaluation des biens par les services des domaines

Une gestion plus dynamique de leur patrimoine immobilier conduit les collectivités à solliciter plus systématiquement pour leurs projets d'opérations immobilières (acquisitions, prises à bail, cessions) les services locaux de France Domaine. Toutefois, selon les collectivités, ces

derniers, à moyens constants[240], peinent à répondre à la demande au regard du développement de leurs autres missions[241].

En conclusion, il ressort des constats effectués qu'une meilleure gestion du patrimoine immobilier peut donner aux collectivités des marges de manœuvre budgétaires non négligeables dans un cadre financier durablement contraint.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

La gestion du patrimoine immobilier ne fait pas encore partie des préoccupations majeures de la plupart des collectivités territoriales. Il s'ensuit des dysfonctionnements et des coûts inutiles.

Or, l'exemple des collectivités territoriales qui ont mis en place des éléments de gestion dynamique montre que les investissements intellectuels et financiers requis restent modestes au regard des bénéfices en termes d'économie, d'efficience et d'efficacité qu'elles peuvent en retirer.

La Cour et les chambres régionales des comptes estiment ainsi que :

- *dans toutes les collectivités territoriales, les actions visant à fiabiliser l'inventaire, la propriété et la comptabilisation du patrimoine immobilier doivent être menées à leur terme ;*
- *les collectivités territoriales qui ne l'ont pas encore fait, doivent passer d'une administration à une gestion dynamique de leur patrimoine.*

Elles formulent les recommandations suivantes :

Pour l'État :

1. *bien distinguer, dans les inventaires des collectivités territoriales, entre les biens immobiliers relevant de leur domaine public et de leur domaine privé et mentionner les principales informations juridiques liées à l'origine et aux caractéristiques de leur propriété ;*

[240] Les prestations des services locaux de France Domaine pour les collectivités territoriales restent gratuites.

[241] Ces services de l'État sont chargés à la fois des missions traditionnelles du domaine (telle que la gestion privée, l'évaluation des biens des collectivités territoriales et des biens de l'État) et de l'exécution des politiques budgétaires de l'État.

2. *généraliser dans les grandes collectivités territoriales l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, articulé avec leur plan pluriannuel d'investissement ;*
3. *renforcer l'obligation d'information des assemblées délibérantes d'une part, sur les éléments et critères de décision relatifs aux opérations immobilières, d'autre part, sur leur bilan à leur dénouement ;*
4. *requérir pour les opérations immobilières importantes la production aux assemblées délibérantes des coûts globaux d'investissement et de fonctionnement avec une évaluation des solutions alternatives envisageables.*

Pour l'État et les collectivités territoriales :

5. *mener à leur terme dans les meilleurs délais, au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, les démarches de décroisement de propriété, tant pour les biens transférés par l'État dans le cadre des lois de décentralisation que pour ceux affectés aux intercommunalités ou revenus vers les communes ;*
6. *veiller, par une collaboration renforcée des ordonnateurs et des comptables, à garantir la conformité du haut de bilan des comptes des collectivités territoriales avec la réalité de leur actif immobilier.*

Pour les collectivités territoriales :

7. *établir, s'il y a lieu, l'inventaire physique unique, et complet prévu par la réglementation et veiller, lors de l'entrée à l'inventaire d'un bien, à ce qu'il ne reçoive qu'un seul numéro d'inventaire, commun à tous les services de la collectivité et communiqué sans délai au comptable public ;*
8. *renforcer la mutualisation des services des collectivités dans le cadre des intercommunalités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières respectives ;*
9. *identifier une fonction « immobilier » dans l'organisation des collectivités et mettre en place des outils de pilotage exploitant les données immobilières disponibles dans les systèmes d'information ;*
10. *répertorier l'immobilier mis à disposition de tiers et regrouper l'ensemble des conventions et informations concernant chaque immeuble concerné dans un dossier unique ;*

11. *définir une politique de couverture des risques liés à l'immobilier et faire régulièrement un audit des contrats d'assurance pour avoir toujours une couverture au meilleur coût des biens assurés.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	306
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	309
Président du conseil général de l'Ain	311
Président du conseil général de l'Ardèche	312
Président du conseil général du Gard	313
Président du conseil général des Hautes-Pyrénées	314
Maire d'Albi	315
Maire d'Arcachon	316
Maire du Havre	317
Maire de Jurançon	318
Maire de Poitiers	319
Maire de Toulouse et président de la communauté urbaine de Toulouse Métropole	320

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la communauté d'agglomération du grand Besançon

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport constate que les impératifs d'une gestion plus performante de l'immobilier constituent un des enjeux de l'effort de redressement des finances publiques mais déplore la connaissance bien souvent insuffisante que les collectivités territoriales ont de leur patrimoine ainsi que l'existence d'une segmentation des compétences (juridiques, techniques, comptables, budgétaires) au sein des services pour ce qui concerne les opérations de gestion immobilière.

En conséquence, le rapport préconise notamment :

- de développer, dans toutes les collectivités territoriales, les actions visant à fiabiliser l'inventaire, la propriété et la comptabilisation du patrimoine immobilier ;

- d'améliorer le contenu de l'inventaire des biens ;

- de généraliser, dans les grandes collectivités territoriales, l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, en distinguant les biens relevant du domaine public et ceux relevant du domaine privé ;

- de mener à terme, dans les meilleurs délais, et au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, les démarches de décroisement de propriété ;

- de renforcer la mutualisation des services entre collectivités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières.

De manière générale, je partage très largement le constat à l'origine de ces recommandations et leur intérêt. Ceci étant, leur formalisation devrait se faire au regard de la réalité des moyens et compétences des collectivités territoriales. En effet, la mise en œuvre d'une gestion plus dynamique du patrimoine implique un coût, une compétence et une charge de travail qui ne peuvent raisonnablement être exigés de toutes les collectivités territoriales de manière immédiate et uniforme.

Il me paraît ainsi important de souligner que le dispositif recommandé à juste titre dans le rapport précité nécessiterait de prendre en compte l'importance démographique des collectivités, de leur laisser un délai raisonnable pour mettre en œuvre ce dispositif et également de prévoir des moyens de soutien juridique, technique et méthodologique.

Plus précisément, s'agissant du renforcement des obligations des collectivités territoriales relatives à l'information des assemblées délibérantes sur les opérations immobilières ainsi qu'à l'établissement et au contenu de l'inventaire des biens, je tiens toutefois à signaler, d'une part, que le code général des collectivités territoriale comporte déjà des dispositions

de nature à garantir une bonne information des assemblées délibérantes sur la gestion des biens et les opérations immobilières (cf. les articles L. 2241-1 et suivants pour les communes, L. 3213-1 et suivants pour les départements, L. 4221-4 et suivants pour les régions) et, d'autre part, que les instructions budgétaires et comptables applicables au secteur public local définissent de façon précise les obligations qui incombent à tous les ordonnateurs locaux en ce qui concerne l'établissement de l'inventaire.

L'amélioration des règles existantes nécessite une réflexion préalable approfondie qui pourrait être engagée dans le cadre du comité national de fiabilité des comptes publics locaux. Le comité a, en effet, entrepris des travaux relatifs à la comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales et publié en juin 2012 un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales.

En outre, le Gouvernement est attentif à la maîtrise de l'inflation normative qui pèse d'un poids croissant sur les collectivités territoriales. La mise en œuvre de nouvelles obligations en matière d'information des assemblées délibérantes ou de contenu de l'inventaire devrait donc être modulée en fonction de l'importance démographique des collectivités concernées.

En ce qui concerne la recommandation de la Cour consistant à généraliser dans les grandes collectivités l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, il convient d'encourager la diffusion des bonnes pratiques en la matière mais aussi d'adapter cette mesure à la taille des collectivités et de prévoir des délais de mise en œuvre et des moyens de soutien.

S'agissant de l'achèvement des démarches de décroisement de propriété au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il convient de relever que les transferts de biens entre les communes et les EPCI reposent sur le principe de la mise à disposition. La loi a prévu toutefois que les biens pouvaient être transférés en pleine propriété lorsque l'EPCI était compétent en matière de zones d'activités économiques. Ainsi que vous le soulignez, il apparaît logique de lier une démarche de décroisement à l'avancement de la rationalisation de la carte des EPCI. Le caractère fluctuant des périmètres des EPCI, à un moment où la rationalisation de la carte intercommunale n'est pas achevée, s'accommoderait mal en effet à court terme d'un transfert en pleine propriété.

Concernant la recommandation relative à la mutualisation des services entre les collectivités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières respectives, je tiens à rappeler la préoccupation constante de l'État visant à la réduction des coûts des fonctions transversales et à l'amélioration, notamment pour les plus petites communes, des modalités de gestion de ces fonctions. Dans cet esprit, la loi

de réforme des collectivités territoriales a permis la création de services communs entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres afin de regrouper les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. La mise en place de services communs me paraît constituer une solution particulièrement adaptée pour la gestion du patrimoine des communes et des EPCI.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce rapport souligne un certain nombre d'insuffisances en matière de stratégie immobilière des collectivités territoriales. Il rappelle la nécessité, pour chacune d'elles, d'avoir une connaissance complète de son patrimoine et d'en assurer un suivi comptable précis. Il préconise également de développer une gestion plus active du patrimoine par les collectivités territoriales.

Je partage ces constats de la Cour ainsi que les préconisations de ce rapport. La question du suivi du patrimoine immobilier par les entités publiques locales fait partie des objectifs assignés à mes services. Comme vous le soulignez, il représente des enjeux significatifs en termes de performance de la gestion publique et de fiabilité des états financiers soumis à l'approbation des organes délibérants.

Afin d'améliorer la tenue de la comptabilité patrimoniale, la direction générale des finances publiques anime un comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux dont les juridictions financières et les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux sont membres. Dès ses premiers travaux, ce comité a jugé prioritaire la question du patrimoine immobilier et constitué un groupe de travail composé de praticiens. Ses premières réflexions ont ainsi permis de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs du monde local, en juin 2012, un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales facilitant leur appropriation des règles applicables en ce domaine. Cet outil didactique est téléchargeable sur internet (http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/fiab_comp.html).

Cette thématique est également au cœur des actions prévues dans le cadre des conventions de services comptables et financiers signées par la direction générale des finances publiques avec les collectivités territoriales.

En complément de ces différentes actions, une expérimentation est actuellement conduite avec des collectivités volontaires pour :

- sécuriser et fiabiliser leur processus patrimonial dans les services gestionnaires ;

- parvenir à une concordance comptable permanente entre l'inventaire, l'état de 1'actif et la comptabilité générale ;

- maintenir dans la durée les procédures stabilisées et sécurisées mises en œuvre lors de cette expérimentation.

L'application Hélios, dont l'usage par les comptables publics est généralisé depuis 2011, constitue une avancée significative pour le suivi de l'inventaire et de l'actif. Elle permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche inventaire dite provisoire dès prise en charge d'un mandat d'investissement. Cette fiche provisoire est mise à jour grâce à un flux informatique pouvant être transmis par l'ordonnateur qui complète la fiche provisoire de toutes les informations manquantes. La généralisation progressive de 1'usage par les ordonnateurs de ce dispositif dématérialisé d'échange de données patrimoniales constitue une voie de progrès pour 1'avenir.

Je souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur deux points.

La Cour recommande de distinguer, dans les inventaires des collectivités territoriales, les biens immobiliers relevant de leur domaine public et ceux de leur domaine privé en mentionnant les principales informations juridiques liées à l'origine et aux caractéristiques de leur propriété. Je veillerai à ce que ces préconisations soient prises en compte lors des prochaines concertations précédant les mises à jour du cadre réglementaire.

La Cour suggère par ailleurs de veiller, par une collaboration renforcée des ordonnateurs et des comptables, à garantir la conformité du haut de bilan des collectivités territoriales avec la réalité de leur actif immobilier. Les travaux conduits dans le cadre du comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux répondent à cette recommandation. Ils visent à mettre à la disposition des ordonnateurs et des comptables une boîte à outils, conçue au regard des meilleures pratiques relevées sur le terrain, leur permettant d'améliorer ce suivi patrimonial de la manière la plus pragmatique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AIN

Compte tenu des précisions apportées, je vous informe que le rapport ainsi ajusté n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ARDÈCHE

En réponse à votre courrier, je n'ai pas d'observation particulière et je partage les conclusions du rapport provisoire pour mettre en place une gestion dynamique du patrimoine dans les collectivités territoriales.

Le département de l'Ardèche a mis en place cette démarche de gestion de son patrimoine immobilier pour établir un schéma directeur car entre 2000 et 2011 la surface des bureaux a augmenté de 55 % hors collèges.

La première étape a consisté à regrouper les différents services entretien, de maintenance, de construction de bâtiments et fonciers au sein d'une même direction avec la mise en place d'un service pilotage.

Aujourd'hui, nous avons une meilleure connaissance physique, juridique de l'ensemble du patrimoine immobilier.

Le regroupement et le traitement des données par une informatisation ont permis en 2011 de mieux cerner les coûts d'entretien et de maintenance et le coût des consommables par bien.

Ces informations vont nous permettre d'élaborer prochainement une programmation pluriannuelle de nos investissements et un schéma directeur qui seront présentés à l'Assemblée Départementale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD

Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES HAUTES-PYRÉNÉES

Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE D'ALBI

Ce rapport relève que la commune d'Albi a décliné sa stratégie immobilière à partir de huit objectifs précis dont elle donne un exemple de mise en œuvre.

L'approche pragmatique et opérationnelle qui a été jusqu'à ce jour privilégiée a en effet permis :

- de vendre l'immobilier improductif, inutilisé ou inadapté aux besoins du service ;

- d'optimiser et de rationaliser l'usage des surfaces disponibles et dont elle est propriétaire ;

- de réduire significativement le nombre de locaux loués ;

- de ne plus avoir de locaux vides, de terrains improductifs ou sans intérêt prospectif ;

- de relier à un serveur central et par un réseau fibre optique très haut débit, tous les bâtiments de la ville (y compris écoles, équipements sportifs, culturels, sociaux ...) ;

- de disposer d'un suivi analytique des dépenses de fonctionnement (y compris énergétiques) de chaque bâtiment ;

- de géolocaliser tous les bâtiments de la commune ;

- d'effectuer progressivement le relevé topographique de tous les bâtiments ;

- de mutualiser (y compris avec les services de la communauté d'agglomération) l'usage d'équipements tels que photocopieurs ou traceurs de plans.

Cette démarche qui nous semble correspondre à une stratégie approfondie devrait en effet se traduire par la réalisation d'un schéma directeur qui serait soumis à l'approbation du conseil municipal.

RÉPONSE DU MAIRE D'ARCACHON

Après avoir pris connaissance attentivement du contenu du rapport relatif à l'étude menée par la Cour des comptes concernant "l'immobilier des collectivités territoriales", et conformément à votre demande, je souhaite vous faire part de mon souhait de ne pas apporter de réponse aux éléments présentés.

RÉPONSE DU MAIRE DU HAVRE

Dans ce rapport, la Ville du Havre est citée à titre d'illustration de la concertation efficace entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable, concernant le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire, qui est systématiquement réalisé chaque année.

Je vous précise, par ailleurs, que pour répondre à la remarque de la Cour, le visa de l'ordonnateur sera désormais formellement apposé sur 1'état de l'actif annexé au compte de gestion.

Je vous informe, enfin, que la Ville prépare actuellement, avec la Direction régionale des Finances Publiques, une nouvelle convention de service comptable et financier, dont l'un des axes portera sur l'amélioration de la fiabilité des comptes et des restitutions.

RÉPONSE DU MAIRE DE JURANÇON

J'accepte les termes du rapport relatif à « L'immobilier des collectivités territoriales ».

RÉPONSE DU MAIRE DE POITIERS

Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE TOULOUSE

Je ne souhaite pas apporter d'élément complémentaire à ce rapport public.

Chapitre III

Les opérateurs de l'État

L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante

L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante

PRESENTATION

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public administratif créé par la loi du 30 décembre 2006 et le décret du 25 mars 2007. Il succède au conseil supérieur de la pêche.

Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, l'ONEMA emploie quelque 900 personnes et disposait d'un budget annuel de 111 M€ en 2011, financé pour l'essentiel par un prélèvement sur la redevance sur l'eau perçue par les agences de l'eau. Il gère, par ailleurs, dans une comptabilité distincte, des crédits du plan « Ecophyto 2018 » de lutte contre les pesticides financé par la redevance « pollutions diffuses » (49 M€ en 2011).

L'ONEMA joue un rôle central dans la politique publique de l'eau, en assurant notamment des missions de recueil et de diffusion des données sur l'eau et ses usages, de protection et de surveillance de l'eau et des milieux aquatiques, domaines dans lesquels des directives européennes imposent des obligations aux États membres de l'Union européenne.

L'ampleur et l'accroissement des missions confiées à l'ONEMA, dans un contexte mouvant, complexe et soumis à la pression d'échéances communautaires, n'ont pas été accompagnés par la mise en place de moyens à la hauteur des enjeux. Il en est résulté de nombreuses défaillances et irrégularités dans la gestion administrative et financière qui ont nui à l'efficacité de l'action du nouvel établissement public.

I - Une accumulation de missions mal assurées

A - Du conseil supérieur de la pêche à l'ONEMA

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a rénové la politique de l'eau et l'organisation des institutions impliquées. Elle a, en particulier, dissous le conseil supérieur de la pêche et lui a substitué l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, chargé « de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole ».

Le nouvel établissement public est appelé à travailler avec de nombreuses entités : les services de l'État, les collectivités territoriales et leurs services d'eau et d'assainissement, les agences de l'eau, les offices de l'eau, les instances des bassins, d'autres personnes publiques et privées.

La politique de l'eau et ses acteurs

Les directives en matière de protection, de traitement et d'assainissement de l'eau sont définies par l'Union européenne. Dans ce cadre, le ministère de l'environnement définit des programmes de surveillance de la qualité des ressources en eau. Ils sont mis en œuvre par l'ONEMA, les agences de l'eau et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le préfet peut établir des interdictions ou des restrictions pour certains usages. La mission de police de l'eau est assurée par les agents des directions départementales des territoires (DDT), de l'ONEMA et des autres services rassemblés au sein des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

La politique française de l'eau est fondée sur la participation des acteurs concernés. Le comité national de l'eau, organe consultatif, constitué d'élus, d'usagers, d'associations, de présidents des comités de bassin et de représentants des services de l'État, participe à la définition des grandes orientations nationales et rend des avis sur le prix et la qualité de l'eau. Il constitue l'instance des débats d'orientations préalables à la définition de la politique.

La politique de l'eau est aussi décentralisée. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) définissent, au niveau des grands bassins hydrographiques, les moyens généraux d'action et les priorités opérationnelles. La responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, comme de la gestion de la ressource et des services est essentiellement locale et incombe aux collectivités territoriales, dans le cadre d'une réglementation fixée par l'État. L'exploitation de l'eau peut être assurée directement par la collectivité ou faire l'objet d'une délégation de service public.

Les enjeux financiers de la politique de l'eau sont mal connus. La seule estimation disponible, établie en 2011 par le commissariat général au développement durable, sur la base de données de 2007, avance un montant de 28 Md€[242].

Tableau n° 1 : estimation des dépenses annuelles de la politique de l'eau (actualisation 2011 sur base 2007, en Md€)

Prélèvement et distribution d'eau potable	8,5
Assainissement des eaux usées	13,1
Protection et assainissement du sol, des eaux souterraines et des eaux de surface	1,9
Entretien et restauration des milieux aquatiques (Biodiversité et paysages)	0,2
Recherche et développement (R&D) pour la protection des ressources en eau	1,7
Administration générale pour la protection des ressources en eau	1,7
Prévention des risques d'inondations	0,4
Voies navigables et littoraux	0,3
Hydroélectricité	0,3
Total des dépenses liées à l'eau	28,1

Source : « le financement de la gestion des ressources en eau en France » – Commissariat général au développement durable – janvier 2012

La loi sur l'eau de 2006 a confié à l'ONEMA des missions auparavant assurées directement par le ministère de

[242] Commissariat général au développement durable, *Le financement de la gestion des ressources en eau en France*, janvier 2012.

l'environnement, ce dernier étant appelé à se recentrer sur les missions régaliennes de l'État, les relations avec l'Union européenne, notamment pour le compte rendu sur la qualité de l'eau, le pilotage de la politique de l'eau et l'évaluation des résultats. L'ONEMA a ainsi la responsabilité de la gestion du système d'information sur tous les types de masses d'eau (eaux souterraines, eaux continentales de surface, eaux littorales et de transition) sur l'ensemble du territoire français. Il est également chargé des missions de solidarité interbassins, d'expertise et recherche sur l'eau, et de police de l'eau.

A ces missions initiales, déjà vastes et nombreuses, se sont ajoutées au fil du temps des tâches supplémentaires telles que la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018[243], la coordination de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement ou encore l'implication dans les travaux de mise aux normes des infrastructures d'assainissement en Corse et en Outre-mer, afin d'accélérer la mise en conformité au regard des directives européennes sur la qualité des eaux résiduaires.

B - Des missions mal assurées

1 - Les moyens à mobiliser : une réflexion insuffisante

En 2007, à l'issue du contrôle du Conseil supérieur de la pêche, la Cour avait attiré l'attention des ministres chargés de l'environnement et des finances sur les mesures à prendre pour assurer dans de bonnes conditions le transfert entre les deux établissements. Elle soulignait, en particulier, la nécessité de clarifier le positionnement de l'ONEMA au regard des nombreux acteurs de la politique de l'eau et d'évaluer l'adéquation des moyens aux nouvelles missions, bien plus étendues et complexes que celles qui avaient été confiées au Conseil supérieur de la pêche, limitées à la préservation et la valorisation des espèces piscicoles.

Ces recommandations n'ont pas été suivies. L'ONEMA a été mis en place avec le personnel et les structures du Conseil supérieur de la pêche, sans réflexion sur les moyens à mobiliser pour exercer ses missions. Il a, de surcroît, agi dans l'urgence pour permettre à la France de satisfaire aux directives européennes relatives à l'eau, dans un milieu rendu mouvant et incertain par les restructurations du ministère chargé de

[243] Ecophyto 2018 est un plan visant à réduire progressivement l'utilisation des produits phytosanitaires en France. Il découle du Grenelle de l'environnement. Le plan, mis en œuvre depuis 2009, est piloté par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Les actions de ce plan sont portées par les agriculteurs, les chercheurs, les techniciens des chambres d'agriculture ou des instituts techniques.

l'environnement et par la mise en œuvre des mesures issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'exercice des missions en a souffert et la gestion a été marquée, comme signalé *infra*, par des déficiences dans de nombreux domaines.

2 - Le système d'information sur l'eau : une mise en œuvre défaillante

L'ONEMA a la responsabilité d'assurer la mise en place et la coordination du système d'information sur l'eau (SIE) en application de l'arrêté ministériel du 26 juillet 2010 relatif au schéma national des données sur l'eau.

a) Les enjeux

Le système d'information sur l'eau est l'outil central permettant à la France de rendre compte à la Commission européenne de l'application des nombreuses directives sur l'eau[244] applicables en la matière (directive cadre sur l'eau, directives sur les eaux résiduaires urbaines, les nitrates, les boues d'épuration, les eaux souterraines, les normes de qualité environnementales, les inondations, l'eau potable, les eaux de baignade et les eaux conchylicoles).

Le respect des obligations européennes recouvre des enjeux financiers considérables. Le coût annuel du SIE a été chiffré à près de 80 M€ en 2010 par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère chargé de l'environnement et les opérateurs du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » du budget de l'État (mission « Écologie, développement et aménagement durables »). Ces coûts ne comprennent ni ceux des autres directions du ministère chargé de l'environnement (notamment, la direction générale de la prévention des risques, pour l'hydrométrie, relevant du programme 181 « Prévention des risques »), ni la contribution des collectivités locales aux réseaux de mesures.

[244] Directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, directives sur les eaux résiduaires urbaines (91/271/CEE), les nitrates (91/676/CEE), les boues d'épurations (86/278-91/692), les eaux souterraines (2006/118/CE), les normes de qualité environnementales (2008/105/CE), les inondations (2007/60/CE), l'eau potable (79/869/CEE et 98/83/CE), les eaux de baignade (2006/7/CE) et les eaux conchylicoles (1979-2006/113/CE).

Tableau n° 2 : éléments de coût du système d'information sur l'eau

M€	**Réseaux de mesures**	**Coordination, méthodes et outils**	**Personnel**	**Total**
ONEMA	9,7	7,5	11,6	**28,8**
Agences de l'eau	32,9	3,0	7,4	**43,3**
Ministère chargé de l'environnement (programme 113)	3,6	0,2	4,1	**7,9**
Total	**46,2**	**10,7**	**23,1**	**80,0**

Source : rapport 2011 de l'ONEMA au Comité national de l'eau sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau ; agences de l'eau ; ministère chargé de l'environnement ; données d'exécution budgétaire de l'État.

b) La mise en œuvre

Un rapport sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau et du SIE a été présenté en 2011 par l'ONEMA au Comité national de l'eau. Portant sur la période d'octobre 2010 à septembre 2011, il indique, d'une part que certains projets accusent un important retard, d'autre part que des projets achevés ne donnent pas satisfaction.

Certes, la mission de l'ONEMA n'est guère aisée en raison de la diversité et de la complexité des projets, du nombre de participants impliqués et des circuits de décision. Le SIE représente, selon les termes de l'ONEMA, « des millions de données ; près d'une quinzaine de banques de référence, nationales, organisées, mises à jour régulièrement ; des centaines de bases de données à organiser en une vingtaine de références supplémentaires ; 612 dispositifs de collecte de données recensés, dont 440 réseaux de mesures ; 1000 producteurs de données, dont 200 sont d'ores et déjà partenaires du SIE ; 160 laboratoires agréés pour la réalisation d'analyses chimiques et biologiques »[245].

A ces difficultés intrinsèques du SIE, s'ajoutent celles liées aux défaillances internes à l'ONEMA. Il est apparu rapidement que l'établissement public ne disposait ni des effectifs ni des compétences

[245] ONEMA, *Le système d'information sur l'eau : un dispositif fondamental de la politique de l'eau, Les dossiers de l'ONEMA,* n° 3, mars 2009.

nécessaires à la coordination des projets informatiques liés au service d'information sur l'eau (SIE) et de ses propres projets. La répartition entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre n'était pas clairement définie pour des projets majeurs et la sécurité juridique n'était pas toujours assurée. De nombreuses anomalies ont été détectées dans la passation et l'exécution des marchés informatiques, l'ONEMA s'affranchissant souvent des règles du code des marchés publics. Des dérives substantielles de coût des projets et des retards dans la livraison des prestations ont été relevées. La réaction de la direction générale de l'ONEMA a été tardive et les mesures prises n'ont pas été à la hauteur des carences constatées. Le suivi financier des projets informatiques n'a été mis en place et fiabilisé qu'à compter de 2011.

Les irrégularités dans la gestion des marchés informatiques devraient conduire l'établissement public et le ministère à clarifier le positionnement de l'ONEMA dans la conduite des projets et à adapter les objectifs aux moyens de l'établissement public.

3 - La police de l'eau : des contrôles à renforcer

Aux termes de la loi sur l'eau, l'ONEMA « participe à la protection et la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques ». Cette mission de police, circonscrite à la pêche du temps du Conseil supérieur de la pêche, couvre aujourd'hui l'ensemble des thématiques de l'eau et des milieux aquatiques ; et seuls 10 % des contrôles effectués en 2011 par l'ONEMA concernaient la pêche. Cette adaptation est le résultat d'une mise en place de nouveaux outils et d'un effort important de formation des agents, lesquels consacrent plus de la moitié de leur temps à cette activité.

a) Des défauts de coordination des services compétents

L'ONEMA exerce sa mission aux côtés des services de l'État (notamment les directions départementales des territoires et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et d'autres établissements publics, tel l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. En 2011, l'ONEMA a réalisé 27 % des contrôles effectués, tous services confondus (22 798 contrôles, sur un total de 83 342).

La coordination des services compétents, nécessaire à l'efficacité de la police de l'eau, se structure progressivement. Elle repose sur plusieurs dispositifs et outils :

- dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), l'ONEMA participe à la mise en place et au suivi des plans de contrôle. Ceux-ci ont été mis en place dans 89 % des départements ;
- une circulaire du ministère chargé de l'environnement du 12 novembre 2010 a fixé l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements compétents. Des protocoles de rapprochement interservices ont été élaborés au niveau départemental associant les services compétents, les préfectures et les parquets. À la fin de 2011, 42 % d'entre eux étaient signés ;
- pour sa part, l'ONEMA a développé un outil d'aide à la rédaction des constats d'infractions et à la comptabilisation des contrôles. Cet outil, dénommé OPALE, se révèle cependant peu adapté aux besoins : il n'est pas partagé avec les autres services de l'État, il ne permet pas de connaître automatiquement les suites réservées aux contrôles. Son utilisation en ligne est malaisée ;
- pour pallier ces carences, le ministère a initié le développement de l'outil « OPALE Convergence » destiné à être partagé avec tous les organismes compétents, dont la mise en place est prévue en 2014. Il accuse un retard important.

b) Une efficacité difficile à apprécier

En l'absence de données comparables d'une année à l'autre, d'un recensement complet des ouvrages à contrôler et d'indicateurs pertinents, il est difficile de porter une appréciation sur l'activité de police de l'eau en général et de celle de l'ONEMA en particulier.

Ainsi, la « pression de contrôle » (nombre de contrôles effectués rapporté au nombre de sites à contrôler, ratio éventuellement complété par des indicateurs sur le relevé des infractions pénales et les contrôles thématiques) n'est pas connue. Il en est de même pour le nombre d'avertissements judiciaires. Si les non-conformités sont connues (40 % pour l'ONEMA), tel n'est pas le cas pour les suites administratives ou judiciaires qui y sont données. A l'issue de son contrôle sur la police de

l'eau, la Cour, en 2009, avait pourtant recommandé d'améliorer l'examen des suites données aux procédures.

c) Des contrôles insuffisants pour les nitrates

Alors que des actions contentieuses ont été engagées contre la France sur le non-respect de la directive européenne sur les nitrates[246], la « pression de contrôle » est insuffisante pour faire diminuer ce type de pollution et se prémunir contre de nouveaux contentieux.

La circulaire du ministère de l'environnement du 12 novembre 2010 fixe en effet un objectif de contrôle peu ambitieux au regard des enjeux : dans les zones les plus sensibles, 1 % seulement des exploitations d'un département font l'objet d'un contrôle. Ce taux, à comparer avec ceux des stations d'épuration (20 %) ou des seuils et barrages (100 %), n'est pas de nature à contribuer à une diminution de la pollution de l'eau par les nitrates.

4 - L'appui à l'assainissement de l'eau : deux interventions critiquables

Aux termes de la loi sur l'eau de 2006, l'ONEMA « apporte son appui aux services de l'État, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques (…). Il garantit une solidarité financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de ceux des départements et collectivités d'Outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie ».

Dans ce cadre, l'ONEMA a concentré son appui financier en Corse et dans les départements d'Outre-mer pour cofinancer des infrastructures d'eau et d'assainissement. La mobilisation de ces fonds s'inscrit dans le cadre du plan d'action du ministère chargé de l'environnement visant à mettre en conformité les stations de traitement des eaux citées dans les procédures contentieuses avec la Commission européenne et achever ainsi la mise en œuvre de la directive du 21 mai 1991 sur le traitement des eaux résiduaires urbaines.

Pour la Corse, 90 M€ d'aide ont été prévus dans une convention. A la fin de 2011, 44,5 M€ avaient été payés. Le plan exceptionnel d'investissements, cofinancé par l'État et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, devait financer les infrastructures pour

[246] La France est actuellement engagée dans deux contentieux concernant l'application de la directive nitrates, l'un portant sur une délimitation insuffisante des « zones vulnérables », l'autre sur le contenu des programmes d'actions.

l'assainissement et l'épuration des eaux. Cependant, l'ONEMA a dû apporter un appui financier pour pallier les carences dans l'exécution de ce plan. Sur la base d'une convention pluriannuelle pour 2008-2013, il verse à l'agence un montant variant de 2 à 8 M€ suivant les années. La solidarité interbassin ne pouvait servir de fondement juridique à ce montage.

Pour l'Outre-mer, entre 2008 et 2012, 90 M€ d'aide ont été prévus dans les conventions. A la fin de 2011, 23,7 M€ avaient été payés. Le suivi financier de ces conventions, notamment la vérification du respect des conditions pour le versement des acomptes, est défaillant.

5 - Un bilan d'ensemble contrasté

L'ONEMA a affirmé à la Cour qu'il « avait atteint l'essentiel des objectifs techniques qui lui avaient été fixés ». Or les documents transmis au conseil d'administration de juin 2012 en vue de la préparation du nouveau contrat d'objectifs de l'ONEMA 2013-2015 ne permettent pas d'apprécier l'atteinte des objectifs du premier contrat 2009-2012 : d'une part, certains indicateurs ne comportent pas de valeur-cible et, d'autre part, quand ils existent, le bilan n'y fait pas toujours référence.

Par conséquent, sans contester les avancées réalisées dans un contexte difficile, la Cour porte une appréciation nuancée sur l'atteinte des objectifs.

Concernant la capacité de l'ONEMA à impulser et à développer les systèmes d'évaluation de la qualité des eaux, les résultats du « bilan à mi-parcours des programmes de mesures (2012) », qui devraient être établis prochainement par la Commission européenne pour chaque État membre pourraient constituer un indicateur de performance de l'action de l'établissement public.

II - Les déficiences dans l'organisation et la gestion

A - Les failles dans l'organisation

1 - La confusion des rôles de présidence et de tutelle

Le président du conseil d'administration de l'ONEMA est l'un des dix membres représentant l'État, le conseil disposant au total de trente-deux administrateurs. La présence d'un représentant de l'État à la tête du conseil d'administration est propice à une plus grande implication de la part de l'administration. Toutefois, le fait que la présidence soit

assurée, depuis la création de l'ONEMA, par la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement, qui exerce dans le même temps la tutelle de cet organisme, est une anomalie.

Cette situation, initialement retenue à titre provisoire, conduit à des interférences entre deux fonctions bien distinctes et dont les intérêts peuvent diverger. Elle soulève la question de l'autonomie de l'ONEMA en tant qu'établissement public. Elle peut altérer le dialogue et les négociations avec l'État, s'agissant notamment des missions confiées à l'ONEMA. Elle entraîne *de facto* l'abandon de la fonction de commissaire du gouvernement, ce dernier n'assistant plus aux séances du conseil d'administration.

La confusion des rôles de président du conseil d'administration et de responsable de la tutelle reflète l'ambiguïté du positionnement de l'organisme vis-à-vis du ministère de l'environnement. La prise en charge par l'ONEMA de missions auparavant exercées par le ministère a conduit l'établissement à se positionner comme partenaire du ministère dans les négociations nationales et européennes, alors qu'il n'est, en droit, qu'un établissement public sous sa tutelle.

La tutelle n'a pu jouer son rôle en exigeant de l'ONEMA un effort accru en matière de bonne gestion alors que la Cour des comptes l'avait recommandé.

Il est impératif que les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration soient dès maintenant séparées.

2 - Une organisation territoriale inadaptée aux missions

A sa création, en 2007, l'ONEMA a hérité de l'organisation territoriale du Conseil supérieur de la pêche, organisation départementale singulière caractérisée par l'existence de plusieurs centaines de résidences administratives, correspondant dans la quasi-totalité des cas aux résidences familiales des agents de l'établissement public.

Cette organisation n'a pas été remise en cause, alors que les agents de l'ONEMA ne sont plus astreints aux obligations qui justifiaient un tel dispositif. Au 31 décembre 2010, sur les 673 agents en poste dans les services territoriaux, 669 (soit 99 %) avaient comme résidence administrative leur résidence familiale. La mise en place d'une résidence administrative unique par département n'est intervenue qu'en 2012, à la demande de l'agent comptable. Jusqu'à cette date, tout déplacement de l'agent à partir de son domicile ouvrait *ipso facto* des droits à frais de missions (notamment la prise en charge des repas), y compris pour un agent se rendant dans les locaux de service.

Au sein des services départementaux de l'ONEMA, les agents se voient quasiment tous attribuer un véhicule et, sauf absence prolongée, disposent de leur véhicule de service en continu, stationné à leur domicile. Ce ratio d'un véhicule par agent affecté est d'autant plus difficile à justifier que de plus en plus d'agents optent pour la semaine à quatre jours travaillés, laissant ainsi le véhicule chez eux trois jours sur sept. En outre, dans bien des cas, les délais de transport domicile-travail réduisent d'autant le temps de travail effectif des agents. Enfin, le nombre de véhicules entraîne des coûts élevés de fonctionnement (entretien, carburants, frais de péage).

La Cour recommande de réorganiser le dispositif territorial de l'ONEMA, sur la base d'études à l'échelon départemental intégrant les enjeux opérationnels, humains, logistiques et financiers. Il devrait s'ensuivre une réduction substantielle du parc de véhicules et des dépenses de fonctionnement.

3 - L'inadéquation des moyens alloués aux fonctions support

Dans un contexte général de contraction des effectifs de la fonction publique d'État, l'ONEMA a bénéficié d'une augmentation de son plafond d'emplois, passé de 835 ETPT[247] en 2008 à 907 ETPT en 2011. Les besoins ont été tels dans les directions « métiers » que toutes les structures n'ont pu être renforcées dans les même proportions, tant quantitativement que qualitativement. Notamment, plusieurs fonctions support n'ont fait l'objet d'aucun diagnostic au moment de la création de l'établissement.

La faiblesse en effectifs et en compétences, conjuguée à la montée en puissance des directions « métiers » et à l'accroissement des besoins de ces dernières, a conduit à une pression accrue sur les fonctions support, souvent dans l'impossibilité de traiter des sujets de fond, de consacrer suffisamment de temps à l'analyse de problématiques, de concevoir et de mettre en place des procédures ou encore de veiller à la qualité juridique des décisions prises au sein de l'établissement.

Cette situation explique en partie les nombreux dysfonctionnements constatés par la Cour dans la gestion de l'ONEMA.

[247] Equivalent temps plein travaillé.

B - Les lacunes de la gestion comptable et financière

1 - Des comptes peu fiables

La qualité des comptes de l'établissement public n'a pas été assurée au cours de la période examinée par la Cour. Ce n'est qu'à compter de 2010 que l'ONEMA a veillé à se conformer à ses obligations comptables en matière de comptabilisation des provisions, des dépenses informatiques, des charges à payer, des actifs et des dépréciations de créances.

2 - L'absence de procédure d'engagement de la dépense

Jusqu'en 2010, l'ONEMA ne respectait pas les principes fondamentaux en matière d'exécution de la dépense publique. Les services financiers recevaient des factures relatives à des prestations exécutées dans le cadre de marchés publics sans qu'aucun document ne puisse attester d'un engagement préalable. La situation n'a été corrigée qu'à partir de 2010, avec la mise en place de procédures d'engagement préalable de la dépense dans le système d'information comptable de l'ONEMA.

3 - Un contrôle financier à renforcer

Plusieurs facteurs ont contribué à réduire l'efficacité du contrôle exercé par le contrôleur financier, chargé, aux termes de l'arrêté du 14 juin 2007, d'« une mission générale de surveillance de la gestion de l'établissement » contribuant « notamment, en vue de leur prévention, à l'identification des risques financiers, directs ou indirects, auxquels l'établissement est susceptible d'être confronté » : sous-dimensionnement des effectifs de son service, délais restreints pour rendre un avis sur des dossiers complexes, fréquence des changements d'agent comptable, type de marchés publics retenus par l'ONEMA (procédure adaptée sans montant minimum ni montant maximum pour lesquels l'avis du contrôleur financier n'est pas requis).

Dans ce contexte guère favorable, le contrôleur financier a formulé des réserves importantes et récurrentes sur les marchés publics et sur les contrats de recrutement de personnel.

Compte tenu des nombreuses anomalies qu'elle a relevées dans la passation et l'exécution des marchés publics, le contrôle financier devrait être renforcé, notamment en faisant des points réguliers sur les marchés et en exerçant le droit de contrôle *a posteriori*.

4 - Un contrôle de gestion embryonnaire

En 2007, dans la perspective de la création de l'ONEMA, la Cour des comptes avait souligné la nécessité de renforcer le contrôle de gestion. Ces recommandations n'ont pas été suivies. La mise en place de certaines procédures essentielles (engagements, délégations de signature, notamment) n'a été entamée qu'en 2011, à la suite de l'arrivée de la nouvelle secrétaire générale et du nouveau directeur financier.

A ce jour, les outils de contrôle de gestion (projet OMEGA – outil pour une meilleure gestion de l'activité) sont toujours en cours de développement. Ce retard pénalise l'établissement en le privant des outils nécessaires à son pilotage.

La mise en place d'un contrôle de gestion est d'autant plus souhaitable qu'une maîtrise des charges est nécessaire. En 2011, le résultat de l'ONEMA, hors opérations liées au plan pluriannuel Ecophyto 2018, a été déficitaire de 6 M€.

C - Une gestion irrégulière et coûteuse du personnel

1 - Des difficultés à recruter

Bien que disposant d'un statut pour ses contractuels, l'établissement a rapidement connu des difficultés pour recruter certain personnel, notamment les experts, chefs de projets et chargés de mission des nouvelles directions. Le statut s'est, en effet, révélé inadapté aux ambitions affichées par l'établissement et à ses besoins (niveau de rémunération, modalités de recrutement).

L'établissement a donc été autorisé à engager, à titre provisoire et dérogatoire, des agents en contrat à durée déterminée de trois ans en attendant la réforme du statut et sa fusion avec celui des agences de l'eau. Faute de voir ces dernières aboutir, dans l'incapacité d'apporter des assurances et d'offrir des perspectives intéressantes aux agents concernés, l'ONEMA rencontre de nouveau des difficultés pour fidéliser et recruter. Il est actuellement exposé à un fort risque de perte de compétences.

2 - Les carences du pilotage ministériel

S'agissant des agents des corps de l'environnement, à l'instar de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'ONEMA a pâti de difficultés liées aux retards dans le traitement des dossiers, à l'absence de délégation de gestion et au fait que son directeur général ne dispose ainsi d'aucun pouvoir disciplinaire.

Par ailleurs, l'autorité ministérielle sur les établissements employant les agents des corps de l'environnement a parfois fait défaut. Ainsi, en avril 2011, après des mouvements sociaux impliquant des fonctionnaires de plusieurs établissements publics qui avaient manqué à leurs obligations de service public, le ministère a adressé des directives écrites aux directeurs afin qu'ils procèdent à des retenues sur salaire. Les responsables de l'ONEMA ont indiqué qu'ils estimaient que la décision ministérielle était susceptible de recours et n'ont donc pas souhaité l'appliquer. Ce refus a conduit les autres établissements à revenir sur leur décision, le ministère ne faisant l'objet d'aucune fermeté sur ce point et discréditant du même coup toute la chaîne hiérarchique.

3 - Les irrégularités des compléments de rémunération versés aux formateurs

Les missions étendues de l'ONEMA ont nécessité un important effort dans le domaine de la formation des agents.

Au cours de la période 2007-2011, l'ONEMA a consacré quelque 350 000 € à la rémunération de formateurs, internes (73 % des dépenses) ou externes (27 % des dépenses). Le non-respect des modalités d'attribution des vacations pour enseignement est à l'origine de versements indus d'un montant total proche de 200 000 € (taux de rémunération supérieurs à ceux prévus par les dispositions réglementaires, rémunération de travaux sans lien avec la formation, conditions de rétribution des formateurs internes non conformes).

4 - Les irrégularités de certaines primes versées aux agents

En l'espace de quatre ans, les dépenses de personnel ont progressé de 27,3 % (+ 11,6 M€). Les évolutions les plus notables concernent les rémunérations des personnels permanents et les charges sociales, qui représentent respectivement 52 % et 37 % de la hausse constatée.

Au premier abord, avec une augmentation de 14 % entre 2008 et 2011, le coût moyen par agent apparaît cohérent avec l'évolution générale des effectifs (renforcement de l'encadrement, recrutement de personnes sous contrat à durée déterminée de haut niveau, glissement vieillesse technicité). Toutefois, certaines pratiques contestables, voire irrégulières, ont accentué la progression des dépenses relatives aux primes et indemnités, qui enregistrent une hausse de 18 % entre 2008 et 2011 (+ 2,05 M€).

Les évolutions statutaires successives des anciens gardes-pêche ont entraîné une stratification des éléments indemnitaires. Il en résulte certaines redondances. Ainsi, l'indemnité de service de nuit et l'indemnité pour travail dominical et jours fériés se cumulent avec l'indemnité de sujétion « destinée à compenser les contraintes particulières résultant de l'obligation qui leur incombe d'assurer un service continu de jour, de nuit, le dimanche et les jours fériés ».

Par ailleurs, la fonctionnarisation des gardes-pêche en 2001 s'est accompagnée du maintien d'avantages acquis selon des modalités qui, dans certains cas, se sont mal conciliées avec les dispositions réglementaires (attribution non justifiée de taux supérieurs aux taux de base ou moyens prévus par les textes en vigueur).

L'indemnité de logement

L'indemnité de logement, initialement instaurée pour compenser les contraintes imposées aux gardes-pêche du Conseil supérieur de la pêche ne disposant pas d'un logement concédé par nécessité absolue de service et astreints à résider dans une zone géographique bien définie, est devenue, pour les agents techniques et techniciens de l'environnement de l'ONEMA, un élément statutaire de rémunération. En effet, depuis la création de l'établissement, ces fonctionnaires n'ont plus aucune obligation concernant leur lieu de résidence. En 2011, un peu plus de 650 fonctionnaires ont perçu cette indemnité, pour un montant total de 1,5 M€.

L'indemnité de mobilité

L'indemnité de mobilité appelle aussi des observations. Les dépenses liées ont quasiment quadruplé entre 2008 et 2011, passant d'environ 64 000 € à 240 000 €. Cette évolution fait suite à :

- deux décisions du directeur-général désignant certaines unités ou services comme ouvrant droit au versement de l'indemnité, au motif des contraintes de déplacement imposées aux agents y servant (105 fonctionnaires) ;
- des lettres de mission attribuées aux moniteurs et référents de sécurité des contrôles et des interventions de police (12 fonctionnaires).

Pour autant, aucune étude préalable n'a été réalisée pour apprécier et mesurer les contraintes et les déplacements de ces agents. En outre, l'ONEMA ne dispose d'aucun outil permettant une telle analyse. L'examen de leurs états de frais au titre de l'année 2010 montre que ces contraintes sont limitées (en moyenne, deux semaines d'absence par an) et faiblement supérieures à celles des autres agents. L'attribution de

l'indemnité de mobilité n'est donc nullement justifiée pour bon nombre d'agents.

S'agissant des moniteurs et référents de sécurité, le versement de l'indemnité de mobilité est irrégulière dans la mesure où ils ne sont pas affectés dans une unité ouvrant un tel droit.

Une analyse approfondie des contraintes de déplacement des agents, condition indispensable à toute attribution d'indemnité de mobilité, devrait être conduite.

L'indemnité de sujétion et la prime de technicité

L'ONEMA a hérité de pratiques indemnitaires contestables issues du Conseil supérieur de la pêche : l'application des taux maximaux pour l'indemnité de sujétion et des modulations avantageuses pour la prime de technicité en fonction du grade et de l'échelon détenus pour les agents titularisés avant le 1er mars 2004 (les autres bénéficiant des taux moyens tels que prévus par les dispositions réglementaires).

A la suite d'un recours, le Conseil d'État a précisé, dans une décision du 25 octobre 2006, que « le directeur général du Conseil supérieur de la pêche ne pouvait réserver aux agents recrutés et titularisés avant le 1er mars 2004 l'attribution du taux maximal de ces primes sans méconnaître tant les textes réglementaires dont il devait faire application que le principe d'égalité entre agents d'un même corps ».

L'égalité de traitement entre agents n'a été obtenue qu'à partir de 2010. Cette convergence ayant nécessité une baisse du taux de prime de technicité pour les agents titularisés avant le 1er mars 2004, la perte a été compensée par une augmentation progressive des taux de l'indemnité de sujétion (14 % pour tous les agents à partir de 2010), et ce, indépendamment des critères de modulation prévues par les dispositions réglementaires.

De surcroît, le traitement favorable réservé aux agents de l'ONEMA a fait l'objet de revendications de la part des fonctionnaires affectés aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage qui, à l'issue d'un mouvement social, ont obtenu un alignement.

Outre le caractère irrégulier des pratiques indemnitaires, leurs conséquences financières sont tout particulièrement soulignées pour les parcs et l'Office de la chasse. Leurs dépenses de personnel ont très nettement augmenté (près de 6 M€ en année pleine). Dans le cas de l'Office de la chasse (près de 4 M€) cette hausse n'a pu être prise en charge qu'à la faveur d'une augmentation très significative de la subvention pour charge de service public. L'État et le contribuable ont

payé et payent encore cher les carences de la tutelle ministérielle et la gestion déficiente de l'établissement public sur ce dossier.

5 - La semaine de quatre jours

La proportion d'agents ayant opté pour la semaine de quatre jours travaillés au sein des services territoriaux est passée de 29 % en 2008 à 51 % en 2010. Plusieurs responsables régionaux et départementaux ont souligné le caractère inadapté de cette option. Outre l'impact sur la capacité opérationnelle des unités, elle laisse peu de marge de manœuvre dans l'élaboration du service.

Par ailleurs, le contrôle de la Cour a mis en évidence l'absence de suivi du temps de travail des agents, auquel l'ONEMA doit remédier. Un suivi rigoureux du temps de travail de ses agents doit être assuré par l'ONEMA. Il est nécessaire que l'adéquation de la semaine de quatre jours fasse l'objet d'une évaluation par la tutelle pour un meilleur cadrage en matière de cycle de travail à l'ONEMA.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans ce contexte d'inadéquation des moyens aux missions, la qualité de gestion de l'ONEMA a été insuffisante dans les années qui ont suivi la création de l'établissement, au moment où elle était pourtant essentielle pour conduire de manière économe et efficace la politique de l'eau qui engage la France vis-à-vis de l'Union européenne. Malgré l'accumulation de défaillances et d'irrégularités dans la gestion, l'établissement public et la tutelle ont tardé à prendre des mesures correctrices.

Alors que se rapproche l'échéance de 2015 fixée par la directive cadre sur l'eau de 2000 pour atteindre « un bon état » des eaux, et alors que la loi de finances pour 2012 a porté le plafond annuel de la redevance sur l'eau versée à l'ONEMA de 108 M€ à 150 M€ à compter de 2013, il est impératif d'assurer une gestion rigoureuse de l'établissement en poursuivant les actions entreprises récemment.

La Cour formule plusieurs recommandations à cette fin :

1. séparer les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration ;

2. fiabiliser les comptes et mettre en place dans les plus brefs délais les procédures de contrôle interne formalisé ;

3. mettre en place un pilotage et un suivi rigoureux des projets informatiques, dont ceux liés au système d'information sur l'eau :

- en sécurisant le cadre juridique des projets ;

- en hiérarchisant les objectifs ;

- en améliorant le suivi des projets afin d'avoir une vision d'ensemble de leur avancée et des ressources mobilisées ;

4. réorganiser le dispositif territorial ;

5. revoir les pratiques de gestion des ressources humaines en commençant par :

- analyser les contraintes de déplacement des agents des services territoriaux et en tirer les conséquences sur l'attribution de l'indemnité de mobilité ;

- assurer un suivi du temps de travail et évaluer l'adéquation de la semaine de quatre jours aux missions de l'ONEMA ;

6. poursuivre les actions menées en matière de police de l'eau :

- en redéfinissant, en relation avec les services de l'État, les indicateurs de suivi pour mieux analyser l'activité et évaluer l'efficacité des contrôles ;

- en augmentant significativement la pression de contrôle sur des thèmes ou dans des zones à enjeux, en particulier celles touchées par la pollution par les nitrates, afin d'induire un changement durable des pratiques et d'éviter un nouveau contentieux communautaire.

Sommaire des réponses

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	344
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	351
Vice-présidents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques	353

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

1. Concernant la réalisation des missions de l'ONEMA :

- Sur les moyens à mobiliser

La création de l'ONEMA en 2007 répond à la volonté de l'État de disposer d'une compétence technique forte au niveau national pour permettre l'application des directives européennes dans le domaine de l'eau qui, aujourd'hui, inspirent la quasi-totalité du corpus réglementaire national. Les besoins sont importants en matière de système d'information sur l'eau, de surveillance des milieux aquatiques, d'expertise, d'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, d'études et de recherche en appui aux politiques publiques dans le domaine de l'eau, notamment dans le cadre de l'application de la directive cadre sur l'eau (DCE).

Or, l'ONEMA a été bâti à partir des structures et du personnel du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) bien que ses missions différent largement. La tutelle a donc eu la volonté, dès sa création, de renforcer ses moyens humains aussi bien en termes quantitatif que qualitatif. La nécessaire contrainte qui pèse sur les effectifs des opérateurs de l'État n'a pas permis le renforcement des moyens humains dans les proportions initialement envisagées. Mais surtout, la situation statutaire des personnels contractuels héritée du CSP a engendré, dès la création de l'ONEMA, des difficultés de recrutement et de maintien de certaines compétences.

La reprise des travaux permettant à l'ONEMA de recruter, dans des conditions satisfaisantes, le personnel dont il a besoin pour accomplir ses missions est, tout comme l'évolution du statut des techniciens de l'environnement et des agents techniques de l'environnement, inscrite à l'agenda social de mon département ministériel. Ces travaux prendront en compte les spécificités en matière de ressources humaines des établissements publics qui partagent ces questions statutaires, dont l'ONEMA.

À titre transitoire et dans l'attente de l'aboutissement de ces travaux et de ces négociations, les services du ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'Energie (MEDDE) ont proposé à la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) des dispositions permettant à l'ONEMA de préserver les compétences spécifiques qu'il a été autorisé à acquérir à titre dérogatoire via la mobilisation de contrats à durée déterminée.

L'analyse réalisée par la Cour concernant les moyens dont dispose l'ONEMA rejoint donc les préoccupations de sa tutelle. L'ONEMA a dû rapidement faire face à une multiplication des missions qui lui ont été dévolues. Dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes et évolutions, l'État n'a pas été en mesure de donner à l'établissement les

possibilités de recruter ou de conserver des personnels en nombre et au niveau de compétence adapté.

- Sur le système d'information sur l'eau (SIE) et les marchés informatiques

À ces contraintes statutaires se sont ajoutées les échéances de la DCE qui ont impliqué la définition d'un schéma national des données sur l'eau (SNDE, prévu par l'arrêté du 26 juillet 2010) fixant objectifs, périmètre et modalités de gouvernance du SIE. Le code de l'environnement a confié la coordination technique du SIE à l'ONEMA, qui a dû mettre en place rapidement ce système d'information afin de faire face aux obligations de rapportage communautaire.

L'ONEMA a dû ainsi simultanément analyser et gérer les données existantes et construire un système d'information compatible avec les exigences européennes. L'augmentation notable des procédures d'achat, particulièrement en matière informatique, a contribué au respect des échéances fixées à l'établissement et, au-delà, à la politique de l'eau dans le cadre communautaire. Le nombre annuel de marchés est ainsi passé de 15 pour le CSP à plus de 70 pour les quatre années suivantes. Les conventions d'intervention ont connu un accroissement encore plus important.

L'amélioration des procédures de contrôle de ces nombreux actes de gestion s'est faite progressivement, en tenant systématiquement compte de l'expérience acquise. Comme la Cour le souligne, des défaillances ont été constatées, mais le suivi financier des projets informatiques mis en place à partir de 2011 a permis de fiabiliser les procédures. Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement comprendra explicitement un objectif portant sur le suivi des coûts des projets du SIE.

Au-delà des améliorations d'ores et déjà apportées depuis les premières années de l'ONEMA, le renforcement du contrôle de la commande publique et du service des marchés est ainsi une priorité immédiate du prochain contrat d'objectifs.

Il faut néanmoins souligner que le nombre, la rapidité et la complexité des projets que l'ONEMA a dû mettre en place simultanément en expliquent en grande partie le coût. Sur ce point, il est à noter que l'action de l'ONEMA directement liée aux exigences de la DCE a contribué au fait qu'aujourd'hui la France soit un des rares pays de l'Union européenne envers lequel aucune procédure contentieuse DCE n'a été engagée.

- Sur la police de l'eau

Pour permettre l'application de la DCE, l'activité de police exercée par l'ONEMA a été ciblée sur les priorités des programmes de mesure qui contribuent au bon état des eaux. Cette orientation a nécessité une réorganisation et des efforts de formation des agents de l'ONEMA dans un temps réduit.

L'accent est désormais mis sur les suites à donner aux contrôles afin d'accroître l'efficacité du dispositif, dans le cadre commun instauré par l'ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

Le ministère en charge de l'environnement, l'ONEMA, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les Parcs nationaux, les réserves naturelles de France et l'Agence des aires marines protégées ont convenu mi-2009 de se doter d'un système commun d'information d'appui à la rédaction et au suivi des procès-verbaux, nommé OPALE Convergence. Il s'agit d'une réponse au référé de la Cour des comptes de 2009, qui pointait l'insuffisance des suites données aux contrôles de police de l'eau aboutissant à une non-conformité.

La Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) a souhaité attendre la publication de l'ordonnance évoquée ci-dessus avant de s'engager dans la réalisation de l'outil, dont le ministère est maître d'ouvrage.

Son développement devrait être lancé en 2013 pour une mise en production en 2014. Des enjeux forts de dialogue avec les partenaires ainsi que des projets parallèles expliquent les délais de mise en œuvre de cet objectif. Au sein de l'application OPALE Convergence, il est prévu d'intégrer la nomenclature du plan de contrôle permettant ainsi un suivi cohérent et automatisé des plans départementaux ainsi que des remontées nationales des différents services selon les mêmes indicateurs.

Par ailleurs, certains indicateurs en matière de police de l'eau proposés par la Cour ne peuvent être renseignés à ce stade.

En effet, rapporter les contrôles aux nombres d'opérations autorisées ou déclarées au titre de la loi sur l'eau suppose d'avoir une connaissance exhaustive de ces opérations. Or, si le suivi des dossiers nouvellement instruits est possible, aucune intégration systématique des actes antérieurs n'a été à ce jour entreprise. Du reste, beaucoup d'opérations bénéficient d'une antériorité, quand elles étaient régulièrement autorisées ou déclarées en application d'une législation ou réglementation antérieures à la loi sur l'eau de 1992 (article 214-6 du code de l'environnement).

L'utilisation de cet indicateur signifierait aussi que l'action répressive serait limitée aux contrôles des prescriptions édictées par l'autorité administrative. Or, les agents de l'ONEMA relèvent également les infractions pénales prévues par la loi, en dehors de toute violation de prescriptions administratives (ex : pollution du cours d'eau par un accident de la route). Ils interviennent également en matière de contrôles thématiques tel que l'existence de bandes enherbées le long des cours d'eau en application de l'article L. 211-14 du code de l'environnement.

Sur le point particulier des nitrates, la circulaire du 12 novembre 2010 relative à la politique de contrôle désigne la direction départementale des territoires (DDT) et la direction départementale de la protection des populations (DDPP) comme pilote pour le contrôle des exploitations et fixe le seuil de contrôle à 1 % des exploitations du département situées en zone vulnérable (en plus du 1 % déjà contrôlé au titre de la conditionnalité).

La révision des zones vulnérables aux nitrates s'achève actuellement avec la prise des arrêtés de délimitation des préfets coordonnateurs de bassin. Elle tient compte des données les plus récentes disponibles sur la qualité de l'eau ainsi que des remarques formulées par la Commission européenne. Des programmes d'actions régionaux sont en voie de finalisation et les zones nécessitant la mise en place d'actions renforcées (dont l'accroissement des contrôles) sont en cours d'identification.

L'ONEMA s'intègre dans les plans de contrôles établis par les DDT(M) et validés par les préfets de département et les procureurs en fonction des enjeux locaux. L'application des programmes d'action nitrates applicables sur les zones vulnérables y figure, pilotée par les DDT(M). À noter que la France est actuellement engagée dans deux contentieux concernant la directive nitrates, l'un portant sur une délimitation insuffisante des zones vulnérables (décision de la Cour attendue prochainement), l'autre portant sur le contenu des programmes d'actions (jugement prévu pour fin 2013). Les contentieux ne portent toutefois pas sur la pression de contrôle mais sur le contenu même des exigences.

- Sur la solidarité inter-bassins et le programme exceptionnel d'investissements (PEI) Corse

L'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 portant statut de la Corse a prévu que l'État cofinancerait un plan exceptionnel d'investissements (PEI) afin de compenser le déficit en équipements et services collectifs en raison des handicaps naturels que constituent son relief et son insularité. En considération de décisions interministérielles, le ministère de tutelle a confié à l'ONEMA au titre de la solidarité inter-bassins le financement d'une partie de ce programme dans le domaine de l'assainissement.

L'aide globale de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et de l'ONEMA s'ajoutant, le cas échéant, à celle de l'État (fonds de compensation de la TVA), assure le taux de 70 % prévu dans le programme exceptionnel d'investissement Corse. Une convention entre l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et l'ONEMA formalise ce complément financier versé par l'ONEMA, et sera complétée selon les recommandations de la Cour.

Considéré comme efficace, ce dispositif a permis d'engager les travaux des stations d'épuration relevant de l'échéance 2000 de la directive « eaux résiduaires urbaines » dont celles inscrites au contentieux européen (Ajaccio, Bastia), ainsi que l'essentiel des travaux relevant de l'échéance

2005. Ces financements de travaux ont ainsi permis de répondre aux exigences européennes.

La loi de finances initiale pour 2012 a clarifié le rôle de l'ONEMA dans le dispositif en prévoyant expressément le périmètre de la solidarité inter-bassins portée par l'ONEMA qui s'applique de fait aux DOM, aux COM et à la Corse.

Par ailleurs, concernant l'amélioration du rythme de paiement des projets émargeant à la solidarité inter-bassins, les conventions passées entre les offices de l'eau d'outre-mer, les DEAL d'outre-mer et l'ONEMA seront renforcées pour prévoir des clauses de justification des dépenses et seront homogénéisées.

- Sur la hiérarchisation des missions

La tutelle partage l'avis de la Cour en ce qui concerne la hiérarchisation des missions de l'ONEMA en adéquation avec ses moyens, et une consolidation de son rôle au regard de celui de ses partenaires. Il a ainsi été programmé de renforcer la hiérarchisation des actions, l'efficacité d'intervention et, en conséquence, le pilotage de l'ONEMA. L'outil de pilotage privilégié est le prochain contrat d'objectifs qui prendra en compte, pour chaque mission confiée à l'ONEMA, sa capacité à l'assumer.

Dans ce contexte, l'augmentation du budget de l'ONEMA pour 2013-2018 (doublement de l'enveloppe de solidarité inter-bassins pour les DOM et la Corse ; poursuite de la mutualisation d'actions nationales) implique que I'ONEMA cible son action, notamment son action territoriale.

2. Concernant les déficiences dans l'organisation et la gestion

- Sur la présidence du conseil d'administration

Comme il est recommandé par la Cour, il est d'ores et déjà prévu que la présidence du conseil d'administration ne soit plus assurée à l'avenir par la direction de tutelle, la tutelle et l'établissement considérant que cet état de fait, qui se justifiait dans le cadre de la création de l'ONEMA, doit à présent évoluer vers une présidence « classique » de conseil d'administration, qui permette de redonner tout son rôle au commissaire du gouvernement. Un projet de décret modifiant les dispositions actuelles sera transmis sous peu au Conseil d'État.

- Sur l'organisation territoriale

En matière d'organisation territoriale, le renforcement des synergies entre l'État, l'ONEMA et les agences de l'eau est un enjeu fondamental pour l'atteinte des objectifs de la DCE. L'optimisation de la coopération territoriale entre ces acteurs est ainsi indispensable, tant pour favoriser l'émergence des maîtrises d'ouvrages des projets, pour articuler l'ensemble des moyens incitatifs et coercitifs que pour s'organiser dans un contexte de diminution des moyens humains. Une attention particulière y est apportée,

dans la logique française de la politique de l'eau, renforcée par la DCE, basée sur le modèle de gestion intégrée par bassin.

- Sur la gestion comptable et financière

Malgré les dysfonctionnement antérieurs constatés, principalement hérités du CSP, la Cour note qu'à partir de 2010, l'ONEMA a veillé à se conformer à ses obligations en matière de comptabilisation des provisions, des dépenses informatiques, des charges à payer, des actifs et des dépréciations de créances, et a mis en place des procédures d'engagement préalable de la dépense dans son système d'information comptable.

En matière de contrôle de gestion, le contrat d'objectifs (2007-2012) prévoyait la mise en œuvre d'un contrôle interne comptable et l'amélioration des procédures. Sa mise en œuvre a commencé dès 2009 mais s'est surtout accélérée à partir de 2011 avec la mise sous assurance qualité de la chaîne complète de la dépense. Il est prévu d'intégrer, dans le prochain contrat d'objectifs et ce dès 2013, des dispositions plus exigeantes concernant le contrôle interne de la commande publique et le renforcement du pilotage stratégique des projets informatiques.

- Sur la gestion du personnel

La Cour revient sur les difficultés de recrutement rencontrées par l'établissement. L'ONEMA a procédé à des recrutements, à titre provisoire et dérogatoire, d'agents sous contrat à durée déterminée de trois ans, en attente d'une réforme du statut. La Cour évoque de nouvelles difficultés pour fidéliser et recruter et s'alarme du fort risque de perte de compétences entraîné en particulier par le retard des nouveaux dispositifs statutaires.

L'évolution statutaire des personnels contractuels de l'établissement constitue un chantier engagé depuis près de deux ans et fait partie de l'agenda social de mon département ministériel. Il comporte la perspective de rénovation du quasi-statut des personnels, en vue de constituer un quasi-statut commun avec les agents contractuels de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

Ce quasi-statut devra comprendre une grille de rémunération commune, englobant l'ensemble des agents, ainsi qu'un régime indemnitaire commun devant faire l'objet d'un travail inter-services. Cette réflexion est l'un des volets du chantier de l'agenda social, sous l'égide de la DGAFP.

Afin d'illustrer son constat de carences du pilotage ministériel (C-2), la Cour revient tant sur les difficultés liées aux retards dans le traitement des dossiers des TE et ATE, à l'absence de délégation de gestion et de pouvoir disciplinaire, que sur le cas des retenues de salaires d'avril 2011.

S'agissant de la gestion des agents du ministère en poste au sein des opérateurs, l'organisation du ministère mise en place en cours d'année 2008

a attribué à la direction des ressources humaines la gestion des corps de l'environnement, dans un objectif d'harmonisation des politiques de gestion des corps ministériels. Il convient de préciser que les retards dans le traitement des dossiers des TE et ATE, effectifs en 2008, sont résorbés depuis début 2010. Cette gestion est à présent cohérente et s'exerce en étroite coordination avec les directions métiers. Le ministère a renforcé le pilotage des opérateurs et l'animation du réseau des tutelles au sein du secrétariat général.

Par ailleurs, les projets de textes relatifs à la délégation de gestion ont été transmis à la DGAFP dès février 2010. Ils formalisent une délégation de gestion de même nature que celle appliquée dans les services des METL-MEDDE, incluant notamment l'application des sanctions disciplinaires du premier groupe, et qui pourra être mise en œuvre dès validation des textes.

S'agissant de la non-application, in fine, des retraits sur salaires demandés par écrit aux chefs d'établissement concernés, il convient effectivement d'admettre que les directives transmises aux établissements n'ont pas fait l'objet du suivi nécessaire de leur mise en œuvre effective.

La Cour reprend les conclusions de son rapport d'observations provisoires et du rapport d'observations définitives quant aux pratiques irrégulières en matière de rémunération des formateurs.

Afin de mettre fin aux dérives constatées, il importe de préciser que la DRH ministérielle, en lien avec la DEB, et le directeur général de l'ONEMA ont pris, après l'été 2012, les mesures nécessaires pour normaliser la situation. Une délibération en conseil d'administration, dans le respect des textes, et en accord avec le comptable, a été actée début septembre. La DRH ministérielle a, dans le même temps, adressé à l'ancien directeur général de l'ONEMA une note rappelant les textes encadrant la rémunération des formateurs qu'il convient d'appliquer. La DEB est en copie de ce courrier.

La Cour relève que certaines pratiques contestables, voire irrégulières, ont accentué la progression des dépenses relatives aux primes et indemnités. La tutelle sera vigilante en accompagnant l'établissement public afin que ses pratiques respectent les dispositifs réglementaires applicables. Il importe par ailleurs de rappeler que le relèvement des taux de la prime de technicité et de l'indemnité de sujétion s'appuie sur une décision ministérielle de convergence indemnitaire de février 2010, rendue nécessaire pour permettre la conduite des missions de service public de l'établissement, dans un contexte de forts blocages. Cette décision a été prise dans le respect des textes réglementaires.

Enfin, la direction des ressources humaines et la direction de tutelle de l'ONEMA se concerteront afin de mettre en œuvre la recommandation de la Cour d'une évaluation de l'adéquation de la semaine de quatre jours aux missions de l'établissement.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

L'ONEMA est un établissement récent auquel 1'État a confié un rôle central dans la conduite de la politique de l'eau. La complexité des enjeux de cette politique peut expliquer que les objectifs qui lui avaient été assignés n'aient été que partiellement atteints.

Toutefois, la Cour fait un certain nombre de constats sur la gestion opérationnelle de l'ONEMA qui justifient de prendre des mesures correctrices afin d'améliorer l'efficacité de cet établissement.

La mise en œuvre du système d'information sur l'eau (SIE) constitue un enjeu crucial dans 1'atteinte de nos objectifs environnementaux. Son pilotage doit ainsi être renforcé, notamment s'agissant du suivi des coûts. Les objectifs devront être mieux hiérarchisés.

L'organisation territoriale de l'opérateur doit également évoluer pour gagner en efficience. Les surcoûts identifiés par la Cour concernant les dépenses de fonctionnement (parc automobile, frais de mission ...) justifient un réexamen de la structure de coût au niveau départemental. Je veillerai à ce que des objectifs chiffrés en matière de dépenses de fonctionnement de 1'établissement soient fixés et fassent l'objet d'un suivi annuel.

Les insuffisances mises en évidence dans la gestion comptable et financière sont en voie d'être résorbées. Elles nécessitent toutefois une attention continue. Je demanderai aux services du contrôle financier de faire des propositions pour assurer la mise en place de procédures de contrôle plus efficaces.

Les irrégularités identifiées par la Cour s'agissant des rémunérations des personnels (modalités de versement des indemnités de sujétion, des indemnités de mobilité, des indemnités de logement, de la prime de technicité, des compléments de rémunération des formateurs) ont participé à la dérive de la masse salariale de l'établissement à laquelle il doit être mis un terme. Je demanderai donc une analyse approfondie des conditions d'attribution des indemnités en veillant à les aligner sur les pratiques que s'impose l'État.

De manière générale, l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance (2013-2018) sera l'occasion de fixer des objectifs ambitieux visant à améliorer la gestion opérationnelle de 1'établissement et 1'efficacité de son action.

Enfin, s'agissant des moyens accordés à l'ONEMA, la Cour estime qu'ils ne sont pas à la hauteur des enjeux portés par l'opérateur. Je tiens à rappeler que l'article 124 de la loi de finances pour 2012 augmente le plafond de la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA de 108 M€ à

150 M€ par an à compter de 2013. Un arrêté interministe1 en préparation va conduire à une revalorisation très significative des moyens de l'opérateur sur la période 2013-2018. Cette hausse constitue un effort conséquent dans le contexte général des finances publiques et doit permettre à l'opérateur de disposer des moyens suffisants.

J'ajoute que, dans un souci constant d'efficience de l'action publique, cette hausse de moyens devra s'accompagner d'efforts en matière de dépenses de fonctionnement. Je rappelle que mes services se sont assurés que 1'opérateur participe à l'effort transversal de maîtrise des dépenses de fonctionnement, conformément au cadrage fixé par le Premier ministre, tout en prenant en compte les besoins strictement nécessaires à ses missions nouvelles. Je veillerai à que ces mêmes principes soient appliqués lors de la construction des prochains budgets de l'opérateur et de leur exécution.

RÉPONSE COMMUNE DES DEUX VICE-PRÉSIDENTS DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)

En premier lieu, nous souhaitons porter à la connaissance de la Cour que le Conseil d'administration de l'Onema examinera dès le mois de mars 2013 et conjointement avec le contrat d'objectifs 2013-2018 le plan d'actions préparé par sa direction générale. Il s'agit, pour celles relevant de la responsabilité de l'Office, d'apporter une réponse aux recommandations que la Cour a formulées dans son rapport d'observations définitives. Nous veillerons tout particulièrement à la pertinence et au suivi des actions correctives engagées, par exemple celles visant à renforcer le contrôle interne financier et comptable, la sécurité juridique et la maîtrise de la commande publique, poursuivant ainsi l'effort et la démarche qualité engagés par l'Office depuis 2010.

En second lieu, nous partageons les conclusions de la Cour relatives à la discordance entre, d'une part, le nombre et la complexité des missions qui ont été confiées à l'Onema et, d'autre part, les moyens que l'État l'a autorisé à mettre en œuvre depuis sa création. C'est tout particulièrement le cas des moyens humains, tant en nombre qu'au regard des compétences de haut niveau dont il lui aurait fallu disposer de façon pérenne.

S'agissant du nombre, nous confirmons qu'il y a bien eu une réflexion sur les moyens à mobiliser lors de la transition entre le Conseil supérieur de la pêche (CSP) et l'Onema. En effet, la cible d'effectifs prévue lors de l'élaboration du programme de travail adopté par le conseil d'administration en 2007 était de 937 ETP, avec une montée en puissance progressive, au rythme de la mise en place des nouvelles missions confiées à l'Office.

Mais cette montée en puissance n'a pas été mise en œuvre par la suite, dans le contexte général de limitation des effectifs publics qui a contraint le plafond d'emplois notifiés à l'Onema. Ce dernier a plafonné en effet à 907 ETP en 2011, affectant en particulier les fonctions support, clairement dotées d'un effectif insuffisant.

De surcroît, le périmètre de travail de l'Onema a été encore étendu par rapport à ses missions initiales. Des missions supplémentaires lui ont été confiées y compris par la loi (cas du programme Ecophyto 2018 de réduction des pesticides) et il a été chargé de mettre en œuvre des volets importants de plusieurs plans nationaux, induisant de lourdes charges de gestion sans qu'aucun moyen supplémentaire notamment en qualification ne lui fût attribué, malgré ses demandes insistantes et renouvelées conjointement avec la direction de l'eau et de la biodiversité.

S'agissant du recrutement et du maintien des compétences de haut niveau nécessaires à ses missions, le statut actuel des personnels

contractuels de l'Onema a été hérité du Conseil supérieur de la pêche ; il s'avère inadapté au type de profils nécessaires à l'Onema, et ce, depuis sa création. Il n'a jamais pu être révisé, en dépit des engagements d'origine et d'un arbitrage interministériel rendu en mai 2012. A cela s'ajoute le caractère provisoire et dérogatoire de l'autorisation palliative accordée à l'Office de recruter des agents en contrat à durée déterminée, autorisation aujourd'hui retirée.

Ainsi, la situation relevée par la Cour, de contraignante, est devenue à présent critique tant pour l'Office que pour ses agents. C'est la raison pour laquelle l'Office insiste auprès de son ministère de tutelle et lui apporte tout son soutien pour faire évoluer favorablement tant la question des contractuels de l'Onema que celle du statut des agents, points que la ministre a inscrit à son agenda social mais qui relève d'une démarche interministérielle.

Or, dans le même temps, le rôle central joué par l'Onema, comme le souligne la Cour, dans la politique publique de l'eau ne va pas diminuer. Ainsi, la très récente communication de la commission européenne intitulée "Plan de sauvegarde des eaux européennes", qui entre autres choses s'appuie sur le bilan à mi-parcours des programmes de mesure de la directive cadre sur l'eau (DCE) évoqué par la Cour, montre à quel point l'expertise et les missions des services nationaux et territoriaux de l'Onema sont essentielles pour contribuer à la surveillance et à la restauration de la qualité des eaux.

De ce point de vue, les actions de l'Onema, de soutien à la recherche, de meilleure connaissance de l'état des milieux aquatiques, de contrôle de l'application de la réglementation et d'appui aux travaux de préservation et de restauration des fonctionnalités écologiques des cours d'eau français ont été depuis sa création, et resteront à l'avenir, positives et indispensables. C'est non seulement vrai pour les objectifs réglementaires et environnementaux qui ont été fixés que d'un point de vue économique et social, afin de garantir des usages durables des ressources en eau.

Dans ce contexte, il est un fait que l'Onema doit, à l'instar de ce que la Cour recommande, hiérarchiser davantage ses objectifs et ses missions, poursuivre les actions qu'il a engagées, et se concentrer sur son cœur d'expertise au service d'une politique de l'eau intégrée à l'échelle des bassins hydrographiques. A cet égard, nous veillerons à la bonne transcription de ces principes dans le contrat d'objectifs 2013-2018 de l'Office qui devrait être adopté, lui aussi, lors de la prochaine réunion de son conseil d'administration.

En troisième lieu, nous tenons à nuancer l'appréciation portée par la Cour sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau (SNDE). Le nombre, la complexité et le calendrier des projets du système d'information sur l'eau (SIE) a, en effet, conduit d'une part au retard de certains projets et, d'autre part, à quelques anomalies ou imperfections

juridiques. Ces dernières n'avaient au demeurant aucun caractère intentionnel et n'ont pas eu de conséquences significatives, juridiques ou financières. En particulier, le coût informatique des systèmes d'information – qui ne représente qu'une très faible part du coût total d'acquisition des données sur l'eau et les milieux aquatiques – est d'abord dû à leur complexité technique intrinsèque et non aux modalités de leur exécution.

A cet égard, la conception et le suivi des principaux projets du SIE ont été régulièrement soumis par l'Onema au Comité national de l'eau et en particulier ses commissions dédiées : comité permanent des usagers du SIE et comité consultatif sur le prix et la qualité des services, instances que nous présidons respectivement. Les priorités et l'état d'avancement y sont examinés attentivement et revus périodiquement.

Par ailleurs, la mission de l'Onema est d'assurer la coordination technique du SIE ; l'Office n'est que très partiellement producteur direct de données et n'assure la maîtrise d'ouvrage que d'une partie des projets du SIE. Certains projets retardés sont ainsi dû à la défaillance de l'opérateur désigné par le SNDE, défaillance que l'Onema a dû compenser en mobilisant ses propres ressources. Certains projets satisfont aux objectifs qui leur avaient été assignés. Tel est ainsi le cas de l'Observatoire du prix et de la performance des services d'eau et d'assainissement qui, aujourd'hui, permet aux trois-quarts de la population française d'avoir librement et aisément accès aux données concernant ces deux services publics, et aux collectivités organisatrices de disposer d'outils pour améliorer leur gestion.

Quoiqu'il en soit, l'Onema renforcera la priorisation des projets, leur pilotage et leur suivi, en lien avec le ministère de tutelle et en particulier la direction de l'eau et de la biodiversité.

En quatrième lieu, la Cour a relevé le travail important réalisé par l'Onema pour faire évoluer en un temps très court l'activité de police exercée par ses personnels de terrain afin de la recentrer sur les priorités des programmes de mesures de la DCE, dont la police de l'eau est l'une des mesures de base complémentaire des mesures incitatives, et contribuer ainsi à l'atteinte du bon état des eaux.

Cette évolution s'inscrit pleinement dans les recommandations faites par la Cour en 2009 ; elle a nécessité une forte impulsion de la direction générale et un effort important de formation et d'engagement professionnel des agents. L'entrée en vigueur le 1er juillet 2013 de l'ordonnance n° 2012-34 d'harmonisation des polices de l'environnement et leurs nouvelles attributions d'inspecteurs de l'environnement nécessitera une nouvelle adaptation de la part des agents.

En particulier l'organisation territoriale de l'Onema, prendra en compte le fait que ses agents réalisant la majorité des contrôles sur le terrain en matière de police de l'eau ; pour assurer une pression de contrôle

adaptée, il lui faut par conséquent maintenir une présence et une mobilité suffisantes sur le territoire.

Faisant suite aux recommandations de la Cour, nous veillerons également à ce que l'Onema renforce ses relations avec les parquets et finalise les protocoles quadripartites associant les parquets, le préfet, l'Onema et l'ONCFS. Tout en continuant d'orienter la pression de contrôle vers le bon état des eaux, il s'agit que l'État donne aux contrôles non conformes une suite effective, proportionnée aux enjeux environnementaux et au risque financier de contentieux communautaire, et dissuasive pour l'ensemble des usagers car la dégradation des milieux aquatiques a aussi des conséquences économiques à ne pas négliger.

En cinquième lieu, s'agissant des observations de la Cour relatives à l'organisation et à la gestion de l'Onema et en partie déjà commentées dans ce qui précède, nous souhaitons revenir plus particulièrement sur celles ayant trait à la gestion et à la rémunération des personnels.

Rappelons que, selon la volonté du législateur, la création de l'Onema s'est faite à partir des structures et du personnel du Conseil supérieur de la pêche mais au service de missions largement différentes portant sur un périmètre étendu, avec une forte ambition d'évolution et des délais très contraints par des obligations de résultat.

Le caractère inadapté du statut des personnels, les contraintes de recrutement et dans une moindre mesure l'absence anormale de délégation de la gestion des fonctionnaires de l'environnement ont handicapé l'Office. Les difficultés qu'il a rencontrées ont été aggravées par le manque d'effectifs des services support et de compétences nécessaires mais aussi car une grande partie des dysfonctionnements relevés par la Cour préexistait à la création de l'Onema et résultait de pratiques hérités du Conseil supérieur de la pêche. En particulier, la mise en œuvre et le suivi des divers systèmes informatiques (interne, SIE) nécessitent des compétences en interne.

Dans ce contexte, l'Onema s'est efforcé, dans la limite de ses attributions, de réduire progressivement les anomalies relevées et d'assurer la conformité de ses pratiques de gestion avec les textes applicables. A cet égard, nous veillerons à ce que cette action soit poursuivie continument en tenant le plus grand compte des recommandations de la Cour.

Ainsi par exemple, l'ensemble des résidences administratives héritées du CSP a été mis à jour en 2012 conformément au décret n° 2006-781. Elles sont dorénavant fixées sur le territoire de la commune du service où est affecté l'agent. Dans le même esprit, le conseil d'administration du 26 juin 2012 a permis de mettre le barème des vacations d'enseignement en conformité avec les textes applicables en la matière, arrêté du 4 octobre 2011 et circulaire ministérielle du 23 mars 2012. En accompagnement, un guide à l'attention des formateurs internes a été diffusé fin 2012 pour application immédiate.

Par ailleurs, la Direction des affaires juridiques du ministère de tutelle a confirmé en juin 2012 que le versement de la prime de mobilité aux agents de l'Onema répondait aux conditions d'affectation et de contrainte posées par le décret n° 2001-1273 relatif aux primes et indemnités allouées aux agents techniques et techniciens de l'environnement. De la même façon, l'Office applique strictement l'article 4 du même décret, lequel prévoit une indemnité de logement à un taux de 12% du traitement brut lorsque les agents ne bénéficient pas d'un logement par nécessité absolue de service.

Plus significatif, le constat relevé par la Cour concernant à la fois l'indemnité de sujétion et la prime de technicité des agents des corps de l'environnement est le fruit de pratiques antérieures à la création de l'ONEMA. Jusqu'à présent, celles-ci n'avaient pas été formellement contestées en dehors de la décision du 25 octobre 2006 du Conseil d'État, qui faisait suite au recours formés par un certain nombre d'agents du Conseil supérieur de la pêche.

Les mesures prises par l'Onema en la matière visaient à remédier à la situation discriminatoire fondant la décision du Conseil d'État et à rétablir progressivement l'égalité entre les agents recrutés avant et après 2004, ainsi qu'à introduire le principe d'une attribution individuelle. En pratique, l'augmentation de la prime de sujétion pour tous les agents a permis de diminuer certains taux de la prime de technicité des agents recrutés avant 2004 pour permettre la convergence entre la situation des agents récents et plus anciens et éviter de nouveaux recours.

Quoiqu'il en soit, la mise en conformité avec la décision du Conseil d'État résultant de ces mesures d'ajustement ne s'est pas traduite par une évolution majeure de l'économie globale du dispositif en vigueur avant la création de l'Onema, dès lors que cette évolution est ramenée à la situation des effectifs des corps de l'environnement de 2006 affectés à l'Onema (612 agents, augmentée à 698 en 2010) ou à la valeur de leur masse indiciaire en 2006 (202959, augmentée à 239905 en 2010). Ainsi le montant global des primes de sujétion et de technicité n'a augmenté entre 2006 et 2010 que de 3,66 % à masse indiciaire stable, et de 0,71 % hors évolution du point. Il n'y a donc pas eu de dérive des coûts par rapport à la situation préexistante au Conseil supérieur de la pêche.

Enfin, le déploiement dès 2013 de l'outil TEMPO2 permettra d'améliorer la programmation fine des activités et le suivi du temps de travail, en ligne avec la recommandation de la Cour.

Les questions d'adéquation des personnels aux missions et de statut sont stratégiques. Compte tenu des relations entre l'Onema et les agences de l'eau, il serait souhaitable que les statuts soient rapprochés pour favoriser les mobilités.

Chapitre IV

Les entreprises publiques

1. Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances
2. Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers
3. De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement
4. La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever

1

Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances

_____ *PRESENTATION* _____

La Cour a procédé au contrôle des rémunérations à EDF SA pour la période de 2005 à 2011.

Le groupe EDF est un des dix plus grands fournisseurs d'électricité dans le monde, présent dans une trentaine de pays. À la suite du mouvement de dérèglementation du secteur électrique dans l'Union européenne, l'établissement public EDF est devenu en 2004 une société anonyme (EDF SA). Une partie du capital est entrée en bourse fin 2005, l'État en conservant 84,48 %.

Au 1er septembre 2005, le réseau de transport d'EDF a été filialisé, conformément aux directives sur la séparation des activités de gestionnaire de réseau et de producteur, pour devenir RTE (Réseau de transport d'électricité). Depuis le 1er janvier 2008, le réseau de distribution a été également filialisé pour satisfaire au principe de séparation des activités concurrentielles et de service au public, sous le nom d'ERDF (Électricité réseau distribution France).

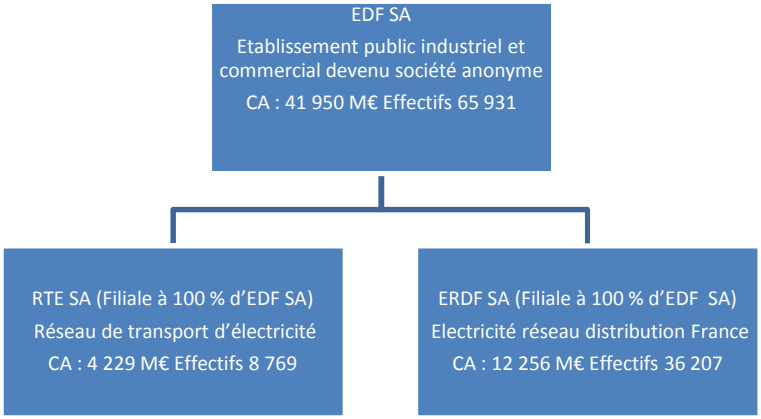
La période du contrôle effectué par la Cour coïncide avec une forte mutation de cette entreprise, désormais en situation de concurrence en France comme dans le monde, ce qui la conduit à adapter progressivement sa gestion des ressources humaines. Ce mouvement se déroule dans un cadre contraint, celui du statut du personnel des industries électriques et gazières, qui date de 1946, et qu'il conviendrait de faire évoluer. Ce statut fixe un grand nombre de règles et en renvoie l'application, pour l'essentiel, à des accords au sein de la branche. L'accord d'entreprise ne joue donc qu'un rôle second.

La masse salariale d'EDF SA, en dépit de la filialisation de certaines de ses activités et de la diminution des effectifs du groupe de 2005 à 2007, a ensuite repris sa progression. Les salaires ont augmenté

en moyenne plus vite que dans le reste de l'économie, alors même que les avantages annexes, notamment la fourniture d'électricité aux agents à bas coût (tarif agent), n'ont été que peu et progressivement normalisés.

Une rémunération variable à la performance a été introduite, qui n'a pas modifié sensiblement la pyramide des rémunérations, sauf pour les cadres et les dirigeants, auxquels, additionnée à des rémunérations fixes évoluant au même rythme que le reste des salariés, elle a garanti des gains très sensibles de pouvoir d'achat. Divers mécanismes d'intéressement et d'épargne salariale ont, en outre, été mis en place. Le régime de protection sociale a été amélioré.

Graphique n° 1



Source : Cour des comptes d'après EDF
Les chiffres d'affaires (CA) et les effectifs des entreprises sont ceux de l'exercice 2011

Le statut national du personnel des industries électriques et gazières (IEG)

Le statut national du personnel des industries électriques et gazières a été prévu par la loi du 8 avril 1946 portant nationalisation de l'électricité et du gaz (art. 47) et approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946. L'article 47 de la loi de 1946 a été modifié par l'article 25 de la loi du 7 décembre 2010 (loi NOME), qui a précisé son champ d'application et celui des accords de branche.

Aujourd'hui, sous réserve de quelques exceptions, sont régis par ce statut national du personnel des IEG, les salariés des entreprises

participant directement à la production, au transport, à la distribution, à la commercialisation ou à la fourniture de l'électricité et du gaz[249], quelle que soit la nature publique ou privée de leur actionnariat.

Il s'agit donc d'un statut de branche professionnelle qui déroge au droit commun du travail généralement applicable aux entreprises des différentes branches professionnelles et à leurs salariés.

Acte de nature règlementaire, le statut a été modifié par 56 décrets successifs. Il comporte trois groupes de règles :

- un premier groupe fixe le régime spécial de sécurité sociale propre aux salariés et retraités des IEG (assurances maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) ;
- un deuxième groupe est constitué de mesures très diverses (conditions d'embauche, avancement, rémunération, discipline, congés, etc.) ;
- un troisième groupe institue un système spécifique de gestion des œuvres sociales confiées à des organismes communs à toutes les entreprises de la branche : une caisse nationale des activités sociales (CCAS) et des caisses locales (CAS).

Les règles prévues par le statut ne peuvent être modifiées que par la voie règlementaire.

Le champ ouvert à la négociation collective est donc strictement encadré par le contenu du statut :

- jusqu'à la loi du 10 février 2000 qui a consacré l'ouverture du marché de l'électricité, il n'était pas possible de négocier des accords collectifs au niveau de la branche ; la loi n'autorisait alors que la conclusion d'accords d'entreprise, sous réserve d'ailleurs d'une stricte conformité avec le statut ;
- depuis 2000, la loi a introduit dans le code du travail (aujourd'hui dans le code de l'énergie) des dispositions autorisant la conclusion d'accords de branche dans les IEG.

Comme pour les accords d'entreprise, les accords de branche peuvent « compléter, dans des conditions plus favorables aux salariés, les dispositions statutaires ou en déterminer les modalités d'application dans les limites fixées (par le statut)[250] ».

[249] Par exception, la loi n° 2004-803 du 9 aout 2004 a également étendu le bénéfice du statut aux salariés de la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), chargée de la gestion du régime d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières.
[250] Article L. 161-1 du code de l'énergie.

Entre 2005 et 2010, les dépenses de personnel du groupe EDF (EDF SA et ses filiales régulées) ont progressé de 9,4 %, alors même que les effectifs statutaires moyens ont diminué d'un peu plus de 2 %.

Cette évolution recouvre deux mouvements contraires : une diminution des effectifs de 2005 à 2007, puis une forte reprise à partir de 2007. Ainsi, entre 2007 et 2011, les seules charges de personnel d'EDF SA ont crû de 5,7 % par an (+ 1 084 M€).

Tableau n° 1 : dépenses de personnel de EDF SA

M€	2005	2006[251]	2007	2008	2009	2010	2011
EDF SA	6 952	6 698	4 677	5 095	5 290	5 502	5 761

Source : EDF groupe périmètre France

Comme le montre le tableau ci-dessous, la progression des effectifs à EDF SA depuis 2007 est significative.

Tableau n° 2 : effectif moyen statutaire d'EDF SA depuis 2007

	2007	2008	2009	2010	2011
EDF SA	58 778	59 131	59 837	60 380	62 479
Var. n/n-1		+ 353	+ 706	+ 543	+ 2 099

Source : document de référence EDF.

EDF SA est confrontée depuis quelques années à une vague importante de départs à la retraite qu'elle n'a pas complètement anticipée, au moins jusqu'en 2008. En 2011, 4,3 % des effectifs statutaires sont partis à la retraite. Par exemple, à la centrale de Paluel, 50 % de l'effectif sera renouvelé d'ici 2020.

Ce mouvement a été accentué par l'absence d'écrêtement des cumuls de repos compensateurs. La prise de ces repos compensateurs en bloc, en fin de carrière, a conduit à des départs à la retraite très anticipés (jusqu'à 18 mois avant la date prévue dans certains cas), que vient accroître l'octroi à tout salarié partant à la retraite, de 126 heures de congés de préretraite lors de la dernière année d'exercice.

[251] La baisse des dépenses de personnel en 2006 (- 321 M€) s'explique par la comptabilisation de + 329 M€ en charges en 2005 au titre de l'offre réservée aux salariés effectuée dans le cadre de l'introduction en bourse (application de la norme comptable IFRS 2). Hors cet impact, les charges de personnel étaient quasiment stables.

I - Une politique salariale généreuse

La politique des salaires est caractérisée par :

- un salaire national de base (SNB) qui a progressé plus vite que l'inflation depuis 2005 ; sa seule revalorisation a permis des gains de pouvoir d'achat de quatre points environ pour le salaire brut au cours de la période sous revue ;
- une distribution régulière entre 2006 et 2009 de compléments salariaux exceptionnels, sous forme de primes, d'actions gratuites, de compléments d'intéressement, ainsi que l'octroi d'avantages nouveaux destinés à accompagner la réforme du régime des retraites ;
- l'introduction d'une rémunération variable « à la performance », qui s'ajoute aux rémunérations fixes et aux autres avantages.

Au total, les salariés du groupe EDF, contrairement aux salariés du secteur privé, n'ont pas subi de ralentissement du rythme de progression de leur rémunération globale depuis 2008, en dépit des résultats contrastés d'EDF. Ainsi, depuis 2005, le cours de l'action est tombé à plus de la moitié de son prix d'introduction, l'endettement financier net a progressé de près de 80 %, la disponibilité a chuté à 78 % en 2009, pour remonter dans la période plus récente, et le chiffre d'affaires, après avoir augmenté de 2005 à 2009, connaît depuis cette date une stagnation.

A - Des salaires progressant plus rapidement que dans le reste de l'économie

A EDF SA, pour l'ensemble des personnels sous statut, le salaire national de branche est la base de la rémunération (art. 9 du statut des industries électriques et gazières), à laquelle s'ajoutent une majoration liée à l'ancienneté et une majoration liée au lieu de résidence. Cette rémunération de base représentait à EDF SA, en 2010, 66 % (2 624 M€) du poste des salaires et traitements hors charges sociales (3 936 M€ rémunération des cadres comprises)[252].

S'y ajoutent ensuite des rémunérations complémentaires liées à l'emploi (heures supplémentaires notamment), l'épargne salariale et des

[252] Chiffre calculé à partir du bilan de la rémunération globale EDF SA 2010. A Réseau de transport d'électricité (RTE) la rémunération principale compose 74 % des rémunérations, à ERDF 80 %.

avantages en nature (fourniture d'énergie à titre préférentiel, logement, prêts à taux préférentiels).

1 - Des salaires élevés à l'embauche et une progression rapide en début de carrière

Les salaires d'embauche sont, dans la branche des industries électriques et gazières (IEG), plus élevés que le SMIC : 16 % de plus pour un jeune embauché sans diplôme, 20 % pour un jeune embauché titulaire d'un CAP/BEP, 26 % pour un titulaire d'un baccalauréat professionnel. L'écart de rémunération entre le salaire minimum fixe de la branche des industries électriques et gazières (IEG) et le SMIC s'est rapidement creusé entre 2005 et 2011, puisqu'il a, par exemple, presque doublé pour les embauchés sans diplôme.

En outre, aucun salarié ne reste rémunéré sur la base de son salaire d'embauche plus d'un ou deux ans, puisque la grille prévoit des avancements dès la deuxième année d'embauche.

A titre de comparaison, d'après les statistiques d'une étude de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) de novembre 2010 (« Les trajectoires salariales des individus payés au voisinage du SMIC entre 1995 et 2007 »), 43 % des salariés embauchés au voisinage du SMIC dans le secteur privé en 2000 restaient encore rémunérés au voisinage du SMIC sept années après leur recrutement.

Enfin, la progression à l'ancienneté débute dès la sixième année d'exercice des fonctions.

2 - Une rémunération globale élevée par rapport à la moyenne des salaires du secteur privé

Au-delà du salaire de branche, les compléments salariaux accordés par EDF SA relèvent considérablement le niveau des rémunérations : pour certains agents, les rémunérations complémentaires peuvent, en effet, atteindre jusqu'à 50 %, voire, certaines années, 70 % du salaire fixe en 2010.

Le poids des rémunérations complémentaires (hors prime variable et avantage en nature énergie) croît rapidement au cours des premières années de la carrière et contribue à creuser l'écart avec le SMIC. Pour un jeune embauché à la direction de la production industrielle (DPI), les rémunérations complémentaires représentaient 22 % du salaire fixe en 2006 et 39 % en 2010.

Enfin, si l'on ajoute à ces rémunérations complémentaires la part variable individuelle (3 % du salaire fixe des embauchés de 2005 à la DPI) et l'avantage en nature énergie, le salaire fixe représente 78 % de la rémunération totale à l'embauche et moins de 50 % cinq années plus tard.

Le niveau élevé des rémunérations complémentaires pour certains métiers, en particulier pour ceux liés à la production, reflète soit une inadaptation de la grille statutaire, soit une gestion des temps de travail et des plannings d'intervention qui aboutit à verser aux agents d'importantes rémunérations complémentaires liées aux horaires, soit les deux à la fois.

3 - Une progression des rémunérations fixes plus rapide que l'inflation

Depuis 2005, le salaire moyen par tête au sein d'EDF SA enregistre une évolution moyenne supérieure à 3 % par an.

Entre 2006 et 2010[253], les salaires bruts ont progressé de près de 23,6 % à EDF SA, soit beaucoup plus vite que l'inflation hors tabac (7,8 % sur la période) et que le SMIC (7,1 % sur la période). Sur cette même période, 90 % des salariés d'EDF SA ont enregistré une augmentation minimale de 20,6 %.

Tableau n° 3 : évolution du salaire brut et net à EDF SA depuis 2005

En %	brut	net
2005	9,1 %	4,3 %
2006	4,0 %	3,0 %
2007	4,1 %	3,9 %
2008	5,1 %	4,5 %
2009	4,1 %	2,9 %
2010	4,4 %	4,4 %
2011	4 %	3,4 % (avec mise en place de la couverture supplémentaire maladie)
2012 (prévisions)	4 %	4 %

Source : EDF

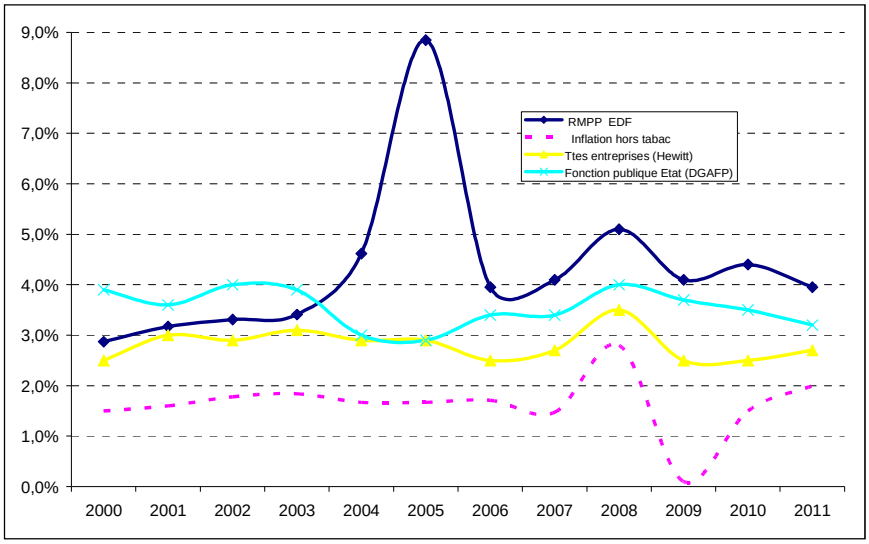
Malgré la crise, les salariés du groupe EDF n'ont pas connu de ralentissement de la progression de leur rémunération en 2007-2008. Bien au contraire, compte tenu des mesures d'accompagnement de la réforme des retraites, le rythme de progression des salaires s'est accéléré depuis

[253] Base 100 en 2005.

2008. Ces gains ne tiennent pas compte de la progression, également rapide, des rémunérations complémentaires, en particulier celles qui rémunèrent les salariés dans la production. Selon une étude portant sur un échantillon des jeunes embauchés à la direction de la production industrielle (DPI) en 2005, leurs rémunérations complémentaires ont été multipliées par 2,2 entre 2005 et 2010.

La progression de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) est également nettement supérieure aux augmentations globales dont ont bénéficié les salariés du secteur privé telles que chiffrées chaque année par la société Hewitt dans son guide des révisions salariales (constat confirmé également par comparaison avec les augmentations globales chiffrées chaque année par la DARES).

Graphique n° 2 : évolution comparée des rémunérations à EDF SA, des salaires dans les entreprises privées, la fonction publique d'État et l'inflation hors tabac



Source : EDF et ministère de la fonction publique

B - Les raisons de la progression salariale

1 - Un salaire de base indexé sur l'inflation

Le salaire national de base (SNB) est revalorisé par voie d'accord collectif de branche et évolue au même rythme que l'inflation. Par ailleurs, en complément du salaire national de base, et en vertu de l'accord de branche, les agents de la branche énergie ont droit à une gratification de fin d'année (13ème mois calculé sur la base du salaire fixe).

2 - Une progression linéaire à l'ancienneté

Une progression automatique à l'ancienneté est ouverte par le statut à tous les salariés, quel que soit leur collège d'appartenance (maîtrise, employés, ouvriers), hors cadres dirigeants. Dans les trois entreprises du groupe, la progression à l'ancienneté représente chaque année une hausse moyenne d'environ 0,6 % de la rémunération principale.

En fin de carrière, la rémunération à l'ancienneté peut constituer jusqu'à 22 % de la rémunération fixe des agents du groupe, à condition qu'ils aient effectué toute leur carrière au sein de la branche, alors qu'à titre de comparaison, la DARES avait chiffré qu'en 2008 l'ancienneté représentait en moyenne 1,9 % des salaires du secteur privé. Cette progression, qui n'est liée à aucun résultat ni à la performance, a un impact important sur les dépenses de personnel du groupe (42 M€).

3 - Un important volume de mesures individuelles

Les mesures individuelles sont décidées au niveau de l'entreprise et dépendent moins des accords collectifs.

Toutes mesures confondues, au sein du groupe EDF, elles sont plus favorables que dans le secteur privé. En outre, contrairement aux entreprises du secteur privé, où le montant des mesures individuelles tend à être plus faible lorsque l'entreprise accorde en même temps des augmentations générales, EDF cumule augmentations générales et mesures individuelles.

Tableau n° 4 : augmentations individuelles dans le secteur privé et au sein du groupe EDF de 2005 à 2010, en % du salaire

	2008	2009	2010
Augmentations individuelles secteur privé si cumulée par ailleurs à une augmentation générale (AG), taux moyen perçu			
Agents de maîtrise	2,50 %	2,50 %	2,60 %
Employés	2,40 %	2,40 %	2,20 %
Ouvriers	2,10 %	2,00 %	1,80 %
Augmentations individuelles EDF SA cumulée par ailleurs à une augmentation générale (AG), taux moyen perçu			
	3,55 %	3 %	3,15 %

Source : guide des révisions salariales Hewitt 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011/ EDF SA /GVT positif défini comme avancement à l'ancienneté + mesures individuelles au choix et appréciation du professionnalisme (ADP)

La grille prévoit, en effet, qu'un changement de niveau s'accompagne d'une augmentation moyenne d'environ 2,3 % de la rémunération principale (ce seuil était égal à 4,6 % jusqu'en 2006).

A EDF SA, 67 % des agents avaient bénéficié d'une augmentation individuelle en 2010, contre 54 % en 2006 (progression régulière d'année en année).

Enfin, au sein du groupe EDF, la mobilité interne est très rapide et joue donc un rôle important dans l'évolution de la rémunération. A EDF SA, sur les jeunes embauchés de 2005 à la direction de la production industrielle (DPI) et la direction commerce, 95 % d'entre eux avaient changé de groupe fonctionnel en 2010. Ce mécanisme, s'il n'est pas en soi critiquable et est positif à certains égards, pèse évidemment sur la masse salariale.

4 - Le développement souhaitable des rémunérations variables et de la rémunération au mérite

Le groupe EDF a suivi la tendance générale à l'individualisation des salaires et a mis en place à partir de 2008-2009 de nouveaux

mécanismes de rémunération variable : les sommes consacrées à ce type de primes sont en augmentation constante depuis 2005 (+ 62 %).

La spécificité d'EDF SA, par rapport aux autres entreprises publiques, et même par rapport à nombre d'entreprises privées, réside dans l'attribution de ces primes à une fraction plus importante des salariés mais pour des montants encore faibles (moins de 4 % des rémunérations principales, moins de 3 % du total des dépenses de personnel inscrites au compte 64), de sorte que la structure des salaires n'en est pas affectée de façon significative.

5 - Les mesures d'accompagnement de la réforme des retraites

Afin de faciliter l'acceptation de la réforme de 2008, un ensemble de mesures d'accompagnement a été négocié dans le cadre d'un accord de branche, par exemple la réintégration de la prime de compensation de la cotisation retraite (PCCR) dans le salaire national de base au 1er janvier 2008[254] ou la prime exceptionnelle de 660 € versée à tous les agents de la branche en 2008.

Il en est résulté une augmentation substantielle de la rémunération principale des agents statutaires et, par conséquent, en intégrant les charges directes, de l'ensemble des charges de personnel. Ces mesures augmentent également l'assiette sur laquelle est calculé un ensemble d'avantages au personnel (indemnités de fin de carrière, médailles du travail, etc.).

II - Une rémunération des dirigeants en forte augmentation jusque récemment

A - Le cadre juridique

La rémunération des cadres et dirigeants d'entreprises relève de la compétence des organes de gestion de l'entreprise, direction générale pour les cadres dirigeants et conseil d'administration pour les mandataires sociaux. Différents textes, cependant, ont visé à encadrer la rémunération des mandataires sociaux, soit une ou quelques personnes par entreprise, et à assurer des conditions de fixation transparentes de cette rémunération[255].

[254] La prime devait s'établir à 2,85 % de la rémunération principale en 2008 et diminuer progressivement pour être égale à 0 à partir de 2013.

[255] Décrets du 9 août 1953 « relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social » ;

Plus récemment, enfin, le décret du 26 juillet 2012 a plafonné à 450 000 € la rémunération annuelle des présidents d'entreprise contrôlée en majorité par l'État.

Jusqu'à 2005, la direction du budget suivait de manière précise les situations individuelles des dirigeants des entreprises publiques (cotées ou non), en s'appuyant sur une interprétation large du décret de 1953, et effectuait une enquête annuelle sur les principales rémunérations des dirigeants de ces entreprises. Depuis la création de l'agence des participations de l'État (APE) en 2004, cette enquête n'est plus réalisée.

Aujourd'hui, ni l'agence des participations de l'État (APE), ni la direction du budget n'ont d'autres informations sur les rémunérations servies aux dirigeants du groupe EDF que celles données au comité des rémunérations, instance ad hoc créée par le conseil d'administration, où siège le représentant de l'agence des participations de l'État (APE).

Pendant la période sous revue (2005-2010), deux communications seulement sur la politique de rémunération des dirigeants d'EDF dans leur ensemble ont eu lieu lors des séances de ce comité du 13 décembre 2006 et du 12 juin 2007. Elles ne donnaient pas d'indicateur d'évolution en masse et par catégorie et peu d'informations sur la situation à EDF par rapport au marché.

L'État a donc perdu une connaissance fine de l'évolution de la rémunération des dirigeants de l'entreprise dans son ensemble, et singulièrement des plus hauts dirigeants. En 2010, il n'a plus connaissance que des éléments de rémunération fixe et variable du président-directeur général d'EDF SA, que le ministre chargé de l'économie approuve.

B - La rémunération et les avantages des mandataires sociaux

1 - Le président-directeur général d'EDF SA

De 2005 à 2010, la rémunération globale du président-directeur général d'EDF SA a été multipliée, en euros courants, par 2,35.

---

décret du 30 mars 2009 ; loi du 1er août 2007 « en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat » ; guide d'information de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en date du 30 janvier 2006 ; recommandations du MEDEF et de l'association française des entreprises privées (AFEP) de 2007, 2008 et 2010, reprises par la recommandation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) n° 2012-02, etc.

Cette augmentation est le fruit d'un double mouvement, de réévaluation de la rémunération fixe, d'une part, et de modification des paramètres servant à l'attribution de la part variable (essentiellement les valeurs maximales des bonus) d'autre part. Ce dispositif a pratiquement toujours été favorable aux deux dirigeants successifs, en dépit de la norme modérée donnée par l'instruction du ministre du budget.

Tableau n° 5 : évolution de la rémunération fixe et variable du PDG d'EDF SA

rémunération fixe annuelle	date de mise en œuvre du fixe	taux d'augmentation individuelle du fixe	bonus maxi	taux atteint part quali	taux atteint part quanti	taux global atteint (% du fixe)	bonus payé	bonus qui aurait été versé si le PDG avait été présent une année complète	taux de progression du montant du bonus sur une base annuelle	bonnus année concernée / année de paiement
460 000 €	15/09/2004 (1)		40%			40%	53 667 €	184 000 €		2004/2005
468 280 €	01/01/2005	1,8%	40%	30%/30%	61,4%/70%	36,56%	171 200 €	171 200 €	-6,96%	2005/2006
650 000 €	01/01/2006	38,8%	50%	30%/30%	70%/70%	50%	325 000 €	325 000 €	89,84%	2006/2007
725 000 €	01/01/2007	11,5%	60%	25%/30%	50%/70%	45%	326 250 €	326 250 €	0,38%	2007/2008
760 000 €	01/01/2008	4,8%	60%	27,5%/30%	51,7%/70%	47,50%	361 200 €	361 200 €	10,71%	2008/2009
788 900 €	01/01/2009	3,8%	60%	27,5%/30%	63,8%/70%	54,78%	396 146 €	432 159 €	19,65%	2009/2010
1 000 000 €	20/11/2009 (1)	26,8%	60%	27,5%/30%	63,8%/70%	51,60%	52 307 €	516 000 €	19,40%	2009/2010
1 000 000 €	-	0,0%	60%	27%/30%	65,62%/70%	55,57%	555 708 €	555 708 €	7,70%	2010/2011
1 000 000 €	-	0,0%	60%	28%/30%	70%/70%	58,80%	588 000 €	588 000 €	5,81%	2011/2012

(1) : l'année de prise de fonction, les bonus payés sont calculés prorata temporis

source : réponse EDF SA

(1) : L'année de prise de fonction, les bonus payés sont calculés prorata temporis
Source : EDF SA

Sur la période contrôlée par la Cour, la rémunération globale du président-directeur général d'EDF a connu deux sauts principaux : l'un en 2006 (+ 25,9 %), faisant de lui le dirigeant d'entreprise publique le mieux payé en 2006, l'autre en 2010 (+ 31,8 %), avec la nomination d'un dirigeant du secteur privé, qui a demandé et obtenu l'alignement de sa rémunération fixe sur son salaire antérieur.

Dès 2007, cependant, le président du comité des rémunérations d'EDF SA s'appuyait sur une comparaison des sociétés industrielles du CAC 40 pour demander au ministre de porter à 800 000 €, en 2007, le salaire fixe du président-directeur général et d'augmenter la part variable de la rémunération. Au même moment, et sur la même période, l'État s'efforçait de contenir la hausse des salaires au sein de la branche des industries électriques et gazières autour de 4 %.

Lors de la nomination du dirigeant venu du secteur privé (novembre 2009), le comité des rémunérations et l'État se sont entendus pour lui accorder une rémunération fixe de 1 M€ par an, soit une augmentation par rapport à la rémunération fixe du précédent président-directeur général de l'ordre de 30 %. A cette rémunération fixe, alignée sur sa rémunération fixe précédente, s'ajoute une part variable plafonnée à 60 % de la part fixe. Cette part se montait en 2007, pour la même personne, dans ses fonctions antérieures, à 140 % de la part fixe. Autrement dit, l'intéressé a accepté une baisse sensible de sa rémunération globale en prenant la tête d'EDF.

Le plafond théorique de la part variable de la rémunération du président-directeur général d'EDF est passé en deux ans (2006 et 2007) de 40 à 60 % de la part fixe, alors même que la part fixe était relevée considérablement, ce qui a eu un effet mécanique à la hausse de la rémunération globale.

Ainsi, sauf dans deux cas (2007 et 2008), le président-directeur général a atteint ses critères de bonus à plus de 90 %. En 2006, par exemple, année de la plus forte augmentation du président-directeur général de l'époque, le plafond de part variable a été atteint à 100 %, « eu égard aux bons résultats de l'entreprise pour l'exercice 2006, à la solide performance du cours de bourse de l'action EDF sur la période (+ 72 %), au respect global des engagements de service public et à la mise en place de nouveaux comités spécialisés », selon les notes internes de l'agence des participations de l'État.

L'entreprise a proposé, à juste titre, des modifications, sur la période, des critères d'attribution de la part variable, qui ont été discutées et acceptées par l'État (par exemple l'introduction d'un critère relatif à la disponibilité nucléaire - en miroir de la dégradation de cette disponibilité en 2009 -, la réalisation du programme d'excellence opérationnelle, l'adjonction au critère relatif aux résultats d'un critère qui met en jeu la dette). Ces changements ont permis de mieux coller aux objectifs de performance. Toutefois, la part variable, qui comporte pour 70 % des critères de performance objectifs et pour 30 % une appréciation des résultats individuels, a connu une augmentation continue.

Ainsi, l'appréciation des résultats individuels a pratiquement toujours été très bonne, l'atteinte des objectifs fixés variant entre 100 % en 2006, 83,3 % entre 2007, et 93,3 % en 2011.

Il n'est pas anormal que la rémunération du dirigeant soit liée à la performance grâce à un bonus, mais, par un effet de ciseau, il aurait été possible de stabiliser en même temps la rémunération fixe, ce qui aurait eu un effet incitatif plus marqué : ainsi, en 2008, la présidente d'AREVA,

dont la rémunération globale avoisinait celle du président d'EDF, a une part fixe de 550 000 € et une part variable maximale égale à 100 % de cette part fixe. Tout s'est donc passé comme si l'État avait finalement satisfait la demande d'augmentation d'EDF SA.

Au total, par rapport aux autres dirigeants statutaires d'entreprises cotées où l'État est actionnaire (12 entreprises en tout, 18 personnes concernées), qui figurent dans le rapport 2010 de l'Agence des participations de l'État, le président d'EDF occupait la quatrième place pour la rémunération fixe, après ceux de GDF-Suez, Renault et Dexia.

Pour ce qui concerne le plafond maximum de part variable, il occupait la neuvième place. Cinq patrons bénéficient d'une indemnité de départ mais pas le président d'EDF. Deux bénéficient d'un système d'attributions d'actions, mais pas le président d'EDF. Huit touchent des jetons de présence mais pas le président d'EDF, qui n'a pas non plus de complément de retraite, alors que neuf d'entre eux l'ont obtenu.

En nombre de salariés (moyenne annuelle 2010), alors que le groupe EDF est le troisième employeur (158 764 salariés) après GDF Suez (236 118), le président d'EDF est moins bien payé en 2010 que celui de GDF Suez (1,55 M€ contre 3,2 M€), entreprise dont les « métiers » sont les plus comparables.

Le plafonnement à 450 000 € de la rémunération des dirigeants d'entreprises contrôlées par l'État ne manquera pas de modifier ces classements. Il est trop tôt pour en mesurer les conséquences. Il est également difficile, à ce stade, d'en analyser les répercussions éventuelles sur la hiérarchie des revenus à l'intérieur des entreprises concernées mais il appartient à l'État, à l'origine de la mesure, d'effectuer cette étude d'impact.

2 - Les autres mandataires sociaux

Pendant la période sous revue, quatre personnes ont été nommées mandataires sociaux (directeurs généraux délégués) par le conseil d'administration, dont le mandat a pris fin le 23 novembre 2009, avec l'arrivée d'un nouveau président-directeur général qui a souhaité être le seul mandataire social. Trois d'entre elles étaient déjà des salariés d'EDF, l'une était un cadre dirigeant du secteur privé recruté par EDF SA comme directeur financier sur un contrat très favorable.

Tableau n° 6 : évolution de la rémunération des autres mandataires sociaux (salaire brut imposable)

En €	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Directeur général délégué finances	671 530	1034 320	1014 554	856 873	1253 440	1335 141
Directeur général délégué opérations	423 952	712 165	729 636	862 067	921 850	866 208
Directeur général délégué ressources humaines	585 473	721 708	647 413	658 804	731 617	Retraite au 1/04
Directeur général délégué ressources humaines (successeur)				333 887	408 813	466 022

Source : Cour des comptes, d'après EDF

Ainsi les taux de bonus ont été les suivants en 2008 et 2009 :

Tableau n° 7 : taux de bonus atteints par les autres mandataires sociaux

Fonction	Taux 2008 / 50 %	Taux 2009 / 50 %
Directeur général délégué finances	40,6 %	46,9 %
Directeur général délégué opérations	39,74 %	46,45 %
Directeur général délégué ressources humaines	38,75 %	46,15 %

Source : Cour des comptes, d'après EDF

C - La rémunération et les avantages sociaux des cadres dirigeants

Depuis qu'EDF n'est plus un monopole et alors que les talents pourraient quitter l'entreprise pour la concurrence, EDF mène une rénovation de sa politique de rémunération des cadres dirigeants, de manière progressive mais continue.

L'objectif est de se rapprocher de la politique des ressources humaines des grands groupes analogues, en individualisant mieux les rémunérations et

en positionnant la rémunération des dirigeants dans la médiane des rémunérations du marché. En outre, alors qu' EDF puisait ses dirigeants dans son vivier de personnels statutaires, le groupe est amené, en particulier pour s'attacher des compétences spécifiques, et singulièrement dans le secteur international, à effectuer désormais des recrutements sur le marché et, donc, à conclure des contrats à durée indéterminée.

Cette politique va de pair avec un recours à des outils de gestion utilisés par des entreprises de grande taille, françaises ou étrangères (la « méthode Hay » de classification des dirigeants par points) et à une montée en puissance de la direction des ressources humaines du groupe, au sein de laquelle a été créée une direction du développement des dirigeants, compétente pour définir et appliquer les règles de rémunération et de recrutement, et pour gérer les questions qui les concernent, y compris leur carrière et leur paye.

1 - Le positionnement salarial

La rémunération des dirigeants est un « paquet » composé d'un salaire fixe défini à l'aide de fourchettes de salaire (les dirigeants étant répartis en trois groupes, D1, D2 et D3) et d'un bonus variable dépendant du niveau du dirigeant, fixé en pourcentage du salaire fixe, et lié à des critères de performance collective et individuelle.

Les avantages liés au régime des industries électriques et gazières (IEG) sont maintenus pour les cadres dirigeants lorsqu'ils appartiennent à ce régime statutaire (avantage énergie par exemple, retraite, régime de santé, etc.) mais les autres avantages indemnitaires uniformes non liés au statut (avantage-logement) et les primes exceptionnelles non liées à la performance ont été réduits, supprimés ou progressivement éteints.

De même, alors que les dirigeants s'étaient vus octroyer des droits au titre de la réduction du temps de travail, cet avantage a été supprimé en 2008.

Les dirigeants qui ne sont pas sous statut ont un contrat qui reprend seulement les éléments de rémunération fixe et variable.

L'effectif des cadres dirigeants a augmenté fortement sur la période (+ 32,5 % pour EDF SA) mais le nombre de dirigeants en contrat à durée indéterminée est resté autour de 10 %. Cette donnée relativise le raisonnement selon lequel la rémunération des dirigeants venant de l'extérieur a tiré vers le haut l'ensemble des rémunérations.

Tableau n° 8 : effectifs des cadres dirigeants à EDF SA

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	378	394	413	448	465	489	501
(dont CDI)	(40)	(37)	(35)	(28)	(47)	(49)	(47)

Source : EDF

2 - Les composantes et l'évolution de la rémunération

a) La part fixe

Le salaire fixe est en principe déterminé en fonction de l'évaluation du poste par la « méthode Hay » et en fonction d'un parangonnage du marché. Il tient compte aussi du potentiel d'évolution du dirigeant.

L'évaluation est revue chaque année en fonction de l'évolution du marché. Parallèlement à l'implantation progressive de la pesée des postes qui amène à une révision annuelle de la rémunération dans son ensemble, l'entreprise accorde chaque année des augmentations de salaires à ses dirigeants.

Le tableau ci-après présente les augmentations des salaires fixes constatées sur la période, comparées à celle des prix hors tabac.*

Tableau n° 9 : progression des parts fixes des salaires (en %)

Grade	2005	2006	2007	2008	2009	2010
D1	6 %	6 %	5,3 %	5,6 % (7,1 % avec éléments exceptionnels)	4,05 %	4,2 %
D2	6 %	4 %	4,4 %	4,6 %	3,5 %	3,8 %
D3	4,5 %	3 %	3,8 %	4,1 %	3,3 %	3,9 %
Prix hors Tabac	**1,7 %**	**1,7 %**	**1,5 %**	**2,8 %**	**0,1 %**	**1,5 %**

Source : Cour des comptes d'après EDF

L'évolution moyenne des rémunérations fixes des dirigeants sur la période est peu différente de celle du salaire net des autres salariés de l'entreprise (autour de 4 %). S'y ajoute, toutefois, un bonus plus élevé.

b) La part variable (ou bonus)

Comme pour les mandataires sociaux, le bonus est fonction d'une formule associant une part individuelle, correspondant à l'accomplissement des objectifs personnels fixés par le management au cadre dirigeant, et une part "collective", correspondant à l'atteinte d'objectifs quantifiés assignés à la structure à laquelle il appartient (« part structure ») et à EDF SA lui-même (part « groupe »).

La cible a été de 37 % de la rémunération fixe pour les dirigeants D1 pendant la période. Pour les dirigeants D2, elle est passée de 26 % en 2005 à 31 % en 2006, chiffre maintenu par la suite. Pour les dirigeants D3, elle est passée de 24 % à 26 % en 2006 et est restée inchangée par la suite.

En premier lieu, ces pourcentages de bonus sont élevés par rapport au marché : une étude du Consultant Hay de 2010 (*Évolution de la part variable des cadres supérieurs depuis le début de la crise*) montre qu'en moyenne, en raison de la crise, les bonus distribués par les entreprises aux cadres supérieurs n'ont pas dépassé 25 % du salaire sur la période 2007-2010.

En second lieu, les objectifs visés semblent avoir été peu exigeants et les résultats sont le plus souvent très proches de la cible. Il est significatif à cet égard qu'en 2010, aucun dirigeant n'a eu des résultats inférieurs à l'atteinte de 90 % des objectifs, quelques-uns seulement ayant accompli 120 % des objectifs parmi les dirigeants D2 et D3. Chaque année, le nombre de dirigeants qui n'ont pas de bonus reste compris entre 1 et 2 %.

Dans de telles conditions, le bonus apparaît plutôt comme un avantage supplémentaire que comme un élément de rémunération au mérite.

III - De nombreux avantages liés à l'emploi

A - La fourniture d'électricité à un tarif préférentiel

Tous les salariés des industries électriques et gazières, dont EDF SA, acquittent leur facture d'énergie (gaz et électricité) à un tarif préférentiel communément appelé « tarif agent ».

L'avantage est ouvert au bénéfice de la résidence principale du bénéficiaire, de ses résidences secondaires dont il est lui-même, son conjoint ou son concubin, propriétaire en titre, des résidences à caractère occasionnel lors des séjours que lui-même ou ses ayants droit y effectuent.

Après application des clés de calcul conventionnelles au sein de la branche, le manque à gagner annuel pour le groupe EDF, calculé sur la base de la différence entre le prix public et le tarif préférentiel est égal en 2010 à 381 M€ dont 222 M€ pour EDF SA, 129 M€ pour ERDF et 30 M€ pour RTE (montants refacturés par EDF SA à ses deux filiales).

1 - Une consommation déplafonnée, non quantifiée par bénéficiaire

L'avantage est ouvert sans limite de consommation d'énergie, quels que soient les équipements électriques dont disposent les agents (y compris équipements de confort comme les piscines chauffées par exemple).

Ce système est d'autant plus avantageux pour les bénéficiaires que l'avantage en nature est fiscalement déclaré sur la base d'un barème qui est fonction de la composition du foyer, sans lien avec la consommation réelle. Il n'incite donc pas à la maîtrise de la consommation d'énergie par les bénéficiaires.

EDF SA ne calcule pas la consommation réelle des bénéficiaires pris individuellement et connaît seulement la consommation totale (4,1 Twh d'électricité livrée par EDF et 1,8 Twh de gaz naturel livré par GDF), donnée qui lui est utile pour l'acquittement des cotisations URSSAF.

En outre, EDF SA ne distingue pas le nombre de contrats ouverts à des agents en activité et celui qui bénéficie à des agents en inactivité des différentes entreprises du groupe EDF, au titre de la résidence principale et secondaire, ni le détail par entreprises (EDF SA, ERDF, RTE, GDF Suez notamment).

2 - Un abonnement gratuit

L'avantage en nature énergie comprend l'abonnement gratuit à l'électricité. A titre de comparaison, l'abonnement moyen annuel pour un particulier est d'environ 74 € HT.

L'abonnement gratuit n'est pas comptabilisé comme un avantage en nature mais il est réputé être compris dans les barèmes forfaitaires sociaux et fiscaux décrits ci-dessous[256].

3 - Un tarif d'énergie très avantageux

En 2011, les tarifs particuliers sont les suivants : 0,61 c€ / kWh TTC pour l'électricité et, pour le gaz naturel, 0,24 c€ / kWh TTC jusqu'à 2 325 kWh puis 0,18 c€ / kWh TTC au-delà.

Ces valeurs datent de 1951 pour l'électricité et de 1959 et 1962 pour le gaz (création de la seconde tranche pour le gaz en 1962), bien que les circulaires (de 1949 et 1951) aient prévu l'indexation du tarif au 1er octobre de chaque année.

Dans les faits, le tarif agent n'a jamais été revalorisé. Ainsi, le tarif facturé aux agents d'EDF ne progresse pas au même rythme que le tarif facturé à la clientèle.

A titre de comparaison, le prix moyen public hors taxe de l'électricité était en 2010 de 8,2 c€/kWh HT, soit 16 fois plus que le tarif facturé dans le cadre de l'avantage énergie.

4 - La prise en charge par l'employeur

En outre, le tarif agent est calculé toutes taxes comprises : non seulement, la taxe sur la valeur ajoutée et les taxes locales sont comprises dans le tarif (à hauteur de 0,10 c€/kWh) mais, aussi, les taxes nouvellement créées (contribution au service public de l'électricité CSPE, contribution tarifaire d'acheminement CTA) ou récemment réformées

[256] L'abonnement en tant que tel n'est pas individualisé au sein des barèmes de déclaration de l'avantage en nature à l'administration fiscale et aux URSSAF.

(fiscalité locale réformée conséquence de la loi NOME)[257]. Cette exonération n'apparaît pas justifiée au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

Le montant des taxes prises en charge par EDF et GDF Suez en lieu et place des salariés et retraités de l'entreprise était égal à 30,6 M€ en 2010 et a été porté, en raison de ces réformes et de l'augmentation de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) à 71,3 M€ en 2011.

En 2011, les employeurs de la branche ont souhaité faire évoluer le dispositif en vigueur, partant du constat que le montant des taxes était devenu supérieur au prix de l'énergie facturé aux salariés. Ils ont présenté une proposition de réforme de l'article 28 du statut des industries électriques et gazières, afin que le tarif soit fixé hors taxes et qu'il soit indexé sur l'évolution du tarif particulier. La proposition des employeurs comprenait des mesures de compensation pour les salariés, mais elle a suscité un mouvement de grève très suivi dans la branche des IEG et n'a pas été mise en œuvre.

5 - Un avantage en nature sous-évalué au titre des cotisations sociales

L'assiette des cotisations sociales et contribution de sécurité sociale sur l'avantage en nature énergie a été révisée à la hausse à compter du 1er janvier 2009. Elle est actualisée chaque année et validée par la direction de la sécurité sociale.

Le barème qui sert de base au calcul des cotisations déroge à la règle de calcul au réel[258] des avantages en nature : il est calculé en fonction de l'usage et de la composition du foyer familial de l'agent

[257] Cette loi n° 2004-803 du 9 août 2004 précise au I de l'article 18 « [qu'] il est institué au profit de la Caisse nationale des industries électriques et gazières une contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel qui assure le financement : - des droits spécifiques définis au 1° du II de l'article 17 à l'exclusion des évolutions postérieures au 31 décembre 2004 ayant pour effet d'augmenter le montant de ces droits et résultant de changements dans la classification du personnel ou dans la réglementation relative à l'assurance vieillesse du régime des industries électriques et gazières, du régime général et des régimes complémentaires. Les augmentations de droits qui sont ainsi exclues, sont constituées par le solde résultant de l'ensemble des évolutions de classification ainsi que par le solde résultant de l'ensemble des changements de réglementation intervenant dans chacun des régimes ».

[258] La jurisprudence de la Cour de cassation a précisé que cette valeur s'entend non du prix de revient pour l'employeur mais de sa valeur pour le bénéficiaire, c'est-à-dire l'économie qu'elle lui permet de réaliser.

statutaire de la branche des industries électriques et gazières, comme le barème fiscal, et non pas en fonction de la consommation réelle.

Si la consommation réelle était prise en compte, les sommes versées par les entreprises au titre des cotisations sociales sur cet avantage seraient alors multipliées par un coefficient proche de trois, soit un revenu supplémentaire d'environ 48 M€ pour le seul groupe EDF auxquels s'ajouteraient les cotisations des autres entreprises de la branche, et en particulier celles de GDF Suez.

6 - Un avantage en nature sous-évalué au titre de l'impôt sur le revenu acquitté par les bénéficiaires

Les avantages en nature retenus pour l'assiette fiscale de la déclaration à l'impôt sur le revenu sont, en principe, évalués sur la base de barèmes sociaux et fiscaux identiques et retenus dans l'assiette de calcul des cotisations pour leur valeur réelle.

Or, l'avantage en nature énergie est évalué sur la base d'un barème fiscal forfaitaire différent du barème social et plus favorable au salarié que ce dernier[259].

Pour l'année 2010, le montant de l'avantage en nature déclaré à l'administration fiscale pour un foyer de six personnes avec chauffage est deux fois et demi inférieur à celui servant de base au paiement des cotisations sociales.

Au total, EDF SA évalue à 55 M€, hors cotisations patronales, le coût de l'avantage en nature calculé sur la base du barème URSSAF et à 20 M€ le coût de ce même avantage sur la base du barème fiscal.

L'actualisation annuelle devrait être l'occasion de réviser ce barème pour l'aligner sur l'avantage réellement concédé, soit la différence entre le prix public et le prix préférentiel. A supposer que le barème social ait également été révisé, les deux barèmes seraient alors alignés. Les sommes collectées auprès des agents au titre de leur imposition sur le revenu sur cet avantage seraient alors multipliées par un coefficient proche de 10.

Ce barème, enfin, est inadapté. Il se réfère au nombre de personnes, sans distinguer adulte et enfant. L'avantage est étendu aux résidences autres que la résidence principale. Il ne tient pas compte de la

[259] Le barème en vigueur date du 21 novembre 1985 alors que le barème social date de 2009. Il est chaque année actualisé par les pouvoirs publics par application du coefficient annuel représentatif de l'augmentation moyenne des tarifs autorisés, en application de l'article 82 du code général des impôts.

surface occupée, ni du nombre d'appareils ménagers utilisés. Il ne tient pas compte de la consommation réelle des agents, alors que le bénéfice de l'avantage est ouvert de façon déplafonnée.

B - Un large éventail d'avantages complémentaires

1 - Logement

Dans le groupe EDF, les avantages liés au logement visent théoriquement à assurer le parcours professionnel des salariés et à contribuer à la continuité de service sur l'ensemble du territoire. En fait, ils ne répondent que très imparfaitement à ces objectifs et représentent souvent de simples compléments de rémunération.

Les avantages liés au logement représentent en 2011 une charge de 263,7 M€ pour EDF SA, soit 10,37 % des rémunérations fixes.

Les agents occupant un emploi avec astreinte doivent résider à proximité de leur lieu d'intervention pour intervenir dans des délais très courts (astreinte de niveau 1 : 10 minutes). EDF SA leur accorde un logement à loyer modéré (et plafonné, en tout état de cause, à 15 % du salaire fixe du bénéficiaire) et/ou une aide financière destinée à participer au coût du loyer (indemnité mensuelle astreinte logement imposé, égale à 82,56 € en 2011).

Des logements à loyer modique peuvent également être attribués à des agents dans le cadre d'une mobilité géographique. Par exemple, dans les zones à marché locatif restreint, notamment dans Paris et sa petite couronne, un agent amené à déménager pour venir y occuper un emploi peut se voir proposer un logement correspondant à sa situation familiale.

EDF SA met, enfin, à disposition de certains agents des logements à titre gratuit, ceux qui ont plusieurs lieux de travail ou ceux qui ne veulent pas déménager leur famille en cours d'année scolaire lors d'une mobilité géographique.

Toutefois, 60 % des logements seulement bénéficient à du personnel « en astreinte » ou en services continus chez EDF SA (sur 13 000 logements, seulement 3 735 relèvent d'une attribution dans le cadre de l'astreinte). Par ailleurs, le nombre d'agents bénéficiant d'un logement dans le cadre d'une mobilité reste faible : environ 340 agents à EDF SA en décembre 2010.

Tout le parc ne correspond donc pas à ces critères. Il serait souhaitable que l'entreprise s'assure que son parc de logements répond

strictement à ses besoins et qu'elle définisse de façon plus précise les conditions d'octroi.

2 - Epargne salariale

Les salariés d'EDF SA (y compris les dirigeants) ont accès à plusieurs dispositifs d'épargne salariale :

- l'intéressement[260] ;
- la distribution d'actions gratuites ;
- le plan d'épargne groupe (PEG)[261] ;
- le plan d'épargne retraite collective (PERCO)[262].

Les salariés d'EDF SA bénéficient de primes d'intéressement, d'un niveau similaire à ce qui est pratiqué dans d'autres entreprises de même taille du secteur privé (4,4 % à EDF SA contre 4,2 % en 2009 dans les entreprises du secteur privé, hors supplément exceptionnel) mais d'un niveau supérieur à celles du secteur public (en 2009, une prime de 1 421 € à EDF SA contre une prime moyenne de 711€ pour les salariés du secteur public).

De plus, ils ont aussi perçu des suppléments d'intéressement, chaque année entre 2007 et 2009, pour des montants qui correspondaient respectivement à 1,75 %, 0,8 % et 0,9 % de leur rémunération principale annuelle et des primes exceptionnelles (340 € en 2005, 450 € en 2007, 660 € en 2008).

Des distributions d'actions ont également bénéficié à tous le personnel du groupe EDF (y compris les dirigeants) sur la période 2005-2009. En 2009, les actions gratuites distribuées par EDF SA ont représenté 2,3 % des rémunérations principales.

Enfin, les taux d'abondement observés pour les deux plans d'épargne retraite (PEG et PERCO) sont très favorables aux salariés et plutôt plus favorables que les pratiques constatées par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dans les autres branches de l'économie.

---

[260] Le premier accord d'intéressement du groupe EDF date de 1987. Durant la période sous revue, EDF SA a signé trois accords d'intéressement en 2005, 2008 et 2011.

[261] Mis en place par accord de groupe le 29 novembre 2004 et applicable à compter du 1er février 2005.

[262] Dispositif à adhésion facultative mis en place par accord de groupe en date du 17 juillet 2009.

Tableau n° 10 : taux moyen d'abondement par EDF des versements au plan d'épargne groupe (PEG) et au plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) en 2010

	PEG	PERCO
Total versements volontaires et intéressement (M€)	100,1	21,4
Abondement (M€)	61,6	9,9
Abondement /versements PEG et PERCO	62 %	46 %
Abondement / versements PEG et PERCO secteur privé	17 %	35 %

Source : EDF SA, Dares Analyses n° 63, août 2011, données année 2010 pour les entreprises du groupe EDF, données 2009 pour les données secteur privé (données 2010 non disponibles).

3 - Prêt à la consommation

Peu de grandes entreprises financent des prêts bonifiés pour des crédits à la consommation. Cependant, EDF SA octroie directement des crédits à ses salariés (y compris des dirigeants) pour financer divers besoins (appareils ménagers et micro-informatiques, installations de chauffage, véhicule personnel, en particulier véhicule électrique, amélioration de l'habitat).

S'il est envisageable que l'entreprise puisse offrir à ses salariés l'accès à des prêts à des taux bonifiés dans le cadre de ses activités sociales, EDF SA n'a pas vocation à se substituer aux établissements de crédit et à accorder sur ses fonds propres ces prêts, de surcroît des prêts à la consommation, quel que soit le niveau de revenu du bénéficiaire.

Par ailleurs, la bonification de taux devrait être comptabilisée comme avantage en nature et soumise à cotisations sociales.

4 - La diversification des avantages sociaux depuis 2008

a) Maladie

Le régime spécial des prestations en nature d'assurance maladie-maternité comprend deux régimes obligatoires de sécurité sociale et un régime complémentaire. Les régimes obligatoires comportent un régime de base, dans le cadre duquel sont servies les prestations du régime général, et un régime complémentaire obligatoire propre aux industries électriques et gazières.

Pour les prestations en espèces, versées par les employeurs et non compensées par les caisses de sécurité sociale, le régime d'assurance maladie des industries électriques et gazières garantit des prestations d'un niveau plus élevé que le droit commun, comme le maintien intégral du salaire non plafonné et sans délai de carence en cas d'arrêt maladie, maternité et accident du travail[263] et le maintien intégral du salaire pendant cinq années en cas de longue maladie.

S'agissant des prestations en nature, la prise en charge des prestations complémentaires a été améliorée en 2007[264] et en 2008. Ainsi, le tarif de remboursement pour les prothèses dentaires est-il passé successivement de 280 % à 305 %, puis à 320 %, en pourcentage du tarif de responsabilité de la sécurité sociale) [265]:

Créé par un accord de branche en 2010, le régime supplémentaire est financé par une cotisation répartie entre l'employeur (60 %) et les salariés (40 %).

Cette couverture supplémentaire améliore encore de façon significative le niveau des remboursements dans la branche. Ainsi, les taux de remboursement d'optique par exemple, qui étaient compris dans une fourchette comprise entre 27 et 34 % avant l'intervention de l'accord, sont désormais compris entre 87 et 100 %. En outre, de nouveaux types de dépense, comme les frais d'ostéopathe, sont désormais remboursés.

Les observations formulées par la Cour des comptes en mai 2011 sur l'organisation de l'assurance maladie dans la branche des industries électriques et gazières restent d'actualité. En particulier, la gestion du

[263] Article 22 du statut, pers 97 et 155.
[264] Arrêté du 30 mars 2007 relatif au régime spécial d'assurance maladie et maternité des industries électriques et gazières qui définit les prestations servies au titre du régime complémentaire.
[265] Source : annexe aux comptes 2008 de la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières.

régime complémentaire (et depuis 2011, du régime supplémentaire de branche) pourrait être confiée à un organisme tiers.

S'agissant du financement du régime, l'alignement programmé de l'assiette de cotisations des employeurs sur l'assiette de droit commun pourrait être suivie par :

– l'ouverture d'une négociation sur le bilan économique et la pertinence de la délégation de compétence aux employeurs pour le versement des prestations en nature de l'assurance maladie ;

– l'alignement des taux de cotisations des salariés, jusqu'à présent exonérés du paiement de la cotisation sociale, à hauteur de 0,75 % de l'intégralité du salaire, acquittée par les salariés relevant du régime de droit commun.

b) Retraite

Longtemps caractérisé par la seule existence d'un régime spécial plus favorable que le droit commun, le régime de retraite des industries électriques et gazières comprend, depuis l'accord de branche du 21 février 2008, un régime spécial et un régime complémentaire, complétés, par accord d'entreprise, d'une part par un PERCO et, à EDF SA, par un régime supplémentaire.

Le régime spécial de retraite des salariés d'EDF SA est désormais encore plus favorable aux salariés, par comparaison avec le régime général et les autres régimes spéciaux. Ainsi, les modalités de calcul de la pension sont plus généreuses (pension calculée sur la base de la rémunération des six derniers mois notamment).

La création d'une couverture supplémentaire retraite de branche en février 2008, d'une couverture supplémentaire d'entreprise à EDF et d'un PERCO améliore encore le niveau des pensions versées ; la création de ces deux dispositifs constitue une première étape vers la prise en compte des primes dans l'assiette de cotisation retraite.

Par ailleurs, les salariés d'EDF SA bénéficient de plusieurs dispositifs d'accompagnement de départ à la retraite, dans des conditions plus favorables que dans la plupart des autres branches de l'économie : indemnités de départ, congés épargne retraite, indemnité de congés exceptionnels. En partie à la demande des pouvoirs publics, la négociation qui a suivi la mise en œuvre de la réforme des retraites a accru le nombre des avantages offerts à ce titre aux salariés du groupe.

Depuis 2005, le taux de cotisation des salariés de la branche des industries électriques et gazières (12,13 %) est plus élevé que pour les

salariés relevant du régime de droit commun (11 %) mais cette différence de taux compense le fait que l'assiette de cotisation salariale du régime de droit commun est plus étroite puisque les salariés ne cotisent pas sur l'intégralité de leurs primes. Le relèvement des taux de cotisations salariales en 2005 dans le cadre de l'adossement sur le régime de droit commun a été intégralement compensé par l'employeur par la création d'une prime de compensation retraite (PCCR), intégrée en 2008 au salaire de base.

Le coût pour le groupe EDF de l'ensemble des mesures d'accompagnement de la réforme des retraites a été estimé par EDF SA en 2009 à 250 M€.

c) Famille

Les avantages familiaux ouverts aux salariés des industries électriques et gazières, et donc d'EDF SA, recouvrent à la fois un grand nombre de motifs d'absence et d'avantages financiers, exorbitants du droit commun.

Ainsi, les congés pour évènements familiaux sont plus nombreux et durent plus longtemps que ceux prescrits par le code du travail ou en vigueur dans la plupart des autres branches de l'économie. En outre, les délais de déplacement découlant éventuellement de ces circonstances s'ajoutent à ces congés.

En 2011, à EDF SA, les congés rémunérés pour divers motifs familiaux (maternité, paternité, autres absences) ont représenté 180 128 heures, soit 5 146,5 semaines de 35 heures.

Ces congés sont en outre cumulables avec des rémunérations complémentaires spécifiques qui bénéficient à environ la moitié des salariés du groupe EDF et constituent un complément non négligeable au salaire. La plupart des autres branches de l'économie n'offrent pas de primes pour évènements familiaux ou, lorsque tel est le cas, celles-ci ne sont pas cumulées avec des jours de congés accordés pour les mêmes raisons.

Les compléments de rémunération familiaux prévus par le statut sont les suivants :

– un sursalaire familial mensuel pour chacun des enfants à charge au sens des prestations familiales (article 26 du statut des industries électriques et gazières, complété par circulaires) ;

– une indemnité de mariage égale à deux mois de rémunération fixe[266] et, le cas échéant, une indemnité de remariage, égale à un mois de rémunération fixe, dans l'hypothèse où l'agent aurait déjà bénéficié d'une prime de mariage ;

– une prime de naissance égale à un mois de rémunération fixe[267] pour le premier enfant, un mois et demi pour les deuxième et troisième enfants, deux mois de salaires pour le quatrième enfant et les suivants ; ces primes sont complétées par une prime de layette versée par la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG) égale à 281,48 € ;

– une indemnité compensatrice de frais d'études (IFCE) qui apporte une aide (90 € par mois[268] après revalorisation par accord de branche le 7 mars 2011) aux agents titulaires dont les enfants poursuivent leurs études après 20 ans, âge ou les prestations familiales légales cessent d'être allouées, et jusqu'à 27 ans maximum en fonction du niveau des études.

Le coût total de ces primes est estimé en 2011, charges sociales non comprises, à 61 M€ pour EDF SA, soit un montant moyen annuel proche de 1 000 € par agent. S'y ajoutent les compléments familiaux extra-statutaires comme les prestations familiales extra-légales (PFEL) versées par les institutions sociales[269].

L'entreprise a indiqué à la Cour qu'elle menait une réflexion préparatoire à l'évolution de sa politique familiale, à laquelle elle associe les organisations syndicales. Cette réflexion devrait tenir compte de l'évolution des nouveaux modes d'organisation de la famille (famille mono-parentale, par exemple).

---

[266] La base de calcul minimale est celle du salaire correspondant au coefficient hiérarchique 325, avec une indemnité de mariage égale à deux mois de salaire bruts hors prime, soit au moins 4 800 € bruts. En aucun cas la prime de mariage ne peut dépasser 19 303 € bruts. (Le texte de cette note a fait l'objet d'une correction, le 12 février 2013, dans la présente version mise en ligne du rapport. De ce fait, il diffère du texte figurant dans l'édition imprimée du rapport diffusée par la Documentation française.).

[267] Rémunération principale y compris gratification de fin d'année et majoration résidentielle.

[268] Complétée d'une aide forfaitaire unique de 1 000 € pour chaque bénéficiaire ayant à charge un enfant bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux

[269] L'attribution de ces prestations est fonction du montant des ressources du foyer figurant sur le dernier avis d'imposition et du nombre d'enfants au foyer. Elle est également dépendante des règles administratives appliquées par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et relève des prestations d'action sociale versées par les institutions sociales des industries électriques et gazières, comme cela est parfois pratiqué par les comités d'entreprises dans d'autres branches.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plus que chacun des éléments pris individuellement, souvent par eux-mêmes avantageux, c'est l'addition de ceux-ci qui caractérise EDF, le rythme des augmentations largement indifférent aux performances de l'entreprise, comme les dérogations à l'égalité devant l'impôt. Il n'est pas sûr qu'une entreprise soumise à une concurrence plus vive aurait la même politique de rémunération, par ailleurs, éloignée de celle d'autres secteurs publics.

La gestion des ressources humaines d'EDF SA est contrainte par le statut des industries électriques et gazières qui l'enserre dans une grille rigide et renvoie à l'accord de branche pour l'application d'un grand nombre de dispositions.

C'est la raison pour laquelle la Cour recommande que le champ de l'accord d'entreprise soit élargi, face à une concurrence qui s'accroît et à une différenciation de plus en plus grande des entreprises de la branche, qui ne facilite pas le consensus entre elles.

En ce qui concerne plus particulièrement les dirigeants, la recherche d'une structure de rémunération modernisée et davantage individualisée n'est pas critiquable. En revanche, l'amoindrissement de l'information de l'actionnaire est regrettable. De même, la fixation d'objectifs de part variable, atteints pour l'essentiel par la grande majorité des intéressés, dénature la notion de bonus lié à la performance et se rapproche d'un complément de rémunération fixe déguisé.

Aussi, la Cour émet à l'attention de l'entreprise et des pouvoirs publics les recommandations suivantes :

1. *poursuivre la différenciation des rémunérations en rémunérant la performance plutôt que la position statutaire ;*
2. *fixer des objectifs de part variable suffisamment ambitieux pour justifier la notion même de part variable ;*
3. *rétablir l'enquête annuelle sur les rémunérations des dirigeants des entreprises publiques en y incluant le groupe EDF ;*
4. *étudier l'impact sur la hiérarchie des rémunérations des dirigeants de la mesure de plafonnement qui vient d'être récemment introduite ;*

5. *mettre fin aux dispositions dérogatoires au droit commun en matière fiscale et sociale qui sont actuellement attachées au tarif agent ; instaurer un plafonnement de la consommation d'énergie assujettie à ce tarif et l'indexer sur le prix réel de l'électricité ;*
6. *redéfinir la politique du logement afin que le bénéfice d'un logement et/ou de l'avantage logement soit accordé aux agents qui en ont besoin en raison des contraintes de leurs fonctions ;*
7. *réexaminer la politique familiale au regard de son coût et des évolutions de la structure familiale.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	394
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	395
Président-directeur général d'EDF	396

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons globalement l'analyse de la Cour sur les rémunérations au sein d'EDF SA.

S'agissant de la rémunération des dirigeants, nous tenons à rappeler que le gouvernement, par décret du 26 juillet 2012 (modifiant le décret du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques), a institué un dispositif de limitation de la rémunération des dirigeants mandataires sociaux des entreprises publiques, avec un plafond à 450 000 € annuel brut. Pour l'actuel président-directeur général d'EDF, ce plafond a donné lieu à une baisse de 72 % de sa rémunération par rapport à son niveau antérieur maximal. Comme la Cour le recommande, l'impact de cette mesure sur la hiérarchie de la rémunération des dirigeants sera étudié.

Pour rendre plus cohérent le dispositif de contrôle des rémunérations des dirigeants du groupe EDF, le ministre de l'économie et des finances a, par arrêté du 15 octobre 2012, soumis les sociétés EDF Energies Nouvelles, EDF Développement Environnement et EDF International (principales filiales du groupe qui échappaient à ce dispositif) aux dispositions de l'article 3 du décret du 9 août 1953 relatif au contrôle des rémunérations. Nous veillerons également à ce que le comité des rémunérations d'EDF dispose d'une présentation annuelle de la politique de rémunération des dirigeants du groupe.

S'agissant de la rémunération et des avantages des salariés d'EDF, nous partageons les recommandations de la Cour en faveur de la maîtrise de la masse salariale et de l'adaptation des politiques sous-jacentes à la performance du groupe et à son environnement concurrentiel.

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

La Cour souligne d'une manière générale l'importance de moderniser le système de rémunération et les avantages liés à l'emploi, afin de les adapter aux évolutions du secteur de l'énergie, et de tenir compte du retour d'expérience qui a pu en être fait. Il convient de rappeler que, depuis l'intervention de la loi (2000-108) du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui a ouvert le champ de la négociation de branche dans les industries électriques et gazières (IEG), en sus de la négociation d'entreprise, le sujet des rémunérations sous ses différents aspects ainsi que l'évolution des avantages en nature - dont l'avantage communément appelé « tarif agent » - relèvent de la négociation collective entre les partenaires sociaux.

De ce fait, dans les domaines qui relèvent de la négociation collective, toute modification du décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national des personnels des industries électriques et gazières est conditionnée par une négociation préalable entre les partenaires sociaux représentatifs de la branche.

En ce qui concerne les avantages en nature des salariés des entreprises électriques et gazières communément appelés « tarif agent » il convient, tout d'abord, de souligner qu'ils sont partie intégrante du statut des agents qui est lui-même la résultante de l'histoire. Je note ainsi avec satisfaction que la Cour n'entend pas les remettre en cause dans leur principe. Il convient, ensuite, de souligner qu'ils sont soumis à un prélèvement fiscal (impôt sur le revenu et TVA) ainsi qu'à l'ensemble des prélèvements sociaux. La valorisation de l'avantage en nature est fixée par un barème actualisé annuellement, au 1er janvier, après validation par les services compétents du ministère de l'économie et des finances et du ministère des affaires sociales. L'ensemble de ce dispositif est ainsi, s'agissant des agents d'EDF prévu par un accord d'entreprise. Les modalités concrètes d'évaluation fiscale et sociale des avantages en nature, dont le « tarif agent » incombe donc aux administrations de ces ministères qui me paraissent les plus à même de répondre aux observations soulevées par la Cour.

Les autres points traités par la Cour dans son rapport, et les conclusions et recommandations qui en résultent, sont, à titre principal, du ressort de l'entreprise ou de l'Agence des participations de l'État (APE) et ne me semblent pas appeler d'observations de la part de mon département ministériel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

1 - LES REMUNERATIONS ET AVANTAGES SOCIAUX DES SALARIÉS

La Cour des comptes a procédé à l'analyse des rémunérations à EDF SA pour la période 2005-2011 en examinant EDF exclusivement au regard de sa qualité d'entreprise publique dotée d'un statut du personnel. EDF ne peut pas se réduire à cette seule dimension d'entreprise publique ni être assimilée aux entreprises du secteur privé. Elle possède des spécificités qui tiennent à son histoire et au secteur dans lequel elle évolue : l'énergie.

Le statut national du personnel n'est pas celui de la seule entreprise EDF mais il couvre aussi les autres entreprises de la branche professionnelle des Industries Electriques et Gazières (IEG). EDF est l'une des 150 entreprises qui constituent cette branche professionnelle, regroupant des entreprises de taille très différente : de la TPE aux grands groupes industriels soumis à la concurrence, appartenant pour certaines au secteur public, pour d'autres au secteur privé.

Un cadre réglementaire contraint

Comme le souligne à juste titre la Cour des comptes, un grand nombre des règles relatives à la rémunération relève du statut national du personnel des Industries Electriques et Gazières, texte réglementaire dont l'existence est prévue par la loi et dont l'adaptation ne relève donc pas du pouvoir des dirigeants d'EDF. Seuls en effet, les Pouvoirs Publics ont la possibilité de faire évoluer ce statut par décret.

Ces éléments de rémunération de nature statutaire ne relèvent en rien de la seule autonomie d'EDF et expliquent pourtant en grande partie, comme le fait observer la Cour, les évolutions salariales analysées :

• Ainsi en est-il par exemple du Salaire National de Base, de la grille salariale, du 13ème mois, des modalités de décompte et des taux de majoration des heures supplémentaires, de la progression à l'ancienneté et des autres mécanismes d'évolution salariale.

• Il en va de même des avantages familiaux (congés et compléments de rémunération) qui sont également prévus par le statut. Ils constituent le socle d'une politique familiale relevée par la Cour comme exorbitante du droit commun et devant être modernisée pour mieux tenir compte des évolutions sociétales.

• C'est également le cas de l'avantage en nature énergie. EDF considère qu'il est parfaitement légitime que ses salariés puissent bénéficier d'une réduction sur les tarifs d'électricité et de gaz naturel appliqués à la clientèle résidentielle. L'existence d'avantages en nature consentis aux

salariés sur les biens et services produits par les entreprises est courant (transports, automobiles,....).

Pour autant, EDF partage avec la Cour le constat d'un dispositif devenu inadapté en raison de l'intangibilité de fait des textes en vigueur depuis les années 1950. Cette analyse, partagée par les employeurs de la branche des IEG, avait conduit en 2010 à proposer aux pouvoirs publics une modernisation de l'avantage en nature énergie subordonnée à la prise d'un décret modifiant le statut national du personnel des IEG. Ce projet de réforme est resté sans suite, mettant en évidence la difficulté à faire évoluer le système sans le soutien de l'ensemble des acteurs.

Sur l'ensemble de ces dispositions, EDF souscrit à la recommandation de la Cour d'élargir le champ de la négociation collective d'entreprise pour donner à EDF davantage de marges de manœuvre dans le cadre de son dialogue social. EDF souhaiterait disposer de toute la latitude de négociation au niveau de l'entreprise que permet la NAO (Négociation Annuelle Obligatoire) en vigueur dans les entreprises industrielles comparables.

Un nécessaire accompagnement des transformations

Le présent contrôle de la Cour des Comptes couvre la période 2005-2011, période pendant laquelle EDF a dû conduire les plus fortes transformations depuis sa création en 1946 (passage d'un EPIC à une SA, ouverture intégrale à la concurrence, création du secteur régulé, séparation des activités commerciales, filialisation des activités régulées) pour répondre aux normes communautaires. Si de telles transformations ont pu être menées, c'est aussi grâce à l'engagement des salariés d'EDF. Il a fallu dans la même période accompagner la profonde réforme législative du régime spécial de retraite.

La Cour des comptes a examiné l'ensemble des avantages sociaux des salariés. EDF souhaite souligner que la plupart de ces avantages ne sont pas si éloignés de ce qui se pratique ailleurs dans d'autres entreprises. Ainsi la politique sociale d'EDF doit désormais être comparée à celles des grands groupes français plus qu'au secteur public.

• Contrairement à l'impression générale qui domine à la lecture du rapport, depuis la réforme de 2008, le régime spécial de retraite des IEG a été engagé vers une convergence progressive avec les règles de la fonction publique et du régime général (augmentation de la durée de cotisations, mise en place de la décote....). Il est équilibré et non subventionné par les autres régimes.

• Comme pour les entreprises du secteur privé, des compléments de retraite ont été créés. Ils sont cofinancés par les salariés et l'employeur et compensent partiellement l'impact de cette réforme sur le montant des retraites.

• De la même façon, des améliorations ont été apportées à la couverture des risques jusqu'alors mal prise en charge par le régime spécial (invalidité, décès et dans une moindre mesure, frais de santé en optique et dentaire) pour la rendre comparable à celle en vigueur dans les autres grands groupes industriels.

• S'agissant des différents dispositifs d'épargne salariale, la pratique d'EDF reste également analogue à celle des grands groupes : si l'intéressement et l'abondement versés peuvent apparaitre plus importants que ceux des autres branches de l'économie, ceci s'explique par l'absence d'éligibilité d'EDF à la participation.

• De même, l'octroi d'avantages en vue de l'acquisition d'actions de la société par les salariés à l'occasion de l'ouverture de son capital, résulte des dispositions légales déjà mises en œuvre par d'autres entreprises du secteur public dans la même situation.

Concernant la politique salariale d'EDF jugée généreuse par la Cour, elle résulte également de l'accompagnement des différentes transformations de l'entreprise. EDF a désormais pour objectif de revenir au niveau des budgets d'évolution salariale globaux antérieurs à la période sous revue, tout en assumant une politique salariale ambitieuse par ailleurs commune avec d'autres grands groupes de l'énergie (gaz, pétrole ...), en lien avec nos enjeux d'attractivité des talents et de fidélisation des compétences.

EDF entend donc se situer au niveau des standards des groupes comparables. En même temps, dans le cadre de sa politique globale de maitrise des charges financières, l'entreprise agit pour contenir l'évolution de ses charges de personnel. Les mesures salariales pour 2012 et 2013 qui suivent la période de réserve, illustrent clairement ce mouvement de diminution, notamment des mesures individuelles sur lesquelles EDF a davantage de marges de manœuvre que sur les mesures collectives fixées par la branche professionnelle.

S'agissant de la rémunération de la performance, EDF entend continuer sa politique de différenciation que la Cour des comptes apprécie positivement.

Des enjeux industriels primordiaux dans un contexte de concurrence

EDF regrette que les constats de la Cour des comptes soient totalement déconnectés de l'analyse des enjeux stratégiques du Groupe EDF (160 000 salariés dont 100 000 en France ; 65,307 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 11 milliards d'euros d'investissements en 2011) et des axes de sa politique de ressources humaines (6200 recrutements en France en 2012, 2000 emplois nets créés, 8 % de la masse salariale consacrée à la formation, 5 000 alternants).

EDF se situe dans un environnement concurrentiel. Confrontée à de forts enjeux industriels, elle doit notamment réussir le défi crucial du

renouvellement de ses compétences. Elle a besoin pour cela de politiques RH et de rémunération attractives et ambitieuses afin d'attirer les talents, les fidéliser et recruter les compétences rares. Les salaires d'embauche, la progression rapide en début de carrière, les perspectives d'évolution relevés par la Cour doivent donc s'analyser au regard de ces enjeux.

C'est aussi au regard de ces enjeux industriels comme la disponibilité des installations industrielles, la continuité de services, qu'il convient d'analyser la manière dont sont rémunérées les contraintes spécifiques à l'exercice de certains emplois (cycles en 3X8, astreinte dans les activités de production et de maintenance....).

Pour toutes ces raisons, certains dispositifs devront être maintenus ou développés pour faire face à la spécificité des activités industrielles. Il en va ainsi du logement pour lequel une réflexion globale de modernisation pour mieux répondre aux enjeux actuels de l'entreprise est d'ores et déjà engagée.

II - LES REMUNERATIONS DES DIRIGEANTS

Le rapport de la Cour des comptes concerne une période au cours de laquelle le Groupe EDF a connu de profonds changements qui l'ont conduit à faire évoluer sensiblement la politique de rémunération de ses dirigeants:

L'ouverture des marchés de l'énergie :

• a créé un nouveau marché du travail pour les dirigeants « historiques » et a confronté la société à un phénomène nouveau de prédation de ses ressources par des concurrents ;

• a fait naître de nouveaux métiers, associés à de nouveaux enjeux, ainsi que le besoin de recruter, sur le marché externe, de nouvelles compétences rémunérées au niveau du marché externe (marketing, finances, ...).

Le constat est apparu, préjudiciable à l'entreprise, d'un décalage important entre les rémunérations d'EDF SA et celles du marché, accentué encore par le développement du Groupe à l'international qui faisait entrer dans le groupe des dirigeants de filiales aux niveaux de rémunération nettement supérieurs à ceux de dirigeants du groupe occupant le même type de responsabilité ou des responsabilités plus élevées.

C'est donc afin de préserver sa capacité à fidéliser ses ressources humaines et attirer de nouveaux talents, qu'EDF a opéré des rattrapages de rémunération progressifs, visibles sur la période auditée par la Cour.

Comme le souligne la Cour, l'entreprise a piloté par une politique de Ressources Humaines rigoureuse l'ensemble de ces évolutions et en a assuré la cohérence d'ensemble au niveau du Groupe.

Les rémunérations sont aujourd'hui stabilisées :

• Le salaire fixe, reflet du niveau de responsabilité du poste, est à la médiane du marché.

Si la part fixe a augmenté sur la période auditée, il est important de noter que cela s'est accompagné corrélativement de la suppression des rémunérations périphériques statutaires : primes exceptionnelles, logements de fonctions, jours de RTT, rémunérations variables données en jours de congés.

• Les taux de bonus, reflets de la performance individuelle et collective, se situent au niveau de la médiane du marché.

Ces bonus n'ont aucun caractère automatique mais sont composés d'une part collective, dont le versement est lié à l'atteinte d'objectifs de performance de la société et/ou de la Direction d'appartenance du dirigeant, et d'une part individuelle, dont le versement dépend de la performance de chaque dirigeant.

La part individuelle fait l'objet d'une contractualisation systématique en début d'année entre le salarié et sa hiérarchie.

La part collective est composée de critères qui sont le reflet de la performance économique mais aussi sociale et sociétale de l'entreprise (des critères sociaux ont été introduits ces deux dernières années). Ils sont définis en début d'année, sont mesurables et exigeants, contrairement à ce qu'affirme la Cour. Ils sont validés en Conseil d'administration, ainsi que les valeurs budgétaires à atteindre.

Au cours de la période sous revue, les critères ont été affinés pour tenir compte de l'activité de l'entreprise et des enjeux industriels ou de service public que la Cour ne décrit pas.

Le travail mené sur la structuration de la part variable et sur le choix des critères, allié à une forte volonté managériale, a également permis d'accentuer progressivement la différenciation entre dirigeants, c'est-à-dire la capacité de l'entreprise à récompenser les meilleurs.

Des progrès sensibles dans le sens des remarques de la Cour sont visibles pendant la période sous revue. Les résultats de l'année en 2012 montrent l'effort de différentiation : parmi les plus hauts dirigeants de l'entreprise, appartenant au premier cercle, 28 % avaient une part individuelle de bonus évaluée en-dessous de 80 %/100 %.

Il s'agit d'une transformation des pratiques de rémunération qui doit s'apprécier dans la durée.

En résumé, la structure de rémunération des dirigeants du Groupe EDF est aujourd'hui :

• lisible : composée exclusivement d'une part fixe et d'une part variable

• objective : la part fixe est le reflet du niveau de responsabilité, la part variable effectivement versée est le reflet d'une performance objectivement mesurée.

La mise à niveau de marché des parts fixe et variable permet un niveau d'attractivité de l'entreprise satisfaisant dans le contexte actuel.

Les orientations salariales au titre de 2012 en attestent: une évolution des rémunérations des dirigeants très modérée et une stabilisation des règles de bonus avec rappel de la différenciation.

Enfin il faut noter que la très grande majorité des sociétés du CAC 40 fidélise ses dirigeants :

o par une troisième composante de rémunération qui consiste en un bonus long terme : stock options, actions de performance ou versement monétaire différé ;

o par des plans de retraite additionnels prenant en compte dans leur assiette de calcul la part fixe et la part variable de la rémunération.

EDF n'offre pas de telles composantes de rémunération à ses dirigeants, et le régime spécial de retraite des industries électriques et gazières ne prend pas en compte la part variable de la rémunération dans son assiette.

Dans la période considérée, les comités des rémunérations ont été mise en place et stabilisés. Les processus de travail ont été institués entre les différents acteurs (État, Comités du Conseil d'administration, Direction de l'entreprise) qui garantissent l'information et l'implication de l'État actionnaire dans la rémunération des mandataires sociaux.

En 2012, la politique et les composantes de rémunérations de l'ensemble des dirigeants d'EDF ont été présentées et débattues au Comité des Rémunérations du Conseil. Par ailleurs, le niveau de détail et de transparence donné aux administrateurs d'EDF sur les débats et les résultats du Comité des Rémunérations se situent parmi les très bonnes pratiques des entreprises industrielles.

S'agissant de la rémunération du président directeur général d'EDF SA sur la période auditée (2005-2010), elle se compose d'une part fixe et d'une part variable, elle ne comprend ni composante long terme ni plan de retraite additionnel.

En application du décret n° 53-707 du 9 août 1953, elle est fixée par les ministres en charge de l'énergie et du budget sur proposition du Comité des Rémunérations du Conseil d'administration.

Elle a effectivement progressé d'un facteur 2,35 sur la période auditée.

Cette progression est directement liée à l'écart important qui la séparait de celles dont bénéficiaient les PDG de sociétés comparables, comme a pu le constater le Comité des Rémunérations du Conseil d'administration d'EDF SA tout au long de la période auditée, la base de comparaison étant constituée de l'ensemble du secteur industriel (grands groupes industriels internationaux français cotés), et non des seules sociétés dans lesquelles l'État est actionnaire.

Ainsi, on peut citer le constat établi devant le Comité des Rémunérations du Conseil d'administration par l'expert externe en rémunération en 2008 :

• la part fixe de la rémunération du PDG d'EDF se situe 16 % en-dessous du quartile le plus bas du marché des sociétés comparables ;

• le taux de bonus maximum (60 %) est inférieur au niveau cible du marché (80 % au quartile le plus bas, 100 % à la médiane) ;

• l'absence de composante de rémunération long terme est atypique puisque celle-ci représente 45 % du package global des PDG du panel.

En 2012, la rémunération du PDG avait atteint la médiane du marché pour ses composantes fixe et variable annuelle mais demeurait toujours en retrait du fait de l'absence de composante long terme.

Il est à souligner que le décret 2012-915 du 26 juillet 2012 a introduit un plafonnement global de la rémunération du Président Directeur Général d'EDF à 450 000 €.

2

Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers

PRESENTATION

La SNCF a engagé, au cours de la dernière décennie, une politique active de communication du « groupe » qui couvre le périmètre de l'établissement public industriel et commercial (l'EPIC SNCF) et de ses filiales.

Au terme d'une lente élaboration, la SNCF a opté, en juillet 2010, pour la stratégie de marque unique « SNCF » applicable à l'ensemble du groupe.

Le coût global de l'activité est difficile à chiffrer, surtout avant 2007, en raison de l'évolution des méthodes de comptabilisation et de changements de périmètre. Entre 2007 et 2011, l'établissement public seul a dépensé en moyenne 153 M€ par an, auxquels il convient d'ajouter 55 M€ de masse salariale, soit une moyenne de près de 210 M€ par an pour l'établissement public qui a investi 1,6 Md€ en 2010.

Le pilotage et le suivi des dépenses souffrent de la faiblesse de la programmation budgétaire, de lacunes dans le suivi comptable, de l'insuffisance d'anticipation des opérations et de l'inexistence de bilans annuels. Il s'ensuit de nombreux et importants dépassements du budget.

En dépit d'annonces récentes, la réduction de ces dépenses ne s'est pas produite et les montants unitaires constatés dans certaines manifestations des trois dernières années excèdent très largement les niveaux recommandés par l'audit externe effectué en 2009.

La Cour a contrôlé la régularité, l'efficience et l'efficacité des dépenses de communication externe et interne de l'établissement public entre 2000 et 2011. Le recours excessif aux marchés négociés, sans mise en concurrence, constitue le point le plus préoccupant. Cette pratique concerne 71 % des 41 marchés les plus importants contrôlés par la Cour.

Les trois principaux motifs d'exception au principe de mise en concurrence de l'achat public invoqués par l'établissement public sont rarement justifiés. Le constat vaut également pour les actions de la « présidence » de la SNCF.

I - L'activité de communication de la SNCF

A - Nature et contours

Au cours de la période de contrôle, la SNCF s'est restructurée par branches d'activités et forme un groupe qui a réalisé, en 2010, un chiffre d'affaires de 30,5 Md€, dont 18,5 Md€ pour l'établissement public. Son évolution s'inscrit dans la perspective de l'ouverture à la concurrence de l'activité ferroviaire européenne.

L'adaptation de l'entreprise a engendré des tensions avec le corps social qui, amplifiées par des incidents à répétition sur un réseau ferroviaire vieillissant et par la recrudescence d'actes de malveillance (vols de câbles notamment), ont affecté la qualité de service.

Tels sont les défis qui, selon l'établissement, ont justifié « spécifiquement » une forte activité de communication interne et externe destinée à soutenir son activité commerciale et à faciliter ses évolutions stratégiques.

L'examen des dépenses de communication interne et externe effectué par la Cour a porté sur les trois catégories de la classification définie par l'entreprise en 2011 : la communication commerciale - dont la communication de crise externe - hors la stricte information des voyageurs ; la communication institutionnelle, le lobbying et les relations avec les médias ; la communication interne au service de la politique des ressources humaines. La SNCF ne tient néanmoins aucune répartition des dépenses selon cette classification.

Les activités de communication de la SNCF

La classification définie en 2011 par la direction de la communication distingue trois catégories d'activités de communication :

- la communication « corporate » (ou de groupe) incluant les relations institutionnelles, le « lobbying » et les communications spécialisées comme la communication financière ;

- la communication commerciale (publicité) et opérationnelle (incluant la communication de crise) ;

- la communication concernant la politique des ressources humaines, ou « communication RH ».

Aucune répartition des dépenses selon cette nouvelle classification n'a pu être fournie par la SNCF.

Les activités suivantes, bien que relevant de la communication au sens large, ont été exclues du périmètre du contrôle de la Cour : les systèmes d'information et de communication, la communication de crise « opérationnelle » qui relève en grande partie des centres opérationnels régionaux (la communication de crise externe, à l'attention des médias et des institutions, est par contre incluse dans le périmètre du contrôle de la Cour), l'information donnée aux voyageurs, la communication interne ascendante et latérale pour laquelle il n'est pas possible d'identifier des financements précis.

Le baromètre « image » de l'entreprise montre une perception de la SNCF très volatile en fonction des éléments conjoncturels : grèves, accidents météorologiques, incidents affectant le réseau. Après une certaine amélioration en 2006, cette image s'est à nouveau dégradée. En dépit des efforts engagés et d'un réel redressement au cours du premier semestre 2012, la SNCF continue à souffrir d'un déficit d'image par rapport aux autres grandes entreprises françaises.

B - La stratégie de « marque unique »

1 - La lente formulation d'une stratégie

Trois directeurs de la communication se sont succédé au cours de la période contrôlée par la Cour. Le recrutement sur ce poste, par la SNCF, de son principal conseil en communication, en septembre 2002, a donné une nouvelle dimension à cette fonction et abouti à la nomination de son successeur comme membre du comité exécutif en mars 2010.

La démarche stratégique n'est engagée qu'en 2003, mais sa formulation demeure, dans un premier temps, très lacunaire. Il n'existe donc aucune vraie politique articulée avant l'annonce par le président de la SNCF du choix de la « marque unique SNCF », le 2 décembre 2010.

Cette stratégie se décline en cinq axes de communication structurants : positionner la SNCF comme l'intégrateur de toutes les mobilités à partir du mode train et comme pivot du système ferroviaire français ; redonner de la puissance à la marque SNCF ; donner « envie

d'avenir » en interne ; développer la stratégie d'influence avec les leaders d'opinion ; fiabiliser et valoriser la prise en charge des clients.

Le plan de communication 2011-2013 qui s'en est suivi a été validé par le comité exécutif ; il fournit, dès lors, le cadre des opérations du groupe.

S'agissant d'une stratégie au service de la politique générale de la SNCF, il aurait été souhaitable que la direction de l'entreprise en saisisse son conseil d'administration pour l'informer de ses réflexions, lui présenter un plan stratégique formalisé, voire le proposer à sa délibération.

2 - L'absence de mesures de l'efficacité

Les actions de communication sont suivies au moyen de pré-tests, de post-tests ou de tests adaptés selon les produits et les médias utilisés. Leur rentabilité reste cependant difficile à évaluer. La mission de contrôle économique et financier des transports[270] note, le 17 décembre 2008, que « si les retombées des campagnes de communication peuvent être appréciées avec objectivité, la rentabilité des investissements de communication demeure très difficile à évaluer ».

Il n'existe aucun outil d'évaluation de l'efficacité des actions de communication « corporate ». Une grande partie des campagnes et événements organisés par la direction de la communication ne fait l'objet d'aucune définition d'objectifs susceptibles d'évaluation. Le seul retour d'expérience fourni par la SNCF concerne, sous une forme peu quantifiée, le bilan d'une opération de rencontres du président et du comité exécutif avec le personnel en 2010. Les enquêtes de satisfaction concernent plus la qualité de la prestation que l'efficacité de l'opération réalisée.

Les retours d'expérience « clients » issus des réclamations des voyageurs sont limités à la branche « SNCF Voyages » et ne font l'objet d'aucun suivi par la direction de la communication.

[270] En tant qu'établissement industriel et commercial, la SNCF est soumise au contrôle économique et financier du ministère de l'économie et des finances (décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier).

C - Les acteurs

1 - La direction de la communication

La direction de la communication (DIRCOM) du siège est responsable de la communication interne et externe ; elle prend notamment en charge la communication du président et celle de la direction de l'entreprise (le comité exécutif).

Son directeur est nommé et évalué par le président du groupe sur la base d'une feuille de route signée par ce dernier depuis 2010.

Depuis l'avenant de 2005 au contrat de conseil en stratégie de communication signé avec la société TBWA en 1995, l'activité « présidence » est identifiée et gérée par la DIRCOM à la ligne « actions de communication de la direction générale » de son budget. Ces actions atteignent un montant annuel de 3 à 4,3 M€ après enregistrement de dépassements importants : + 58,7 % en 2009, + 15,6 % en 2010 et + 16,2 % en 2011. Elles concernent essentiellement les contrats de « coaching » (accompagnement individuel) et de conseil dont le président choisit seul les prestataires.

Dès son arrivée en 2002, l'ancien responsable de TBWA, devenu directeur de la communication, avait engagé une première évolution de sa direction vers une communication de groupe. Son successeur et ancien adjoint, nommé le 18 mars 2010, lance une véritable réorganisation de ses services afin d'assurer le pilotage et la cohérence des actions menées dans l'ensemble du groupe SNCF.

La création du pôle « animation et coordination des réseaux » répond au constat fait, en 2009, de l'absence de filière communication et de l'hétérogénéité des profils[271]. Des cycles de formation très complets sont proposés pour professionnaliser le réseau de communicants dans le cadre d'une politique de ressources humaines. La SNCF estime à 1,8 M€ le budget formation dédié à la communication entre 2011 et 2014.

2 - Le réseau des communicants

Selon la SNCF, la fonction communication comptait 565 agents en 2009, soit environ 500 ETP[272] pour l'établissement public, dont 38 % étaient affectés à la communication externe et 62 % à la communication interne. La direction de la communication employait 77 personnes en

[271] S'ils occupent en majorité des postes de cadres, 40 % des communicants ont, au plus, un diplôme de niveau baccalauréat.
[272] Equivalents temps plein.

2009 (81 en 2011), soit 15 % des ETP. Ces proportions sont à prendre avec précaution : en septembre 2010, le cahier des charges de l'appel d'offres du marché « dispositif de formation des communicants » estimait à 50 %, les ETP chargés de la communication externe.

Depuis la réorganisation engagée par la SNCF en 2008, les directions régionales ne conservent que des équipes limitées rattachées à la DIRCOM pour leur communication externe. Cette direction coordonne ces acteurs dans des comités de pilotage thématiques, mais les filiales comme Géodis pour le fret, Kéolis pour le transport routier ou « voyages SNCF.com » conservent leur indépendance.

3 - Les acheteurs

Les marchés supérieurs à 80 M€ sont approuvés par le conseil d'administration ; ceux de plus de 15 M€ sont soumis à l'avis du comité des marchés du conseil d'administration, présidé par un des représentants élus du personnel.

Les acheteurs de la direction des achats proposent les modalités d'achat à utiliser et suivent les opérations jusqu'à leur terme. Ils sont assistés par les experts de la direction juridique du groupe. Un acheteur est désigné pour chaque domaine d'achat de l'établissement public (« famille »). Il propose les modalités d'achat, suit leur mise en œuvre, pilote l'activité des autres acheteurs de sa famille et dresse un bilan annuel.

Les alertes de l'acheteur de la « famille communication »

Chaque année, l'acheteur de la « famille communication » réalise une synthèse stratégique sur les achats réalisés, l'avancement de la stratégie d'achat de la « famille communication » et l'état des paiements sur les contrats en cours.

En 2007, il constate un dépassement du périmètre du contrat TBWA et un défaut de prévision budgétaire ; il souligne le peu de fiabilité des charges externes comptabilisées et la difficulté de piloter les consommations régionales.

En 2008, il souligne la non-fiabilité des chiffres servant de base à ses analyses, la dimension politique de certaines « activités ».

En 2009, il note 27 M€ d'erreurs d'imputation dans les factures et, en 2010, il pointe 21 M€ de mauvaise imputation et des rattachements erronés de commandes à leur contrat qui faussent ses statistiques.

Les achats de communication sont soumis, depuis le début de l'année 2009, à l'examen du comité des engagements transverses pour les opérations d'un coût supérieur à 3 M€. Ce dispositif devait, sous l'égide de la direction de la stratégie et des finances, garantir une procédure d'approbation et de suivi des engagements associant les experts juridiques et financiers. En pratique, ces nouvelles règles d'achat ont été peu utilisées par la direction de la communication jusqu'en 2011.

II - Un pilotage et un suivi insuffisants des dépenses

A - La faiblesse du pilotage budgétaire

L'élaboration, l'exécution et le suivi du budget sont réalisés au moyen d'un simple tableur, solution souple et peu coûteuse, mais qui ne garantit ni l'intégrité des données ni leur pérennité. Cette situation induit des doubles saisies, entraine des pertes de fichiers et complique le suivi des séries de dépenses.

Le budget est présenté par pôle d'activité. Les grands projets ne font l'objet d'aucune projection pluriannuelle. Cette lacune favorise les dépassements budgétaires et interdit de tester la cohérence des moyens prévus avec le plan stratégique.

Faute de dispositif d'alerte, tout dépassement est constaté avec retard car aucun rapprochement n'est effectué, ni avec l'acheteur famille, ni avec le service comptable. Lorsqu'il signe de nouveaux marchés, le directeur de la communication ne dispose donc pas d'informations suffisantes sur ses engagements financiers.

Aucun bilan annuel d'exécution n'est établi ; le directeur est ainsi privé d'analyses *ex-post* des dépassements, des retours d'expérience et des améliorations souhaitables. Enfin, si la stratégie de communication couvre tout le groupe, il n'existe pas de consolidation budgétaire globale.

B - La difficile évaluation du coût de la communication

1 - L'estimation du coût de la direction de la communication

Le coût complet de la communication, difficile à établir pour la Cour compte tenu de la fiabilité relative des données, se compose des prestations que la SNCF achète à l'extérieur (achats et charges externes),

des coûts de fournitures internes (achats et charges internes : gestion de la paie, traitement de factures ou prestations informatiques) que lui facturent d'autres composantes du groupe et de la masse salariale.

Si les budgets initiaux de la direction de la communication (DIRCOM), qui passent de 45 à 35 M€ entre 2007 et 2011, traduisent la volonté de diminuer les charges externes, ils se révèlent systématiquement dépassés, de 17 % en moyenne, et même de 29 % en 2011. Les charges internes, quant à elles, sont multipliées par deux et passent de 4,1 M€ en 2008 à 8,4 M€ en 2011, progression largement inexpliquée.

La masse salariale, enfin, a enregistré des variations importantes liées à des changements de périmètre de la DIRCOM[273] et à une augmentation due à la professionnalisation des recrutements. L'effectif moyen de la direction de la communication a progressé de 65,4 ETP en 2008 à 81 ETP en 2011 pour une masse salariale de 8,3 M€, soit un coût moyen de 111 000 € par an, ce qui semble cohérent pour une direction formée à 90 % de cadres et de cadres supérieurs.

Le directeur de la DIRCOM ne dispose pas d'informations très fiables sur le coût moyen annuel, qu'il s'agisse de prévisions à court et moyen termes ou de bilan d'exécution annuel. La Cour a estimé ce coût à 62 M€ en 2011.

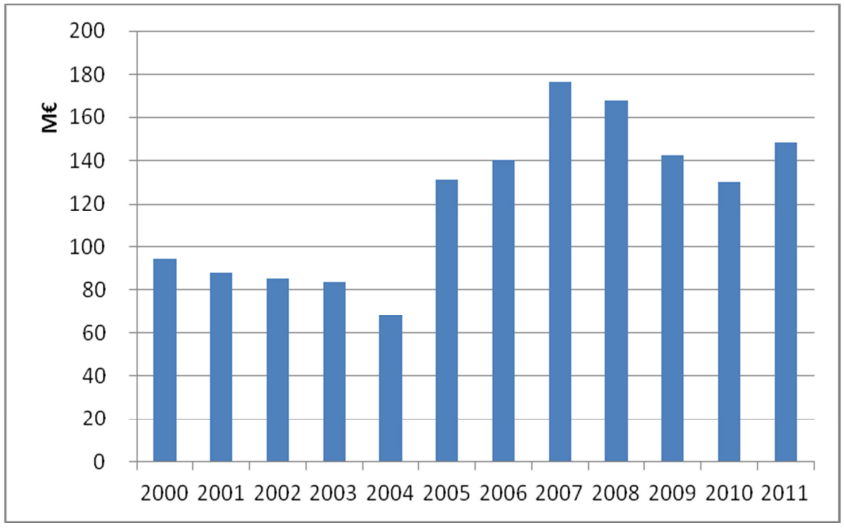
2 - L'évaluation du coût total de la communication de l'établissement public

Les données fournies par le service facturier de la SNCF sur les achats et charges externes sont issues d'un progiciel de gestion intégrée mis en place en 2007. Selon le service achat, elles sous-estiment la réalité des dépenses en raison de mauvaises imputations des services dépensiers.

Les données comptables utilisées par le service de contrôle de gestion des fonctions support et pilotage semblent donc les plus fiables ; elles permettent d'évaluer ces dépenses à 765,5 M€ depuis 2007, montant minoré de 36 M€ correspondant aux frais de réceptions et de relations publiques sortis du périmètre en 2009.

[273] En 2009 et 2010, les effectifs de la direction de l'écomobilité y étaient inclus.

Graphique : Achats de prestations externes de communication



Source : Cour des comptes d'après données comptables SNCF

Les charges externes diminuent de 94 M€ en 2000 à 68 M€ en 2004. En 2005, la hausse de 91 % est en partie causée par les achats d'espace (+ 13 M€) et les coûts de la documentation commerciale (+ 24,5 M€).

Des événements exceptionnels aboutissent au pic de 2007 : inauguration du TGV Est (6,5 M€), record de vitesse (2,3 M€), journée des "5 600" nouveaux embauchés (1,9 M€), coupe du monde de rugby (0,6 M€) et « 70 ans de la SNCF » (6,7 M€).

La baisse qui suit est essentiellement imputable à la sortie du périmètre de 36 M€ de dépenses.

Sur la période 2007-2011, ces achats s'élèvent à 153 M€ par an en moyenne.

Ces dépenses sont concentrées sur trois clients internes : les branches Voyages (28,3 % en 2010) et Proximité[274] (28,6 %), et la direction de la communication (32,6 %). Les trois principaux postes de dépenses sont les frais de conception et de réalisation des actions de communication (21,8 %), les achats d'espaces publicitaires (20,1 %) et le poste « enquêtes clients, marketing, publipostage » (20 %).

[274] Transports urbains franciliens, transports régionaux (TER) et intercités.

A ces dépenses s'ajoutent les coûts salariaux du réseau des communicants de l'établissement public. Selon la direction de la communication, 500 personnes environ apportent leur contribution à cette mission, soit un coût moyen annuel de 55 M€ sur les dernières années du contrôle.

Au total, la SNCF a dépensé, en moyenne, près de 210 M€ par an pour cette activité sur la période 2007-2011.

La SNCF considère cette dépense comme marginale, car limitée à 0,7 % de son chiffre d'affaires en 2010. Pour la mission de contrôle économique et financier du transport ferroviaire, ce ratio serait dans la norme des autres opérateurs nationaux en 2008 : 0,9 % pour la RATP et 0,6 % pour la Poste[275].

Pour sa part la Cour relève que cette dépense représente 13 % des investissements de l'établissement public qui s'élèvent à 1,6 Md€ en 2010.

Les dépenses de communication des filiales

La Cour n'a pas contrôlé les filiales de la SNCF. Si la direction de la communication n'a pas une connaissance exhaustive des dépenses de communication du groupe, la SNCF fournit, pour les filiales, des montants modestes en comparaison de ceux de l'établissement public.

Le budget de communication 2010 de Voyages SNCF.com (VSC) était de 4 M€, dont 75 % destinés à la communication sur cette marque. Ces chiffres n'en demeurent pas moins faibles, alors que la communication de VSC bénéficie à l'ensemble de la SNCF. Le budget 2010 de la branche GEODIS (branche « fret ») était de 6 M€ pour un chiffre d'affaires de 8,9 Md€ (à 88 % hors EPIC).

C - Une réduction annoncée des dépenses

La direction de la SNCF s'est engagée, en 2009, dans une politique de réduction de 2 % à 4 % par an de ses frais de structures. A ce titre, le directeur de la communication a confié, la même année à un cabinet extérieur, un audit destiné à dégager des économies pérennes de 7 à 10 M€ par an dès 2012 sur les dépenses de communication. Les études ont porté sur l'organisation et la simplification de la fonction, sur sa nouvelle organisation et sur l'optimisation des moyens mis en œuvre.

[275] L'homogénéité des périmètres de ces comparaisons est difficile à garantir.

Deux pistes d'économies fort simples étaient identifiées par l'audit : pour l'évènementiel, la « mise en concurrence systématique des prestataires » ; pour les séminaires internes, « l'alignement des coûts par participant et par jour sur les pratiques du marché ». Les gains attendus s'élevaient à 1,5 M€ dès 2010, 6,5 M€ en 2011 et 8,3 M€ en 2012.

La direction a informé la Cour que les premiers effets du plan ne devraient pas se faire sentir avant 2012 et le contrôle des marchés de communication a démontré l'absence d'amélioration sur les deux points précités. Ni les « Rendez-vous » clients de la présidence de janvier 2010 et janvier 2011, ni le séminaire annuel des cadres de la SNCF, organisé à Tanger en septembre 2011, ne portent, loin s'en faut, la marque de ces orientations.

A la fin de l'année 2011, aucune réduction des dépenses de communication n'a pu être constatée, alors que leur mise en œuvre semblait relever de simples bonnes pratiques.

III - Des pratiques d'achat peu respectueuses des règles en vigueur

A - Une obligation de mise en concurrence

La directive européenne 2004/17/CE, dite « secteurs spéciaux », transposée en droit national par l'ordonnance du 6 juin 2005 et son décret d'application du 20 octobre 2005, soumettent la SNCF aux grands principes de l'achat public en tant que « pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice ». Ce cadre juridique s'applique à l'ensemble des marchés de communication de la SNCF, entreprise chargée d'activités ferroviaires non ouvertes à la concurrence.

Les textes internes de la SNCF rappellent cette obligation de mise en concurrence. Ils précisent notamment que la passation d'un « marché négocié sans mise en concurrence » reste une procédure « exceptionnelle et [qui] doit obligatoirement répondre aux deux critères cumulatifs suivants : être limitée à l'un des 13 cas [prévus par la réglementation] et être motivée. Son utilisation abusive peut être constitutive d'un délit d'avantage injustifié ».

En 2009, la direction générale a, en outre, instauré une nouvelle procédure d'instruction pour les marchés des fonctions support supérieurs à 3 M€ : ceux-ci doivent être approuvés par un comité des engagements transverses, notamment compétent pour les opérations de communication.

Or, sur les 41 marchés de communication les plus importants contrôlés par la Cour, représentant un montant de 106,1 M€ depuis 2007, il est constaté que 29 d'entre eux ont été négociés sans mise en concurrence[276], soit 71 % de l'échantillon. Les trois principaux motifs invoqués par les services de la SNCF pour justifier ces exceptions à la règle de mise en concurrence sont l'urgence impérieuse, la spécificité technique (marché ne pouvant être confié qu'à une entreprise déterminée) et le secret des affaires. La référence fréquente à une « *demande du président* », souvent utilisée, n'est pas prévue par ces instructions.

B - Les marchés de conseil en stratégie et d'identité visuelle

La SNCF a signé le 31 mars 1995 un marché de conseil en stratégie de communication, après mise en concurrence, dont le titulaire deviendra la société TBWA au terme d'une fusion. Le marché, initialement conclu sans limitation de durée, a fait l'objet de deux avenants : celui du 23 juin 2005 modifiait, de ce point de vue, très maladroitement les termes du marché ; celui du 24 novembre 2010 modifiait sensiblement le contrat initial et limitait la durée du marché à trois ans à compter du 1er janvier 2010, avec une option de prolongation d'un an à la demande de la SNCF.

Selon la comptabilité de l'établissement, ce marché avait donné lieu à 65,7 M€ de paiements, dont seulement 9,9 M€ sur le contrat initial[277], 34,8 M€ pour les cinq années du premier avenant et 21 M€ prévus au titre du second pour 2010 et 2011.

Les deux avenants, avec application rétroactive, auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence car ils modifiaient substantiellement les termes du contrat. Les recommandations formulées en ce sens dès 2002 par la direction des achats et le service du contrôle général des marchés n'ont pas été suivies.

L'avenant de 2010, relatif à la période 2010-2012, présenté au comité des marchés, formation consultative du conseil d'administration, a fait l'objet de nombreuses réserves. Il prévoyait l'option d'une année supplémentaire de prestation en 2013. L'engagement, pris alors par la SNCF, de revenir devant ce comité sur « le choix de lever ou non

[276] L'entreprise emploie l'appellation de marchés de « gré à gré » dans ses documents internes.

[277] A défaut d'archives, La SNCF n'a pu retrouver ni le montant des paiements effectués avant 2000, ni celui des frais hors honoraires annuels de 2000 à 2004.

l'option », avant la fin de l'année 2011, n'a pas été tenu, au motif que la SNCF a finalement décidé de ne pas lever l'option.

Enfin, les termes de « l'avis d'intention de conclure un marché » publié le 22 mai 2012 apparaissent contraires au principe d'égalité de traitement des candidats dans la mesure où il préqualifie d'emblée le prestataire sortant.

La SNCF a fait par ailleurs appel à la société « *Carré Noir* » pour faire évoluer son identité visuelle (logo SNCF sur profil de TGV). Après une première mise en concurrence en 2000, le contrat est interrompu en 2002 en raison du climat social de l'entreprise peu propice à la mise en place d'une nouvelle identité visuelle. Il est ensuite renouvelé, selon la procédure négociée, en 2004 (2 M€) et en 2009 (2,3 M€ prévus pour 5 ans[278]) malgré les réticences du service des achats liées à l'absence de mise en concurrence.

La spécificité technique invoquée pour la procédure négociée n'est pas justifiée ; la mise en concurrence lancée en 2012 a d'ailleurs abouti à la désignation d'un nouveau prestataire.

C - Les marchés de prestations évènementielles[279]

1 - La succession des deux accords-cadres

Un accord-cadre « événementiel » permet à la SNCF de négocier à l'avance des tarifs d'intervention avec des sociétés pré-référencées. L'accord 2007-2009 a représenté 40,1 M€ de dépenses sur la période, dont 42,5 % directement au profit de la direction de la communication. La SNCF a organisé 200 événements en 2009, dont 80 avec des agences.

Deux sociétés ont obtenu plus de la moitié des commandes, respectivement 32,5 % et 23,6 % ; cinq agences n'ont jamais été consultées. Au titre de l'accord-cadre 2010-2012, la SNCF a passé plusieurs marchés sans mise en concurrence préalable, en dépit de la procédure interne en vigueur.

2 - Les 70 ans de la SNCF : l'exposition « l'Art entre en gare »

Pour ses 70 ans, la SNCF a organisé, du 21 décembre 2007 au 6 janvier 2008, l'exposition « l'Art entre en gare ». Le coût de la manifestation (6,7 M€) est bien supérieur au budget alloué initialement

[278] Ce contrat a été résilié en raison du doublement du coût du marché sur les deux premières années.
[279] Plusieurs prestataires ont contribué à ces opérations.

par le président (entre 3 et 4 M€), le prix n'ayant pas été un critère de sélection privilégié. Il est vrai qu'en raison de « risques climatiques », l'opération programmée sur l'Esplanade des Invalides a été déplacée au Grand Palais.

Le dossier du marché est incomplet et ne comprend aucun avis du contrôle interne, bien que son montant dépasse 3 M€. La tournée de l'exposition du 8 au 26 janvier dans 18 gares n'a pas été prise en compte dans le marché. La SNCF n'a pu chiffrer le coût des 25 % de réduction accordés sur les billets de train utilisés pour assister à l'exposition.

La validation de la direction des opérations financières pour le paiement d'une avance de 30 % ne figure pas dans le dossier. Un avenant rétroactif de 660 000 € a été passé trois semaines après l'exposition pour l'organisation d'une cérémonie des vœux sans mise en concurrence justifiée.

3 - La tournée 2010 du président et du comité exécutif

Cette tournée a fait l'objet d'un contrat le 13 octobre 2010 pour l'organisation d'une année de rencontres avec les agents sur les défis stratégiques de la SNCF. Les prestations incluent la conception, la réalisation de supports de communication et l'organisation des déplacements pour un coût de 1,2 M€.

Selon l'introduction de la brochure publiée à cette occasion, les conditions de la prestation ont été fixées par la présidence au début de l'été avec les prestataires et justifiées par sa demande urgente. Signé après le début effectif des prestations et le paiement de deux factures d'un total de 900 000 €, le contrat a fait l'objet d'un avenant à hauteur du tiers du marché initial qui en a modifié l'équilibre économique.

L'opération a entraîné des dépenses non budgétées qui ont été prises en charge par les entités territoriales de la SNCF. Aucun bilan du coût global de l'opération n'a été réalisé.

4 - Les « Rendez-vous clients » de 2010 et de 2011

A la demande de la présidence, début décembre 2009, un marché de 891 585,99 €, avenant compris, a été négocié sans mise en concurrence pour l'organisation d'une manifestation de type « vœux » en janvier 2010 au profit de 330 invités. Une soirée similaire s'est déroulée en janvier 2011 pour un coût total de 668 700 €.

Aucune justification recevable de l'urgence impérieuse n'a été apportée. Présentée comme une opération à destination des grands clients

et décideurs après des évènements sociaux et climatiques intervenus fin 2009 et fin 2010, son organisation n'a respecté aucune des règles élémentaires de la procédure d'achat : ni expression des besoins, ni cahier des charges ; information de l'acheteur après le début des prestations ; absence de facture pour le premier acompte de 2009 ; avenant de régularisation quatre mois après la manifestation.

Ces soirées d'un coût[280] de 2 020 € par invité en 2010 et de 1 400 € en 2011 n'ont fait l'objet d'aucun bilan d'impact. Cette manifestation n'a pas été reconduite en 2012.

5 - Les Trophées SNCF

La SNCF a lancé, à l'automne 2009, un concours d'idées à destination de ses employés avec une cérémonie de remise des prix les 27 et 28 janvier 2010 au CNIT à La Défense. L'organisation de cette opération, renouvelée en 2010, est un bon exemple d'achat qui, malgré des délais contraints, a respecté les procédures de mise en concurrence préalable.

La prestation s'est élevée à 736 000 € en 2009 et à 747 000 € en 2010. Le coût de la soirée s'établit à 1 048 € par personne. Des anomalies doivent être relevées : aucun document signé matérialisant l'accord entre les parties avant le lancement des prestations ; avance de 30 % à la commande sans l'accord des services financiers.

6 - Le séminaire des managers opérationnels à Tanger en 2011

Le séminaire annuel des managers de la SNCF a été organisé, en septembre 2011, à Tanger et a réuni pendant quatre jours environ 600 personnes pour un montant total de 2,7 M€. Le coût unitaire s'est élevé à 4 289 € par personne, soit 1 430 € par jour et par personne (hors achat de 650 tablettes numériques offertes aux participants), montant éloigné de la référence proposée par l'audit de 2009, soit 300 € par jour et par personne, hébergement compris.

Ce marché, comme celui du séminaire des managers de l'année précédente, a été négocié sans mise en concurrence préalable, en contradiction avec les termes de l'accord cadre événementiel 2010-2012 ; il a été justifié par une urgence impérieuse alors que l'événement avait été validé en avril 2011 par le comité exécutif.

Son impréparation a entrainé un dépassement de 82 % du montant initial sans justification suffisante : édification d'une tente pour un coût

[280] Hors production d'un film (226 000 € en 2010 et de l'ordre de 150 000 € en 2011).

de 367 000 €, un dîner à 314 € par personne et une visite privée du port facturée 60 300 €. Des frais annexes très importants ont été engagés (1,1 M€) pour une prestation d' « accompagnement et de scénarisation de contenu » sans qu'aucun bilan de l'opération n'ait été effectué.

D - Les marchés de conseil

Les prestations de « coaching » et de conseil à l'initiative de la présidence font l'objet d'un suivi particulier de la direction de la communication. Six marchés récurrents représentent entre 2 et 3 M€ par an (2,72 M€ en 2009). Ils sont en partie redondants et, selon la direction de la communication, ont surtout pour objet de s'attacher les services de grands noms de la communication. Ils sont complétés en cours d'année par de nouvelles demandes qui se sont élevées à 650 000 € en 2009.

1 - Les prestations d'accompagnement pour la SNCF

Depuis 2008, la société « GiacomettiPeron et Associés » fournit des prestations annuelles d'accompagnement en stratégie de communication au bénéfice du président et du comité exécutif. Reconduits chaque année jusqu'en 2012, ces marchés n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence ; la justification avancée est la collaboration directe avec la présidence.

En incluant une étude complémentaire de mai 2011 sur la restauration à bord des TGV (290 000 €), c'est un montant de près de 5 M€ qui, grâce au fractionnement, a été dépensé sans être soumis au contrôle interne des engagements transverses, procédure instaurée début 2009 pour les marchés de plus 3 M€. En 2009 et 2010, ces montants ont représenté environ 20 % du chiffre d'affaires de ce prestataire.

Les trois missions du programme sont : l'accompagnement de la communication de la présidence de l'entreprise, l'accompagnement à la mise en place de dispositifs de « communication engageante » et, en option, la synthèse des études de la SNCF.

En 2008, la direction des achats n'a été informée de la conclusion du contrat que trois mois seulement après le début de prestations « proposées au forfait » et payées mensuellement. La description contractuelle des prestations est très sommaire ; elle a été pourtant reconduite chaque année sans changement.

2 - La mission de réflexion sur la communication de la SNCF

Deux marchés annuels portant sur des missions de réflexion sur la communication de la SNCF ont été passés pour 2009 et 2010 avec la société « Publicis Consultants France », pour un montant de 600 000 € par marché.

Le recours au gré à gré (marché ne pouvant être confié qu'à une entreprise déterminée) n'est pas justifié. Le contrat décrit les prestations ainsi : contact et conseil auprès du président ; communication personnalisée du président ; mise au point d'un cahier des charges sur l'utilisation d'un studio de télévision au siège de la SNCF. Il ne décrit aucun « livrable », sauf de façon extrêmement sommaire pour le studio. Le pilotage et le suivi de ce marché est défaillant.

E - Les autres marchés de communication

Un marché de communication de 1,3 M€ relatif à l'offre de service « ACCESS + » (service d'assistance aux personnes à mobilité réduite) a été passé au bénéfice de SNCF Voyages après une consultation engagée en 2006. La note de présentation reconnait un fractionnement avec l'identification d'une première commande inférieure aux seuils communautaires. La publication légale n'a donc pas été faite malgré un montant supérieur aux seuils communautaires.

Le ministère chargé des transports a demandé à la SNCF et à Réseau ferré de France (RFF) (avril 2011) d'organiser une campagne d'information des voyageurs sur les modifications exceptionnelles de l'horaire de service ferroviaire de fin d'année. La SNCF a passé, sans mise en concurrence, un contrat de 593 622 € après avenant que l'urgence impérieuse ne peut justifier pour une opération périodique dont l'ampleur était parfaitement connue des acteurs depuis la fin de l'année 2010.

Sans étude ou définition préalable du besoin, et en dehors de tout cadre contractuel, la direction de la communication a engagé une collaboration avec un prestataire pour la définition du magazine « Connexions », prestation payée a posteriori (57 027 €). Un marché annuel, renouvelable deux fois, a ensuite été passé en 2011 avec cette société pour un montant maximum de 1,55 M€. Bien que son montant soit supérieur aux seuils communautaires, ni l'avis de marché, ni l'avis d'attribution n'ont été publiés. L'absence de mise en concurrence n'est pas justifiée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fonction de communication de la SNCF souffre d'une faiblesse de pilotage budgétaire et de lacunes dans le suivi des dépenses engagées. Jointes à une insuffisance d'anticipation, ces défaillances ont entrainé des dépassements budgétaires moyens de 17 % depuis la mise en place du nouveau système comptable en 2007. En dépit des intentions affichées depuis 2009, l'établissement n'est pas parvenu à réduire le coût de cette activité qui s'élève en moyenne à 210 M€ par an sur les 5 dernières années.

Le contrôle effectué par la Cour montre que les opérations les plus importantes ont fait l'objet de procédures d'achat en infraction avec les règles de la concurrence. Ainsi, l'invocation des cas de l'urgence impérieuse ou de la spécificité technique, prévus par la règlementation pour échapper à l'obligation de mise en concurrence, n'ont pas fait l'objet d'une justification conforme à la réglementation en vigueur, ou aux règles internes de la SNCF, pourtant explicitement énoncées dans les formulaires d'achat.

Ces pratiques anormales atteignent des niveaux préoccupants car elles concernent 71 % des 41 opérations de communication les plus importantes réalisées par la SNCF depuis 2007. La mention d'une « demande du président » qui figure au renfort de la justification de ces procédures exceptionnelles d'achat ne saurait justifier leur mise en œuvre et ne figure pas parmi les cas prévus par la règlementation en vigueur.

Lors de la contradiction avec la Cour, la SNCF s'est engagée à mettre en œuvre, selon un calendrier précis et à brève échéance, les mesures nécessaires pour faire cesser ces pratiques[281]*, notamment :*

- la mise en place d'un tableau de bord unique structuré permettant d'assurer un « meilleur suivi » des trois catégories d'activité de communication ;

- l'abaissement du seuil de contrôle des engagements de 3 M€ à 500 000 € pour les opérations de communication, la création d'un comité des engagements particulier à la direction de la communication et une procédure spécifique d'autorisation par la direction financière du groupe pour le lancement des projets non prévus au budget, ou en cas de dépassements sur des projets déjà prévus, à compter du 1er janvier 2013 ;

- l'abaissement du seuil d'élaboration de bilans financiers annuels de 3 à 1 M€ pour les grands projets dès fin 2012 ;

[281] La SNCF a inscrit à l'ordre du jour de la réunion de son conseil d'administration du 20 décembre 2012 un point relatif à la politique de communication, notamment pour évoquer les suites à donner aux observations de la Cour.

- une action spécifique de sécurisation et de rationalisation des processus d'achats de communication sur le périmètre concerné réalisée à fin 2012 ;

- l'exigence vis-à-vis des prestataires d'un degré supérieur de détail de leurs devis et de leurs factures sur le contenu des prestations qu'ils effectuent afin de faciliter les contrôles internes ;

- la réalisation par la « direction des audits et des risques » d'un audit annuel dont les résultats seront transmis au comité d'audit du conseil d'administration à compter de 2013.

La Cour en a pris note et s'assurera de la mise en œuvre effective des mesures annoncées.

Ses principales recommandations sont les suivantes :

1. formaliser la stratégie pluriannuelle de communication, la détailler dans un plan d'action avec l'objectif d'en encadrer les coûts et la présenter au conseil d'administration ;

2. anticiper et évaluer les besoins annuels afin d'améliorer la qualité des prévisions ;

3. formaliser une démarche de gestion de projet pour chaque opération en incluant les aspects budgétaires ;

4. procéder à un bilan financier de chaque grand projet et établir un bilan de l'exécution budgétaire annuelle ;

5. assurer une information annuelle sur les dépenses par grands axes stratégiques en présentant des informations financières fiables et consolidées pour l'EPIC et le groupe ;

6. veiller à la stricte application des procédures imposées par l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 et renforcer les dispositifs de contrôle interne afin d'assurer la sécurité juridique des procédures exceptionnelles.

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	424
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	425
Président de la Société nationale des chemins de fer	426
Président de la société GIACOMETTIPERON & ASSOCIES	431
Président de TBWA/PARIS	432

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Le contrôle de la Cour a révélé la faiblesse du pilotage budgétaire de la politique de communication et certaines irrégularités dans les procédures d'achat au regard des règles en matière de concurrence. Dans ce cadre, les recommandations de la Cour visent à améliorer le pilotage de cette politique tant en amont (formalisation d'une stratégie pluriannuelle de communication à soumettre au conseil d'administration, anticipation et évaluation des besoins annuels) qu'en aval, grâce à un suivi efficace des actions menées (établissement d'un bilan de l'exécution budgétaire annuelle, information annuelle sur les dépenses par grands axes stratégiques).

Si nous souscrivons pleinement aux préconisations formulées par la Cour, nous tenons en revanche à souligner que leur mise en œuvre relève avant tout du management de l'entreprise qui doit indiquer les actions qu'il compte mener pour répondre à ces critiques. Toutefois, nos services veilleront à encourager la mise en œuvre de ces propositions et s'assureront de leur suivi à l'occasion du conseil d'administration de l'entreprise.

A cet égard, nous tenons à souligner que la SNCF s'est montrée prête à suivre ces recommandations en inscrivant à l'ordre du jour de son conseil d'administration du 20 décembre 2012 un point relatif à la politique de communication visant à présenter aux administrateurs les grandes orientations stratégiques en la matière et les actions à mettre en œuvre à court terme pour répondre aux observations de la Cour.

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

Ce document appelle plusieurs remarques de notre part.

En premier lieu, la plupart des faits relevés sont antérieurs à la prise de fonction, en mars 2010, de l'actuel directeur de la communication, qui a procédé à une réorganisation de la fonction communication de l'entreprise afin d'en améliorer l'efficience. Ces actions doivent bien sûr être poursuivies et approfondies.

Par ailleurs, nous avons bien noté que l'EPIC SNCF devait renforcer le pilotage budgétaire de ces dépenses, en termes de traçabilité comptable et de maîtrise des coûts. À cet égard, en séance du conseil d'administration du 20 décembre, après avoir rappelé les grands axes du plan de communication de l'entreprise sur la période 2011-2013, le président de la SNCF s'est d'ores et déjà engagé à mieux contrôler et à réduire les dépenses de communication dans le cadre de la stratégie qui sera mise en œuvre entre 2013 et 2015. Cette stratégie pluriannuelle fera en outre l'objet d'une présentation au conseil d'administration à la fin du premier semestre 2013, conformément à la demande exprimée par la Cour.

L'application stricte des règles en matière de commande publique est bien entendu également nécessaire. Sauf en cas d'exception prévue par la réglementation, en fonction du montant et de la nature de ces dépenses, l'avis du comité des marchés et l'approbation par le conseil d'administration seront formellement sollicités.

Nous veillerons à ce que les recommandations et les observations de la Cour soient prises en compte et appliquées strictement par la SNCF. Dans les conditions du droit en vigueur, le commissaire du Gouvernement auprès de la SNCF rappellera au conseil, le cas échéant, ces exigences nécessaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

Tout d'abord, SNCF, prenant acte des recommandations de la Cour sur la nécessité de mettre en place des outils permettant d'une part une meilleure programmation de ses dépenses de communication, par grandes familles d'actions, et d'autre part, un suivi précis des dépenses engagées au cours de l'exercice, a d'ores et déjà lancé un plan d'action en ce sens, qui a été présenté à son Conseil d'administration le 20 décembre 2012.

Ce plan d'action comprend notamment les mesures suivantes, immédiatement applicables :

- un contrôle spécifique des engagements, au-delà de 500 000 €, en matière de communication, assuré par un comité d'engagement dédié, ainsi qu'une procédure particulière d'autorisation pour le lancement des projets non prévus au budget et décidés en cours d'année ;

- un suivi spécifique pour les grands projets supérieurs à 1 M€ ;

- l'institution d'un tableau de bord synthétique permettant d'assurer un suivi mensuel des dépenses et engagements décomposés en 3 volets (communication commerciale, communication institutionnelle et communication managériale) ;

- en matière de marchés, la généralisation du recours au système de préqualification prévu par le décret du 20 octobre 2005 ainsi que la mise en place systématique d'accords-cadres pour les prestations les plus courantes ;

- la réalisation d'un audit annuel sur les dépenses de communication, qui sera transmis au comité d'audit du Conseil d'administration.

Plus largement, SNCF croit utile de rappeler les conditions particulières dans lesquelles elle exerce ses activités. Elle transporte quotidiennement, 365 jours par an, avec les aléas opérationnels que cela suppose, plus de 6 millions de personnes, et constitue à ce titre l'une des entreprises les plus connues, les plus exposées et sans doute les plus médiatisées sur le territoire français.

En outre, au cours de la période de dix ans étudiée par la Cour, SNCF a connu une profonde transformation, à la fois dans son périmètre avec un chiffre d'affaire qui a crû de 50 % dans les 5 dernières années, mais aussi dans l'évolution de ses métiers, et secteurs d'activités. A partir de son cœur de métier ferroviaire, elle s'est progressivement développée dans tous les modes de transport de proximité de voyageurs et dans la logistique. Son environnement de marché a été bouleversé sous l'effet de l'ouverture à la concurrence des activités de fret ferroviaire puis, en 2010,

de transport ferroviaire international de voyageurs. Il a fallu accompagner et expliquer ces évolutions successives aux 245 000 salariés, dont 150 000 cheminots de l'établissement public. A cela il faut ajouter un contexte de forte pression opérationnelle sur les activités ferroviaires, avec une croissance continue du trafic dans les zones denses servi par un réseau ferroviaire vieillissant et continûment en travaux.

Pour ce faire, l'entreprise s'est notamment appuyée sur une politique de communication qu'elle n'a cessé de renforcer et professionnaliser au fil des années. En particulier, à compter de 2010, elle a choisi de mettre en œuvre une politique de marque unique, recentrée autour de la marque SNCF. Celle-ci est destinée à mettre en valeur, en interne comme externe, l'identité de SNCF comme opérateur de mobilité globale et à faire apparaître les valeurs d'intérêt général portées par son histoire et ses talents. Les axes de cette politique ont été formalisés, pour la période 2011-2013, dans un plan de communication décliné dans l'établissement public et dans les principales filiales. Un nouveau plan 2013-2015 est en cours d'élaboration.

Ensuite, il faut relever que les dépenses de communication de SNCF rapportées à son chiffre d'affaires sont comparables à celles des principales entreprises publiques confrontées aux mêmes défis en termes opérationnels et de conduite du changement, comme l'a d'ailleurs noté la Cour. Le budget de communication de l'entreprise recouvre d'abord la communication commerciale, pour les activités grand public, sachant que SNCF est, pour ses activités de transport de voyageur, depuis toujours en concurrence avec la route et l'aérien. Le budget couvre également la communication interne, laquelle est dimensionnée pour tenir compte de la taille et de la diversité du corps social de l'entreprise, présent sur l'ensemble du territoire. Enfin, la communication de crise reste fondamentale, eu égard à la nature des activités et des risques opérationnels associés : bascule des horaires, travaux, incidents de production, grèves ou accidents.

Au vu des indicateurs dont dispose l'entreprise, les différentes actions de communication engagées portent progressivement leurs fruits : selon un baromètre mis en place en 2006 et régulièrement alimenté depuis lors, l'image auprès des Français de l'entreprise, comparativement à celle d'autres entreprises incluses dans le panel, a nettement progressé depuis 2010 et très sensiblement depuis ces derniers mois. Au premier semestre 2012, SNCF est la seule entreprise du panel à afficher une remontée sensible de son image globale. Les mesures réalisées cet été et à l'automne montrent que cette image continue de se consolider, notamment sur des points majeurs comme la ponctualité, la gestion des incidents et l'information des voyageurs.

De même, les baromètres qui mesurent dans chacune des branches de l'entreprise l'image auprès des salariés affichent un redressement

significatif en 2011 et en 2012. La satisfaction de travailler pour SNCF est à son niveau le plus élevé depuis 2008. Le meilleur niveau d'adhésion des salariés aux orientations de l'entreprise et leur compréhension des enjeux pour l'avenir sont clés pour la capacité des salariés à s'engager dans les transformations en cours.

Comme l'a noté la Cour, SNCF a lancé en 2010 un programme d'optimisation des dépenses de communication qui vise à, d'une part, permettre des économies pérennes et, d'autre part à mettre en place des modes de fonctionnement plus efficaces entre la direction de la communication Groupe et les branches. Ce programme est en cours de déploiement.

Enfin s'agissant des conditions de passation des marchés de communication et du reproche qui lui est fait de recourir trop souvent à des procédures de gré à gré, SNCF tient à rappeler que 90 % des marchés qu'elle passe en matière de communication (soit près de 41 000 sur environ 45.000 passés depuis 10 ans) sont inférieurs au seuil de 90 000 € HT, au-delà duquel la réglementation applicable dans l'entreprise impose, sauf exceptions dûment justifiées, le recours à une procédure de mise en concurrence. Ils n'ont donc pas à faire l'objet d'une mise en concurrence.

S'agissant des marchés examinés par la Cour et ayant fait l'objet d'observations de sa part, SNCF tient à apporter les précisions suivantes :

- le marché relatif à l'identité visuelle a donné lieu à un appel d'offre en 2012 qui a abouti à la désignation d'un nouveau prestataire ;

- le marché de conseil en stratégie a également donné lieu à un appel d'offre en 2012. Ce marché qui a suscité 14 candidatures, a été attribué au prestataire sortant après avis favorable de la Mission de Contrôle Economique et Financier des Transports, du Service de la Prévention et du Contrôle des risques marchés et du Comité des Marchés du Conseil d'administration ;

- concernant le séminaire des managers qui s'est tenu à Tanger en septembre 2011, la décision de principe concernant l'organisation de cet évènement a été prise en avril après la confirmation du choix du Gouvernement d'ouvrir à l'automne des Assises du Ferroviaire susceptibles d'avoir des conséquences majeures pour l'entreprise et suscitant par là même de fortes inquiétudes internes ; cependant son format et sa localisation n'ont pu être arrêtés qu'en juin et, dès lors, le délai nécessaire pour organiser un appel d'offre, qui est de 6 mois environ, n'était plus compatible avec la date retenue pour le séminaire. Ce séminaire a eu un impact majeur auprès des participants, leur permettant de mesurer la nouvelle dimension de l'entreprise, en termes de métiers et d'implantation internationale, de comprendre les enjeux de la réforme du ferroviaire et de les partager avec leurs collaborateurs. Ouvert par le ministre des Transports marocains, il a aussi permis de soutenir, auprès des autorités

marocaines, le projet de ligne à grande vitesse dont la France est partenaire ;

- les tournées sur le terrain du Président et des membres du Comité Exécutif tenues à l'automne 2010 faisaient suite à deux grèves longues survenues au printemps et à l'automne; organisées à la rentrée compte tenu de la dégradation du climat interne constaté durant l'été, elles ont permis aux managers et aux équipes de terrain de retrouver de la confiance dans l'entreprise et dans la ligne managériale, comme le montrent les gains importants mesurés par les baromètres internes(+ 5 à 20 points en matière de compréhension de la stratégie de l'entreprise par les salariés) ;

- le marché pour le magazine « Connexions » a dû être passé en gré à gré au regard de la protection des droits d'exclusivité. En effet, l'idée originale d'un tel magazine dédié aux cadres et aux leaders d'opinion appartient à Mme Laquit, à la tête de Lagardère Custom Publishing, qui l'a soumise à SNCF. Lorsqu'elle a souhaité réaliser ce magazine, dans la forme de cette idée originale, SNCF a tenu compte de l'exclusivité dont disposait l'intéressée ;

- les marchés d'appui en stratégie de communication commerciale et « corporate» passés avec le cabinet Giacometti Peron ont permis la réalisation de nombreux projets clients, en particulier la définition et le déploiement en 2011 de la Garantie Voyage, avancée majeur de l'entreprise en 2011 ;

- enfin, les marchés d'accompagnement en stratégie de communication et de formation des responsables appelés à communiquer n'entrent pas, en raison de leur « intuitu personae », dans la catégorie des marchés devant faire l'objet d'une mise en concurrence.

Au total, SNCF s'est trouvée parfois confrontée, comme d'autres acteurs publics, à la difficile conciliation des enjeux de communication avec les règles et le tempo de la commande publique.

Elle a ainsi dû souvent chercher dans l'urgence des remèdes à des situations susceptibles de nuire à l'image ou à la cohésion de l'entreprise, telles les suites des intempéries hivernales en janvier 2010 et janvier 2011, les différents conflits sociaux en avril 2010, ou encore les difficultés diagnostiquées au printemps 2011 sur les lignes sensibles et la préparation de la bascule nécessaire du 11 décembre 2011.

C'est ce contexte d'urgence, combiné dans certains cas, à une insuffisante anticipation ou à la lourdeur des processus de décisions internes, qui explique la passation, pour des opérations ponctuelles, de marchés sans mise en concurrence préalable. Toutefois, même dans ces cas de figure, l'entreprise a, à chaque fois que possible, fait appel à des fournisseurs référencés et bénéficiant d'un accord-cadre.

La Cour admet d'ailleurs que les pratiques qu'elle qualifie de « dérapages » relèvent d'une insuffisante préparation en amont des projets de ces échéances.

Le plan d'action décidé par SNCF suite aux observations de la Cour, est destiné, en particulier à travers la généralisation du recours aux accords-cadres qui permettent ensuite d'accélérer les délais de mise en concurrence, à faire face dans des conditions satisfaisantes à ce type de situation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ GIACOMETTIPERON ET ASSOCIES

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TBWA/PARIS

Après avoir pris connaissance de ce rapport, je tenais, par la présente réponse, à vous informer que TBWA\PARIS ne souhaitait pas y apporter de commentaires.

3

De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement

PRESENTATION

Depuis plus d'un demi-siècle, des travailleurs migrants venus en France occuper un emploi ont été logés dans des foyers composés de petites chambres (souvent moins de 9 m²) destinées à des célibataires et disposant d'espaces et de services communs.

De nombreux opérateurs, le plus souvent associatifs, gèrent ces foyers qui se comptent par centaines sur le territoire national.

L'opérateur le plus important est une société anonyme d'économie mixte, dénommée SONACOTRAL, puis SONACOTRA, et désormais Adoma, dont l'État détient la majorité du capital. Créée en 1957 pour proposer des logements adaptés aux travailleurs algériens, sa mission a été élargie aux migrants de tous pays à partir des années 1960. Au début des années 1970, elle a été sollicitée pour construire des cités de transit en vue de résorber les bidonvilles.

Adoma gère aujourd'hui plus de 500 résidences collectives, représentant plus de 60 % des places de ce type d'hébergement, qui ont conservé le statut de foyers pour travailleurs migrants ou sont devenues des résidences sociales ouvertes à un public plus large. Au total, plus de 70 000 personnes occupent ces logements.

La société est implantée sur tout le territoire national, principalement dans les régions de vieille industrie. En 2011, le chiffre d'affaires est de 321 M€, et, à mi-2012, les effectifs avaient été ramenés à 2 250 emplois.

La Cour avait évoqué en termes positifs l'action de la SONACOTRA dans son rapport public particulier de 2004 sur « L'accueil et l'intégration des populations immigrées ». Cependant, elle soulignait déjà les difficultés de la société, incitée par les pouvoirs publics à passer du statut de « logeur des immigrés », en diminution dans l'industrie, à celui de « logeur des plus démunis ».

L'enquête conduite par la Cour en 2011 et 2012 montre que, si des réussites ont été constatées depuis 2003, il reste encore des chantiers considérables à entreprendre pour transformer le bâti des foyers.

La diversification, parfois hasardeuse, opérée dans le cadre des orientations données par la tutelle a non seulement dispersé les énergies et les investissements, mais aussi donné lieu à des dérives de gestion. Une restructuration de la société Adoma a été engagée en 2011.

I - Une stratégie fluctuante aux dépens de la rénovation des foyers

A - Des objectifs dispersés

L'examen de la politique conduite par la société au cours du dernier quart de siècle met en lumière les hésitations récurrentes du conseil d'administration sur les priorités de son action et sur les perspectives de sa diversification.

Depuis plus de trente ans, le cœur de métier de l'entreprise a été concurrencé par des actions nouvelles qui se sont succédé à un rythme soutenu, au gré des urgences conjoncturelles portées par les tutelles.

1 - 1987-1998 : une première tentative éphémère de diversification

En 1987, constatant que le nombre d'immigrants temporaires tend à se raréfier depuis l'arrêt de l'immigration de travail en 1974, la société prend la décision de principe d'élargir sa clientèle à des étudiants et à des retraités. En janvier 1991, le conseil d'administration officialise ce choix en créant de nouveaux produits : des "villas" pour les jeunes et des "maisonnées" pour les personnes vieillissantes. Plusieurs opérations en réalité avaient été lancées, et même réalisées, avant que le conseil n'en délibère, notamment deux résidences pour personnes âgées et deux résidences pour étudiants.

Cette politique de diversification est abandonnée dès mars 1992, après le vote des nouvelles orientations stratégiques. La société recentre alors ses activités sur son cœur de métier.

2 - 1999-2004 : une diversification volontariste

Sept ans après ce recentrage, le contrat d'objectifs signé avec l'État, en 1999, formalise un nouveau virage stratégique qui élargit cette fois la cible des populations à accueillir aux plus démunis en général. La disparition progressive des foyers de travailleurs migrants est programmée ; leur reconversion en résidences sociales[282] est décidée.

Dès 1993, elle avait modifié ses statuts pour s'adresser aux « personnes ou familles, étrangères ou françaises, disposant de ressources modestes[283] parmi lesquelles des jeunes en formation professionnelle ou en apprentissage et des étudiants disposant de faibles ressources, etc. »[284].

En pratique, les plus importantes réalisations de la société durant cette période bénéficient néanmoins aux publics liés à l'immigration : demandeurs d'asile et migrants originaires d'Afrique subsaharienne. La SONACOTRA gérait ainsi, en 2004, 15 % des 12 000 places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). A la demande expresse des pouvoirs publics, elle doit alors reprendre la propriété et la gestion de plusieurs foyers de migrants d'origine subsaharienne, sur-occupés et en très mauvais état, qui ont été délaissés par d'autres opérateurs. Elle est en outre sollicitée par l'État pour s'engager dans des opérations ponctuelles de relogement d'étrangers isolés, mais surtout de familles étrangères occupant des logements de façon illégale, notamment en région Ile-de-France.

3 - 2005-2009 : un élargissement continuel du champ des interventions

Tout en réaffirmant la nécessité de poursuivre la rénovation des foyers, de les adapter à un public vieillissant et d'en finir avec la sur-occupation de certains sites, le contrat d'objectifs 2005-2010[285] ouvre d'autres priorités.

« La création de deux établissements pour personnes âgées dépendantes » est demandée dans les deux ans suivant la signature du contrat. Dans le même temps, 10 000 jeunes de moins de 25 ans doivent être accueillis dans les résidences. Pour l'ensemble des foyers, il est prévu

---

[282] Les résidences sociales se composent de logements temporaires meublés (principalement des studios et T2) destinés aux familles peu nombreuses ayant des revenus limités ou des difficultés à se loger dans le parc immobilier traditionnel.
[283] En lieu et place de : « travailleurs français ou étrangers venant en France. »
[284] En 2006, l'objet social a été élargi aux gens du voyages et aux demandeurs d'asile.
[285] Signé le 23 mars 2005.

d'étudier l'adaptation des équipements et du mobilier destinés aux personnes à mobilité réduite et aux plus âgés.

La société doit, en outre, répondre à l'évolution des besoins par des programmes locatifs « dont la typologie des logements répondra aux besoins sociaux », y compris des familles nombreuses. Pour les demandeurs d'asile, la société doit conserver « de façon permanente, hors centres d'accueil existants, un contingent mobilisable de 1 000 à 2 000 places de cette nature », situées dans des foyers dont la réhabilitation n'est pas prévue pendant la durée du contrat. Enfin, des actions doivent être menées en faveur des gens du voyage.

Alors que le contrat d'objectifs conclu pour cinq ans est à peine signé, deux conventions viennent définir de nouvelles priorités.

L'une, signée en décembre 2006, prévoit un apport des actionnaires de 98 M€, dont 50 M€[286] d'apport en capital de l'État, afin de créer avant décembre 2009 :

- 500 à 1 000 logements à système de construction rapide, voués à disparaître après cinq ans, pour l'hébergement temporaire des ménages quittant un logement insalubre, dangereux ou précaire ou, en l'absence d'autre solution, des travailleurs migrants dont le foyer est rénové ;
- 2 000 à 2 500 places en résidence sociale, maison relais[287], résidence hôtelière à vocation sociale, centre d'hébergement d'urgence[288], marginalement en logement locatif social et exceptionnellement en centre d'accueil des demandeurs d'asile[289], par rachat et rénovation d'hôtels meublés dégradés et dangereux ou de bâtiments anciens vétustes.

La deuxième convention conclue en décembre 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie, prévoit qu'Adoma, grâce à un apport de l'État de 37 M€, doit réaliser et gérer de nouveaux dispositifs d'hébergement en urgence de populations en difficultés : construction de

[286] Assemblée générale extraordinaire du 16 octobre 2006.

[287] Les maisons relais, conçues en petites unités de 15 à 25 logements, offrent des solutions durables à des personnes en situation de grande exclusion et dont les perspectives d'insertion ou de retour à l'autonomie sont faibles.

[288] Les centres d'hébergement d'urgence sont chargés d'offrir un accueil ponctuel et de courte durée aux personnes à la rue, selon un principe de reconduction journalière de la prise en charge.

[289] Les centres d'accueil des demandeurs d'asile sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui accueillent les demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande d'asile.

maisons-relais (750 places), de centres de stabilisation[290] (300 places), opérations de traitement de l'habitat indigne (logements de transition) et relogement temporaire de résidents de foyers pour permettre leur réhabilitation.

Ainsi la demande d'une implication forte de la société dans l'accueil des jeunes, des demandeurs d'asile, des gens du voyage, des hébergés d'urgence, conjuguée à la poursuite de l'investissement dans le logement social plus traditionnel pour reloger des familles en difficulté, ont nécessité une mobilisation financière soutenue aux dépens de la mission traditionnelle de rénovation des foyers, dont un nombre important demeurait pourtant à réhabiliter.

4 - 2010-2011 : un recentrage décidé par la nouvelle gouvernance

Le contrat d'objectifs de la société n'est pas encore arrivé à terme qu'il apparaît qu'Adoma, ainsi renommée le 23 janvier 2007 parce que « SONACOTRA est devenu un terme éponyme qui désigne indifféremment tout foyer de travailleur migrant »[291], risque de connaître des difficultés, financières notamment, pour mener de front tous les chantiers qui lui ont été confiés.

Un rapport de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) d'août 2009 appelle l'attention de la société et de l'État sur les problèmes d'organisation, ainsi que sur la qualité des procédures comptables et des informations financières. Ce rapport est pessimiste quant à la soutenabilité des opérations engagées et même à la solidité financière de la société.

Dans ce contexte, l'État, auquel la loi impose une participation majoritaire, décide de se désengager partiellement en ouvrant le capital à d'autres intervenants.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 prévoit[292] que « L'État détient une participation d'au moins un tiers du capital de la société anonyme dénommée "Adoma". L'État, les établissements publics et les entreprises publiques détiennent au moins la majorité du capital d'Adoma ». Ces dispositions ont pour but le remplacement de l'État en tant qu'actionnaire majoritaire par la Caisse des dépôts et

[290] Les centres de stabilisation s'adressent à un public très désocialisé, à la rue depuis plusieurs années et en rupture avec les structures classiques. Ouverts 24 heures sur 24, accessibles sans limitation de durée, ils proposent un accompagnement social.
[291] Contrat d'objectifs 2005-2010.
[292] Article 116.

consignations (CDC), via sa filiale à 100 %, la Société nationale immobilière (SNI).

Il s'agit de renforcer la synergie entre le parc d'Adoma qui accueille une clientèle nécessitant souvent un fort accompagnement social, et celui de la SNI, majoritairement constitué de logements sociaux de droit commun. Le projet prévoit l'apport d'un complément de nouveaux fonds propres pour poursuivre les travaux de transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) en résidences sociales.

Par un pacte d'actionnaires, la gestion d'Adoma est confiée, à compter de décembre 2010, à une nouvelle équipe dirigeante issue de la société nationale immobilière[293].

Dans ce contexte, un nouveau recentrage, succédant à celui de 1992, est opéré par le conseil d'administration en 2010 : la décision est prise de vendre le parc locatif social destiné aux familles et de transformer en résidences sociales les constructions destinées aux étudiants. En 2011, un vaste plan d'économies, appuyé sur une diminution des effectifs, est engagé, afin d'assainir l'exploitation.

Au terme de ces revirements successifs, un nouveau plan stratégique du patrimoine est approuvé par le conseil d'administration et les administrations. Sa soutenabilité financière apparaît encore fragile aujourd'hui, malgré les perspectives favorables qu'ouvre le redressement de l'excédent brut d'exploitation. En effet, la rénovation des foyers a pris du retard, du fait du manque de fonds propres et surtout des difficultés techniques inhérentes aux réhabilitations.

5 - Depuis 2011 : l'absence d'un cadre stratégique fédérateur

Adoma est reconnue comme un opérateur indispensable au titre de ses différentes missions : logement des immigrés, accueil des demandeurs d'asile de droit commun et en urgence, logement adapté pour les personnes défavorisées (en résidences sociales et en pensions de famille), hébergement d'urgence ou de stabilisation des personnes sans domicile. Pourtant, à partir de 2011, sa stratégie ne fait plus l'objet d'un nouveau contrat d'objectifs avec l'État.

Après qu'un nouveau cahier des charges eut été présenté au conseil d'administration du 28 octobre 2010[294], c'est le principe d'une

[293] Le poste de directeur général, précédemment occupé par le président du conseil d'administration, a été disjoint à compter du 10 décembre 2010 et confié à un cadre issu de la SNI.

[294] Sous la présidence de M. Mirabaud ont été élaborés plusieurs projets de recentrage de l'activité, et décidée la vente des logements sociaux.

négociation bilatérale entre Adoma et les différents ministères concernés par ses activités qui a été retenu par l'État, en lieu et place d'un nouveau contrat d'objectifs 2011-2015 que la direction de la société aurait souhaité.

Ainsi, à la fin de 2012, quatre conventions sectorielles ont été conclues ou sont en cours de négociation :

- une convention spécifique entre Adoma et le ministère chargé du logement, relative aux logements locatifs sociaux qui ont vocation à être vendus, a été signée le 3 mai 2012 ;
- un accord cadre national à décliner par région a été conclu en novembre 2011, entre le ministère de l'intérieur et Adoma, pour l'activité asile ; un premier contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) a été signé en septembre 2012 avec la région Rhône-Alpes ;
- une convention d'utilité sociale (CUS) relative aux logements-foyers a été négociée avec la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, de la région Ile-de-France ;
- un contrat spécifique est en cours de préparation entre Adoma et la préfecture de la région Ile-de-France, au titre de l'activité hébergement d'urgence et d'insertion qui concerne principalement l'Ile-de-France.

Pendant toute cette période, l'État s'est davantage comporté en client aux priorités changeantes plutôt qu'en actionnaire majoritaire veillant à la poursuite, par la société, des lignes directrices de ses missions et, notamment, de la transformation des foyers en résidences sociales. La coordination interministérielle a été insuffisante ; elle n'a pas permis de préserver la société des dérives de gestion qui ont fragilisé son activité et sa situation financière.

Le choix de conventions bilatérales entre les différents ministères et Adoma n'apparaît pas suffisant pour mobiliser la société autour d'axes stratégiques forts. Un document d'orientation fédérateur précisant les missions de service public de la société est indispensable.

B - Des résultats inégaux

La modernisation des foyers et leur transformation en résidences sociales ne se sont pas faites sans difficultés. D'autre part, les opérations de construction récente de logements d'urgence sont fragilisées en raison du recours à des permis précaires et de la mise à disposition de terrains ou de biens pour un temps limité.

Les capacités d'accueil d'Adoma de 2003 à 2010

Avant les décisions prises en 2010-2011 de restructurer et de recentrer les activités, la société avait fait passer son parc de foyers collectifs (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, pensions de famille, autres foyers) de 435 à 500 (+ 15 %). Le nombre de places était cependant en baisse, de 71 597 à 69 918 (- 2,3 %) du fait de l'augmentation de la taille moyenne des chambres.

La capacité d'accueil pour les demandeurs d'asile est en augmentation, passant de 4 765 places à 6 863 (+ 44 %), mais certaines de ces places se situent dans des foyers de travailleurs migrants déjà comptabilisés ci-dessus.

L'hébergement d'urgence permet désormais d'accueillir 1 483 personnes.

Les places en aires d'accueil de gens du voyage sont au nombre de 1 431 alors qu'elles n'existaient pas au début de la période.

En revanche, la gestion de logements locatifs sociaux pour les grandes familles stagne, puisque le nombre d'immeubles s'est accru de + 11,4 %, passant de 149 à 166, tandis que le nombre de places progressait de + 2,5 % seulement, passant de 1 748 à 1792.

Le taux d'occupation moyen de l'ensemble du parc est de 93,5 % mais il est plus élevé en Ile-de-France (95,2 %) et dans le Sud Est (94,6 %).

1 - Des difficultés dans la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants

En dépit d'un effort soutenu de la part de la société, la transformation des foyers en résidences sociales a pris du retard[295] par rapport aux objectifs. Selon la direction d'Adoma, la réhabilitation de ce patrimoine s'est traduite, quel que soit le parti adopté (réhabilitation ou démolition-reconstruction), par des pertes de capacité de l'ordre de 20 à 30 %, que l'augmentation de la redevance perçue après travaux ne compense pas.

Le nombre de foyers est passé de 243 en 2005 (47 688 logements) à 203 en 2010 (38 869 logements), tandis que le nombre de résidences

[295] Initié par la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) à partir de 1997, le plan national de traitement des foyers devrait être prolongé encore dans les 15 années à venir compte tenu du rythme de son exécution.

sociales progressait de 192 à 268. Dans le même temps, le nombre des logements en résidences sociales augmentait de près de 50 %, passant de 21 018 à 30 084.

Sur 61 300 logements avec quittance[296], 19 % seulement sont autonomes, c'est-à-dire dotés de sanitaires et d'équipements de cuisine dits « LKWD », expression qui désigne un ensemble constitué d'un lavabo, d'une kitchenette, d'un WC et d'une douche. 81 % d'entre eux ne sont que des chambres, dont 39 % d'une surface de 7,5 m² et 24 % d'une surface de 9 m².

Certains foyers de travailleurs migrants ont donc été transformés en résidences sociales sans que les éléments de confort individuels indispensables aient pu être installés. Il est parfois nécessaire en effet, pour agrandir les chambres, d'intervenir sur la structure même de l'immeuble, et dans un certain nombre de cas, il est plus efficient de détruire le foyer et de construire une résidence neuve qui tienne compte de la réglementation imposant une accessibilité aux handicapés.

Par ailleurs, la transformation des petites chambres en studios modernes a pris un retard considérable. La suppression des chambres de 9 m² et moins est un objectif toujours réaffirmé, de contrat d'objectifs en plan stratégique de patrimoine, mais il est sans cesse repoussé. Si le rythme actuel est maintenu, avec un investissement proche de 100 M€ par an, il resterait encore 21 914 chambres de 9 m², ou moins, dont 11 953 chambres de 7,5 m² dans le parc, à l'horizon 2020. Leur transformation à court terme en studios de 20 m² nécessiterait un effort d'investissement supplémentaire d'environ 1 Md€.

En outre, cette transformation ne peut être intégralement compensée par une augmentation proportionnelle des loyers et redevances pour les services. Malgré le versement de l'aide personnelle au logement (APL) dont peuvent bénéficier les résidents, Adoma a dû prendre des engagements envers eux pour qu'en cas de relogement, le reste à charge n'augmente pas de façon excessive.

[296] Les places d'hébergement ou d'asile sont subventionnées par l'État et ne font pas l'objet de quittance à l'occupant.

Les redevances des résidences sociales

La plus grande partie du parc Adoma en résidence sociale est constituée de chambres individuelles, d'une capacité T1 de 16 à 20 m².

L'enjeu principal de construction du logement très social réside dans le nombre de T1, qui définit la capacité d'accueil de publics éligibles à l'aide personnelle au logement ayant un demi-SMIC de ressources. Le taux d'effort de ces résidents ne dépasse pas 30 % de la redevance[297], soit 390 € en 2010 (avec des variantes entre Paris et la province où les redevances sont inférieures). Le taux d'effort définit le public auquel s'adressent les programmes construits et financés sur fonds publics.

En revanche, un travailleur célibataire travaillant à temps plein et rémunéré au SMIC, qui représente la clientèle ouvrière initiale de la Sonacotra, n'est plus éligible aujourd'hui à l'aide personnalisée au logement (APL). Il doit acquitter sans aide la totalité de la redevance.

Dans les foyers qui n'ont pas encore été transformés, des places se sont libérées du fait de la moindre attractivité économique des régions d'implantation ou du vieillissement des résidents. Adoma y a augmenté son offre de places pour les demandeurs d'asile en prévoyant l'encadrement social prévu pour cette catégorie de population.

2 - Des logements d'urgence provisoires à pérenniser

Après la signature de la convention de 2006, Adoma a mis en œuvre avec diligence et efficacité la mission qui lui avait été confiée en matière d'hébergement d'urgence, en construisant rapidement des logements provisoires ou en aménageant des locaux initialement réservés à une autre destination.

Adoma gérait, en juin 2012, dix-neuf centres d'hébergement de nuit (423 places), et d'hébergement et de réinsertion sociale (87 places) ainsi que 13 centres de stabilisation (768 places) dans le cadre de son activité hébergement d'urgence.

Pour certains de ces centres, Adoma a aménagé des locaux existants, installé des logements modulaires provisoires ou construit des logements neufs de qualité, en ayant recours à des procédures d'urgence. Certains investissements ont ainsi été effectués sur le fondement de baux ou d'autorisations d'occupation des lieux précaires et, parfois, pour une durée inférieure ou égale à cinq ans. La résidence sociale

[297] La redevance est établie en tenant compte d'un loyer, des charges complètes, des prestations (draps) et du mobilier.

« Fortifications » de 272 places[298] située à Paris 12ème le long des boulevards des Maréchaux, destinée au relogement provisoire de résidents de foyers en cours de restructuration, bien que construite aux normes de confort actuelles, a été installée sur un terrain mis à disposition de façon précaire.

Les logements d'urgence construits dans le cadre de la convention de 2006 devaient être réalisés en quelques mois et avaient vocation à être fermés après quelques années de fonctionnement (cinq ans en moyenne). Plusieurs mesures législatives et réglementaires ont facilité la réalisation de ce programme : permis de construire délivrés par les préfets, parfois à titre précaire sur des terrains délaissés de voirie ou des parcelles gelées en attente d'opérations d'urbanisme. Le ministère de l'égalité des territoires et du logement observe que « ces solutions, initialement considérées comme transitoires ont été retenues en 2006 pour des raisons pratiques et d'urgence[299] ».

Sept établissements ont bénéficié d'un tel permis pour une durée inférieure ou égale à cinq ans. Plusieurs ont déjà expiré en 2012 (Paris) ou doivent expirer en 2013 et 2014 (Saint-Denis). Adoma devrait démolir les constructions et remettre le terrain en l'état à ses frais et à une date fixée, lorsque le permis le prévoit[300].

Or les bâtiments de plusieurs résidences, construits en dur, sont en bon état d'usage et permettent de répondre aux besoins reconnus par l'État comme par Adoma. Une destruction des installations serait difficilement compréhensible non seulement au regard de leur prix de revient mais aussi du manque de places d'hébergement d'urgence en Ile-de-France.

Ainsi, la résidence « Fortifications », bien que de construction rapide et de conception simple, présente des conditions de confort supérieures à la plupart des établissements visités pour un prix à la place (34 000 €) qui reste dans la moyenne pour ce type de résidence. A Chennevières-sur-Marne (Val-de-Marne), le constat est le même quant à la qualité du bâti et des équipements, mais le coût est beaucoup plus élevé (69 000 €). En Seine-Saint-Denis, les centres de Toussaint Louverture,

[298] Cette résidence accueille également des résidents de foyers Coallia en cours de travaux. Elle est construite, aux normes de qualité et de durée d'une résidence sociale à amortir en 40 ans, sur un terrain de la ville de Paris concédé pour 5 ans seulement.

[299] Le ministère note aussi que « l'appétence des communes pour accueillir sur leur territoire des centres d'hébergement ou des résidences sociales est parfois très relative et le fait d'avoir présenté en 2006 ces solutions comme provisoires et non définitives a pu en faciliter l'acceptation ».

[300] Article L. 433-3 du code de l'urbanisme.

Fort de l'Est et Charles Michels à Saint-Denis, sont également bien conçus et en bon état général.

Au total, le montant des constructions provisoires financées sur fonds propres[301], au titre de la convention de 2006, atteint 40,99 M€. La société a dû inscrire dans les comptes de l'exercice 2010 un amortissement anticipé de 23,15 M€ au titre des dépréciations d'actifs, qui se produiront, si la plupart des logements d'urgence sont détruits à l'échéance prévue ou si leur gestion ne peut s'équilibrer.

Pour éviter cette issue, des prolongations d'exploitation devraient être envisagées, comme cela a déjà été fait à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) et à Marseille (Bouches-du-Rhône), lorsque les terrains appartiennent à l'État ou à des collectivités publiques.

II - De graves défaillances de gestion

Pendant la période 2005-2010, la situation financière d'Adoma s'est détériorée, sous l'effet de l'excessive diversification de ses activités et d'erreurs de gestion doublées d'un certain nombre d'irrégularités. Toutefois, le résultat d'exploitation est resté positif, le résultat courant l'a été jusqu'en 2007 et le résultat net jusqu'en 2008. En 2010, est enregistrée une perte de 26,5 M€, due notamment à l'inscription dans les comptes, par la nouvelle direction, de provisions supplémentaires ainsi que d'un amortissement anticipé des logements d'urgence évoqués ci-dessus.

Ce n'est qu'en 2011 que les efforts de redressement commencent à porter leurs fruits. Cette année-là, le résultat d'exploitation progresse de 10,6 M€ et atteint 25 M€. Le bénéfice s'élève à 17,8 M€.

A - Les ressources humaines et les achats

1 - Une forte augmentation des charges de personnel

Au cours des dix dernières années, les dépenses de personnel ont pris une part croissante dans les charges de la société.

L'augmentation des effectifs, passés de 1 450 en 2000 à 2 665 en 2010, s'explique en particulier par le recrutement d'intervenants en accompagnement social, dont la présence est obligatoire dans les centres

[301] L'augmentation de capital consentie par l'État en 2006 devait, par convention, être consacrée à ces constructions transitoires.

d'accueil des demandeurs d'asile et dans les pensions de famille. D'autres recrutements ont aussi été effectués pour renforcer le réseau déconcentré, en application des orientations du contrat d'objectifs, y compris dans des zones où la société possédait peu de patrimoine.

L'évolution des effectifs n'explique pas à elle seule l'augmentation des charges de personnel, puisque ces dernières ont crû de 72 % entre 2003 et 2010 alors que les effectifs progressaient, pendant la même période, de 50 %. En outre, en 2011, alors même que les effectifs commençaient à décroître, la hausse s'est poursuivie du fait des indemnités de départ versées dans le cadre du plan social.

La restructuration en cours doit conduire à réorganiser la société sur la base de directions interrégionales plus resserrées, à diminuer les effectifs de certaines directions du siège et à mettre en œuvre un plan de départs volontaires pour plus de 400 personnes.

2 - L'octroi de logements gratuits à de nombreux salariés

À la création de la SONACOTRAL et jusqu'en 1990, le logement de fonction était un complément au contrat de travail des directeurs de foyers et des ouvriers de maintenance, tenus à résidence en contrepartie.

Un accord d'entreprise passé en 1990 a distendu le lien entre le logement et l'obligation de résidence, autorisant les salariés à bénéficier d'un logement pour « assurer une présence dans les établissements et contribuer à l'amélioration de la sécurité ». Il s'agissait de loger des responsables de foyer dans l'immeuble, ou à proximité immédiate, mais aussi d'autres salariés assurant « une fonction dans le patrimoine » qui devaient en contrepartie, « intervenir selon le processus approprié en cas d'incident ».

Un nouvel accord a prévu que les « salariés qui en ont le plus besoin », ayant au moins deux ans d'ancienneté – délai ramené ensuite à un an par avenant –, puissent bénéficier d'un logement d'entreprise « dans des conditions sociales et transparentes ».

L'accord stipule que les logements sont attribués par une commission au sein du comité d'entreprise. Les bénéficiaires ne paient ni loyer, ni taxe d'habitation, ni charges locatives. L'attribution du logement n'est liée à « aucune contrepartie professionnelle » en termes d'astreinte ou d'obligation de présence. Le logement est donc un avantage en nature sur lequel Adoma acquitte des charges sociales et que le bénéficiaire doit déclarer dans ses revenus imposables.

Au 31 décembre 2010, près de 300 salariés bénéficiaient d'un logement gratuit au titre de l'un ou l'autre de ces deux accords. Ces

logements étaient en majorité attribués à des ouvriers de maintenance et à des agents d'accueil ainsi qu'à certains responsables de résidence. Plusieurs cadres en bénéficiaient également, dont un directeur territorial, un directeur d'agence, quatre directeurs de résidence, un responsable coordination entretien et maintenance et un auditeur.

En outre, plusieurs logements étaient au début de l'année 2011 occupés par des salariés ayant quitté Adoma, contrairement aux stipulations des conventions.

Au total, la perte de recettes annuelle correspondant à ces 300 logements attribués à des salariés ou anciens salariés s'élevait encore à 1,9 M€ en 2010, selon la direction d'Adoma. L'accord octroyant ces logements a été dénoncé en 2011 mais les syndicats majoritaires n'ont pas accepté le nouvel accord qui prévoyait la signature d'un bail pour chaque logement. Seuls les salariés qui avaient quitté l'entreprise et conservé leur logement gratuit y ont été contraints.

Il subsiste encore 201 logements gratuits au dernier trimestre 2012.

3 - Un accord de participation irrégulier signé en 2007

En octobre 2007, un accord de participation des salariés aux bénéfices de l'entreprise a été négocié et signé avec les organisations syndicales représentatives, puis déposé auprès de la direction départementale du travail de Paris. Il ne semble pas avoir suscité de critiques de la part de cette administration. Pourtant, Adoma ne fait pas partie des entreprises publiques autorisées[302], par décret, à conclure un tel accord et à distribuer une participation à ses salariés.

La direction de l'époque d'Adoma affirme avoir informé, en février 2007, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public de son intention de négocier un tel accord. Ce n'est toutefois qu'après signature de l'accord que la commission lui a notifié la nécessité de modifier le décret. Elle s'est alors inquiétée de la situation et en a informé le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le 28 janvier 2008, pour demander la révision du texte. Le ministre chargé du budget a répondu que « cet accord de participation aurait dû être soumis à la modification préalable du décret » mais que

[302] Décret n° 87-948 du 26 novembre 1987, modifié le 27 décembre 2005, déterminant les établissements publics et entreprises publiques soumis aux dispositions concernant la participation de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, ainsi que les conditions dans lesquelles les dispositions de cette ordonnance leur sont applicables.

compte tenu des enjeux sociaux représentés par l'accord, il avait « le plaisir de (…) donner, à titre dérogatoire et exceptionnel, (son) accord de principe pour sa mise en œuvre dès l'exercice 2007 », si les autres ministres de tutelle formulaient également leur accord.

Or il n'existe aucune trace de saisine des autres ministres. En tout état de cause, le décret n'a pas été modifié, ce qui n'a pas empêché la direction d'Adoma d'enregistrer l'accord, sans attendre, auprès de la direction départementale du travail.

En juillet 2008, le montant de la participation, 1,63 M€, a été versé à tous les salariés, alors même que l'accord prévoyait qu'il devait être placé en épargne pendant cinq ans. La direction intérimaire s'est appuyée sur la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, alors que ce texte autorisait le versement des sommes affectées à la réserve spéciale de participation aux résultats de l'entreprise au plus tard le 31 décembre 2007 ; il a été fait une application rétroactive de la loi, ce qui constitue une anomalie.

Cette situation est ensuite restée en l'état, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public ne formulant aucune observation à l'occasion de son examen, en 2009, de la politique de ressources humaines d'Adoma.

L'accord a été dénoncé par la nouvelle direction en mars 2012. Cependant, le bénéfice conséquent dont font état les comptes pour l'année 2011 ont incité des organisations syndicales à assigner la société en justice pour non-versement de participation sur les bénéfices de 2011. La dénonciation de l'accord intervenue en mars 2012 ne pouvait empêcher son application aux résultats de l'exercice précédent.

Les équipes de direction successives ont donc laissé perdurer une situation présentant des risques sérieux tant sur le plan juridique que pour le climat social de l'entreprise. A tout le moins, il conviendrait que ce risque soit provisionné.

4 - Des prestations commandées sans mise en concurrence

Une organisation largement déconcentrée a longtemps encouragé le recours à des fournisseurs de proximité. En 2006, une direction déléguée aux achats a été créée dans le but de mettre en place des procédures transparentes et de regrouper les prestations de services en ayant recours, si besoin, à des allotissements géographiques. Un guide de procédure sur la passation des marchés a été publié en 2009.

En dépit de cette clarification, un audit livré en 2011 a montré la persistance de commandes sans mise en concurrence, pour des

prestations de gardiennage (2 M€), d'interprétariat (0,4 M€) et de serrurerie (0,5 M€). Il relevait que 30 % des prestations de nettoyage étaient commandées hors contrat.

Les prestations de services de la société de gardiennage, onzième fournisseur d'Adoma, ont représenté un montant total de 2,14 M€ en 2010.

Aucune procédure de marché n'a été mise en œuvre alors même que ce fournisseur a reçu des commandes récurrentes, par le même ordonnateur, pour des montants largement supérieurs aux seuils réglementaires.

En outre, ces prestations ont fait l'objet d'un suivi pour le moins erratique. Il a ainsi été constaté, en décembre 2009, un encours de factures pré-enregistrées de 0,54 M€, certaines datant de 2003, sans que la totalité de ce montant soit justifié par des factures. En novembre 2010, un protocole transactionnel a été signé entre Adoma et cette société qui réclamait un montant d'arriérés de factures de 1,17 M€ portant sur les exercices 2003 à 2009. Finalement, Adoma a versé à ce titre 0,96 M€ TTC à la société.

La situation a été régularisée en 2011. Un appel d'offres ouvert européen du 19 octobre 2010, sous l'autorité du directeur d'établissement, a permis de sélectionner un autre prestataire de gardiennage.

B - Les acquisitions immobilières

Après la conclusion du contrat d'objectifs 2005-2010, la direction de la société a engagé des opérations importantes pour développer son parc immobilier. Elle a notamment acheté des immeubles dans le parc ancien pour les transformer en pensions de famille ou résidences sociales.

Elle a aussi diversifié dans le domaine du logement étudiant, ce qui n'apparaissait pas prioritaire. La conduite de certaines opérations, spécialement dans la région Sud-Est, s'est affranchie de nombreuses règles de procédure.

1 - Une résidence pour étudiants achetée dans des conditions irrégulières en 2007

Adoma a acquis, en juillet 2006, la société Pacagest, qui était spécialisée dans la gestion de résidences étudiantes destinées à des jeunes en insertion professionnelle ou en apprentissage - clientèle en adéquation avec l'objet social de la société révisé en 2006.

Malgré cette opération dont l'objet était clair, c'est Adoma qui a acquis une résidence étudiante à Avignon, dans des conditions si douteuses qu'un dossier a été transmis à la justice pénale en juin 2011 par la nouvelle direction de la société, après un vote unanime du conseil d'administration.

Cet immeuble composé de 139 logements avait été acheté pour un montant de 6,6 M€ en janvier 2007 par une société civile immobilière constituée par des professionnels de l'immobilier de Lyon. Le 14 juin 2007, une agence immobilière lyonnaise signalait au directeur régional Sud-Est d'Adoma que l'immeuble était à vendre pour 9,5 M€.

Le 18 juin 2007, la direction générale confirmait son intérêt et demandait une consultation du service des domaines, cette expertise étant obligatoire conformément à la réglementation[303] qui s'applique aux achats d'Adoma dépassant 75 000 €. Dans le même temps, le comité de développement (CODEV) interne à la société, chargé de donner un avis consultatif[304], estimait, néanmoins, en l'absence de toute expertise technique du bien, le prix élevé. Il suggérait que des négociations soient engagées pour le faire baisser.

Le 3 juillet, le vendeur pressait Adoma d'acheter, mais consentait toutefois à ramener le prix à 9,3 M€. Le conseil d'administration du 11 juillet 2007 était saisi de cette opération en « ordre du jour complémentaire », en raison de l'urgence de l'opération, du fait d'un risque de vente à la découpe. Une simulation économique donnait un retour sur investissement de 23 ans au prix fixé à 9,3 M€. Le 20 juillet parvenait l'avis des domaines qui estimait la valeur du bien « entre 7,44 M€ et 7,9 M€ » et conseillait une nouvelle négociation avec le vendeur « compte tenu du prix initial (…) car les valeurs de marché n'ont pas progressé de 40,90 % en l'espace de quelques mois ».

Le 27 juillet, un acte de vente était signé sans nouvelle négociation pour un prix de 9,3 M€, sous condition suspensive d'« obtention d'un avis des domaines conforme ».

Le 18 septembre 2007, un avenant à l'acte de vente ramenait le prix à 8,69 M€, soit l'estimation haute du service des domaines augmentée de 10 %. Aucun document ne permet d'attester que ce service a été consulté ni qu'il a donné son accord sur ce prix supérieur à son estimation haute. Il eût été nécessaire, à ce stade, de saisir de nouveau le

[303] Décret du 14 mars 1986, article 5.

[304] Les avis du comité de développement étaient transmis pour décision, selon le montant de l'opération, au directeur régional (jusqu'à 1,5 M€), au directeur général (de 1,5 à 4,5 M€) ou au conseil d'administration (au-delà de 4,5 M€).

conseil d'administration et, en cas d'accord, d'obtenir une décision de passer outre.

L'acte de vente définitif a été signé, pour le prix convenu, le 29 novembre 2007 ; le vendeur avait auparavant accepté de prendre à sa charge l'indemnité de rupture à verser à l'association chargée jusqu'alors de la gestion locative. Pourtant, cette somme de 90 000 € a finalement été acquittée par Adoma, qui a réglé une facture du même montant émise par le vendeur, pour « assistance et négociation à la rupture de bail », alors qu'aucune décision ni stipulation contractuelle ne l'avaient prévu.

Il est ensuite apparu rapidement que l'état de la résidence ne correspondait pas à la présentation qui en avait été faite par le vendeur et que des désordres techniques divers nécessitaient des travaux. En 2008, le taux d'occupation (annoncé de près de 100 % avant la vente) était de 63 % ; il n'atteignait plus en septembre 2009 que 35 %. L'exploitation devenait structurellement déficitaire de 158 000 € en 2009 et de 218 000 € en 2010.

Une revente a été envisagée sur la base d'une nouvelle évaluation du service des domaines du 28 septembre 2009 qui donnait alors une fourchette comprise entre 5,52 M€ et 5,89 M€. A la clôture des comptes de 2010, une provision de 2,98 M€ était passée pour dépréciation d'actif, et des travaux étaient engagés, en 2011, à hauteur de 1,26 M€. La direction d'Adoma envisage désormais de reconvertir l'immeuble en résidence sociale.

2 - Des immeubles anciens acquis dans l'urgence et sans respect des procédures entre 2003 et 2007

L'examen, par la Cour, de 102 dossiers d'acquisition a permis de constater qu'un quart d'entre eux avait été effectué à des prix supérieurs à l'estimation des domaines. Ils ne sont certes pas tous entachés d'irrégularités du type de celles évoquées précédemment, mais ils présentent parfois des aspects extrêmement critiquables :

- à Nice, ont été acquis, en 2003, pour 1,5 M€ une résidence hôtelière et une maison, dans une urgence telle que le comité de développement en a été informé postérieurement à la vente, sans simulation économique et avec une estimation des domaines de 758 000 €, minorée de façon injustifiée selon la direction de l'époque d'Adoma. Après l'acquisition, il a fallu faire de tels travaux de réfection que le coût final a atteint 2,5 M€, soit une moyenne de 110 000 € par studio, le double du coût moyen des constructions neuves en résidence sociale.

Dans la même ville, un immeuble a été acquis pour 2 M€ alors que les domaines l'estimaient à 1,3 M€, sans avis du conseil d'administration ;

- à Marseille, un projet consistant à transformer un hôtel de 33 chambres en résidence sociale de 22 logements T1 a été mis en œuvre en 2006. Le prix d'achat de 343 500 € (frais de notaire et d'éviction compris) selon la note d'analyse est passé finalement à 390 000 €, alors que l'estimation des domaines était de 260 000 €. Les travaux estimés à 744 000 € ont été portés à 991 000 € en 2008 « après avoir établi un diagnostic de la structure et de l'état du bâtiment », ce qui prouve que ce diagnostic n'avait pas été effectué avant l'achat. Des pans de façade et des parties de toitures se sont effondrés au cours des travaux et la résidence sociale n'a pu être ouverte qu'en 2011, cinq ans après l'achat ;
- à Hyères, 20 logements ont été acquis en 2006 dans l'ancien quartier, en milieu diffus, pour un montant total de 1,64 M€, soit un quart du total géré par Adoma dans cette ville. Dans deux pieds d'immeubles, l'opération a aussi consisté à ouvrir des locaux « destinés exclusivement à accueillir des activités d'artisanat d'art ou des ateliers d'artistes », ce qui n'a aucun lien avec l'objet social d'Adoma. Selon la direction, ces usages ont été dictés par des considérations d'urbanisme, des locaux en rez-de-chaussée et façades ayant une vocation commerciale et n'étant pas aptes en première analyse, à être transformés en logements. Pourtant cette hypothèse est désormais envisagée.

Sans que des irrégularités aient été constatées, d'autres projets examinés ont présenté des lacunes liées à l'absence de diagnostics techniques préalables et de projets d'aménagement détaillés. Certains d'entre eux ont dû être totalement repris et, dans un cas, abandonné.

En conséquence, des délais de réalisation parfois très importants ont été constatés et le total des dépenses a souvent été supérieur aux estimations initiales.

La politique d'acquisition et de développement d'Adoma, qui aura coûté plus de 80 M€ entre 2003 et 2007, n'a pas toujours respecté les procédures règlementaires ni les règles internes. Dans trois cas, pour des opérations d'un montant élevé (de 2 à 9 M€), le conseil d'administration n'a pas disposé des éléments nécessaires à une délibération éclairée, voire n'a pas été saisi.

Aujourd'hui, les projets font l'objet d'un suivi au niveau central. Cette mesure doit être l'occasion d'une clarification et d'une

formalisation de la procédure, notamment lorsque le prix d'achat est supérieur à l'estimation.

C - La souscription hasardeuse de contrats spéculatifs

Pour financer les importants investissements liés à la construction de résidences sociales ou à la transformation des foyers, la société a dû recourir à l'emprunt, pour une partie importante auprès de la Caisse des dépôts et consignations, au titre des prêts au logement locatif social indexés sur le rendement du livret A, ainsi qu'auprès des collecteurs du 1% logement ou de banques, souvent à taux fixe.

Le taux du livret A, ressource de la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts au logement social, est fixé depuis juillet 2004 chaque semestre. Il est indexé à la fois sur l'inflation en France et sur l'euribor 3 mois[305]. La Banque de France, en cas de circonstances exceptionnelles, peut demander au comité de la réglementation bancaire et financière, de modifier ce taux.

Comme les responsables de la trésorerie d'Adoma anticipaient un risque de hausse de la rémunération du livret A et de volatilité des taux, la direction administrative et financière, sans contrôle de la direction générale, leur a donné délégation pour :

- conclure des contrats d'échange de taux (« swaps ») à taux fixes, qui constituent une charge financière sur le premier exercice mais permettent de se couvrir contre une hausse des taux ;
- « variabiliser les emprunts sur un indice euribor » afin de dégager immédiatement un produit financier.

Ces contrats permettent à l'emprunteur d'échanger le taux variable de son emprunt contre un taux fixe. Les cinq premiers contrats à taux variables contre taux fixes, conclus en 2004, étaient tous déficitaires en fin d'année. La même année, quatorze contrats permettant qu'un taux fixe élevé soit échangé contre un taux variable indexé sur l'euribor 3 mois ou 12 mois (plus faible) ont permis de dégager un bénéfice financier sur l'exercice.

[305] L'euribor (*European Interbank Offered Rate*, « taux interbancaire offert en euros ») est le taux moyen auquel un échantillon de 57 grandes banques établies en Europe prêtent à d'autres grandes banques, pour différentes échéances (une semaine à douze mois). C'est sur l'euribor que sont en général indexées les émissions obligataires à taux variable.

Enfin, quatre contrats échangeant le taux du livret A contre des intérêts à taux variables, ce qui s'écarte totalement de la doctrine initiale de couverture contre une hausse de taux, ont également été conclus. Ils ont, eux aussi, dégagé des résultats positifs la première année.

Ce type de contrat, spéculatif et risqué, échange un taux variable calculé dans des conditions réglementaires contre un autre taux variable fixé dans des conditions parfois obscures, ou en référence à des indices internationaux n'ayant aucun rapport avec le niveau de l'inflation en France ou les taux de marchés européens. Pourtant, les responsables financiers d'Adoma, encouragés par les premiers résultats obtenus, ont généralisé, sans frein, ces contrats. Ils ont souscrit des contrats structurés de plus en plus complexes.

A la fin de l'année 2006, les contrats d'échange de taux couvraient 90 % de l'encours de prêts indexés sur le livret A (160 M€) et 72 % de celui des prêts à taux fixes (165 M€). Jusqu'à la clôture de l'exercice 2006, aucun risque n'a été signalé par le commissaire aux comptes. Seul le représentant de la direction générale du Trésor au conseil d'administration a demandé, en 2005, une réunion d'information pour faire la lumière sur cette politique de gestion active de la dette. Aucune suite n'a été donnée jusqu'en 2007 : la tutelle s'en est alors alarmée. Cette année-là, le commissaire aux comptes a aussi fait part de son inquiétude, et une revue des contrats en cours a été effectuée.

Plusieurs contrats ont été estimés spéculatifs, générant une perte de 7 M€. Le commissaire aux comptes soulignait les faiblesses des procédures internes : une qualification des contrats non formalisée dès leur signature, contraire aux textes et, « s'agissant d'opérations complexes par nature et susceptibles de présenter des risques significatifs », un dispositif de contrôle interne insuffisant puisque le conseil d'administration aurait dû être saisi et un comité des risques mis en place.

Variation de taux et retournement de tendance

Un contrat-type, conclu en 2005 avec une banque française, prévoit que le taux dû par ADOMA se calcule de la façon suivante à partir du *Constant Maturity Swap* (CMS) qui est un indice des taux pratiqués en moyenne sur un marché :

1) 2,41 % jusqu'au 1er février 2008 ;
2) si (CMS 10 ans) > (CMS 2 ans + 0,35 %) le taux reste de 2,41 % ;
3) sinon le taux est égal à 8,15 % - 10× (CMS 10 ans – CMS 2 ans).

Alors que le CMS à 10 ans était toujours supérieur au CMS à 2 ans depuis 1999, la situation s'inverse en mai 2008 et le taux court devient supérieur au taux long, le taux dû par Adoma devient alors la somme du différentiel et de 8,15 %.

En 2008, l'ampleur de la crise financière a bouleversé l'équilibre économique de beaucoup des contrats souscrits. A la suite d'un audit des commissaires aux comptes, le conseil d'administration, lors de sa séance du 25 mars 2008, a décidé de constituer un comité d'audit chargé d'examiner les comptes, l'information financière, la gestion de la dette et de la trésorerie ainsi que le plan d'audit interne. En août 2008, la trésorière était licenciée et en septembre de la même année, le président directeur général d'Adoma, nouvellement nommé, ordonnait une analyse de la situation et une remise en ordre du dispositif.

À compter de cette date, le suivi technique des contrats d'échange de taux devient hebdomadaire et l'information est documentée par des données détaillées et une analyse des risques[306]. Des tableaux de synthèse sont aussi produits pour les comités d'audit : flux financiers par banque, par année, coût comptable du contrat.

À partir d'août 2008, seuls le président-directeur général et le directeur général délégué ont été habilités à traiter les opérations de swaps. Le département trésorerie est resté l'interlocuteur des banques pour préparer les restructurations, assurer le suivi financier et comptable jusqu'en 2010. Il disposait toutefois d'une documentation succincte, l'ancienne responsable ayant fait disparaître ses archives à son départ Adoma dû demander aux banques le double des contrats qu'elle avait souscrits.

Depuis fin 2010, la société, par une convention réglementée, bénéficie de l'appui technique de la société nationale immobilière et notamment de son trésorier. Les règles prudentielles ont été modifiées dans un sens plus restrictif par le conseil d'administration du 4 mars 2011 et par le comité d'audit du 14 septembre 2011.

Si le portefeuille a été restructuré une nouvelle fois en novembre 2011, avec l'aide de la société nationale immobilière, le bilan d'ensemble est négatif, avec une perte définitive constatée de 6,925 M€ et une provision de 2,87 M€ passée sur un contrat spéculatif qui n'a encore pu être dénoué. Il reste encore des incertitudes sur des contrats dont l'évolution ne sera lisible que dans plusieurs années. Les moins-values latentes sur l'encours de ces contrats sont aujourd'hui estimées à 57 M €.

[306] Ces données sont elles-mêmes progressivement enrichies à compter de 2008.

Ainsi, en l'absence de procédures de suivi internes, Adoma s'est engagée au milieu des années 2000 dans une activité spéculative dangereuse dont elle n'a pas su maîtriser la complexité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au vu des actions conduites durant la période 2003 – 2011, l'effort consenti par Adoma en faveur du traitement des foyers de travailleurs migrants est significatif. Les retards constatés par rapport aux prévisions sont souvent imputables à des facteurs extérieurs, tels les difficultés de maîtrise du foncier ou le poids des réglementations. La maîtrise technique des opérations de restructuration ou de construction de nouvelles résidences sociales est réelle, et la motivation du personnel de terrain reste forte.

Adoma a su répondre rapidement aux demandes de l'État par un essor de l'activité d'accueil des demandeurs d'asile et par l'action positive menée dans le domaine de l'hébergement d'urgence. Cette action n'a toutefois pas été suffisamment encadrée par l'État, qui n'a pas été en mesure de rendre pérennes des constructions financées sur fonds propres de la société.

Après la signature du contrat d'objectifs 2005 – 2010, la société a dispersé son activité sur des priorités trop nombreuses et mal assurées. Des irrégularités et des graves dysfonctionnements ont entaché sa gestion, notamment en matière d'acquisition d'immobilier ancien. Dans le même temps, elle souscrivait des contrats spéculatifs dangereux qui ont entrainé des pertes et des risques importants, alors même qu'ils étaient destinés à sécuriser son endettement.

La restructuration et le recentrage impulsés par les actionnaires à partir de 2011 participent d'une rupture devenue indispensable, mais qui intervient tardivement.

La Cour recommande à l'État actionnaire de :

1. *préciser les missions de service public qu'il assigne à la société Adoma ;*
2. *encourager les synergies nécessaires avec la société nationale immobilière, pour doter Adoma d'un actionnariat stable, de fonds propres suffisants et d'une gouvernance transparente ;*
3. *renforcer la coordination interministérielle et s'assurer que les missions ponctuelles confiées à Adoma bénéficient d'un financement équilibré et permettent des réalisations durables ;*
4. *déterminer les priorités stratégiques sur une période suffisamment longue pour obtenir des résultats solides, et rattraper les retards*

pris dans la réhabilitation des foyers, notamment dans la suppression des petites chambres et l'achèvement de la transformation des foyers en résidences sociales.

La Cour recommande à la société Adoma de :

5. *poursuivre la rationalisation de sa gestion et la sécurisation de ses emprunts.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	458
Ministre des affaires sociales et de la santé	461
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	462
Ministre de l'intérieur	466
Président du conseil d'administration d'Adoma	468
Ancien président du conseil d'administration d'Adoma (août 2008-janvier 2011)	472
Ancien président du conseil d'administration de la Sonacotra, et d'Adoma (octobre 1998-août 2008)	474
Président du directoire du groupe SNI Rive de France	479

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DU BUDGET

La Cour des comptes a réalisé une étude approfondie de la gestion de la société Adoma, majoritairement détenue par l'État et historiquement chargée de 1'hébergement des travailleurs immigrés. Cette étude met en avant les réussites de la société dans l'accomplissement de ses missions de service public, ses enjeux en termes de remise à niveau de son patrimoine et les limites de sa gestion sur la période 2003-2010.

Nous partageons 1'essentiel des constats et des recommandations formulés par la Cour, notamment sur la nécessité d'une définition précise des missions de service public et des priorités stratégiques d'Adoma, sur l'intérêt des synergies avec le groupe Caisse des dépôts et la Société nationale immobilière (SNI), sur la priorité à donner à la réhabilitation et la modernisation des foyers et résidences sociales et sur le rôle de 1'État et de ses orientations définies en coordination interministérielle.

De manière plus précise, le rapport de la Cour appelle de notre part les réflexions suivantes.

Concernant la stratégie de l'entreprise, comme le souligne la Cour, les différentes activités d'Adoma font l'objet de conventions sectorielles entre la société et l'État, dont l'objectif est de définir contractuellement et dans un cadre pluriannuel les attentes de l'État. L'ensemble de ces conventions constitue un socle d'engagements forts régissant pour chaque activité les relations entre 1'État et Adoma. Ces conventions sectorielles s'inscrivent en cohérence avec plusieurs documents stratégiques d'ensemble, qui fixent les priorités de la société pour les années à venir. Le premier de ces documents est le cahier des charges défini par l'État en 2011 et qui oriente l'activité d'Adoma dans tous ses secteurs d'activité et lui donne des objectifs quantitatifs pluriannuels. Ce cahier des charges a été décliné opérationnellement dans une programmation financière à moyen terme (PMT) et dans un plan stratégique de patrimoine (PSP) qui ont été mis à jour en 2012. L'ensemble de ces documents, préparés en concertation avec l'État et approuvés par le conseil d'administration d'Adoma, fixent de manière précise et complète les missions de service public, la stratégie et les priorités de la société pour les prochaines années.

Concernant le résultat de l'entreprise, la Cour met en avant à juste titre la détérioration de la situation financière d'Adoma sur la période 2003-2010. C'est la raison pour laquelle l'État a pris des mesures fortes dès 2010 pour assurer le redressement de la société et consolider ses missions de service public au bénéfice des populations fragiles qu'elle héberge. Ce redressement s'est appuyé sur l'engagement de l'ensemble des acteurs de la

société : la nouvelle direction de l'entreprise, les salariés et le groupe Caisse des dépôts à travers sa filiale SNI, acteur majeur du logement social en France. De ce point de vue, il convient de souligner que les indicateurs économiques de l'entreprise se redressent nettement à l'issue de la période sous revue par la Cour des comptes. L'excédent brut d'exploitation, le résultat net et la capacité d'autofinancement s'améliorent fortement depuis 2011. En outre, les projections inscrites dans la PMT de l'entreprise montrent que cette trajectoire de redressement doit se poursuivre et s'affermir dans les prochaines années. Ces efforts engagés par Adoma depuis 2010 poursuivent deux objectifs essentiels : d'une part bâtir un socle de gestion solide préservant durablement les équilibres d'exploitation de la société, d'autre part garantir à Adoma une capacité d'investissement à la hauteur des besoins de sa politique patrimoniale.

Concernant l'administration de la société, la Cour met en avant les limites de sa gestion sur la période 2003-2010, notamment en termes de maîtrise des charges de personnel et d'application des règles de la commande publique. Là aussi, l'État a pris la pleine mesure de ces difficultés il y a plusieurs années et a engagé dès 2010, avec la nouvelle direction d'Adoma, les actions internes nécessaires pour améliorer la gestion de la société. Un redimensionnement des effectifs en fonction des besoins a ainsi été mis en œuvre et une remise à plat de toute la politique d'achat a été décidée, avec des résultats particulièrement positifs. Au-delà, une réflexion sur l'organisation du travail au sein de l'entreprise, particulièrement pour les missions traditionnelles (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales,...), a été initiée pour accompagner au mieux l'évolution des publics accueillis par Adoma (travailleurs migrants âgés, populations précaires).

Concernant la gestion de la dette, la Cour souligne avec raison les problèmes posés par les choix retenus par la direction d'Adoma sur la période 2003-2010. Le conseil d'administration, et particulièrement les représentants du ministère des finances, avaient d'ailleurs pointé très tôt les risques potentiels de ces choix. Dès 2005, la politique de gestion de la dette a fait l'objet d'une attention des représentants de 1'État. Sur leur impulsion, des analyses de risque ont été régulièrement conduites et un comité d'audit a été créé pour contrôler la bonne maîtrise des risques par la société. Des mesures correctrices ont été initiées dès 2007, avec pour objectif de procéder, au mieux des intérêts d'Adoma, au désengagement des contrats pouvant être qualifiés de spéculatifs et potentiellement « toxiques ». Grâce aux efforts conduits sous l'impulsion de l'État, les charges financières sont aujourd'hui maîtrisées par Adoma et l'amélioration de la gestion financière constitue désormais une orientation prioritaire, suivie avec vigilance par l'État.

Concernant la conclusion d'un accord de participation au sein de la société en 2007, nous vous précisons que, selon nos informations, le président de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur

public (CIASSP) n'a été saisi de cet accord, pour autorisation préalable avant signature par les dirigeants et organisations syndicales d'Adoma, que le 15 novembre 2007, soit environ trois semaines après la conclusion effective de l'accord en question (26 octobre 2007). En réponse à cette saisine, le président de la CIASSP a indiqué dès le 19 novembre suivant, puis par courrier du 18 décembre 2007, qu'Adoma ne pouvait conclure un tel accord sans figurer au préalable sur la liste des entreprises publiques autorisées à recourir à la participation en application de l'article 4 du décret n° 87-948 du 26 novembre 1987. En outre, il convient de souligner que le courrier par lequel le ministre du budget donnait son accord de principe, face à la situation de fait constatée en avril 2008 et « à titre dérogatoire et exceptionnel », à la mise en œuvre de l'accord de participation négocié en septembre 2007, rappelait qu'il appartenait à la société de solliciter par ailleurs 1'accord des autres ministres de tutelle (ministères chargés de l'intérieur, de l'économie, du logement et de la ville, des relations sociales et de la solidarités), ce qui n'a pas été fait.

Telles sont les remarques que nous tenions à porter à la connaissance de la Cour des comptes, que nous remercions d'enrichir et renforcer, par la pertinence de ses analyses et recommandations, l'action déterminée menée par l'État en faveur du redressement de la société Adoma.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas, de ma part, d'observations particulières.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Dans son rapport, la Cour reconnaît l'effort significatif consenti par Adoma en faveur du traitement des foyers de travailleurs migrants et la réactivité de la société aux demandes des différents ministères. La Cour relève également certaines défaillances sur la période contrôlée ainsi que des difficultés liées à la diversification de ses activités à la demande de l'État. L'ensemble des observations de la Cour appelle de ma part les réponses suivantes.

Tout d'abord, la Cour constate qu'Adoma a su répondre rapidement aux demandes de sa tutelle par un essor de l'activité d'accueil des demandeurs d'asile et par l'action positive menée dans le secteur de l'hébergement d'urgence.

Elle souligne néanmoins que cette action n'a pas été suffisamment encadrée par l'État, et recommande d'envisager la prolongation d'exploitation d'un certain nombre de sites.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, le Gouvernement a eu récemment l'occasion d'affirmer à plusieurs reprises sa volonté de pérenniser et créer des places d'hébergement d'urgence. En effet, la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées mise en œuvre par le Gouvernement a pour finalité de permettre l'accès au logement, tout en garantissant une réponse aux situations d'urgence, la plus adaptée aux besoins.

En ce sens, en clôture de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre a formulé l'ambition de « marquer un changement majeur dans l'approche des questions de pauvreté et d'exclusion dans notre pays » en développant une politique d'amélioration et de structuration de l'offre d'hébergement. Il convient dans ce cadre d'étudier les possibilités pour poursuivre l'activité de centres d'hébergement d'urgence gérés par Adoma, lorsque les conditions d'accueil et de fonctionnement sont satisfaisantes.

La Cour a relevé des irrégularités et des dysfonctionnements qui ont entaché la gestion d'Adoma.

En ce qui concerne la gestion de l'entreprise et les avantages conférés à certains personnels, il convient de rappeler que ces décisions relèvent de la compétence de sa direction générale et que l'ancienne direction n'avait pas présenté au Conseil d'administration de bilan sur ces sujets et notamment sur l'octroi des logements gratuits.

Il en est de même pour les acquisitions immobilières pour lesquelles, comme le souligne la Cour, « le conseil d'administration n'a pas disposé des éléments nécessaires à une délibération éclairée, voire n'a pas été saisi ».

Enfin, en ce qui concerne la souscription des contrats spéculatifs ou la conclusion d'un accord de participation irrégulier, sujets qui relèvent plus particulièrement du contrôle économique et financier, je ne peux que rappeler, comme la Cour l'indique elle-même, le fait que les commissaires aux comptes n'ont signalé aucun risque jusqu'à la clôture de l'exercice 2006 alors que les contrats en question avaient été signés en 2004.

Comme le recommande la Cour, la société a engagé plusieurs actions dans le cadre du plan de redressement, telle que la refonte des procédures d'attribution des marchés, qui vont contribuer à l'amélioration du contrôle des risques.

La Cour relève que la société a dispersé son activité sur des priorités trop nombreuses et mal assurées.

S'agissant des axes de diversification dans les foyers, il semble qu'ils répondaient à une logique de gestionnaire de résidences. En effet, d'une part, l'entreprise connaît depuis longtemps la fragilité de son modèle économique lié aux foyers de travailleurs migrants. D'autre part la tendance au vieillissement des occupants et la typologie du parc, essentiellement composé de foyers, ne pouvait conduire à envisager une diversification que vers les établissements hébergeant des personnes âgées et/ou vers des foyers hébergeant des personnes seules, donc plutôt des jeunes.

C'est pourquoi, et à plusieurs reprises, ces axes de diversification sont apparus comme les plus cohérents avec le savoir-faire et le parc de logements-foyers de l'entreprise. Si ADOMA a renoncé à être un acteur du logement des personnes âgées (autrement qu'en faveur de celles résidant déjà dans son parc), la société envisage d'ouvrir ses résidences au logement des jeunes, notamment actifs, fortement encouragée en cela par son actionnaire Action Logement qui a signé en 2011 l'accord national interprofessionnel pour le logement des jeunes.

En ce qui concerne par ailleurs les demandes expresses et urgentes de l'État sur divers sujets d'intérêt général[307], les différents ministères se sont tournés vers le seul opérateur à même de répondre à ces demandes sociales dans des délais aussi brefs.

Comme le constate la Cour, cette pression exercée sur un unique opérateur a indéniablement contribué à la fragilisation de la société en mobilisant une partie de ses capacités de maîtrise d'ouvrage et de gestion sur d'autres objets que la rénovation des foyers de travailleurs migrants.

De ce constat, il faut tirer deux conséquences. Tout d'abord, les ministères concernés doivent se coordonner pour améliorer la prévision et la gestion de ce type de crises nécessitant des actions d'investissement dans le moyen-long terme. De plus, l'État doit s'organiser afin d'être en mesure de s'appuyer sur d'autres opérateurs d'envergure nationale capables de répondre à ces missions d'intérêt général. Dans tous les cas, l'horizon temporel de ces missions doit être parfaitement explicite dès la demande et celles-ci doivent pouvoir être financièrement équilibrées sur cette durée.

Enfin, la Cour recommande à l'État actionnaire une meilleure coordination interministérielle, une définition des priorités stratégiques ainsi que la poursuite de la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants et leur transformation en résidence sociale.

Du point de vue de mon ministère, principal co-financeur des investissements de la société à travers les aides directes et indirectes à l'investissement et les aides personnelles au logement bénéficiant aux résidents, la convention d'utilité sociale de 6 ans qui s'appuie sur un plan stratégique de patrimoine prévu sur 10 ans prendra en compte sur une durée suffisamment longue les priorités stratégiques que le ministère fixe à la société.

Cette convention d'utilité sociale permet de planifier l'avancée du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants appartenant à ADOMA à un rythme à la fois soutenable par la société et dont le financement paraît durablement et raisonnablement équilibré. Pour autant, s'il apparaissait possible de mobiliser des moyens supplémentaires pour accélérer le traitement des foyers et, notamment, les chambres de 7,5 m², j'y serais tout à fait favorable.

---

[307] *accueil des mineurs étrangers isolés, réalisation de structures ou de logements provisoires pour accueillir des victimes de catastrophes naturelles ou technologiques ou héberger des ménages pendant les travaux sur des logements insalubres ou des foyers en restructuration lourde, en particulier lorsque les foyers concernés sont suroccupés, transformation de locaux pour augmenter dans des délais très brefs la capacité d'hébergement d'urgence, acquérir des logements suffisamment grands pour accueillir de grandes familles, gérer les nouvelles aires d'accueil des gens du voyage prévues par la loi du 5 juillet 2000, etc.*

Il me paraît en outre nécessaire de réfléchir concomitamment à une meilleure prise en compte des conséquences de la transformation des foyers en résidences sociales, notamment quant aux évolutions des publics accueillis et à la nécessité de renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement social.

En ce sens, je rejoins la préconisation de la Cour sur la nécessité pour l'État de définir, de manière interministérielle, un véritable cadre stratégique fédérateur précisant les missions de service public de la société, partant des évolutions des besoins constatés ou qui peuvent être anticipés. Ce travail me paraît être un préalable pour envisager de manière pertinente les enjeux en termes d'actionnariat et de gouvernance auxquels l'État doit répondre. Il doit permettre de mieux définir les priorités pour ADOMA sur le long terme, dans un double objectif d'assurer sa pérennité financière et de renforcer son rôle social.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

J'ai déjà exprimé mes observations sur les aspects relevant de ma compétence dans le cadre de la discussion sur le relevé d'observations provisoires de la Cour consécutif au contrôle des comptes et de la gestion d'Adoma pour les exercices 2003 à 2010.

Je souhaite, en outre, nuancer les propos de la Cour sur le point relatif aux pertes de capacité d'hébergement liées au traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM).

En effet, la Cour relève que « Selon la direction d'Adoma (...) ces pertes de capacité » liées à la mise en œuvre du plan de traitement des FTM, sont « de l'ordre de 20 à 30 % ».

II est difficilement évitable que la production de logements individuels autonomes de superficie sensiblement plus importante (15 à 19 m²) que les chambres existant auparavant (7 à 10 m²) se traduise, dans la très grande majorité des cas, par une baisse de capacité de la résidence sociale produite sur le site de l'ancien FTM et, ce, malgré la réutilisation, dans le cadre des réhabilitations, des parties collectives des anciennes unités de vie afin de les transformer en logements.

Toutefois, la baisse de capacité soulignée par la Cour doit être analysée, tant dans son ampleur que dans sa portée, au regard des trois considérations suivantes.

- *La baisse moyenne de capacité estimée depuis 1997 pour l'ensemble des opérations de traitement, quels que soient les opérateurs, est de l'ordre de 15 à 20 % et non pas de 20 à 30 %.*
- *Elle varie sensiblement selon la nature des opérations et surtout selon le contexte local : sur des territoires hors des grandes agglomérations (hors de l'Ile-de-France notamment), nombre de petites chambres étaient déjà vacantes avant le traitement du FTM. La baisse de capacité n'est alors qu'une adaptation du parc au niveau de la demande de logements en résidence sociale qui est et restera inférieure à la capacité initiale des FTM conçus en fonction des besoins locaux en main d'œuvre pour les années 60-70. La baisse de capacité moyenne est limitée en Ile-de-France ; elle est et sera forte, voire très forte, sur un territoire tel que la Lorraine.*
- *Sur le site de l'ancien FTM, cette baisse peut être compensée par la production de sites dits de « desserrement » : la fonction de ces sites est bien de limiter la baisse de capacité sur site et, dans quelques cas, peu nombreux il est vrai, de maintenir cette*

capacité. De 1997 à fin 2012, pour l'ensemble des opérateurs et pour le traitement de 255 FTM, la production de 45 résidences sociales de desserrement a ainsi été validée, notamment pour Adoma.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADOMA

En premier lieu, comme le relève fort justement le rapport de la Cour, à l'issue de la phase de redressement c'est-à-dire dès 2013, la mobilisation des équipes d'Adoma autour d'un ambitieux projet d'entreprise va nécessiter :

- *au-delà d'un Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) et d'un Plan à Moyen Terme (PMT), la finalisation d'une « feuille de route » par les actionnaires sur l'ensemble des missions d'Intérêt Général confiées par l'Etat à Adoma,*
- *une visibilité rapide sur l'évolution à moyen terme d'un actionnariat stable.*

Nous ne pouvons donc que partager les recommandations de la Cour sur ces points stratégiques.

Nous avons également noté l'intérêt que porte la Cour à ce que les investissements réalisés sur des fonds publics et sur des terrains appartenant à l'Etat ou des Collectivités locales dans le cadre de la Convention « Logement d'Urgence » ne l'aient pas été à fonds perdus. Nous porterons à la connaissance des services de l'Etat et des collectivités concernés cette position pour essayer de pérenniser ces investissements là où c'est techniquement possible (Paris « Fortifications » et Saint Denis notamment).

La Direction d'Adoma veillera par ailleurs à poursuivre les efforts sur la rationalisation de sa gestion et sur la sécurisation du coût des SWAP.

S'agissant du premier point, les documents fournis à la Cour sur la gestion des achats pour la période post-contrôle (2011 et 2012) démontrent que l'amélioration de la gestion va au-delà de la seule maîtrise de la masse salariale.

Ainsi, par l'amélioration des conditions de mise en concurrence, notamment, s'agissant des prestations de nettoyage, d'entretien des ascenseurs, d'achat de mobilier, Adoma a pu obtenir des économies annuelles de 4 Millions d'Euros en année pleine. L'appel d'offres relatif à la serrurerie, intervenu tout récemment, permet une économie de l'ordre de 50 %.

Par ailleurs la Cour a pu relever l'amélioration du Taux d'Occupation des Foyers intervenu dès 2010, et qui atteint un niveau en 2012 qui confirme son redressement durable.

En ce qui concerne l'en cours des SWAP : il n'a plus vocation à évoluer en volume, la dette étant relativement stable. Le risque principal qui subsiste porte sur deux SWAP contractés auprès de RBS qui ont été

neutralisés jusqu'en 2016 et 2018 et restent sous observation pour finaliser leur restructuration (jusqu'en 2021).

L'ensemble de ces mesures de maîtrise des charges n'a pas impacté les conditions de travail des salariés ni dégradé la qualité des prestations fournies à nos résidents. Les résultats de l'enquête de satisfaction réalisée en 2012 le démontrent.

Il nous paraît opportun de faire un premier point sur l'avancement du redressement, ainsi l'observation en page 5 sur le rapport de la Miilos « pessimiste sur la soutenabilité des opérations engagées et même sur la solidité financière de la société » portait explicitement sur une impasse financière de 200 M€. Sans redressement des capacités d'autofinancement, Adoma aurait été condamnée à faire appel de façon récurrente à ses actionnaires.

Les mesures prises avec notamment 50 M€ d'apport de capitaux permanents, des cessions d'actifs portant sur des trésoreries nettes de cessions de plus de 30 M€ (dont la moitié est d'ores et déjà réalisée à fin 2012) et une amélioration annuelle de l'Excédent Brut d'Exploitation de plus de 20 M€ en 2 ans semblent à la hauteur de l'enjeu.

En effet, si Adoma a pris du retard du fait du manque de fonds propres et des difficultés techniques inhérentes aux réhabilitations, il apparaît surtout qu'Adoma a pris du retard du fait des dérives pointées par le rapport de la Cour et qui ont grevé son autofinancement. Aujourd'hui, Adoma a présenté à ses actionnaires, qui l'ont approuvé lors du Conseil d'Administration de juin 2012, un programme ambitieux de réhabilitations compatible avec le niveau actuel des fonds propres et avec les financements de droit commun bénéficiant aux organismes de logements sociaux pour réaliser ces travaux.

Par ailleurs, le Directeur Général et moi-même souhaitons porter à votre connaissance des observations ou précisions relatives aux données présentées dans le rapport :

1 - *Impact des réhabilitations sur le chiffre d'affaires*

Il est indiqué que, du fait des baisses de capacités, l'augmentation des redevances unitaires ne compense pas la baisse de chiffre d'affaires. Ce point était avéré lors des transformations de chambres de 4,5 M^2 où la perte de capacité était conséquente. Lors des dernières réhabilitations, la perte de capacité est moindre et le maintien ou l'amélioration du chiffre d'affaires est obtenu.

2 - *Plan stratégique du patrimoine*

Sur le coût du plan de traitement, il est indiqué qu'il subsistera un effort supplémentaire de 1 Milliard d'euros pour finaliser la transformation du patrimoine à l'issue du PSP. Cet ordre de grandeur impliquerait une restructuration de l'intégralité des chambres non traitées à l'issue du plan, la politique d'Adoma d'affecter une part significative des chambres non restructurées à l'Hébergement devrait notablement faire diminuer ce montant (ces chambres ne seront pas restructurées, mais simplement rénovées pour être maintenues en bon état d'entretien, pour des montants significativement moindres).Par ailleurs le prix unitaire des réhabilitations est désormais contenu et les ratios unitaires devraient s'améliorer.

3 - *Équilibres économiques*

Sur les équilibres économiques, il nous parait éclairant de compléter les commentaires de la Cour par le tableau ci-après, retraçant les éléments constitutifs des résultats :

Résultat	***ex. 2003***	***ex. 2004***	***ex. 2005****	***ex. 2006***	***ex. 2007***	***ex. 2008***	***ex. 2009***	***ex. 2010***	**ex. 2011**
Exploitation	*7 535*	*9 338*	*22 276*	*17 953*	*30 401*	*16 343*	*13 128*	*14 326*	24 916
Financier	*- 11 693*	*- 7 719*	*- 7 221*	*- 8 194*	*- 18 949*	*- 17 538*	*- 18 630*	*- 17 425*	- 9 685
Sous-total Résultat courant	***- 4 158***	***1 619***	***15 055***	***9 759***	***11 452***	***- 1 195***	***- 5 502***	***- 3 099***	**15 231**
Exceptionnel	*4 707*	*7 511*	*924*	*3 351*	*2 072*	*2 094*	*5 119*	*- 23 388*	2 601
TOTAL Résultat net	***549***	***9 130***	***15 979***	***13 110***	***13 524***	***899***	***- 383***	***- 26 487***	**17 832**

Tableau en K€ source : comptes Adoma
** (Nota : impact en 2005 du reclassement des Grosses Réparations en Investissement et non en charges)*

4 - *Évolution de la masse salariale*

Le rapport fait état de la poursuite en 2011 de la hausse de la masse salariale. Ce sont les éléments à caractère exceptionnel (indemnités de départ dans le cadre du PSE, activation des « clauses parachutes » sur les contrats de certains cadres) qui expliquent cette hausse. Hors ces montants non reconductibles, la baisse est de l'ordre de 5 %. En 2012, la baisse de la masse salariale courante s'amplifie.

5 - *Logements d'entreprise*

Depuis 2011, la majorité des cadres qui occupaient un logement d'entreprise se sont vus proposer et ont volontairement accepté, de régulariser leur situation. Ce sujet est désormais géré au fil de l'eau à l'occasion des réhabilitations des immeubles et à l'occasion des départs ou changements d'affectation des collaborateurs. Il subsiste à ce jour 187 logements non régularisés.

6 - *Accord irrégulier de participation*

Sur l'accord de participation le dernier paragraphe nous semble en contradiction avec le précédent. Il pourrait être rappelé que parmi les équipes de directions successives, l'une a signé un accord irrégulier, une autre l'a laissé perdurer, une troisième l'a dénoncé.

Il fallait régler définitivement le sujet. Ceci est acquis aujourd'hui : le Conseil d'Administration de décembre 2012 a approuvé à l'unanimité la proposition faite de payer la participation au titre de 2011, après le constat qu'en cas de litige au fond, la signature initiale de l'accord risquait d'être créatrice de droits, et ce, malgré l'irrégularité de l'accord.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADOMA (AOUT 2008-JANVIER 2011)

Le rapport public annuel de la Cour des Comptes intitulé « De la Sonacotra à Adoma : des dérives corrigées tardivement » appelle de ma part la réponse suivante.

J'ai assuré la présidence d'Adoma de l'été 2008 au début 2011. A ce titre j'en ai été le directeur général du 1er août 2008 au 16 décembre 2010.

Le rapport me paraît correspondre pour l'essentiel à ce que j'ai constaté : une efficacité certaine dans la réalisation des missions, liée à des difficultés de gestion. Toutefois il mentionne dans sa conclusion « une rupture devenue indispensable mais qui intervient tardivement » que la Cour date de l'arrivée en décembre 2010 de la nouvelle gouvernance issue des accords passés entre l'État et la SNI.

Je souhaite rappeler que nombre de décisions conformes aux recommandations de la Cour avaient été prises dès la période 2008-2010.

Il en est ainsi notamment :

- du recentrage thématique et géographique des activités figurant dans les orientations stratégiques votées au conseil d'administration de septembre 2009. Il s'agit de la vente du locatif social ordinaire décidée au conseil d'administration du 17 mai 2010, du renoncement au développement de CHRS (arrêt de la gestion de celui du Havre), EHPAD (avec la décision de confier la gestion de celui construit par Adoma à une association spécialisée), de résidences hôtelières à vocation sociale (avec la vente d'un des hôtels acquis et la transformation du second en résidence sociale).

De même ce recentrage a conduit à mettre fin à l'acquisition de petits immeubles, jugés trop onéreux à gérer et à concentrer le développement des résidences sociales et pensions de famille dans les agglomérations dans lesquelles le besoin est avéré et où Adoma est déjà présent afin de mutualiser les charges.

- du refus pour la convention de 2009 de construire sur du foncier non maîtrisé par l'entreprise, et de la volonté pour les constructions temporaires de la convention de 2006 de négocier des prolongations voire d'acquérir le foncier ;

- de l'engagement avec l'État de négociations pour obtenir la juste couverture des charges liées à l'accueil des demandeurs d'asile ;

- de la recherche d'une plus grande maîtrise des contrats de couverture des risques de taux d'intérêts des emprunts par un suivi renforcé et une transparence totale à l'égard du conseil d'administration, une centralisation des décisions à la direction générale, l'acquisition en externe

d'une expertise indisponible dans l'entreprise, des négociations avec les banques pour réduire le risque ou mettre fin aux contrats de façon anticipée ;

- des efforts pour maîtriser la masse salariale. La totalité de la progression des effectifs de 2008 à 2010 est due au développement des activités financées par l'État (asile, hébergement, pensions de famille). Une procédure centralisée avait été mise en place pour valider tout remplacement de partants. Des premières restructurations du réseau avaient été réalisées ;

- de l'installation d'outils de gestion modernes : logiciel Agora de gestion des relations clients dans toutes ses composantes, réalisation d'un projet de plan stratégique du patrimoine, mise en place de nouvelles procédures de passation de la commande et des marchés.

S'il est patent que le rapprochement avec la SNI a permis d'accélérer les efforts de restructuration, il me paraît nécessaire de rappeler que la direction précédente, consciente des difficultés de l'entreprise, avait engagé de nombreuses actions pour redresser la situation.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SONACOTRA, ET D'ADOMA (OCTOBRE 1998-AOUT 2008)

La Cour me paraît avoir fait une analyse relativement pertinente de l'évolution de la société depuis 2003 et des difficultés auxquelles celle-ci a dû faire face pour remplir les nombreuses missions qui lui ont été assignées par ses autorités de tutelle dans les deux contrats d'objectifs successifs.

Cependant, il n'est pas exact de dire que toutes les erreurs relevées constituent des défaillances de gestion ni que celles-ci aient contribué à détériorer la situation financière d'Adoma au point de nécessiter un changement de gouvernance.

L'augmentation des charges de personnels est due, en grande partie à l'augmentation des effectifs justifiée, comme le note la Cour, par les contraintes réglementaires inhérentes à la gestion de la demande d'asile et à l'hébergement d'urgence ainsi que par le besoin d'assurer un maillage régional et départemental pour parfaire l'implantation locale conformément aux prescriptions du contrat d'objectifs (§2.2). Il n'est pas possible, pour une société qui n'est pas adossée à un grand groupe, de s'inscrire dans les politiques publiques locales sans disposer de l'encadrement nécessaire. Mais l'accroissement des effectifs est dû également, en partie, à l'augmentation du nombre de résidences (+ 15 %) qui nécessitent, même si elles sont de taille modeste, la présence de gestionnaires et d'ouvriers d'entretien.

Les augmentations salariales représentent 22 % (72 % d'augmentation de charges - 50% d'augmentation d'effectifs) pour la période 2003-2010 soit moins de 3 % par an ce qui est à peine supérieur à l'inflation. Elles incluent les effets d'une réforme des classifications intervenue au cours de la période. Malgré cette évolution favorable, les rémunérations ne sont pas supérieures, bien au contraire, à celles des secteurs similaires et la Cour l'avait d'ailleurs noté dans son relevé d'observations provisoires[308].

La masse salariale a été globalement bien maîtrisée ; elle a été parfaitement compatible avec les ressources de l'entreprise et adaptée à sa mission sociale et aux nécessités de son développement.

Au demeurant, la politique salariale a été conduite sous le contrôle vigilant de la Commission d'Audit des Salaires du Secteur Public (CIASSP) qui, année après année, a validé les augmentations de salaires consenties par Adoma.

---

[308] RC 64234 page 60 « Le personnel d'Adoma est soumis à un statut spécifique construit par des accords d'entreprises successifs… Il forme un ensemble qui n'est pas plus favorable que celui appliqué par les autres opérateurs du secteur. Les salaires de base dans l'entreprise ne paraissent pas particulièrement attractif et un certain nombre d'agents jeunes la quittent pour poursuivre ailleurs leur carrière.

L'octroi de logements gratuits à certains salariés. Comme la Cour l'a noté l'existence de logements de fonction remonte aux origines de la Sonacotra. Les dérives auxquelles avaient donné lieu l'accord de 1990 et les observations de la MIILOS signalant en 2002 que ces logements constituaient une astreinte de fait incompatible avec le droit du Travail ont conduit à le remplacer en 2003.

Mais les avantages acquis perdurent car, avant l'accord de 2003, le logement était un élément du contrat de travail ce qui peut expliquer que certains salariés, devenus cadres auraient continué à en bénéficier.

La direction générale chiffre à 1,9M€ la perte de recette induite par l'existence de ces logements. Mais encore faudrait-il justifier cette somme qui représente un loyer mensuel moyen de 530€, équivalent au loyer plafond pour un logement HLM de 100m² en zone I, et suppose un taux d'occupation de 100% , loin d'être acquis compte tenu de la localisation de la plupart des appartements en question.

Personnellement, je regrette que la nouvelle direction remette en cause cet avantage qui permettait d'améliorer le lien social dans des résidences difficiles et qui correspondait à un souhait des partenaires d'Adoma.

Un accord de participation irrégulier. La Cour considère que l'accord de participation signé en octobre 2007 était irrégulier car la Sonacotra n'était pas au nombre des entreprises publiques autorisées par le décret de 1987 à distribuer une participation.

Comme l'a noté la Cour, lorsque la direction a été informée de la nécessité d'une dérogation, elle a demandé et obtenu l'accord du ministère de l'économie et des finances, le ministère de la cohésion sociale qui, dans la structure gouvernementale de l'époque, avait également autorité sur le logement ayant suivi dès l'origine de la préparation et de la signature de cet accord. La direction ne saurait être tenue pour responsable de l'inaction ultérieure des ministères qui étaient seuls compétents pour modifier un texte réglementaire.

Sur le fond, il n'est pas anormal qu'une entreprise publique devenue durablement bénéficiaire verse une participation à ses salariés. Les résultats largement positifs de 2011 justifieraient que ce fameux décret de 1987 soit modifié et que la participation soit versée d'autant que les tribunaux judiciaires ont depuis validé cet accord[309].

Des prestations commandées sans mise en concurrence. J'observe qu'au terme d'un audit, assurément exhaustif et sans complaisance, conduit par la nouvelle direction, il apparaît que seules trois prestations ont échappé à la politique d'achat rigoureuse et respectueuse des textes mise en place

[309] Ordonnance de référé du 1/10/2012 du président du TGI de Lyon.

dans l'entreprise. C'est infiniment regrettable mais ces errements limités n'ont pas été de nature à aggraver la situation financière d'Adoma.

Les contrats de SWAP. La souscription de swaps à taux fixes et la gestion dynamique de la dette qui ont permis, pendant quelques années, de dégager des résultats financiers intéressants (+ 6,9 M€ entre 2004 et 2006) ont bien été validées par le Conseil d'Administration. Le représentant de la direction du Trésor a obtenu, lors d'une réunion tenue en 2005 au ministère des Finances, tous les renseignements demandés et n'a pas soulevé d'objection. Dans le contexte de l'époque, ce type de contrats était régulièrement proposé par les banques et ne suscitait pas alors d'inquiétude particulière.

Lorsqu'il est apparu que des contrats spéculatifs avaient été souscrits, dans un second temps par le responsable de la gestion de la trésorerie sans son aval, la direction générale a immédiatement réagi en proposant la création d'un comité d'audit et en procédant à la révision de tous les contrats

La politique d'acquisitions immobilières

La Cour a bien noté que la réhabilitation des foyers en transformant les petites chambres en appartements, se traduit inéluctablement par des pertes de capacités et donc des pertes de recettes. La compensation de ces pertes par la création de nouveaux logements est dès lors inéluctable. Mais ce développement est rendu particulièrement difficile. En effet, à la problématique commune à tous les bailleurs sociaux (cherté du foncier, concurrence des programmes privés) s'ajoute pour Adoma la réticence de nombreux élus locaux face à ce qui reste, pour beaucoup d'entre eux, des foyers d'immigrés. Malgré tous les efforts entrepris l'augmentation de 15 % du nombre des résidences n'a pas permis d'éviter une chute de 2,3 % du nombre des places.

C'est dans ce contexte que doit être replacée la politique d'acquisition immobilière. Le souci de faire, et de faire vite, celui de profiter des rares opportunités, a pu amener une direction régionale, au demeurant la plus dynamique en matière de développement, à commettre des erreurs. A posteriori, on peut regretter que la déconcentration des décisions, imposée par les contrats d'objectifs dans le but de mieux inscrire l'entreprise dans les politiques locales de l'habitat, n'ait pas permis d'éviter ce risque, malgré la mise en place de procédures d'audit et de contrôle validées par la certification ISO 2001 délivrée par l'AFAQ en 2003 et renouvelée en 2006.

S'agissant de l'acquisition de l'immeuble "Le Tintoret", la Cour suggère que cette acquisition aurait dû être effectuée par la SA PACAGEST. C'est méconnaître le fait que cette filiale avait essentiellement pour vocation la gestion d'immeubles propriétés de tiers, son patrimoine propre étant limité. En outre, elle ne disposait pas des fonds propres nécessaires à une telle acquisition et n'avait ni la surface financière suffisante pour emprunter

ni, contrairement à Adoma, la possibilité statutaire d'accéder aux financements spécialisés (CDC, 1 % Logement). Le Conseil d'Administration a été pleinement informé du modèle consistant à disposer d'une société de gestion adossée à une structure - Adoma - ayant vocation à devenir - à terme propriétaire des immeubles gérés.

Sans excuser la façon dont la direction régionale Sud-Est, a mené cette opération, je persiste à penser que, dans le contexte de l'époque, l'acquisition de 139 logements à Avignon pour un prix unitaire de 70 k€ n'était pas un si mauvais investissement. Il faut en effet avoir présent à l'esprit qu'Adoma est, dans l'immobilier, soumis à la concurrence de promoteurs privés qui ne s'embarrassent pas de l'avis des domaines.

Il faut encore préciser que l'acquisition d'immeubles - et notamment d'hôtels - en centre-ville était expressément demandée par le contrat d'objectifs signé en 1999[310] *(§2.3) et n'avait pas été remise en cause en 2005. Or, il s'agit d'une politique difficile à mettre en application ; l'état des immeubles ne peut pas toujours être connu avec certitude, les travaux peuvent s'avérer plus complexes que prévu. Ceci explique que bien des bailleurs sociaux y renoncent et qu'Adoma ait pu être bien accueillie, sur ce secteur, par les municipalités. La région Sud-Est s'est lancée avec plus de détermination que les autres dans cette activité. Elle y a connu des succès et malheureusement des échecs que plus de rigueur administrative et technique aurait, peut-être, permis d'éviter.*

S'agissant plus précisément de la ville d'Hyères, les deux "pieds d'immeubles" stigmatisés par la Cour ont bénéficié d'une subvention municipale. Ils sont marginaux au regard du partenariat institutionnel fort noué avec la ville, qui a permis à Adoma d'acquérir ou de construire au total 81 logements. Ce faisant Adoma se conformait à son objet social et à la demande de ses tutelles en logeant en centre-ville, une population démunie souvent issue de l'immigration. Tous les bailleurs sociaux, et Adoma n'échappe pas à la règle, possèdent en pied d'immeubles des locaux commerciaux ou associatifs.

Au final, à travers l'analyse de situations effectivement anormales, mais localisées pour l'essentiel dans une seule direction régionale, la Cour semble dire que la politique de développement a aggravé les difficultés de l'entreprise à hauteur de 80 M€, ce qui, à l'évidence, n'est pas le cas. Les 80 M€ consacrés à la création de nouvelles places ont au contraire permis de faire progresser le chiffre d'affaires sans détérioration du résultat et les opérations ont dans l'ensemble été réalisées conformément aux règles administratives et aux pratiques professionnelles.

---

[310] "En application de la loi de lutte contre les exclusions, la Sonacotra pourra être sollicitée pour acquérir des hôtels meublés afin de les transformer en résidences sociales."

En conclusion, il n'apparaît pas que les dysfonctionnements relevés par la Cour - dont tous ne sont pas avérés - aient sérieusement aggravé les difficultés d'Adoma.

Ces difficultés sont dues au choix, fait par l'État, d'imposer à Adoma de créer sur ses fonds propres, décuplés grâce à l'augmentation du capital, des logements d'urgence et d'insertion bénéficiant de permis de construire précaires et qui ont dû, de ce fait, faire l'objet d'amortissements accélérés. Elles sont dues aussi à la problématique posée par la transformation d'un parc immobilier datant pour l'essentiel des années 70 et composé de petites chambres sans confort individuel.

Je rappellerai pour mémoire qu'en 1998 la Sonacotra portait à son bilan 38 M€ de reports à nouveau négatifs. De 1998 à 2007 le résultat d'exploitation et le résultat net ont été constamment positifs de sorte qu'en 2008 Adoma disposait de 41 M€ de réserves. Cette situation n'avait alors pas été jugée catastrophique par la SNI qui a tout tenté, en vain, en 2007 pour prendre le contrôle de l'entreprise.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU GROUPE SNI

Je vous informe que ce texte n'appelle pas de ma part d'observation particulière.

4

La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever

PRESENTATION

Héritière d'une institution créée en 864, la Monnaie de Paris a été rattachée à l'administration des finances en 1796 puis transformée en budget annexe de l'administration des monnaies et médailles en 1879. En 1973, une partie de la production des monnaies courantes a été transférée dans l'usine de Pessac (Gironde), nouvellement créée.

L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ayant donné une définition restrictive des budgets annexes, et le statut de direction d'administration centrale étant inadapté à l'activité de production industrielle, la direction des monnaies et médailles (DMM) a été transformée en un établissement public industriel et commercial. Cette modification, que la Cour avait recommandée en 2003, a été effectuée par la loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006, dans un contexte de surproduction de pièces en euro, de fortes baisses des commandes de l'État et dans un climat social tendu.

Comptant aujourd'hui moins de 500 personnels, la Monnaie de Paris doit remplir plusieurs missions prévues par la loi, certaines en situation de monopole (frappe de monnaies courantes et de collection ayant cours légal, poinçons) et d'autres en situation concurrentielle (décorations, médailles, monnaies courantes étrangères).

L'entreprise est confrontée à deux défis principaux : assurer son équilibre économique en développant suffisamment ses activités commerciales pour compenser une activité régalienne peu rentable et réussir la nouvelle mission qui lui a été confiée de valorisation de son patrimoine immobilier parisien.

I - Un changement de statut à l'origine d'une dynamique positive

A - Une situation économique dégradée avant la transformation en établissement public industriel et commercial

1 - Les handicaps structurels et les difficultés liées au passage à l'euro

Entre 1991 et 1998, la direction des monnaies et médailles (DMM) n'avait atteint l'équilibre financier que grâce à des subventions directes ou indirectes (en jouant artificiellement sur le prix de cession[311] des monnaies courantes) du ministère de l'économie. Le précédent contrôle de la Cour des comptes, portant sur les exercices 1991 à 2000, avait mis en évidence les problèmes structurels de l'établissement, principalement liés à l'importance de sa masse salariale, représentant jusqu'à 67 % du chiffre d'affaires en 1995.

Le passage à l'euro a engendré une très forte hausse de son activité en 2000 et 2001 (respectivement 3 et 2,19 milliards de pièces facturées à l'État), permettant temporairement de rétablir l'équilibre financier de l'établissement. Cette période a été suivie, entre 2002 et 2005, d'une brutale chute d'activité[312] et d'une baisse significative du chiffre d'affaires, passé de 127 M€ en 2002 à 70 M€ en moyenne les trois années suivantes.

Dans un contexte d'incertitudes sur la pérennité de l'entreprise, et notamment le devenir de l'établissement parisien, la période antérieure au changement de statut a été marquée par d'intenses conflits sociaux (en moyenne 6 jours de grève par agent et par an entre 2004 et 2006, contre moins d'un jour dans les entreprises publiques[313]).

---

[311] Le prix de cession est fixé pour chaque coupure. Il comprend les coûts de production supportés par l'entreprise auxquels est ajoutée une marge dite « valeur ajoutée ».

[312] Cette baisse d'activité a également touché tous les instituts de frappe européens et engendré un contexte de concurrence très agressive entre les différents établissements pour la frappe de monnaies ne relevant pas de la zone Euro.

[313] Selon les statistiques de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP).

2 - Une pyramide des âges déséquilibrée et des coûts salariaux peu compétitifs

En 2002, l'administration des monnaies et médailles employait 859 personnels principalement sous statut d'ouvriers d'État. La Cour avait relevé, dans son précédent rapport, des effectifs trop nombreux et une moyenne d'âge élevée.

Dès 2002, une politique de baisse des effectifs a donc été mise en œuvre. Le recours à un plan social ayant été refusé par le ministère de l'économie en raison du contexte social tendu, la baisse des effectifs s'est effectuée par le non remplacement systématique des départs à la retraite. Elle s'est donc accompagnée d'un vieillissement accéléré du personnel et d'un maintien de la masse salariale à un haut niveau.

En 2006, en dépit d'une importante baisse des effectifs (676 personnels soit – 21,4 % en 4 ans), la situation financière des monnaies et médailles restait critique. Le coût salarial restait très supérieur à celui des autres Instituts de frappe européens, comme le montre le tableau ci-dessous réalisé à partir de données collectées par la direction des monnaies et médailles fin 2006.

Tableau n° 1 : comparaison des coûts moyens salariaux dans les Instituts d'émission européens à fin 2006

Pays	Coût salarial annuel brut (€)	Congés légaux (j)	Horaire hebdomadaire	Coût horaire (€)
Royaume-Uni	36 000	20	48	15,22
Espagne	38 000	25	37,5	20,86
Allemagne (Munich)	40 000	30	38,5	21,71
Italie	40 000	32	38,7	21,73
France	49 000	42	36,5	29,09

Source : données Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

B - L'instauration d'une dynamique nouvelle

1 - Une gouvernance mise en place de façon satisfaisante après une période transitoire perturbée

Si l'établissement public a été créé à compter du 1er janvier 2007, la nomination des membres du conseil d'administration, et donc du président-directeur général, n'est intervenue qu'au bout de trois mois.

Pendant cette période transitoire, conformément à l'article 36 alinéa V de la loi du 21 décembre 2006 créant l'établissement public, la direction de l'entreprise a été confiée à l'équipe de l'ancienne administration des monnaies et médailles. La loi prévoyait un décret d'application, mais celui-ci, confiant expressément à l'ancien directeur la mission d'« ordonner les dépenses et les recettes nécessaires à l'activité de l'établissement », n'a été publié que le 27 février 2007. Même si la loi permettait à l'ancienne équipe de direction d'assurer la continuité du service, le caractère tardif de ce décret a contribué aux difficultés de la période transitoire.

Durant cette période, le métal nécessaire à la fabrication des monnaies courantes n'a pas été commandé. Les livraisons de pièces n'ont pas été ordonnées par la direction des monnaies et médailles. Il s'en est suivi des tensions sur les stocks de la Banque de France et des perturbations sur son activité. Les transporteurs de fonds, La Poste et quelques grandes surfaces se sont plaints auprès de la Banque de France du manque de pièces d'un centime.

Le premier conseil d'administration s'est finalement tenu le 5 avril 2007. La gouvernance de la Monnaie de Paris s'est ensuite mise en place rapidement et de manière satisfaisante. Elle a su répondre aux premiers défis nés de la réorganisation de l'entreprise.

2 - Un plan stratégique adopté dès février 2008 : « Cap 2012 »

Dans les semaines qui ont suivi sa nomination en avril 2007, le président-directeur général a mandaté un cabinet de conseil pour assister l'établissement dans l'élaboration d'un plan stratégique à horizon 2012.

Ce plan, « Cap 2012 », était à la fois prudent, parce que certaines actions envisagées étaient déjà définies dans la stratégie engagée par l'administration des monnaies et médailles, et innovant, parce qu'il reposait aussi sur la capacité de transformation de l'entreprise. Adopté en février 2008, il s'articule autour de trois axes :

- « sécuriser l'activité pivot monnaies courantes » : en lançant un plan de gain de productivité, afin de réduire les prix de cession à l'État, mais aussi d'améliorer la compétitivité sur les marchés « export » ;
- « se doter d'un deuxième axe fort », en dynamisant la gamme de produits de collections, et en améliorant la rentabilité de ces activités par l'optimisation du coût des fonctions support ;
- « créer un relais de croissance » en étudiant la création d'un « concept store »[314] sur le site parisien à l'image de la logique suivie par certaines enseignes de luxe ou de métiers d'art.

3 - Une politique renouvelée de gestion des ressources humaines

Les deux premiers axes du plan « Cap 2012 » comportaient un volet relatif aux ressources humaines. Suivant les recommandations formulées par l'inspection générale des finances, dans le cadre de l'audit qu'elle a réalisé sur la Monnaie de Paris en juillet 2007, l'établissement a mis en place un dispositif de départs volontaires pour accélérer la baisse des effectifs, tout en engageant parallèlement un renouvellement de ses effectifs par des recrutements, sous statut de droit privé, sur des fonctions ciblées.

C - Des résultats encourageants

1 - Des effectifs mieux adaptés et un climat social moins tendu

La nouvelle politique de gestion des ressources humaines a permis de s'adjoindre les compétences nécessaires aux transformations de l'entreprise. Elle s'est accompagnée de la conclusion d'accords sociaux (intéressement et complémentaire santé, notamment) globalement favorables aux salariés.

L'évolution à la baisse des effectifs, engagée depuis 2002, s'est poursuivie. Fin 2011, l'établissement comptait 468 personnels, contre 676 en 2006.

Parallèlement, le climat social s'est apaisé. La décision de créer un établissement public industriel et commercial en lieu et place de l'ancienne administration a été une réponse aux craintes des personnels

[314] Un « concept store » est un commerce de détail « multi-marques » qui propose à la vente un ensemble de produits dont la gamme est définie par un même univers thématique (design, luxe, décoration, etc.). Le concept store peut également intégrer un point de restauration, lié à la thématique du lieu.

qui redoutaient une fermeture de l'établissement. Elle a assuré le personnel d'une certaine pérennité quant aux différents statuts, aux activités, à la structure et à l'organisation. Elle a fait disparaître la perspective d'un départ du site parisien.

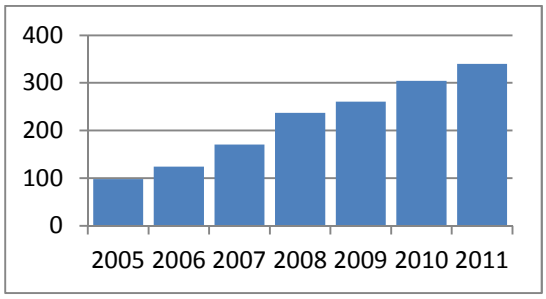
2 - Des gains de productivité indéniables

La plupart des objectifs du plan « Cap 2012 » ont été atteints en moins de trois ans, ce qui a nécessité de préparer un nouveau plan stratégique dès 2011.

Le chiffre d'affaires a fortement augmenté entre 2007 et 2011, de 105 à 163 M€, soit plus de 50 % en cinq années.

Sur la même période, la masse salariale s'est stabilisée, après avoir baissé de 6 M€ entre 2007 et 2008 du fait de la suppression de la contribution de l'établissement à l'équilibre du FSPOEIE[315]. En conséquence, alors que la masse salariale représentait 47 % du chiffre d'affaires en 2006, et 56 % en 2005, ce ratio est désormais proche de 20 %.

Graphique n° 1 : évolution du chiffre d'affaires par agent (en milliers d'euros courants)



Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

Le chiffre d'affaires par agent a doublé entre 2007 et 2011. La productivité de l'entreprise s'est donc améliorée depuis le changement de statut.

[315] Le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 prévoit le versement d'une contribution de l'État au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) en cas d'insuffisance de ses ressources. Du fait de la transformation en établissement public industriel et commercial doté d'une personnalité juridique distincte, la Monnaie de Paris n'a pas vocation à contribuer à l'équilibre de ce fonds.

3 - Des dividendes versés à l'État depuis 2009

L'État est l'actionnaire unique de la Monnaie de Paris. A ce titre, il peut prétendre à l'attribution de dividendes, dont le montant est négocié année après année et qui représente entre 50 et 70 % du résultat net. Lors de l'établissement du contrat pluriannuel, il avait été envisagé de fixer une règle de distribution des dividendes, mais la situation financière de l'entreprise étant fragile, cette question avait finalement été jugée prématurée.

Après 20,9 M€ de pertes en 2007 et 13,3 M€ de résultats positifs en 2008 sur lesquels a été imputée l'intégralité du report à nouveau négatif de 2007, les résultats de la Monnaie de Paris ont permis d'envisager, pour la première fois en 2009, le versement d'un dividende. Après apurement du reliquat de report à nouveau négatif, le résultat de 2009 (15,9 M€) a permis de dégager un excédent de 8,3 M€.

Tableau n° 2 : évolution des résultats nets et du dividende

en M€	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat net	-20,9	-7,6	8,3	17,5	17,8
Dividende versé	0	0	5,9	12,2	9

Source : Monnaie de Paris

La progression du résultat est très significative et reflète la dynamique positive du plan stratégique qui s'est confirmée en 2011, année pour laquelle la Monnaie de Paris a versé 9 M€ de dividendes[316].

II - Un équilibre économique fragile

Le redressement de la Monnaie de Paris et ses résultats encourageants ne doivent pas occulter la fragilité de son modèle économique. L'établissement doit faire face à des coûts fixes élevés, des commandes de monnaie courante en décroissance et, pour compenser des handicaps, mener une politique commerciale non dépourvue de risques.

[316] En outre, compte tenu de ces résultats positifs, la Monnaie de Paris a été en mesure de restituer en 2011 à l'État 37 M€ sur la trésorerie qui lui avait été laissée en dotation initiale.

A - Des coûts fixes encore trop élevés

1 - Un niveau de rémunération encore très important

La réduction de 23 % des effectifs entre 2007 et 2011 a été compensée, d'une part par des recrutements dont certains portaient sur des fonctions d'encadrement supérieur, d'autre part, par la répercussion des coûts de mise en œuvre du plan social et de mise en place des différents dispositifs prévus à l'accord d'entreprise.

La rémunération brute moyenne mensuelle s'élève ainsi à plus de 3 600 € en 2011, en hausse de 8 % depuis le changement de statut. Cela s'explique partiellement par le fait que l'âge moyen des personnels de la Monnaie de Paris est élevé (49,6 ans en 2011 contre 40 ans dans les autres entreprises publiques). En outre, les plus de cinquante ans représentent plus de 57 % des effectifs (contre 62 % en 2005).

Le recrutement de cadres de « haut niveau » a également conduit à un très fort accroissement des plus hautes rémunérations de l'entreprise. Corrélativement, le personnel non qualifié nouvellement embauché bénéficie d'un niveau de revenu plus faible que ce qu'il était en 2007. L'éventail des rémunérations s'est donc largement ouvert comme en témoigne l'évolution des dix rémunérations les plus élevées et les moins élevées entre 2005 et 2011.

Tableau n° 3 : évolution des rémunérations brutes annuelles

En €	2007	2008	2009	2010	2011	évolution 2007/2011
total des 10 rémunérations les moins élevées	246 710	253 647	253 834	183 071	188 300	- 24 %
total des 10 rémunérations les plus élevées	865 167	981 317	1 020 451	1 129 409	1 124 609	+ 30 %

Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

En dépit du recrutement à des niveaux de salaire moins élevés (18 000 € brut annuels), qui a fait diminuer le coût horaire moyen[317] de 29 € en 2006 à 23,80 € en 2011, les coûts salariaux de la Monnaie de Paris demeurent plus élevés que ceux de ses concurrents européens (35 % supérieurs au *Royal Mint* britannique, par exemple).

[317] Employés de la Monnaie de Paris hors personnel hautement qualifié.

L'établissement public et sa tutelle doivent être plus vigilants sur les évolutions globales des rémunérations et tenir compte, en outre, des risques liés aux importants écarts salariaux, dans un contexte où la fragilité intrinsèque de l'établissement demeure très forte.

2 - Paris et Pessac : deux sites toujours sans synergie

À l'occasion de son audit de juillet 2007, l'inspection générale des finances a constaté l'existence de fonctions support « hypertrophiées » pour un établissement à vocation essentiellement industrielle. Elle a relevé que le ratio des personnels affectés à des fonctions de production sur la totalité des effectifs était de 51 %.

Au vu de l'organigramme actuel, ce rapport a peu évolué, malgré les réorganisations opérées. Les fonctions support sont toujours trop importantes par rapport aux fonctions opérationnelles. Certaines fonctions sont même « doublées » entre les sites de Paris et de Pessac, malgré un recalibrage intervenu en 2008 : Pessac dispose par exemple, d'un service de gestion des ressources humaines et d'un service commercial. Si les deux sites sont désormais spécialisés, l'activité de production des monnaies courantes étant localisée à Pessac uniquement, et celle des productions d'art, en voie de regroupement à Paris, cela ne justifie pas qu'ils aient chacun leurs fonctions support.

Des marges de progrès significatives existent, comme en témoigne le nouveau plan stratégique 2011-2015 « MAP » (une « Monnaie aux ambitions partagées ») dont l'un des cinq axes porte précisément sur la réorganisation des fonctions industrielles et supports. Une étude préalable au plan estime possible un gain de 15 équivalents temps plein (ETP) dans les fonctions supports et de 7 ETP dans les fonctions industrielles à horizon 2015.

3 - Un recours encore trop important aux prestataires externes

La création de l'établissement public et la mise en place de son plan stratégique ont eu pour conséquence une forte progression des dépenses de prestations externes de conseils. L'ensemble des dépenses dans ce domaine a été multiplié par six depuis 2007. Les données 2011 montrent une baisse de ce type de dépenses, qui restent toutefois à un montant élevé (près de 10 M€).

Ce recours important à divers consultants n'appelle pas d'observation particulière pour ce qui est des dépenses réalisées au cours des exercices 2007 et 2008, compte tenu des besoins indéniables de compétences externes dont la Monnaie de Paris était dépourvue au

moment de sa création. Il est davantage sujet à questionnement par la suite, puisqu'à compter de 2009, la feuille de route de l'établissement était tracée, sa stratégie définie et ses règles internes arrêtées. Il est encore plus discutable si l'on considère que l'établissement avait fait le choix, dans le cadre de sa stratégie de se donner les moyens de recruter les compétences qui lui faisaient défaut.

B - Une surcapacité structurelle de production de monnaie courante

La Monnaie de Paris exerce un monopole sur la frappe de monnaie courante française. Cette activité est réalisée sur le site de Pessac.

Un comité tripartite (Banque de France, direction générale du Trésor et Monnaie de Paris) évalue annuellement le besoin en monnaies métalliques neuves pour l'année suivante sur la base d'une prévision établie à partir de séries historiques portant sur l'état des stocks de la Banque de France et sur l'évolution des émissions nettes de monnaies métalliques. La Banque de France reconnaît la difficulté de prévoir les besoins futurs en monnaie courante, tant les flux de monnaie sont aléatoires. Même si, dix ans après les débuts de l'euro, les prévisions sont plus fiables qu'en 2005-2006, cela ne permet pas d'envisager des prévisions à plus de deux ou trois ans.

1 - La surestimation du nombre de pièces nécessaires au passage à l'euro et leur destruction partielle

Au moment de la mise en circulation de l'euro, les banques centrales européennes ont surestimé leurs besoins en pièces d'un euro et de 50 centimes. D'importantes erreurs de prévision ont été commises, et 100 millions de pièces de 50 centimes ont même été achetées par la France à l'Espagne en décembre 2001, la Banque de France craignant une pénurie sur ces pièces.

Sur les 855 millions de pièces d'un euro fabriquées et acquises en 2001, seules 518 millions avaient été mises en circulation au 31 décembre 2009, tandis que 337 millions étaient encore en stock. Cet excédent de pièces ne pouvant être écoulé[318], ni stocké en raison du coût que cela représente, ni vendu, les autres pays européens étant en situation identique, la direction générale du Trésor a donc décidé en 2010 de faire

[318] La Banque de France estimait qu'il faudrait 15,4 ans pour écouler les pièces de 50 centimes et 81,3 ans pour les pièces d'un euro.

procéder à la destruction de 203 millions de pièces d'un euro et de 107 millions de pièces de 50 centimes, puis de revendre les 2 356 tonnes de métal correspondant. Le marché « destruction de pièces » a été remporté par la Monnaie de Paris en août 2011 pour un montant de 2,53 M€. Cette opération lui bénéficie donc ponctuellement.

Pour l'État, le coût global de la surproduction des pièces d'euro peut être évalué à 41,5 M€[319], soit un coût net de 20,5 M€, si l'on tient compte de la vente du métal qui devrait rapporter près de 21 M€. En dépit de cette opération, le stock de pièces d'un euro demeure encore élevé (134 millions). La direction générale du Trésor réfléchit à l'opportunité de lancer un nouveau programme de destruction, dans un contexte favorable à la vente de métaux.

2 - Des commandes de l'État durablement inférieures à la capacité de production

Le programme de frappe de monnaie est établi selon les termes d'un contrat pluriannuel passé entre l'État et la Monnaie de Paris. Les prix de cession correspondant aux commandes sont arrêtés par la direction générale du Trésor à la lumière des analyses du comité tripartite. Depuis 2008, le prix de cession des pièces est calculé en additionnant le coût moyen des flans métalliques[320] et la valeur ajoutée de transformation[321], qui inclut une marge. La fixation du prix de cession des pièces courantes est un enjeu important pour l'État qui a fixé comme objectif dans le contrat pluriannuel une baisse de 30 % entre 2007 et 2010 du coût moyen unitaire. Cet objectif n'a pas été complètement atteint en 2010, et en 2011, la marge de transformation est repartie à la hausse compte tenu de la baisse des volumes commandés.

Après une période de soutien de la Monnaie de Paris par des commandes élevées de l'État entre 2007 et 2009, la tendance est à la baisse des commandes autour de 850 à 900 millions de pièces par an. Cette production concerne principalement les pièces de centimes « rouges », puisqu'en raison du contexte de surproduction des pièces de 50 centimes et d'un euro évoqué plus haut, la Monnaie de Paris ne

[319] En tenant compte du prix de revient des pièces fabriquées en 2000, du coût d'achat des pièces espagnoles, des frais de stockage et des frais de destruction.
[320] La Monnaie de Paris ne produit pas ses flans, c'est-à-dire les disques de métal sur lesquels sont frappées les pièces. Les flans sont principalement importés de République de Corée.
[321] La valeur ajoutée de transformation comprend l'ensemble des coûts supportés par l'établissement pour la fabrication des pièces métalliques courantes, autres que ceux liés à l'achat de flans, et une marge permettant à l'établissement de dégager un retour sur capitaux engagés.

produit plus de telles pièces depuis 2001. Ces prévisions pourraient, de plus, être revues à la baisse à plus ou moins long terme, compte tenu des évolutions technologiques sur les moyens de paiement électroniques.

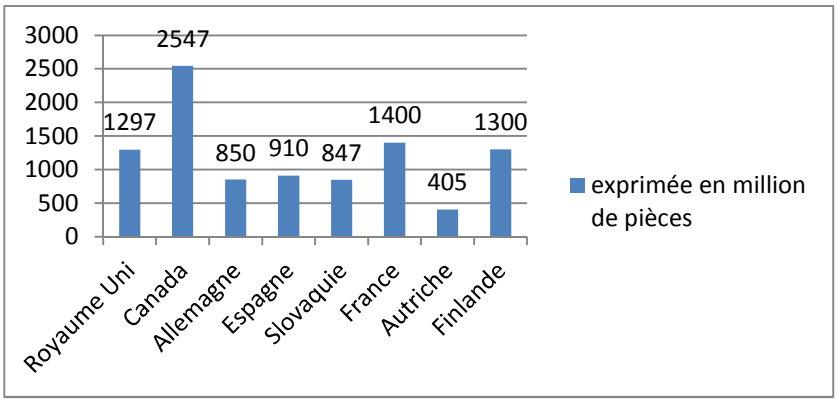
La capacité de production ordinaire de la Monnaie est de 50 % supérieure, soit de 1,5 milliard de pièces. L'outil de production très particulier (presses de plusieurs tonnes) a été acquis par l'établissement et dispose d'une durée de vie très longue. Il ne peut pas servir à court terme de variable d'ajustement à la production. Dans ce contexte, et compte tenu du nombre de personnels employés pour cette mission, la Monnaie de Paris doit développer les activités qui utilisent ces mêmes outils de production afin d'en augmenter la rentabilité, notamment la frappe des monnaies courantes étrangères.

3 - Un marché des monnaies courantes étrangères très concurrentiel

Les principaux producteurs de monnaie sont en situation de surcapacité théorique[322] de production de 9,4 milliards de pièces. Les principaux concurrents de la Monnaie de Paris sont les établissements canadien et britannique, qui disposent d'une capacité de production maximale de 5 milliards de pièces.

[322] Capacité maximale au vu des capacités industrielles théoriques : pour la Monnaie de Paris, elle représente 2,6 milliards de pièces, si l'établissement passe à un système de production en 3 x 8 heures.

Graphique n° 2 : activité de frappe moyenne par an (en 2009)[323]



Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

La Monnaie de Paris dispose d'un portefeuille de pays-clients « historiques », tels que la BCEAO[324] ou la Tunisie, qu'elle essaye d'étoffer en répondant à des appels d'offre[325]. Une nouvelle direction des monnaies courantes étrangères (DMCE) a été créée pour améliorer sa démarche de prospection. Le cabinet de conseil chargé d'une analyse pour le nouveau plan stratégique 2012-2015 de la Monnaie de Paris a estimé qu'une augmentation des volumes de production de monnaies courantes étrangères de 400 à 600 millions de pièces (c'est-à-dire le passage de 1,3 à 1,5 milliards de pièces produites en intégrant les monnaies courantes françaises) pouvait faire gagner à l'établissement 10 % de coût de production, l'établissement répartissant ses charges fixes sur un plus grand nombre d'activités. L'effet volume est donc très important. Il explique le choix de la Monnaie de Paris de maintenir son activité monnaies courantes étrangères, même déficitaire (résultat d'exploitation de -2,5 M€ en 2011).

[323] Les données sont relatives à l'activité globale de frappe, toutes monnaies confondues. Pour la France, en 2009, le montant représente : 1 milliard de pièces en euro à usage national auquel s'ajoutent 400 millions de pièces en monnaies courantes étrangères.

[324] Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest, institut d'émission commun aux huit États membres de l'Union monétaire ouest africaine.

[325] Par exemple, en 2009, elle a remporté deux appels d'offre du Yémen et du Bangladesh pour un montant total de 4,9 M€.

En 2011, la Monnaie de Paris n'a produit que 413 millions de pièces étrangères pour un chiffre d'affaires de 17,4 M€. Le marché étant très concurrentiel, il lui sera difficile pour l'avenir de miser sur un développement très significatif de cette activité pour compenser les effets de sa surcapacité structurelle de production.

C - Une stratégie commerciale efficace mais risquée

Avec l'appui de sa tutelle, l'établissement a développé avec succès une stratégie commerciale s'appuyant sur de nouveaux produits : les monnaies de collection à valeur faciale et à cours légal. Cependant, la pérennité du succès de cette activité n'est pas garantie. Elle ne doit pas non plus occulter le fait que les autres activités commerciales doivent être repensées.

1 - Un relais de croissance indéniable : les monnaies de collection à valeur faciale et à cours légal

La commercialisation de cette nouvelle gamme de produits (« euros des régions » notamment) accompagnée d'une campagne publicitaire importante a largement contribué à l'amélioration des résultats.

Tableau n° 4 : évolution de la part des différentes activités dans le chiffre d'affaires (CA)

en M€	2006		2007	2008	2009	2010	2011	
	réalisé	% du CA	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	% du CA
euros français (y c. commémorations)	32,69	38,7 %	39,9	55,6	50,4	44,3	46,5	28,6 %
monnaies courantes étrangères et Outre-mer[326]	20,24	23,9 %	34,9	14,3	10,7	11,1	17,4	10,7 %
monnaies de collection à valeur faciale	0	0,0 %	0	22,2	36,2	54,6	60,7	37,3 %
monnaies de collections traditionnelles	15,02	17,8 %	13,2	14,1	14,4	18,8	14,3	8,8 %
autres ventes	16,6	19,6 %	16,5	19,2	14,1	20,8	23,7	14,6 %
total	84,55	100 %	104,5	125,4	125,8	149,6	162,6	100 %

Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

[326] Outre-mer : collectivités d'outre-mer (COM) et Nouvelle-Calédonie.

Les monnaies de collection à valeur faciale ont véritablement créé une dynamique positive dans le développement de la Monnaie de Paris. L'activité prend une part grandissante dans le chiffre d'affaires (22,2 M€ en 2008 pour un chiffre d'affaires de 125,4 M€ ; 60,7 M€ en 2011, pour un chiffre d'affaires total de 162,6 M€), compte tenu de sa croissance intrinsèque, mais aussi de la décroissance des autres activités. Depuis 2010, elle représente une part supérieure à celle de la production des pièces en euro.

Le surcroît d'activité globale 2007/2011 est presque exclusivement imputable aux ventes de monnaies de collection à valeur faciale. En dépit de ces succès grandissants, les prévisions annuelles restent prudentes, cette activité présentant un certain nombre d'incertitudes.

2 - Une activité non exempte de risques

Les pièces de collection à valeur faciale ont cours légal. Elles sont donc retraitées, comme les monnaies courantes, par le réseau de la Banque de France. Jusqu'à présent, un faible nombre de pièces de collection ont été utilisées comme monnaie, mais la tendance est à l'augmentation, ce qui ne va pas sans poser des difficultés pratiques de retraitement par la Banque de France.

La principale réserve concerne la pérennité de cette activité dont le succès tient incontestablement à un « effet d'aubaine » (épargne refuge dans un contexte de crise financière) conjugué à un « effet nouveauté » et facilité par le contexte de progression rapide du cours de métaux précieux.

La Monnaie de Paris considère que cette activité se situe résolument dans la sphère concurrentielle de l'établissement et qu'elle peut escompter une progression de 50 % sur trois ans (+ 15 % par an) de ses émissions en or et argent à valeur faciale remboursable. Il est toutefois clair, d'une part, que l'activité dépend d'un public dont les intérêts peuvent changer et, d'autre part, qu'elle reste soumise à l'évolution des cours des métaux précieux, qui a conduit la Monnaie de Paris, dans la période récente, à baisser la teneur en métal précieux des dernières émissions.

3 - D'autres activités commerciales à repenser

Les autres activités commerciales ne parviennent pas à progresser malgré des efforts de rationalisation. S'agissant des bijoux, la collection a été modifiée, de nouveaux articles introduits et le réseau des revendeurs

étendu. Cette stratégie a tout juste permis de maintenir le chiffre d'affaires autour d'1 M€.

La gamme des médailles a été réduite. Cette démarche, accompagnée d'une forte publicité, a permis d'obtenir un chiffre d'affaires de 5,3 M€ en 2008. Cependant, les créations lancées par la suite au cours des exercices 2009 et 2010 (médaille du mariage, médaille du baccalauréat) n'ont pas eu les résultats escomptés. Depuis 2009, le chiffre d'affaires reste stable (2,9 M€ en 2009, 2,1 M€ en 2010 et 2,5 M€ en 2011) et le résultat d'exploitation de cette activité, qui mobilise près de 40 emplois équivalents temps plein (ETP) (représentatifs des métiers d'art de la Monnaie de Paris : graveurs, fondeurs, etc.), soit environ 8 % de l'effectif de l'établissement, largement déficitaire (– 2,2 M€ en 2010 et –1,9 M€ en 2011).

Les résultats décevants de ces activités, malgré les actions réalisées depuis 2007 (rationalisation, rétrécissement des gammes, innovations ciblées et appuyées par une campagne de communication) doivent conduire l'entreprise à s'interroger sur la pertinence de les poursuivre. En particulier, la possibilité d'arrêter la production et la vente des bijoux et des décorations pourrait être envisagée. Ces activités ont, du reste, un lien faible avec le cœur de métier de l'entreprise.

III - Une mission nouvelle de valorisation du patrimoine à l'impact incertain

En 2006, le bâtiment historique de l'Hôtel de la Monnaie a été confié au nouvel établissement, à charge pour lui de le valoriser. Le projet « Métalmorphoses » consiste à ouvrir le site au public dans le cadre d'un « espace muséal » profondément renouvelé et à y installer un lieu d'exposition, des restaurants et des commerces. Il a toutefois dû être fortement repensé en raison des travaux nécessaires au transfert de la « parcelle de l'an IV » à l'Institut de France, juridiquement concrétisé en février 2009.

A - Le transfert de la « parcelle de l'an IV » et ses incidences

1 - Une décision prise en opportunité sans étude d'impact préalable

L'ensemble immobilier parisien attribué à l'établissement public comprend depuis 1796, outre l'Hôtel de la Monnaie et l'Hôtel de Laverdy, une parcelle dite « de l'an IV ». Cette parcelle était historiquement le jardin du bâtiment du collège des Quatre-Nations, qui abrite aujourd'hui l'Institut de France. Ce dernier réclamait depuis de très nombreuses années que cette parcelle lui fût « rétrocédée », en invoquant notamment, depuis le début des années 2000, l'accroissement du nombre des membres des cinq académies.

Le 25 juin 2004, revenant sur plusieurs refus successifs de ses prédécesseurs et une réponse d'attente qu'il avait envoyée le 14 mai précédent, le ministre de l'économie s'est engagé - par courrier adressé au chancelier de l'Institut - au transfert de la parcelle « avant la fin de la décennie ». Cette décision est intervenue sans concertation avec le directeur des monnaies et médailles. Elle n'a été précédée d'aucune étude de faisabilité technique ni estimation de coût. Les différentes administrations concernées (Agence des participations de l'État, France Domaine, direction du budget) n'ont pas été associées à la décision.

Cet engagement de principe n'a pas été mis en œuvre par la direction des monnaies et médailles. Elle n'a reçu aucune instruction à ce sujet postérieurement à la lettre de 2004. La loi de finances pour 2007 portant création de l'établissement public n'a pas non plus donné suite à cet engagement puisqu'elle a prévu que l'Hôtel des Monnaies – sans autre précision - soit remis en dotation à la Monnaie de Paris. Un amendement sénatorial du 9 novembre 2006 affectant la parcelle de l'an IV au ministère de l'éducation nationale, pour l'exercice des missions de l'Institut de France, a finalement été abandonné en commission mixte paritaire.

Le débat n'a pas été clos pour autant, l'Institut intervenant à plusieurs reprises auprès des ministres pour obtenir la réalisation de l'engagement de 2004.

Le président de la Monnaie de Paris, soutenu par son conseil d'administration, s'est opposé - en vain - à ce transfert en faisant valoir les difficultés créées, la parcelle sur laquelle est édifiée une verrière contenant des ateliers et des presses difficilement déplaçables. Les administrations concernées, France Domaine et l'Agence des

participations de l'État, ont estimé que l'exercice des missions de la Monnaie de Paris justifiait, en l'état, le maintien de la parcelle de l'an IV dans la dotation immobilière de l'établissement public.

Le transfert de dotation d'un bien immobilier public peut être fait par la voie d'un simple arrêté, dès lors que les biens ne sont plus utiles au fonctionnement du bénéficiaire de la dotation. Tel n'était pas le cas de la Monnaie de Paris qui occupait l'ensemble de l'espace de la parcelle de l'an IV avec ses ateliers. Une solution juridique a donc été imaginée pour tenter de contourner la difficulté.

Le transfert de la parcelle a été acté juridiquement en deux temps. Après délimitation de quatre parcelles cadastrales correspondant à l'ensemble immobilier parisien utilisé par la Monnaie de Paris, un amendement gouvernemental au projet de loi de finances rectificative de décembre 2008 a précisé que la dotation de l'établissement ne portait que sur deux d'entre elles. Les deux autres parcelles, contenant la parcelle de l'an IV, qui ne figuraient donc plus officiellement sur la dotation de l'établissement, ont été mises à disposition de l'Institut de France par arrêté du ministre du budget le 29 janvier 2009. Cette solution, qui prend appui sur l'intervention du législateur, n'en est pas moins juridiquement contestable puisqu'elle a conduit à affecter à une autre entité un bien qui, à la date où l'arrêté était signé, demeurait utilisé pour la fabrication des médailles.

En février 2009, « sur instruction de l'État »[327], le président-directeur général de la Monnaie de Paris a finalement signé la convention avec le chancelier de l'Institut pour le transfert de la parcelle. L'Institut se propose de construire sur cette parcelle un auditorium de 400 places permettant de réunir l'ensemble des membres des cinq Académies qui le composent, pour un coût de 20 M€. Dans la perspective des travaux de « Métalmorphoses », un avenant à la convention a été signé en juillet 2009 actant que la parcelle serait libérée au plus tard le 31 décembre 2012. Au 1er janvier 2013, cette libération n'était pas intervenue.

2 - Des conséquences financières préjudiciables pour la Monnaie de Paris et pour l'État

Le transfert de la parcelle a causé un préjudice financier à l'établissement public ainsi qu'à l'État actionnaire. Le coût pour la Monnaie de Paris se décompose en deux postes : la perte d'actif au bilan

[327] Le président-directeur général de la Monnaie de Paris a fait précéder sa signature de cette mention. Il avait reçu le 29 janvier précédent un courrier conjoint des ministres de l'économie et du budget lui demandant de signer la convention.

(15 M€ soit 11,3 % de l'actif immobilisé) et les frais liés au déménagement (13,4 M€).

S'agissant de la dépréciation de l'actif au bilan de la Monnaie de Paris, du point de vue de l'État, aucune perte n'est enregistrée. En effet, l'Institut de France est une personne morale de droit public placée sous la protection du président de la République. La réaffectation de la parcelle est un simple transfert de dotation.

S'agissant des coûts liés au déménagement de la parcelle, 30 % sont des charges de fonctionnement et 70 % sont considérés comptablement comme des investissements qui ont été intégrés au projet immobilier « Métalmorphoses ». La perte pour la Monnaie de Paris représente donc, sur le plan purement comptable, 3,6 M€. L'État étant actionnaire unique de l'établissement, il supporte indirectement ce coût (répercuté sur les dividendes), en dépit des préconisations de l'Agence des participations de l'État demandant à ce qu'une partie du coût soit laissé à la charge de l'Institut. Ce montant ne tient, en outre, pas compte du fait que certains investissements n'auraient pas été effectués, en l'absence de nécessité de déménager l'outillage présent sur la parcelle. L'impact économique du transfert de la parcelle pour l'établissement public ne peut donc se réduire au calcul comptable des pertes.

La Monnaie de Paris a également subi des coûts indirects du fait de cette décision. En 2008, souhaitant rationaliser ses espaces de bureaux vacants, elle a recherché des locataires, avec l'accord de France Domaine. En juin 2008, elle a reçu une proposition ferme d'une société d'édition à 350 € le m² pour un ensemble de 1 800 m². Néanmoins, le cabinet du ministre du budget, dans un courrier du 23 juin 2008, a subordonné la signature des nouveaux baux par la Monnaie de Paris au règlement du devenir de l'ensemble immobilier parisien s'agissant de la parcelle de l'an IV. Pourtant, les locaux dont la location était envisagée n'étaient pas concernés par le transfert éventuel de la parcelle. Ils ne pouvaient en aucun cas constituer une « solution de repli » en cas de déménagement des activités industrielles, ni même être utilisés par l'Institut dans le cadre d'une solution transitoire, en raison de leur situation géographique. Cette décision regrettable a fait perdre en 2008 à l'établissement une recette supérieure à 600 000 € annuels. L'établissement n'a réussi ultérieurement à louer que 530 des 1800 m² à une autre société.

Enfin, le transfert de la parcelle de l'an IV ayant nécessité le redéploiement de la Monnaie dans de nouveaux espaces, le musée pourtant rénové en 2006 pour un montant de 2,3 M€ a été fermé dès juillet 2010 afin de laisser la place aux travaux.

3 - L'impact sur le projet « Métalmorphoses »

L'intégration de l'impact du transfert de la parcelle de l'an IV a contraint la Monnaie de Paris à modifier sensiblement son projet immobilier « Métalmorphoses », alors que celui-ci venait de faire l'objet d'une procédure de marché de maîtrise d'œuvre.

Cette évolution, ainsi que la décision concomitante de l'établissement d'accélérer certains travaux d'entretien qui avaient initialement été programmés sur dix ans, n'ont cependant pas conduit l'établissement à interrompre cette procédure afin de prendre en compte l'extension du périmètre du projet.

La décision était fondée sur le souhait de la direction de l'établissement de voir la mise en œuvre du projet se concrétiser le plus rapidement possible. Elle a cependant conduit le conseil d'administration à valider une solution juridique discutable, combinant un avenant au marché initial et un marché complémentaire, sans nouvelle mise en concurrence.

B - Le projet « Métalmorphoses » : une reconversion complète du site parisien

1 - Une mission de mise en valeur confiée par l'État

Depuis 2002, la politique de diminution des effectifs menée par la direction des monnaies et médailles avait permis de libérer des locaux industriels et des surfaces de bureaux. De nombreux espaces ont ainsi permis l'organisation d'expositions temporaires. Enfin, de nouvelles salles avaient pu être ouvertes au public au sein du Musée de la Monnaie. Cependant, l'absence d'une réelle politique de valorisation de l'immeuble justifiait une réflexion sur la rationalisation des espaces.

En 2006, alors que le choix aurait pu être fait de regrouper l'ensemble des activités sur le site de Pessac, l'État a confié le bâtiment historique de l'Hôtel de la Monnaie en dotation au nouvel établissement, à charge pour lui de le valoriser[328]. En contrepartie d'une obligation d'entretien du bâtiment de plus de 12 000 m² au sol, une trésorerie de 88 M€ a été laissée à l'établissement pour faire face à cette charge. L'obligation de valorisation du patrimoine immobilier historique n'a

[328] L'article L.121-3 du code monétaire et financier prévoit que l'établissement est chargé « de conserver, protéger, restaurer et présenter au public ses collections historiques et mettre en valeur le patrimoine immobilier historique dont il a la gestion ».

cependant pas été précisée par l'État. De fait, elle a été laissée largement à la discrétion du président-directeur général de l'établissement. Celui-ci a pu s'appuyer sur le fait que la décision de transfert de la parcelle de l'an IV lui ait été imposée, pour obtenir de la tutelle une grande marge de manœuvre dans ses projets de mise en valeur du patrimoine.

Initialement prévu sur 5 000 m², le projet « Métamorphoses » s'est étendu à l'ensemble du site parisien suite au transfert de la parcelle de l'an IV. Il a également fini par intégrer les travaux d'entretien du bâtiment (toiture notamment).

Avec ce projet, la Monnaie de Paris s'apprête à vivre une véritable reconversion, puisque cette activité de mise en valeur patrimoniale constitue en réalité un nouveau métier pour l'entreprise. Ce projet, consiste à ouvrir le bâtiment au public dans le cadre d'un « espace muséal » profondément renouvelé qui comprendra un lieu destiné à accueillir des expositions temporaires. Il prévoit aussi l'installation de commerces et de deux restaurants, dont un gastronomique, et des commerces, sous la forme d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public et donnant lieu au versement de redevances forfaitaires.

2 - Un plan d'affaires fragile

S'il est indéniable que le projet répond aux objectifs fixés par l'État, il comporte toutefois des risques. Certaines décisions ont été prises trop rapidement. Les risques ont été insuffisamment mesurés à l'avance et toutes les conséquences du projet sur le fonctionnement et l'organisation n'ont pas été envisagées, ce qui est particulièrement dommageable en termes de management du personnel.

Les perspectives reposent sur des hypothèses fragiles et des comparaisons discutables. Les projections sur la fréquentation du site et sur le montant des achats réalisés par les visiteurs dans la boutique de la Monnaie de Paris sont surtout le fait d'un « effet nouveauté » et n'abordent pas la question de la pérennité, ni celle de la fidélisation des visiteurs et des clients. Les recettes attendues peuvent de ce fait apparaître optimistes.

Le plan d'affaires du projet, établi en juillet 2009, n'a du reste jamais été actualisé, alors que son périmètre a évolué de façon importante. Seul un ajustement à la hausse de certaines prévisions de recettes a été opéré en novembre 2010. Enfin, la participation financière des concessionnaires au coût des travaux d'aménagement n'a pas été envisagée, pas plus que le versement d'une partie de leur chiffre d'affaires à titre de redevance.

Les coûts du projet ont été marqués dès la fin de l'année 2010 par une augmentation importante de 36 %, portant la somme des dépenses envisagées à près de 52 M€. A la demande de l'État, actionnaire unique de l'entreprise, un plan de réduction de ces coûts a été élaboré par la direction pour ramener ce montant à 45 M€. Ce plan comprend notamment la recherche de financements externes (subventions et mécénats) à hauteur de 3,5 M€. Cependant, à ce jour, seule une recette de 0,5 M€, provenant de la location d'espaces publicitaires pour recouvrir les échafaudages, a pu être réalisée.

L'établissement se doit donc d'actualiser rapidement le plan d'affaires du projet Métalmorphoses sur des bases plus réalistes que celles qui ont servi à sa préparation. Cela est d'autant plus nécessaire que le déploiement du projet a pris du retard, repoussant son achèvement à fin 2014, avec une ouverture du restaurant gastronomique en septembre 2013, et que des surcoûts ont d'ores et déjà été identifiés.

3 - Une fonction muséale profondément modifiée

Les collections historiques de la Monnaie de Paris, dont les plus anciennes pièces remontent à l'époque carolingienne, sont présentées au public depuis le XIXème siècle. Lors du changement de statut, l'État a confirmé cette mission historique de l'établissement. Le musée s'étendait alors sur près de 1 100 m² au sein du site parisien.

Cependant, le projet Métalmorphoses prévoit que la présentation des collections sera limitée à un ensemble réduit de pièces. Sur plus de 100 000 objets, seule une sélection d'entre eux demeurera à Paris en vue d'être exposée par roulement au sein du « parcours de métiers », dont la surface totale devrait être de 1 100 m², mais qui consiste principalement dans la visite des ateliers. Les éléments non sélectionnés ont été transférés à Pessac pour y être stockés.

Dans ce contexte, la Monnaie de Paris n'a pas concrétisé de partenariat pour assurer autrement la présentation de ses collections[329]. En particulier, malgré des échanges sur ce point entre le président-directeur général de la Monnaie de Paris et le gouverneur de la Banque de France, aucun accord n'a pu être trouvé afin que la future « Cité de l'économie et de la monnaie », projet de musée de la Banque de France lancé en 2011,

[329] A titre d'exemple, le *Royal Mint* britannique, malgré son déménagement en 1975 de son site historique londonien pour Llantrisant en Galles du Sud, a continué de présenter ses collections au public en les prêtant pour des expositions temporaires dans différents musées britanniques ou étrangers.

participe à l'exposition d'une partie au moins de collections historiques de la Monnaie de Paris[330].

Cette absence de synergie entre les deux musées est regrettable. Au-delà du cas de la Banque de France[331], la Monnaie de Paris doit s'efforcer de nouer des partenariats, avec l'appui de sa tutelle, afin de mieux assurer la présentation de ses collections historiques qui constitue une de ses missions de service public.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La Monnaie de Paris, qui connaissait des difficultés économiques récurrentes dans les années antérieures, a réussi sa transformation en établissement public industriel et commercial en 2007. Le changement de statut a permis à l'établissement d'installer des relais de croissance. Une politique de gestion des ressources humaines renouvelée, combinée au plan stratégique « Cap » 2012 a rapidement permis à l'entreprise de dégager des bénéfices et de verser des dividendes à l'État.

Pour cette transformation, l'établissement a bénéficié d'une aide directe de l'État, sous la forme d'une trésorerie de 88 M€. L'arrêt de la contribution à l'équilibre du régime de retraite des ouvriers de l'État lui a également permis d'alléger sa masse salariale de 6 M€.

La Monnaie de Paris ne doit pas aujourd'hui se satisfaire de l'embellie que représente sa situation actuelle, principalement liée au succès des monnaies de collection à valeur faciale. Si l'établissement est moins fragile structurellement qu'en 2007, sa viabilité à moyen terme n'est pas assurée sur les plans économiques et culturels. La Monnaie de Paris doit donc rester prudente et continuer à rationaliser les coûts de production, en envisageant d'arrêter certaines activités. Le suivi du projet Métalmorphoses doit également faire l'objet d'une attention constante de la tutelle.

---

[330] Par exemple, la Banque centrale des Pays-Bas et l'institut néerlandais de frappe de monnaie ont regroupé leurs collections au sein d'un même musée, le *Geldmuseum*, au sein du site historique du *Royal Dutch Mint* à Utrecht.

[331] Le cabinet des médailles et antiques de la Bibliothèque nationale de France (BNF), dont les collections rassemblent principalement des monnaies et médailles anciennes, est également en cours de transformation dans le cadre du projet « Richelieu » de rénovation de l'ancien site de la Bibliothèque, rue de Richelieu, à Paris.

La Cour formule donc trois séries de recommandations :

S'agissant de l'activité de production :

1. *prévoir un scénario alternatif destiné à faire face à l'éventualité d'un ralentissement de l'activité « monnaies de collection à valeur faciale » ;*
2. *mener, en lien avec la tutelle, une étude précise et complète, pour évaluer la pertinence de chacune des activités commerciales et envisager les conséquences économiques et organisationnelles de leur arrêt éventuel.*

S'agissant des charges de l'entreprise :

3. *mieux maîtriser les évolutions des rémunérations ;*
4. *poursuivre l'effort de rationalisation des fonctions support ;*
5. *limiter le recours aux prestataires externes en se réappropriant le pilotage stratégique.*

S'agissant de la mission de valorisation du patrimoine :

6. *réexaminer et actualiser le plan d'affaires du projet Métalmorphoses ;*
7. *développer des partenariats, en particulier avec la Cité de l'économie et de la monnaie, pour mieux assurer la présentation des collections historiques.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'économie et des finances et délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	506
Ministre de la culture et de la communication	508
Gouverneur de la Banque de France	509
Chancelier de l'Institut de France	510
Président-directeur général de la Monnaie de Paris	512
Ancien directeur des Monnaies et médailles (2002-2007)	515

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Concernant, en premier lieu, l'activité de production, vous préconisez l'élaboration d'un scénario alternatif destiné à faire face à l'éventualité d'un ralentissement de l'activité « monnaies à valeur faciale » et, en lien avec la tutelle, la conduite d'une étude pour évaluer la pertinence de chacune des activités commerciales et envisager les conséquences économiques et organisationnelles de leur arrêt éventuel.

Ces recommandations ont été anticipées par la Monnaie de Paris, en étroite collaboration avec ses instances de gouvernance, et sont en cohérence avec le nouveau plan stratégique approuvé par le conseil d'administration le 16 décembre 2011, baptisé MAP (« une Monnaie aux ambitions partagées ») et ses cinq grands objectifs dont notamment :

- affirmer la marque « Monnaie de Paris » grâce à des produits d'art innovants, une gamme commerciale renouvelée et une distribution commerciale mieux maîtrisée ;

- rechercher continûment une meilleure compétitivité dans tous les secteurs d'activité au travers notamment, du déploiement progressif de méthodes industrielles d'amélioration de la performance ;

- développer l'activité de production de monnaies courantes étrangères en élargissant l'offre de produits et services, en renforçant l'organisation commerciale et en maîtrisant davantage la filière amont de production de flans métalliques.

Le budget 2012 confirme l'importance pour l'entreprise de l'activité des « monnaies de collection à valeur faciale », qui représentent 48 % du chiffre d'affaires 2012 projeté de l'établissement (contre 18 % en 2008).

Concernant, ensuite, les charges de l'entreprise, la Cour préconise une meilleure maîtrise des évolutions des rémunérations, la poursuite de la rationalisation des fonctions support et la limitation du recours aux prestataires externes.

Même si la Monnaie de Paris n'est pas soumise stricto sensu aux règles de cadrage salarial prévues par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP), elle doit, dans un souci d'harmonisation et d'équité, néanmoins respecter ce cadrage transversal et le représentant de l'État issu de la direction du budget au conseil d'administration y est attentif. Par ailleurs, la composition du comité des rémunérations a été revue en mars 2012 afin de renforcer l'exercice de ce cadrage : ce comité est présidé par un représentant de l'État en charge des

ressources humaines des ministères financiers et compte, parmi ses membres, un représentant de l'État issu de la direction du budget. La maîtrise des évolutions des rémunérations et la limitation des écarts salariaux font partie du programme de travail retenu par ledit comité,

Par ailleurs, la rationalisation des fonctions support est l'un des objectifs du plan stratégique de la Monnaie de Paris. Les gains de productivité et les départs en retraite projetés d'ici 2015 sur les fonctions support et industrielles seront, pour partie, des économies nettes et, pour partie, recyclés en créations d'emplois pour le projet « MétaLmorphoses ». Enfin, le recours à des prestataires externes était justifié par la volonté de développer le chiffre d'affaires des monnaies de collection notamment ces deux dernières années (augmentation du budget communication). Un effort de maîtrise de ces dépenses a été mis en œuvre et fait l'objet d'un suivi attentif des tutelles et du conseil d'administration.

Concernant enfin du projet « MétaLmorphoses », la Cour recommande de développer des partenariats dans le cadre de la fonction muséale de la Monnaie de Paris et souligne à juste titre la nécessité d'actualiser le plan d'affaires.

S'agissant du volet financier du projet « MétaLmorphoses », une information régulière de la tutelle et du CGEFI est désormais faite par la Monnaie de Paris en ce qui concerne l'état d'avancement et le volet budgétaire de ce projet d'envergure. Votre recommandation concernant l'actualisation du plan d'affaires est une préoccupation partagée par les tutelles : l'actualisation a été réalisée et a permis d'aboutir à un document présenté au conseil d'administration le 20 novembre 2012, fondé sur des scenarii satisfaisants du point de vue de la rentabilité de l'investissement projeté.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Je vous informe que le rapport n'appelle pas d'observation de la part du ministère de la culture et de la communication.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Ce rapport qui ne concerne que très indirectement la Banque de France n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

S'agissant du projet de partenariat avec la Banque de France évoqué dans le rapport, je précise que la signature de la convention est intervenue le 21 décembre 2012.

RÉPONSE DU CHANCELIER DE L'INSTITUT DE FRANCE

L'Institut de France n'a reçu communication du projet de rapport que le 29 novembre 2012 et regrette de n'avoir pu participer à la constitution du dossier et de n'avoir pas eu connaissance du rapport préliminaire complet sur la base duquel a été rédigée ce rapport. Il constate, qu'après une instruction unilatérale, ce rapport présente la décision du transfert de la parcelle de la Monnaie de Paris à l'Institut de France d'une manière qui ne rend pas un compte exact de l'opportunité du transfert ni de sa chronologie.

En opportunité, le rapport précise que la parcelle de l'An IV était utilisée par la Monnaie pour la fabrication des médailles, mais ne fait nulle mention de la raison pour laquelle le transfert a été décidé. Le retour de la parcelle de l'An IV au domaine du Collège des Quatre Nations a présenté à partir de 2004 un caractère de nécessité absolue pour l'Institut de France en raison de l'augmentation du nombre des membres de l'Institut qui a dépassé 450 à cette date, et de l'insuffisance de moyens modernes pour l'accomplissement des travaux académiques et interacadémiques.

Il s'est donc agi d'arbitrer entre deux institutions publiques, deux projets. L'arbitrage a été rendu au plus haut niveau et a fait intervenir tous les rouages de l'État. La décision des ministres successifs de l'Economie et du Budget et l'intervention du législateur faisaient obligation de le mettre en œuvre. Le rapport laisse entendre au contraire que la décision de transfert n'était pas légitime, mais il ne reflète en réalité que les efforts déployés pour tenter de s'y opposer.

En ce qui concerne la chronologie, la décision de transfert du 25 juin 2004 est curieusement présentée comme revenant sur une réponse d'attente du 14 mai précédent. Mais, si le rapport précise que cette décision revenait sur les refus antérieurs répétés, ce qui est une évidence, il omet de préciser que la décision a été confirmée par tous les ministres depuis lors. De même, la mention d'une annonce de l'Institut de la construction de l'auditorium ne figure pas à sa place chronologique, le projet d'auditorium étant antérieur à la décision de transfert et étant sa justification même et non découlant d'une décision prise en 2009 au moment de la signature de la convention avec la Monnaie. Quant au financement de l'auditorium, il est rappelé qu'il résulte essentiellement de fonds issus du mécénat.

De même, n'est pas rendu un compte exact du déroulement de la procédure législative qui a opéré le transfert.

Le projet de loi du 27 septembre 2006 créant l'EPIC de la Monnaie de Paris disposait que l'EPIC recevait en dotation l'Hôtel des Monnaies. C'est dans ces termes que la loi a été votée par l'Assemblée nationale.

Devant le Sénat, un amendement sénatorial a été voté qui affectait la parcelle de l'An IV aux missions de l'Institut de France. Devant la

Commission mixte paritaire, il a été estimé que l'amendement était inutile parce que la parcelle de l'An IV ne faisait pas partie historiquement de l'Hôtel des Monnaies. Il a donc été abandonné comme relevant du domaine réglementaire.

Il est inexact de laisser entendre que, l'Institut intervenant à plusieurs reprises, « une solution juridique a donc été imaginée pour tenter de contourner la difficulté ». Ce sont les services de l'État qui ont estimé que la mise en œuvre de la décision de transfert exigeait une disposition législative plus précise que la simple référence historique à « l'Hôtel des Monnaies ». D'où la délimitation des parcelles cadastrales correspondant à la parcelle de l'AN IV, et la disposition législative introduite dans la loi de finances pour 2008, dont il résulte que ces parcelles ne font pas partie de la dotation de l'EPIC. Les deux arrêtés du 29 janvier 2009 ne pouvaient que traduire la disposition législative intervenue, validée par le Conseil Constitutionnel. Contrairement à ce qu'indique le rapport, toute autre solution aurait été juridiquement contestable.

Les développements qui suivent et notamment les paragraphes 2 et 3 du rapport souffrent des divergences d'appréciation sur la justification de la décision de transfert et sur le calendrier de sa mise en œuvre. Ainsi les conséquences financières sont-elles postérieures à la décision de transfert et ne sont-elles pas toutes à imputer à cette décision. De même, il est inexact d'affirmer que la fermeture du Musée de la monnaie, en juillet 2010, a été rendue nécessaire par le transfert de la parcelle de l'AN IV, le déménagement des machines installées sur la parcelle n'entraînant pas nécessairement la fermeture d'un musée géographiquement distinct.

Enfin, le projet Métalmorphoses conçu dès 2007, présenté à la presse dès la fin de 2008 et publié en juillet 2009 n'a jamais intégré la parcelle de l'AN IV dans ses emprises mais, en revanche, l'exécution de la décision prise en 2004 du transfert de parcelle aurait également dû être prise en compte. Il est dès lors inexact d'imputer les difficultés juridiques de la Monnaie en termes de marchés publics à la décision de transfert de la parcelle.

L'engagement irrévocable pris par la Monnaie de Paris sur une date de transfert au 31 décembre 2012 par l'avenant signé en juillet 2009 après approbation du Conseil d'administration de la Monnaie et, qui fait loi entre les parties, n'est pas à ce jour respecté. A la date où ce courrier est rédigé, la Monnaie de Paris et l'Institut de France déclarent s'efforcer d'en définir les modalités d'application. Il serait regrettable qu'un rapport de la Cour des comptes, à la suite d'une insuffisance de la procédure contradictoire, puisse jeter un doute sur la volonté commune des deux institutions de mettre en œuvre un arbitrage solennel rendu en 2004 et constamment confirmé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA MONNAIE DE PARIS

La Monnaie de Paris tient d'abord à remercier la Cour des comptes pour le contrôle approfondi auquel elle s'est livrée sur l'établissement public, ainsi que pour les recommandations particulièrement utiles qu'elle a formulées.

En effet, la Cour des comptes analyse parfaitement la situation catastrophique qui était celle de l'ancienne direction des Monnaies et médailles en 2007 : un manque d'activité chronique après la mise en place de l'euro, des effectifs excédentaires et vieillissants, l'absence de stratégie, une conflictualité sociale élevée et des déficits permanents.

La Cour des comptes souligne « la dynamique » instaurée à partir de 2007, qui a permis de faire bien fonctionner le nouvel établissement public, d'élaborer et mettre en œuvre un plan stratégique qualifié de « prudent et innovant », de rénover le dialogue social à travers la négociation de plusieurs accords d'entreprise, de réduire les effectifs de 30 %, d'accroître le chiffre d'affaires de moitié en quatre ans tout en le doublant par agent, de ramener la masse salariale de près de 50 % à seulement 20 % du chiffre d'affaires, de restaurer la rentabilité et de verser près de 30 millions d'euros de dividendes à l'État en trois exercices.

Ensuite, la Cour des comptes identifie les handicaps structurels et persistants de l'établissement public : le niveau salarial moyen reste plus élevé que chez ses principaux concurrents, les fonctions supports demeurent importantes, les commandes de l'État sont durablement inférieures aux capacités de production de l'entreprise et le marché des pièces courantes à l'export souffre à la fois des surcapacités mondiales de production et des pratiques anticoncurrentielles de certains fabricants.

En outre, la Cour des comptes relève la fragilité de la récente croissance commerciale, qui repose sur des produits nouveaux, les « euros à valeur faciale » introduits à partir de 2008 : il est vrai que ceux-ci représentent aujourd'hui plus de la moitié de l'activité non régalienne et l'essentiel de ses bénéfices. Il est également vrai que des activités anciennes, comme les médailles, sont demeurées déficitaires malgré les efforts de restructuration, ce qui implique des actions supplémentaires de redressement ou des choix draconiens.

La Monnaie de Paris est pleinement consciente de ces enjeux : elle les a placés au cœur de son nouveau plan stratégique, « Monnaie aux Ambitions Partagées (MAP) », adopté avec ses tutelles et mis en œuvre depuis le début de l'année 2012 :

- *en particulier, l'entreprise porte une très haute attention au succès commercial à long terme des « euros à valeur faciale », ce qui explique la persistance d'investissements élevés et nécessaires en matière de conseils marketing et de communication grand public ;*
- *de même, le niveau des fonctions supports s'explique par le recrutement de nouvelles compétences tertiaires qui faisaient défaut à l'entreprise, notamment dans la prospective (création d'une fonction R&D), le suivi des clients (création d'un S.A.V.), la prospection commerciale pour les pièces courantes (création d'un service dédié à l'export), l'accueil des publics (création d'une direction des programmes culturels) et la gestion du site parisien (renforcement de la fonction sécurité et sûreté) ;*
- *en cohérence avec les recommandations de la Cour des comptes, l'entreprise a amélioré sa capacité de pilotage interne du plan stratégique (création d'une fonction conduisant le plan avec ses vingt chantiers thématiques) ;*
- *l'entreprise met également en œuvre une démarche d'amélioration continue, tant sur ses processus industriels que sur ses fonctions supports, et examine des possibilités de partenariats - voire de croissance stratégique externe - pour améliorer sa position relative à l'export et poursuivre l'abaissement des coûts de sa mission de service public.*

S'agissant de la transformation du site parisien du Quai de Conti, elle a été profondément influencée par l'affaire dite de « la parcelle de l'An IV » que relate la Cour des comptes. Bien qu'elle ait dû s'y plier, la Monnaie de Paris n'avait pas approuvé la décision d'une partie de ses tutelles de la spolier d'un terrain de 1 500 m² comprenant des équipements industriels essentiels, pour le donner à l'Institut de France afin qu'il y fasse construire un auditorium. La Cour des comptes souligne à juste titre les conditions opaques et contestables de cette décision, prise sans études préalables et dont les conséquences économiques et financières sont intégralement supportées par l'entreprise à hauteur de près de 30 millions d'euros. Les complications techniques du transfert sont d'ailleurs telles, que celui-ci n'a pas pu intervenir à la date du 31 décembre 2012 ; il est simplement reporté de plusieurs mois.

Sans vouloir revenir sur le sens de cette décision, la Monnaie de Paris formule le vœu que le travail de la Cour des comptes incite les Pouvoirs publics à revoir la répartition des charges de ce transfert et que l'entreprise publique soit dédommagée financièrement par l'Institut de France des dépenses qui lui incombent injustement.

Enfin, la Monnaie de Paris a commencé à mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes pour consolider le projet « MétaLmorphoses » engagé dès 2009 : d'une part, le plan d'affaires a été

réexaminé et actualisé à l'automne 2012, sous l'égide de ses tutelles ; d'autre part, une convention de partenariat vient d'être signée avec la Banque de France pour établir de bonnes synergies entre « MétaLmorphoses » et le projet de « Cité de l'économie » engagé postérieurement par la banque. Comme tout projet innovant, « MétaLmorphoses » comporte une part de risque. Mais, quarante ans après la délocalisation près de Bordeaux de son activité principale, l'ancienne manufacture des monnaies trouve enfin un avenir en se dessinant un nouveau rôle urbain autour des métiers d'arts, du commerce, de la gastronomie et de l'art contemporain. Le défi mérite d'être relevé.

En vous remerciant à nouveau de rendre la Monnaie de Paris plus efficace par vos constats et vos préconisations.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DES MONNAIES ET MÉDAILLES (2002-2007)

I- En l'absence d'archives de l'Administration, je me suis reporté aux rapports commis par les rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur le budget annexe des Monnaies et médailles, à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances, et projets de loi de règlement, de 2002 à 2007.

Le Rapporteur spécial, M. le sénateur Bertrand AUBAN écrit dans son rapport relatif au budget annexe des monnaies et médailles au projet de loi de règlement du budget de l'année 2006 :

« UNE RÉFORME STRUCTURELLE CONTRAINTE BIEN ENGAGÉE

« La préparation du passage à l'euro, au tournant de l'année 2000, a précipité la DMM dans la crise.

« Par crainte de pénurie de pièces métalliques au moment du changement de monnaie, la France a frappé trop d'euros. En août 2002, 9,1 milliards de pièces ont été produites, sur un programme de frappe initial de 10,5 milliards, alors que le circuit économique n'en avait accepté que 5,2 milliards : le stock de pièces représente alors 75 % de la masse monétaire en circulation au lieu du traditionnel seuil de sécurité de 10 %.

« La France a donc été conduite à interrompre ce programme, entraînant la sous-activité de l'usine de Pessac, l'un des deux sites de fabrication, avec l'Hôtel de la Monnaie du Quai Conti. Un nouveau directeur a alors été désigné, le 23 novembre 2002, encourageant la DMM à développer ses activités commerciales et à engager des réformes en profondeur pour sauver son avenir.

« Au cours de l'année 2006, la DMM a poursuivi ses efforts de réduction des coûts et des effectifs initiée en 2002 grâce à une réorganisation structurelle qui a permis la diminution du « point mort » (niveau de ventes nécessaire pour assurer l'équilibre d'exploitation) de la fabrication de l'euro, de 130 millions d'euros, aux alentours de 80 millions d'euros.

« Le montant de la subvention d'exploitation nécessaire pour assurer l'équilibre des opérations courantes, a diminué de moitié entre le projet de loi de finances (PLF) pour 2005 et celui pour 2006, chutant à 1,3 million d'euros.

« S'agissant des effectifs, la DMM comptait en 2002, 973 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et n'en comptabilise plus, fin 2006, que 643 sur les 659 prévus en PLF 2006. Néanmoins, le sureffectif persiste, aggravé par la subvention annuelle d'équilibre d'environ 5 millions d'euros, versée par la

DMM au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) en sus des 2,9 millions d'euros de cotisations (respectivement 1,2 et 1,7 million d'euros pour le programme régalien et le programme commercial)… ». (…)

« Le chiffre d'affaires des activités commerciales est, en revanche, largement supérieur aux prévisions (à l'exception du secteur des médailles) : 52,2 millions d'euros, soit 59 % du total des recettes, contre 44,3 millions d'euros prévus en PLF 2006. Cet excédent est en grande partie dû au fort dynamisme de la Monnaie de Paris sur le marché des monnaies étrangères, conformément à l'objectif de redéploiement de son chiffre d'affaires vers d'autres clients que l'État français. Ainsi en 2006, la Monnaie de Paris a frappé plus de pièces étrangères que d'euros français ». (…)

« Sur les 17,4 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en loi de finances, seuls 16,9 millions d'euros ont été exécutés, solde imputable à cette réduction d'effectifs mais aussi aux abattements sur salaires liés aux mouvements sociaux (3 838 jours de salaires abattus, répartis sur les deux programmes) ».

II- Ces commentaires me conduisent à faire les remarques suivantes :

1. Les erreurs des prévisions de besoins de monnaies divisionnaires, en 2001-2002, ont failli être fatales pour la Monnaie de Paris. Elles ont occasionné d'importants coûts pour l'État. L'écart du simple au double mériterait d'être mentionné dans le rapport.

2. La décision ministérielle de ne pas procéder à un plan social, évoquée dans le rapport, répondait à une préoccupation fondamentale : il ne fallait prendre aucun risque susceptible d'entrainer une quelconque perte de savoir-faire par des mesures générales, et l'objectif assigné à la Direction était de « sauver ce qu'il est possible de sauver », formule utilisée par le Ministre lors du Comité technique paritaire ministériel (CTPM) d'octobre 2002.

Cette stratégie, très difficile à conduire pendant cinq ans, présentait l'avantage de contrecarrer la critique laissant entendre que l'État allait brader une institution ancestrale, des savoir-faire dans un domaine régalien, vendre un monument historique. Elle a été clairement énoncée, dès le départ, et se déclinait dans deux dimensions : non-renouvellement des départs à la retraite, remise à disposition du Ministère les fonctionnaires de l'Administration centrale.

Les effectifs sont passés, comme le rapporte le rapporteur spécial, M. Bertrand AUBAN, de 973 en 2002 à 643 fin 2006, soit une réduction d'un tiers en cinq ans. Ces chiffres sont différents de ceux mentionnés dans le rapport.

Cette démarche n'a rien couté à l'État, puisqu'il n'a eu aucune prime de départ à verser, et que ce qu'il décaissait au titre de la Monnaie, il ne le faisait pas au titre du régime spécial de retraite.

3. Les commentaires relatifs au faible impact des réductions des personnels sur les dépenses de personnel, devraient tenir compte de la non prise en charge par la Monnaie des fonctionnaires du Ministère, et de la contribution de la Monnaie au fonds spécial de pensions des ouvriers de l'État (FSPOEIE).

Quant au salaire moyen, son évolution ne peut être appréciée au regard de la seule décroissance des effectifs, mais de la comparaison des diminutions respectives des baisses de chiffres d'affaires et des effectifs.

4. Dans le rapport, la Cour écrit : « En 2006, en dépit d'une importante baisse des effectifs (676 personnels soit - 21,4 % en 4 ans), la situation financière des monnaies et médailles restait critique ». Ce commentaire n'établit pas le lien de cause à effet entre diminution des effectifs et situation financière, et ne justifie pas le caractère critique de la situation financière.

III- Le rapport évoque la période transitoire des trois premiers mois de 2007. Elle est marquée par quatre éléments :

1. La situation sociale est tendue, puisque, malgré de nombreux jours de grève avec occupation des locaux en novembre 2006, des manifestations quai Conti et dans les rues de Bordeaux, les personnels des Monnaies et médailles n'ont pu empêcher le changement de statut. La déception était vive.

2. L'incertitude de la situation juridique de la période résultait de la publication avec deux mois de retard du décret d'application de l'article 36 de la loi de finances pour 2007, qui met un terme au budget annexe des Monnaies et médailles, et crée l'EPIC, mais, également au fait qu'il n'y a plus d'agent comptable, à compter du 1er janvier 2007.

3. Cette période était caractérisée par une forte hausse des prix des métaux, et seuls les achats de métaux précieux n'ont pas été faits, eu égard l'incertitude de la situation juridique.

4. Pour amortir les effets de la baisse de la production d'euros, et trouver des activités pour l'usine de Pessac, la Monnaie de Paris s'est lancée dans une large prospection pour obtenir des contrats de frappe de monnaies étrangères, avec un certain succès puisque, comme le relève le rapporteur spécial, en 2006, elle frappe plus de pièces étrangères que d'euros français. Fin 2006, les jours de grève ont entrainé des retards pour respecter les engagements de livraisons de monnaies étrangères. A la reprise, ces fabrications devaient être privilégiées, ce qui a occasionné des retards pour les pièces de 1 centime. Les stocks nationaux permettaient de répondre aux besoins.

Chapitre V

Une fondation parapublique

La Fondation du patrimoine : un modèle singulier

La Fondation du patrimoine : un modèle singulier

PRESENTATION

La volonté de mieux préserver le patrimoine français non protégé est à l'origine de la création, en 1996, de la Fondation du patrimoine. Sont concernées plusieurs centaines de milliers de biens meubles et immeubles présentant un intérêt historique (habitat traditionnel, lavoir, halles, four à pain, églises rurales, etc.) sans pour autant être placés sous le régime public de protection des monuments historiques, appliqué à 45 000 biens seulement.

Instituée par la loi du 2 juillet 1996 et reconnue d'utilité publique par un décret du 18 avril 1997, la Fondation du patrimoine a pour objet de contribuer à la conservation et à la valorisation de ce patrimoine non protégé en mobilisant les soutiens privés.

Quinze grandes entreprises ont participé à la constitution de son capital initial et détiennent encore aujourd'hui la majorité des voix au sein du conseil d'administration. La fondation dispose d'environ 32 millions d'euros de ressources annuelles, dont une part significative de concours publics représentant, selon les années, entre 35 et 50 % de l'ensemble. Sur la période 2000-2011, elle a contribué à plus de 18 000 projets de rénovation d'édifices ou d'objets mobiliers d'ampleur variée, 14 000 d'entre eux relevant du patrimoine privé et près de 4 000 du patrimoine public, pour l'essentiel des édifices appartenant aux collectivités territoriales.

Après des années de démarrage difficile, la fondation a connu un véritable essor en 2000, année à partir de laquelle elle a été autorisée à délivrer directement un agrément fiscal (le label « Fondation du patrimoine »). L'année 2004 a marqué une nouvelle étape dans son développement grâce à la décision de l'État de lui affecter une recette domaniale publique, une fraction du produit des successions laissées en déshérence. La période 2006-2010 sur laquelle a porté le contrôle de la Cour a été une phase d'expansion. En quatre ans, les ressources de la fondation ont augmenté de 80 %.

L'examen de la Cour a permis de constater que l'action de la Fondation du patrimoine n'aurait pas été possible sans des financements publics pérennes. Pour autant, ces dernières années, elle a su mobiliser les initiatives privées en faveur du patrimoine non protégé.

I - Une fondation bénéficiaire de concours publics importants

Alors que le projet initial était de créer une structure non publique afin de lever des fonds privés en faveur de la conservation du patrimoine non protégé, force est de constater que la fondation est aujourd'hui un organisme juridiquement hybride, largement financé par des fonds publics.

A - La réorientation du projet d'origine

1 - L'ambition initiale du législateur

La Fondation du patrimoine est la seule fondation française dont les statuts, c'est-à-dire les missions, les ressources, mais aussi la composition du conseil d'administration, ont été fixés par le Parlement. La loi du 2 juillet 1996 assigne à cette fondation la mission générale « de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national » et, plus particulièrement, de s'attacher « à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine non protégé ». Le « patrimoine non protégé » est constitué de l'ensemble des biens, meubles ou immeubles, ayant un intérêt patrimonial significatif mais insuffisant pour justifier une protection au titre des monuments historiques. Il n'existe néanmoins pas de définition juridique précise de cette notion.

En choisissant d'instituer en 1996 une fondation tournée vers le patrimoine non protégé, l'État a entendu assurer la prise en compte d'une mission d'intérêt général tout en veillant à ne pas grever le budget de l'État de nouvelles dépenses, ni à amputer les crédits dédiés à la protection des biens de premier plan, protégés au titre des monuments historiques. L'objectif fixé par la loi est d'augmenter l'effort financier consacré au patrimoine non protégé en drainant des financements privés : mécénat d'entreprises, dons de particuliers, fédération des initiatives des associations de patrimoine.

Au moment de la création de la fondation figurait au budget de l'État une ligne de crédits dédiée au patrimoine rural non protégé d'un montant moyen de 5,5 M€ par an, soit une dotation moyenne de 55 000 € par département, confiée aux services départementaux du ministère de la culture chargés de l'architecture et du patrimoine. Par la suite, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation (2004), ces crédits ont été transférés aux départements qui en assurent désormais la gestion. Ces crédits alimentent aujourd'hui les subventions que les conseils généraux versent à la fondation.

Ainsi, depuis 2004, l'État ne dispose plus de relais budgétaire pour mener une action directe en faveur du patrimoine non protégé. L'action publique dans ce domaine repose donc *de facto*, au niveau national, essentiellement sur la fondation.

Le législateur a souhaité que la Fondation du patrimoine soit bâtie sur le modèle des fondations reconnues d'utilité publique. Le décret du 18 avril 1997 y a pourvu. Ainsi, l'État est représenté au conseil d'administration par trois commissaires du gouvernement qui n'ont pas de droit de vote.

La loi a néanmoins prévu des statuts en partie dérogatoires aux statuts-types des organismes reconnus d'utilité publique approuvés par décret en Conseil d'État. En effet, les entreprises fondatrices disposent de la majorité des voix au sein du conseil d'administration de la Fondation du patrimoine, ce qui est contraire au principe général qui établit que les fondateurs ayant consenti au dessaisissement définitif de leurs fonds doivent être minoritaires. De plus, les statuts de la fondation prévoient un dispositif d'adhésion des personnes physiques ou morales comme si la fondation était une simple association.

Ces spécificités visaient, d'une part, à impliquer fortement les entreprises fondatrices dans le fonctionnement et le financement de la fondation et, d'autre part, à susciter une adhésion massive du grand public. On attendait en effet du dispositif d'adhésion qu'il procurât à la fondation d'importantes ressources de cotisations, ainsi qu'une grande notoriété dans l'opinion publique. Le *National trust* britannique était alors une référence très présente.

Le *National Trust*, la référence britannique

Le *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty*, dit *National Trust* est un organisme associatif (« *charity* ») britannique indépendant du gouvernement dédié à la préservation du patrimoine naturel et bâti. Son budget annuel est de 475 M€ pour 5 000 salariés.

Fondé en 1894, le *National Trust* est le deuxième propriétaire foncier du Royaume-uni derrière la Couronne. Il a une mission de conservation large qui concerne à la fois des monuments bâtis de toute nature (manoirs, châteaux, ancienne manufacture, moulins, etc.), à l'instar du Centre des Monuments Nationaux français et des espaces naturels (parcs, jardins, bois), y compris les espaces côtiers qui sont, en France, de la compétence du Conservatoire du littoral.

En plus de la gestion de ces espaces, le *National Trust* assure l'accueil des visiteurs dans ces lieux et l'animation de ces sites (programmation culturelle, services aux visiteurs). Près de 17 millions de visiteurs fréquentent chaque année les sites du *National Trust*.

Enfin, le *National Trust* se caractérise par le mécanisme d'adhésion (« *membership* ») qui soutient son fonctionnement. En 1996, au moment de la création de la Fondation du patrimoine, 2,2 millions de personnes cotisaient annuellement au *National Trust* ; ils étaient 3,8 millions d'adhérents en 2011. Le statut d'adhérent donne accès, en contrepartie, à l'entrée gratuite dans les 300 sites de l'organisme.

Lors de la présentation du projet de loi au Sénat en 1996, le ministre chargé de la culture indiquait qu'« à la différence d'une fondation traditionnelle, la Fondation du patrimoine aura[it] […] des adhérents directs, qui lui apporteront non seulement une contribution financière, mais également leurs talents, leur enthousiasme et leur énergie» [332].

En conséquence de cette loi, ainsi que du mécanisme du label « Fondation du patrimoine » ouvrant droit à déduction fiscale, l'intervention de l'État en faveur du patrimoine non protégé n'est plus prévue que de façon indirecte, en soutien de l'initiative privée. L'article L. 143-2 du code du patrimoine dispose, en effet, que les biens labellisés par la fondation peuvent bénéficier d'un agrément fiscal qui permet au propriétaire de déduire de son revenu imposable une partie du coût des travaux de rénovation.

La politique en faveur du patrimoine non protégé se retrouve ainsi intégralement portée par une fondation d'un genre nouveau, irréductible

[332] M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture, séance du 27 mars 1996 au Sénat.

aux catégories juridiques habituelles, ayant pour vocation de capter des soutiens privés pour assurer sa mission. Afin d'en assurer le contrôle, le législateur prévoit que « La Fondation du patrimoine est soumise au contrôle de la Cour des comptes »[333].

2 - Les infléchissements du modèle initial

L'objectif de réaliser un « *National Trust* à la française » n'a pas été atteint pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les outils et ressources de la fondation n'ont pas été conçus, à l'origine, pour satisfaire véritablement cette ambition. En effet, la Fondation du patrimoine dispose de prérogatives bien moins étendues que le *National Trust*. Le législateur a ainsi exclu que la Fondation du patrimoine puisse devenir propriétaire, sauf de façon transitoire pour sauvegarder un monument en péril, modalité d'action dont la fondation n'a d'ailleurs jamais fait usage. De même, le législateur a tenu à préciser que la fondation n'avait pas vocation à gérer des sites. Dès le départ, la Fondation du patrimoine ne soutient donc pas la comparaison avec *National Trust*. Le budget annuel actuel de 32 M€ de la Fondation du patrimoine est près de quinze fois inférieur à celui du *Trust*.

En outre, la fondation ne compte aujourd'hui que 6 000 adhérents environ, dont la moitié est constituée de collectivités territoriales. Elle n'est jamais parvenue, ni n'a même vraiment cherché, à développer les adhésions de particuliers. Pourtant, dans son discours d'inauguration de la fondation en décembre 1997, le Président de la République évoquait un objectif de 300 000 adhérents à l'horizon de l'an 2000. La fondation n'a jamais bénéficié d'un fort soutien populaire ni des recettes de cotisation qui pouvaient en découler.

En réalité, la fondation a décidé dès le départ de ne pas développer l'adhésion, pour ne pas entrer en concurrence avec les grandes associations de protection du patrimoine[334]. Par ailleurs, elle considérait qu'elle ne disposait pas des moyens pour développer et entretenir un tel réseau. En particulier, elle n'avait pas la possibilité, comme le *National trust*, d'offrir à ses adhérents l'entrée gratuite dans des sites touristiques.

---

[333] Article L.111-8-1 du code des juridictions financières.

[334] La Demeure historique, Vieilles Maisons Françaises (VMF), la Ligue Urbaine et Rurale, Maisons Paysannes de France, la Fédération Patrimoine Environnement, l'Union REMPART, la Sauvegarde de l'Art Français et la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) qui, ensemble, comptaient 40 000 particuliers adhérents en 2011.

A défaut, la fondation s'est procurée des ressources alternatives : perception de frais de dossier auprès des demandeurs de label ou de frais de gestion sur les dons et les produits du mécénat reçus. Surtout, grâce aux souscriptions locales, dites de « mécénat populaire »[335], qu'elle a initiées par la suite, elle recueille des fonds auprès du grand public, avec une logique différente : non pas fidéliser, mais multiplier les donateurs en fléchant leurs dons sur des projets.

Ces ressources privées, ainsi que les concours publics (recette affectée par l'État, subventions des collectivités territoriales), sont venus suppléer l'absence de cotisations individuelles et la faiblesse du mécénat d'entreprise. Pour leur part, les entreprises fondatrices n'ont jamais complété par des abondements ultérieurs leur dotation initiale. Le capital initial de la fondation (5,99 M€ en 2012) – que la loi autorisait à consommer – n'a été donc ni dépensé, ni renforcé. Il ne contribue d'ailleurs au financement de la fondation qu'à la hauteur des produits financiers qu'il procure.

Dix ans de réalisation de la Fondation du patrimoine

Depuis 2000, la fondation a contribué à la rénovation de 14 000 édifices privés, dans le cadre du label « Fondation du patrimoine », et d'un peu moins de 4 000 édifices publics, grâce aux souscriptions de mécénat populaire et aux subventions complémentaires qu'elle verse sur la ressource publique affectée « successions en déshérence » ou à l'appui des subventions des collectivités territoriales.

Parmi ces 18 000 biens rénovés, on trouve 12 500 édifices de nature rurale ou agricole (habitat traditionnel, granges, moulins, halles) qui constituent donc l'écrasante majorité des réalisations. Viennent ensuite les édifices religieux (églises, chapelles) pour un peu plus de 3 000 réalisations – dont 90 % ressortissent de projets portés par des personnes publiques, quelques éléments de patrimoine urbain (1 500 réalisations), le patrimoine lié à l'eau (lavoir, fontaine, moulin à eau pour 600 réalisations), le patrimoine militaire ou fortifié (300). La centaine de réalisations restantes se partage entre le patrimoine économique (artisanat, industrie) et artistique (tableaux, objets).

A titre d'exemple, la fondation a contribué à la restauration des cloches de l'église du 12ème siècle de Saint-Gence (Haute-Vienne), d'un moulin à Pontlevoy (Loir-et-Cher), du lavoir de Courville (Ardennes) ou encore d'un manège à chevaux polyvalent utilisé pour des travaux agricoles à Seignottes (Jura).

[335] Cette appellation a été déposée par la fondation qui s'en réserve l'utilisation.

B - Un essor lié au développement des financements publics

1 - Des recettes publiques d'origines diverses

A partir de l'année 2000, la fondation, qui cherchait à asseoir son fonctionnement, alors qu'elle disposait de peu de ressources, a obtenu des collectivités territoriales l'attribution de subventions. En 2011, 86 conseils généraux et 14 conseils régionaux la subventionnaient, tant pour son fonctionnement que pour le financement de projets. Chaque année, depuis 2006, le total de ces subventions dépasse 2 M€.

En outre, à partir de 2003, la fondation a bénéficié de l'affectation d'une recette domaniale publique, auparavant entièrement versée au budget de l'État. Une disposition de la loi de finances pour 2003 ajoute, en effet, à la liste des ressources de la fondation « une fraction fixée par décret du produit des successions appréhendées par l'État à titre de déshérence ».[336] Depuis 2004, cette ressource publique représente un apport très significatif au budget de la fondation : 11 M€ en 2010 (40 % des produits de la fondation) et 9 M€ en 2011 (30 %).

L'auteur de l'amendement parlementaire à l'origine de cette affectation considérait que « l'État [était] en quelque sorte, institué par la loi, légataire universel des Français sans héritiers connus »[337] et que dans ces conditions, on pouvait attribuer cette recette « à des actions touchant au patrimoine de la collectivité tout entière », plutôt que de la laisser « noyée » dans le budget général. Il concluait : « ainsi, y aurait-il cohérence à consacrer au Patrimoine, ce que l'État a reçu en héritage des Français »[338].

Cependant, il n'existe aucun lien, ni de proportionnalité ni d'affectation, entre l'activité de la fondation et cette recette dont le montant connaît par ailleurs des fluctuations importantes d'une année à l'autre. Le législateur n'a ni posé de condition, ni fixé de plafond au versement à la Fondation du patrimoine de la part fixée par décret qui lui revient sur le produit des successions en déshérence. La fondation est

[336] En vertu du code civil, une succession est « en déshérence » en cas d'absence de testament, d'héritier ou de renonciation de ces derniers. L'État se charge alors de liquider la succession, d'acquitter les droits qui lui sont liés et de consigner le produit restant. Au terme d'un délai de 30 ans, ce produit peut être intégré au budget général de l'État comme recette domaniale.

[337] Rapport d'information n° 378 (2001-2002) de M. Yann Gaillard, sénateur, fait le 25 juillet 2002, au nom de la commission des finances du Sénat.

[338] Exposé des motifs de l'amendement déposé par M. Yann Gaillard, sénateur, à la loi de finances pour 2003.

ainsi totalement libre de l'emploi des fonds qui lui sont attribués au titre des successions en déshérence. En pratique, la majeure partie de cette recette (60 à 70 % selon les années) lui permet de concourir à la rénovation d'édifices publics par des subventions et, pour le reste, de financer son fonctionnement.

L'affectation d'une telle ressource s'apparente aux mécanismes inventés dans d'autres pays pour soutenir des organismes plus ou moins homologues. Le *Denkmalschutz Stiftung* – fondation allemande en faveur de la rénovation du patrimoine - ou le *National Trust* bénéficient en effet de financements issus des produits de la loterie nationale. Il faut néanmoins noter que leurs missions recouvrent des périmètres plus larges que celles de la Fondation du patrimoine, notamment la prise en charge d'édifices qui, en France, relève du régime des monuments historiques, donc de l'État.

Le versement d'une recette domaniale de l'État à la Fondation du patrimoine cumule les défauts régulièrement relevés par la Cour en matière de recettes affectées :

- elle n'est mentionnée dans aucun document budgétaire porté à la connaissance du Parlement, de sorte qu'elle est automatiquement versée chaque année sans que celui-ci en vote la reconduction, en contradiction avec l'article 51-1° de la loi organique relative aux lois de finances qui fait obligation au gouvernement d'informer le Parlement des recettes publiques affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- il n'existe aucune corrélation entre l'activité de la fondation et l'évolution de cette recette, qui a varié de 6 à 11 M€ par an entre 2006 et 2011. Ainsi, l'utilisation de cette recette n'est pas liée à des objectifs particuliers et ne fait l'objet d'aucun contrôle *a posteriori* ;
- soustraite à l'autorisation parlementaire, cette recette n'est, par ailleurs, assortie d'aucun plafonnement, alors que son montant évolue de façon aléatoire.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire que les recettes affectées à la Fondation du patrimoine et leur utilisation fassent au moins l'objet d'une information systématique du Parlement, voire d'un plafonnement de leur montant annuel.

2 - Une part importante de soutien public

Il ressort du tableau ci-dessous que la ressource privée reste majoritaire dans le budget de la fondation.

Tableau n° 1 : structure de financement de la Fondation du patrimoine (2006-2011)

En milliers d'euros	Recette publique affectée par l'État	Subventions des collectivités locales	Ressources privées issues des dons et du mécénat*	Autres ressources privées **
2006	*7 224*	*2 079*	*5 818*	*2 110*
2007	*6 014*	*2 097*	*6 785*	*2 705*
2008	*7 099*	*2 316*	*9 071*	*3 810*
2009	*7 877*	*3 113*	*10 103*	*2 989*
2010	*11 336*	*2 173*	*11 714*	*2 797*
2011	*9 057*	*2 140*	*16 790*	*2 644*

** Ce chiffre inclut le montant des dons perçus dans le cadre des souscriptions (cf. tableau n° 4), le montant du mécénat d'entreprise et le montant des dons non-affectés que reçoit la fondation.*

*** Il s'agit des cotisations des adhérents, des frais de dossier perçus et des revenus financiers sur les placements de la fondation.*

Source : comptes financiers de la Fondation du patrimoine

Ces dernières années, l'augmentation rapide des dons issus des souscriptions faisant appel à la générosité des particuliers a même permis d'en faire croître la part dans son compte de résultat. Cette dynamique semble pouvoir se poursuivre à l'avenir. Le soutien financier public n'en demeure pas moins très important. Il représente en effet 43 % des ressources en 2009, 49 % en 2010, 36 % en 2011.

Si la fondation a été conçue pour mobiliser le financement privé, la participation publique est aujourd'hui décisive pour assurer son activité.

En outre, l'action de la fondation est fortement aidée par les déductions fiscales dont bénéficient les travaux qu'elle labellise ou subventionne. Or cette aide publique n'est pas retracée dans les comptes de la fondation. Aux subventions et concours publics vient en effet s'ajouter la dépense fiscale correspondant aux déductions d'impôt accordées par l'État en faveur des actions de la fondation. Elle est de deux ordres :

- la dépense fiscale spécifiquement liée au label « Fondation du patrimoine » ;

– la dépense fiscale qui découle des dispositions générales du code des impôts relatives aux dons et au mécénat[339].

En incluant cette dépense fiscale, l'effort public en faveur de l'activité de la fondation pour le patrimoine non protégé peut être chiffré, en 2011, à près de 27 M€.

Tableau n° 2 : effort public en faveur des actions de la Fondation du patrimoine

En milliers d'euros	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Effort public *	*17 974*	*18 913*	*20 170*	*22 966*	*26 584*	*26 834*

**Total de la dépense budgétaire et fiscale de l'État (y compris les déductions fiscales liées au label « Fondation du patrimoine ») et des subventions des collectivités locales en faveur des actions de la fondation.*
Par exemple, pour 2010 (en milliers d'euros) : 11 336 (recette affectée) + 2 173 (subvention des collectivités) + 7 512 (dépense fiscale liée aux dons et mécénat) + 5 563 (dépense fiscale liée au label).

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers et simulation de dépense fiscale de la Fondation du patrimoine.

L'effort public total en faveur du patrimoine non protégé est supérieur à ce montant. Il conviendrait au moins d'inclure la part des dépenses que les collectivités territoriales engagent en faveur du patrimoine non protégé en plus des subventions qu'elles versent à la fondation et qui représentent moins de la moitié des crédits décentralisés du patrimoine rural non protégé.

L'effort public en faveur du patrimoine non protégé a donc très sensiblement augmenté, si on le compare aux 5,5 M€ du patrimoine rural non protégé inscrits au budget de l'État jusqu'en 2004.

En dépit de cette évolution, l'implication du ministère chargé de la culture est demeurée faible dans ce domaine d'action, en dehors des relations techniques nouées localement entre les architectes des bâtiments de France et les délégations locales de la Fondation du patrimoine.

[339] Comme pour tout don à une œuvre d'intérêt général, particuliers et entreprises peuvent déduire de leurs impôts (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune) les dons effectués à la fondation. Le mécanisme de réduction d'impôt est très favorable au donateur, car le dispositif fiscal français cumule à la fois un haut niveau de réduction (60, 66 ou 75 %) et une imputation directe de cette réduction sur l'impôt dû.

Il serait souhaitable que le ministère chargé de la culture établisse avec la Fondation du patrimoine des relations plus régulières et structurées afin d'intégrer les actions de la fondation à une politique nationale du patrimoine non protégé dont les contours restent d'ailleurs à définir. Les orientations qu'arrêtera l'État devraient se faire en concertation avec les collectivités territoriales et la Fondation du patrimoine.

II - Une fondation mobilisatrice des initiatives privées

A l'appui des financements publics assurant sa pérennité, la fondation mobilise les soutiens privés par des outils classiques (bénévolat, mécénat de grandes entreprises), mais également selon des formes plus novatrices.

A - Un large appui sur le bénévolat

1 - Des délégations locales animées par des bénévoles

L'organisation de la fondation se caractérise par sa forte décentralisation. La fondation s'appuie sur 23 délégations régionales créées localement à partir des années 2000. Ces délégations disposent d'un budget propre, alimenté, d'une part, par des ressources locales, notamment les subventions des collectivités territoriales, et, d'autre part, par un apport du siège assis sur la recette « successions en déshérence ». Cette autonomie budgétaire vise à encourager les délégations à rechercher un financement local pour leur fonctionnement.

De plus, la fondation a confié la gestion des délégations régionales et départementales à des bénévoles, pour la plupart jeunes retraités, choisis en raison de leur compétence de gestion, liée à leur expérience professionnelle antérieure (chef d'entreprise, cadre, fonctionnaire, etc.). Ainsi, aujourd'hui, plus de 450 bénévoles œuvrent localement pour la fondation et 12 bénévoles assurent au siège des missions nationales, comme l'audit interne. Les délégués sont assistés dans leurs tâches quotidiennes par des chargés de mission salariés (de un à trois par délégation), rattachés au niveau régional. La fondation emploie 63 salariés, dont 17 au siège[340]. L'implication de bénévoles qualifiés et entreprenants est incontestablement une des clefs de la réussite de la

[340] Source : compte de résultat 2011 de la Fondation du patrimoine.

fondation qui a su encadrer progressivement leurs concours et s'attacher par un recrutement judicieux des personnalités très bien insérées localement. Les délégations régionales, qui bénéficient d'une large capacité d'initiative et d'une grande autonomie de fonctionnement, sont la clef de la réussite de la Fondation du patrimoine.

2 - Une maîtrise des risques de gestion à améliorer

Le modèle de gestion, décentralisé et largement fondé sur le bénévolat, expose la fondation à des risques dont elle a conscience. Aussi, depuis 2002, s'est-elle efforcée d'accompagner son expansion par la professionnalisation de certaines fonctions, par la mise en place d'outils de gestion et de contrôle adaptés, ainsi que par l'instauration de procédures davantage formalisées dans son réseau. Les contrôles menés par la Cour, tant au siège que dans certaines des délégations[341], n'ont pas amené à identifier d'éléments caractéristiques de dérives ou d'abus dans la gestion.

Néanmoins des risques persistent, notamment au niveau financier. La gestion largement décentralisée de la trésorerie, la multiplication des comptes bancaires, ainsi que des procédures d'encaissement et de décaissement pour le moins artisanales, peuvent être à l'origine de défaillances. Si aucune irrégularité manifeste, ni aucun incident grave n'a été observé, il est impératif que la gestion et la manipulation des fonds soient encadrées et surveillées plus étroitement.

B - Le label fiscal « Fondation du patrimoine » en faveur du patrimoine privé

1 - Une dépense fiscale orientée vers le patrimoine privé non protégé

L'objectif du label « Fondation du patrimoine » est d'encourager les propriétaires privés de patrimoines non protégés à effectuer des travaux de restauration. Ils obtiennent en échange une déduction fiscale qui diminue d'autant le coût de ces travaux. Ce mécanisme présente deux avantages : il incite à réaliser des travaux de restauration dans le respect des techniques et des matériaux d'époque, ce qui est généralement plus dispendieux pour le propriétaire, et il favorise la préservation de biens non-habitables pour lesquels un propriétaire privé a *a priori* peu d'intérêt à engager une dépense.

[341] Ile-de-France, Champagne-Ardenne, Centre, Basse-Normandie.

La délivrance du label « Fondation du patrimoine » est soumise à des conditions de fond et de forme précises fixées par une instruction fiscale de 2005.

Cette instruction fixe deux principes :

- le bien à rénover doit appartenir à l'une des trois catégories qu'elle définit : immeuble non-habitable de patrimoine rural (pigeonnier, lavoir, four à pain, etc.), immeuble habitable typique du patrimoine rural (ferme, manoir, etc.) ou immeuble situé en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager ;
- l'édifice doit être visible depuis la voie publique. Seuls les travaux d'entretien et de réparation des parties *extérieures* du bâtiment peuvent donc bénéficier de la déduction fiscale. Les travaux ainsi aidés doivent contribuer à l'amélioration esthétique de l'espace public.

Le bénéfice de la déduction fiscale est réservé aux seules personnes physiques. Il est subordonné à l'obligation de conserver le bien aidé pendant au moins 15 ans et à l'interdiction de son usage à des fins commerciales, ce qui exclut, par exemple, toute exploitation de chambres d'hôte.

Aux termes de l'article 156 du code général des impôts qui régit cet agrément fiscal qu'est le label, l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France est obligatoire. Cet avis porte à la fois sur le caractère « patrimonial » du bâtiment et sur le projet de travaux (compatibilité des techniques et matériaux avec la préservation du patrimoine). Le label « Fondation du patrimoine » est un agrément temporaire : il est accordé pour cinq ans pendant lesquels le propriétaire peut réaliser ses travaux.

De sa propre initiative, la fondation a par ailleurs instauré un mécanisme de labellisation sans effet fiscal, afin de permettre aux personnes à faibles revenus et non soumis à l'impôt d'obtenir une aide directe pour leurs travaux. Ces demandes sont instruites exactement dans les mêmes conditions que les demandes classiques. Elles aboutissent, en cas d'examen favorable, au versement par la fondation d'une subvention, qui correspond en moyenne à 12 % du coût des travaux. En 2011, 240 chantiers ont bénéficié d'une aide de la fondation dans ce cadre.

La dépense fiscale générée par l'attribution du label de la fondation est assortie d'un cadre juridique clair et son objet est bien ciblé. Néanmoins ce dispositif n'est pas cohérent avec d'autres régimes juridiques ou fiscaux relatifs au patrimoine. Ainsi, à côté du label « Fondation du patrimoine », a été maintenue une procédure d'agrément

directement gérée par l'administration fiscale au profit du patrimoine non protégé, dit agrément « patrimoine national ». De plus, alors que le législateur envisageait largement le champ d'application du label « Fondation du patrimoine », l'instruction fiscale de 2005 en a restreint l'octroi en l'orientant vers la sauvegarde du patrimoine rural, au motif que les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager font encore figure d'exception[342] et que le dispositif du label est incompatible avec la réglementation applicable aux secteurs sauvegardés.

Face à cette situation, il apparaît à la fois nécessaire de clarifier les objectifs et les critères de la politique générale de protection du patrimoine, notamment pour mieux prendre en compte le patrimoine non protégé urbain et industriel, et de renforcer la cohérence des outils fiscaux au service de cette politique.

2 - La délivrance du label et de l'agrément fiscal sous l'entière responsabilité de la fondation

La Fondation du patrimoine est aujourd'hui un organisme privé qui gère lui-même un agrément fiscal, c'est-à-dire dont la décision vaut agrément sans aucune forme d'intervention publique. Cette situation inédite résulte de la loi de finances rectificative pour 2002 qui a établi qu'à partir de 2003, le label de la fondation vaudrait agrément, supprimant toute intervention de l'administration fiscale dans la procédure.

En pratique, ce sont les délégations régionales de la fondation qui instruisent les demandes. Cependant, la fondation collabore étroitement avec les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine au niveau départemental, notamment avec leurs responsables, les architectes des bâtiments de France. Ceux-ci exercent toutes les prérogatives que leur confèrent la loi et l'instruction fiscale en donnant des avis précis et circonstanciés sur chaque dossier. L'octroi du label fait *in fine* l'objet d'une décision du siège de la fondation, lequel a d'ailleurs défini des procédures strictes d'instruction. A l'issue des travaux, le propriétaire doit transmettre à la fondation des photos de la réalisation et, pour chaque dossier, les délégués s'assurent, parfois en s'appuyant sur les architectes des bâtiments de France, que le résultat est conforme aux exigences du label.

[342] Sur environ 2 000 communes de plus de 5 000 habitants, seules 300 sont couvertes par une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

3 - Le label : entre effet d'aubaine et incitation à la qualité des travaux de restauration

Le régime de déduction fiscale applicable aux propriétaires bénéficiaires du label varie selon que le propriétaire est bailleur ou occupant et selon le niveau de subventions publiques perçues par lui. Un propriétaire occupant peut déduire de ses revenus 50 % du coût des travaux, mais jusqu'à 100 % de ce coût s'il a reçu plus de 20 % de subventions publiques, ce qui est le cas dans environ 15 % des dossiers.

La dépense fiscale correspondant au label « Fondation du patrimoine » est mal identifiée par l'administration fiscale. Les immeubles labellisés productifs de revenus fonciers sont assimilés aux immeubles classés et inscrits à l'inventaire des monuments historiques, pour une dépense fiscale totale de 24 M€ prévue en 2012. Dans le cas des propriétaires occupants, la dépense fiscale n'est pas identifiée.

A défaut, partant de l'hypothèse d'un taux moyen d'imposition des propriétaires de biens labellisés de 17 %[343], la fondation a entrepris une simulation du coût du label qui n'a pas appelé d'observation de la part de la direction de la législation fiscale.

Tableau n° 3 : dépense fiscale liée au label « Fondation du patrimoine »

M€	2008	2009	2010
Nombre de labels fiscaux	1 029	1 031	1 105
Montant total travaux net de subvention de la fondation	53,4 M€	54,7 M€	53,2 M€
Dépense fiscale	5,6 M€	5,7 M€	5,5 M€
Dépense fiscale par label	5 422 €	5 547 €	5 035 €

Source : Fondation du patrimoine

Selon cette analyse, la dépense fiscale liée au label s'établit à 5,6 M€ par an pour environ 1 055 ménages bénéficiaires, soit 5 334 € par bénéficiaire en moyenne sur la période 2007-2010. Cette somme représente une réduction moyenne de 10 % du coût des travaux.

L'efficacité de cette dépense fiscale peut être appréciée à deux niveaux :

- cette dépense fiscale de 5,6 M€ génère dix fois plus de volume de travaux, témoignant de l'existence d'un certain effet de levier. Il faut cependant relativiser cette conclusion. Selon la

[343] Hypothèse retenue en référence au taux moyen d'imposition des très hauts revenus en France tel que fourni par l'INSEE en 2007, qui est de 20 %.

seule enquête régionale disponible[344], les propriétaires estiment que, dans la majorité des cas, ils auraient de toute façon effectué les travaux. Néanmoins, pour les biens non habitables (25 % des dossiers), la déduction fiscale constitue une incitation bien réelle puisque l'intérêt direct du propriétaire à réaliser les travaux est moindre ;

– l'intervention de la fondation a un effet indéniable sur la qualité de réalisation des travaux en raison du contrôle exercé par l'architecte des bâtiments de France. Le label représente donc, pour la collectivité, une garantie que les personnes privées entretiennent, dans les règles de l'art, le patrimoine non classé qui est leur propriété.

Si le label, pour certains des propriétaires concernés, constitue un probable effet d'aubaine, il exerce un effet de levier positif sur les actions en faveur de la conservation du patrimoine architectural et de la protection du paysage rural.

C - Le « mécénat populaire » en faveur du patrimoine public

1 - Un mécanisme attractif

Dès 2000, la fondation disposait, avec le label, d'un outil pour concourir à la rénovation du patrimoine privé. En revanche, faute d'avoir réussi à attirer un nombre important d'adhérents, elle manquait de moyens pour aider à la rénovation du patrimoine public.

C'est pourquoi, à partir de 2002, la fondation a pris le parti de lancer des souscriptions locales de « mécénat populaire ». Dans le cadre de conventions signées, pour l'essentiel, avec des communes désireuses d'engager des travaux de restauration de leur patrimoine (meuble ou immeuble), la fondation assure, depuis cette date, la collecte de dons fléchés sur des projets de travaux, ouvrant aux donateurs (particuliers, entreprises) le bénéfice de la réduction d'impôt y afférente. Calquant sa pratique sur les procédures en vigueur pour la délivrance du label, la fondation soumet le programme de travaux à l'avis de l'architecte des bâtiments de France compétent avant d'ouvrir la souscription.

Le « mécénat populaire », tel que l'a baptisé la fondation, revient donc à susciter des dons pour des travaux locaux clairement identifiés, partant du principe qu'un donateur potentiel est plus sensible à une cause qui lui est proche. En outre, la fondation privilégie la multiplication de

[344] Enquête de la délégation régionale de Basse-Normandie.

petits dons de personnes souvent peu habituées à donner à la fidélisation des donateurs réguliers. De façon générale, la fondation ne se charge pas d'assurer la campagne de communication visant à sensibiliser les habitants à l'enjeu de la rénovation. Celle-ci est menée par la collectivité publique propriétaire, souvent par l'intermédiaire d'une association locale créée à cet effet. En revanche, c'est à la fondation que reviennent le traitement de la collecte et la gestion des fonds qui en sont issus.

2 - Une ressource d'ampleur limitée, mais en forte croissance

Entre 2000 et 2011, plus de 3 600 souscriptions ont été ouvertes et 1 760 d'entre elles closes. On notera que, sur les 3 600 souscriptions, plus de 2 700 ont été ouvertes au profit d'édifices religieux, le cas-type étant celui de la commune rurale dotée d'une église non protégée où la réalisation de travaux présente un caractère impératif[345].

L'évolution du produit des souscriptions, multiplié par quatre depuis 2006, témoigne du succès croissant que rencontre ce dispositif.

Tableau n° 4 : souscriptions ouvertes auprès de la Fondation du patrimoine (2006-2011)

€	Produit des souscriptions	Nouvelles souscriptions lancées dans l'année	Nombre de dons reçus
2006	2 433 170 €	362	15 018
2007	3 253 017 €	437	15 274
2008	3 280 516 €	418	17 032
2009	4 673 887 €	614	24 681
2010	6 440 769 €	770	31 650
2011*	10 093 000 €	665	n.c.

** au 28 décembre 2011*

Source : Fondation du patrimoine. Dons des particuliers et des entreprises confondus.

Cette augmentation résulte de deux facteurs :

- la forte augmentation du nombre de donateurs : sur la période 2006-2010, 90 % des donateurs à la fondation sont des donateurs uniques. La fondation fait exception parmi les

[345] Ainsi, en 2011, la fondation a distingué par le prix du « mécénat populaire » la commune de Vézannes (Yonne) : ce village de 46 habitants avait réussi à collecter 24 000 € (soit 8, 5 % du coût des travaux) pour son église.

organismes collecteurs de dons, puisque dans l'ensemble, selon l'étude annuelle de l'association *Recherche et Solidarités*[346], le nombre de donateurs sur les années 2009-2011 ne progresse plus ;

– l'instauration en 2007 d'un dispositif permettant au contribuable de déduire une partie de ses dons au titre de l'impôt sur la fortune[347]. Il s'en est suivi une forte augmentation du montant moyen des dons. Il a rapporté 2,7 M€ à la Fondation du patrimoine en 2011.

Le produit des souscriptions équivaut désormais au double de celui des crédits du patrimoine rural non protégé. Malgré leur forte progression, les sommes ainsi collectées restent cependant d'ampleur limitée, eu égard à l'enjeu que représente la préservation du patrimoine public.

Par ailleurs, les souscriptions de la Fondation du patrimoine, relayées sur son site Internet depuis 2009, ont désormais le caractère d'appel national à la générosité publique. Or, la fondation ne remplit pas les obligations encadrant cette pratique, notamment en ce qui concerne l'information des donateurs et la comptabilisation distincte des sommes ainsi récoltées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Créée par le législateur pour mobiliser l'initiative privée en faveur du patrimoine non protégé, la Fondation du patrimoine n'a pu mener à bien cette mission sans les financement publics pérennes qui lui ont été attribués sous la forme de subventions de collectivités territoriales et surtout d'une recette affectée en provenance du budget de l'État.

Plus encore, les avantages fiscaux dont elle bénéficie lui permettent de mobiliser des fonds privés au profit de la rénovation de biens publics ou privés. De cette façon, elle a réussi à fédérer l'intérêt du public pour la protection du patrimoine et à lever des fonds grâce aux souscriptions du « mécénat populaire » dont la dynamique va croissant. Par ailleurs, la gestion de la fondation, qui repose très largement sur des bénévoles, se révèle économe et rigoureuse. La fondation combine ainsi soutiens et financements publics, d'une part, et initiatives et ressources privées, d'autre part, justifiant son identité de fondation.

[346] Etude menée conjointement avec la direction générale des finances publiques.
[347] Ce dispositif, toujours en vigueur, est issu de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Cet organisme hybride, mi-public, mi-privé, est maintenant chargé, quasiment seul à l'échelle nationale, et avec un certain succès, de la mission d'intérêt général de préservation active du patrimoine non protégé, et cela, en l'absence de politique d'ensemble en ce domaine.

La Cour constate que le bilan de la Fondation du patrimoine a conduit à des actions positives, mais que les crédits publics qui lui sont confiés doivent être mieux encadrés. Par ailleurs, elle estime que la fondation doit davantage développer son action en s'appuyant sur la mobilisation de fonds privés.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes:

Pour l'État :

1. *informer chaque année le Parlement du montant et de l'emploi de la recette domaniale « successions en déshérence » affectée à la fondation ;*
2. *instituer un mécanisme de plafonnement de cette recette affectée ;*
3. *inscrire les relations entre la Fondation du patrimoine et le ministère chargé de la culture dans une politique nationale du patrimoine non protégé dont le contenu reste à définir.*

Pour la Fondation du patrimoine :

4. *renforcer le contrôle du siège sur les délégations régionales en matière financière ;*
5. *approfondir le développement des ressources privées moins exploitées à ce jour : relance du mécénat d'entreprise et du dispositif d'adhésion initialement prévu ;*
6. *appliquer l'ensemble des obligations relatives à l'appel à la générosité publique, dans le cadre des souscriptions de « mécénat populaire ».*

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	541
Ministre de la culture et de la communication	542
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	544
Président de la fondation du patrimoine	545

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je vous informe que les recommandations que vous formulez concernent au premier chef les ministères en charge du budget et de la culture. Dans la limite de ses attributions, le ministère de l'intérieur apportera néanmoins son concours le plus entier à toute décision permettant de mettre en œuvre les préconisations de la Cour des comptes.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Sur la seconde recommandation, concernant le plafonnement du versement des produits des successions vacantes, je m'interroge sur l'opportunité de cette mesure. Si d'aventure elle était retenue, je souhaite que le plafond soit évalué largement et qu'un mécanisme indiciaire de réévaluation soit prévu chaque année afin que ce montant progresse en fonction du taux d'inflation. Une baisse du niveau du produit des successions vacantes, allouées à la Fondation, serait très préjudiciable à son activité et à sa progression.

Sur l'inscription des relations entre la Fondation du patrimoine et le ministère de la culture et de la communication dans une politique nationale du patrimoine non protégé, dont le contenu serait à définir, je rappelle que cette Fondation, tout en constituant un partenaire privilégié, n'est pas un établissement public sous tutelle.

Cette autonomie statutaire de la Fondation n'empêche pas le ministère de suivre attentivement et régulièrement ses activités aussi bien au moment des conseils d'administration par la présence de son commissaire du gouvernement, qu'au moment des réunions avec les délégués organisées régulièrement, ou de diverses manifestations, ainsi qu'à travers le rôle des architectes des bâtiments de France.

La Fondation du patrimoine conclut des conventions avec les départements qui, depuis 2004, gèrent les crédits du PRNP destinés à la valorisation des édifices non protégés. Le nombre de conventions passées avec les départements et les communes permet au ministère de la culture et de la communication d'avoir un état global de la politique nationale en faveur du patrimoine non protégé dont le ministère n'est plus directement en charge.

Parallèlement, d'autres actions existent en faveur du patrimoine non protégé notamment celles prévues par l'article L. 123-1-5,7° du code de l'urbanisme qui pourraient être complétées pour intégrer les éléments labellisés par la Fondation du patrimoine ou au titre du patrimoine du XXème siècle afin d'assurer une plus grande cohérence de la politique patrimoniale et une plus grande lisibilité.

Cette question devrait parvenir à intégrer les réflexions qui seront menées dans le cadre d'une nouvelle loi sur le patrimoine, laquelle pourrait être l'occasion d'intégrer ou de regrouper certaines mesures dispersées ou mal connues par les communes, afin de permettre une plus grande fluidité des informations et une connaissance partagée avec les services de l'État,

par l'intermédiaire des directions régionales des affaires culturelles et des services territoriaux de l'archéologie et du patrimoine.

L'objectif serait d'aider les communes dans la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article L. 123-1-5,7° du code de l'urbanisme, en leur apportant une meilleure connaissance des données patrimoniales et si nécessaire une assistance technique afin d'intégrer systématiquement toutes ces informations dans les documents d'urbanisme.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce rapport analyse les missions et le mode de financement de cette fondation, qui présente la particularité d'avoir des statuts, c'est-à-dire des missions et des ressources, déterminés par la loi.

Les ressources de la fondation proviennent notamment de l'affectation par l'État, depuis la loi de finances initiale pour 2003, d'une fraction, fixée par décret, du produit des successions appréhendé par l'État à titre de déshérence.

Le Gouvernement est pleinement engagé dans l'amélioration des informations transmises au Parlement en matière de ressources affectées. Même si la nature de recette domaniale du prélèvement dont bénéficie la Fondation du patrimoine n'en fait pas une imposition de toute nature affectée, retracée annuellement dans l'annexe budgétaire au projet de loi de finances initiale intitulé « Voies et Moyens », le prélèvement sera retracé dans cette annexe au prochain projet de loi de finances initiale pour 2014 dans un souci de présentation exhaustive des ressources affectées.

Par ailleurs, comme le note la Cour, le Gouvernement met progressivement en œuvre un plafonnement des taxes affectées à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales, conformément aux principes énoncés dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 en discussion au Parlement. Le prélèvement affecté à la Fondation du patrimoine semblant présenter, comme le souligne la Cour, un lien ténu entre le fait générateur de la ressource et les missions de l'établissement, l'intégration de cette ressource dans le champ du plafonnement sera mise à 1'étude dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DU PATRIMOINE

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce document. L'objet de la présente est de vous communiquer la réponse qu'il appelle de la part de la Fondation du patrimoine.

Je tiens, en premier lieu, à remercier la Cour des appréciations positives portées sur le développement de l'activité de la Fondation au cours de ces dernières années ainsi que sur sa gestion ; en particulier, le constat formulé par la Cour de la qualité des services rendus par notre réseau de 450 bénévoles, présents sur l'ensemble du territoire, ne peut qu'être un fort encouragement pour ces derniers à poursuivre une action dont ils sont la clef de voûte.

Nous avons été très sensibles à la reconnaissance par la Cour des résultats obtenus par la Fondation du patrimoine tant dans le domaine de la labellisation des particuliers que dans celui de la mobilisation du mécénat populaire.

De même, nous remercions la Cour d'avoir pris acte du développement régulier, au cours des dix dernières années, des outils de gestion permettant de professionnaliser et sécuriser le plus possible l'organisation financière et comptable de la Fondation. Il s'est, en effet, agi pour nous d'une préoccupation constante, essentielle à la crédibilité de notre action auprès des donateurs et de l'ensemble de nos partenaires.

Les recommandations formulées par la Cour en ce domaine ont déjà, pour certaines d'entre elles (mise en cohérence complète des documents budgétaires et comptables, établissement de budgets modificatifs en cours d'année ...), été mises en œuvre ; d'autres, relatives, notamment, à la diminution des comptes bancaires, à l'achèvement de la mise en place d'une gestion centralisée de la trésorerie, à la dématérialisation progressive des paiements, ou encore à la valorisation du bénévolat, donneront lieu rapidement à des mesures applicables à l'ensemble de nos délégations régionales.

De même, avons-nous pris bonne note des préconisations de la Cour, concernant les obligations relatives à l'appel à la générosité publique dans le cadre des opérations de mécénat populaire, notamment en matière d'information financière des donateurs. Ces préconisations, qui ne soulèvent aucune difficulté particulière, vont être suivies d'effet à bref délai.

Le souhait de la Cour que soit approfondi le développement des ressources privées de la Fondation ne peut qu'être partagé par celle-ci.

Une nouvelle campagne de recherche de mécénat auprès des grandes entreprises a été lancée depuis plusieurs semaines et va donner lieu à un effort soutenu de prospection et de contacts malgré les obstacles réels que constituent, d'une part la situation économique et financière actuelle, d'autre part l'existence de très nombreuses fondations d'entreprise au sein des groupes concernés, souvent peu enclines à envisager l'intermédiation de la Fondation du patrimoine dans le financement de projets de restauration.

Dans le même temps, la Fondation va poursuivre résolument l'action engagée de création de clubs de PME mécènes en s'appuyant sur les succès d'ores et déjà obtenus, en ce domaine, par certaines de nos délégations.

Enfin, nous explorons actuellement de nouvelles pistes, en particulier à l'international, dont nous espérons qu'elles déboucheront en 2013 sur de premiers résultats.

Les observations formulées par la Cour relatives aux différentes formes de financement public (concours financiers et dépenses fiscales) dont bénéficie la Fondation du patrimoine appellent de notre part les remarques suivantes :

- *les financements concernés traduisent le soutien des pouvoirs publics à l'action de la Fondation ; ils permettent, au travers de la Fondation du patrimoine, l'existence d'un réel partenariat public-privé au service de la sauvegarde et de la valorisation du patrimoine national ; toute remise en cause, même partielle, du soutien de l'État à l'action de la Fondation du patrimoine ne pourrait qu'être interprétée négativement par les acteurs économiques disposés à s'associer, via la Fondation, à cette grande cause nationale et non à se substituer à la puissance publique ;*
- *les institutions étrangères qui poursuivent un but se rapprochant de celui de la Fondation du patrimoine – notamment au Royaume-Uni et en Allemagne – bénéficient également, comme l'a relevé la Cour, d'un important appui public essentiel à leur action.*

Les observations qui précèdent ne sauraient avoir pour effet de détourner la Fondation du patrimoine de l'objectif constant qui est le sien de renforcer régulièrement la part de ses ressources d'origine privée ; celle-ci s'est élevée à 64 % en 2011 contre 57 % deux ans plus tôt. Les initiatives rappelées plus haut, qui visent à développer le mécénat en faveur de la Fondation, vont en ce sens.

Enfin, nous prenons acte de la recommandation formulée par la Cour s'agissant de la relance du dispositif d'adhésion à la Fondation du patrimoine, prévu pour la loi du 2 juillet 1996.

Dans notre réponse aux observations définitives de la Cour, nous avons expliqué les raisons pour lesquelles la Fondation n'a pas inscrit parmi ses priorités, avec l'accord du Conseil d'administration, l'adhésion des particuliers : risque de concurrence avec les associations nationales de sauvegarde du patrimoine et perte de recettes pour ces dernières, inadaptation de la ressource procurée par les cotisations au financement de projets de restauration, impact négatif sur les charges de fonctionnement de la Fondation.

Dans le même temps, nous avons rappelé les raisons qui nous avaient conduits à privilégier la recherche de dons auprès des particuliers dans le cadre de souscriptions publiques permettant de susciter l'adhésion du public aux objectifs poursuivis par la Fondation, ainsi que la mise en œuvre de démarches de fidélisation des donateurs, que nous allons amplifier dans les prochains mois.

Au cours de l'année 2013, après l'avoir informé du souhait exprimé par la Cour, je consulterai le Conseil d'administration sur l'opportunité de réexaminer les orientations adoptées, il y a une dizaine d'années, au sujet du dispositif d'adhésion.

De même, comme le préconise la Cour, le Conseil d'administration, après avoir été saisi des résultats de l'évaluation des modalités d'utilisation, depuis dix ans, de la ressource issue des successions en déshérence, sera amené à se prononcer sur les règles d'octroi des concours financiers de la Fondation pour les années à venir.

Un peu plus de 15 ans après sa création, la Fondation du patrimoine entend poursuivre l'accomplissement des missions qui lui ont été confiées par le législateur, dans le cadre d'un dialogue régulier, autour d'objectifs communs, avec les pouvoirs publics, tout particulièrement le Ministère de la Culture et ses services déconcentrés, et d'une écoute attentive à l'égard des orientations défendues par l'État dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine national.

Les recommandations de la Cour contribueront, sans nul doute, à aider efficacement la Fondation du patrimoine à continuer d'inscrire son action dans une démarche, constante depuis sa création, de renforcement de l'efficacité de ses interventions et de la qualité de sa gestion, afin d'être en mesure de répondre au mieux aux attentes des acteurs publics et privés engagés dans la préservation et la mise en valeur de notre patrimoine.

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2013

Tome II

Les suites

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire

	Pages réponses
Introduction **5**	
Le suivi des recommandations **9**	
Première partie La Cour constate des progrès **15**	
1 - Le service de santé des armées : une évolution engagée *17*	*39*
2 - Le port autonome de la Guadeloupe : une dynamique de progrès *45*	*67*
3 - L'équilibre budgétaire de la commune d'Hénin-Beaumont : un rétablissement rapide à consolider *75*	*81*
Deuxième partie La Cour insiste **87**	
Chapitre I - Des avancées à amplifier **89**	
1 - Le financement de la formation professionnelle continue : une refonte inaboutie du réseau de collecte *91*	*103*
2 - Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours *117*	*143*
3 - Le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter *155*	*181*
4 - La gestion de l'aqueduc du Grand Nouméa : une concession inadaptée *191*	*201*
Chapitre II - Les réformes insuffisantes **211**	
1 - La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités *213*	*239*
2 - Le Centre des monuments nationaux : un redressement tardif *269*	*281*
3 - L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) : un partage des compétences encore mal défini, des perspectives incertaines *289*	*315*
4 - Les accidents du travail et maladies professionnelles : les faiblesses de la politique de prévention du régime général de sécurité sociale *337*	*355*
5 - Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant *363*	*389*
Troisième partie - La Cour alerte **415**	
1 - Le CNED, un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne *417*	*431*
2 - L'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse *441*	*461*
3 - La caisse des congés spectacles : un régime dérogatoire défaillant ... *487*	*507*

4 - Le complexe Cap' Découverte à Carmaux (Tarn) : un lourd déficit chronique, une indispensable réduction des activités commerciales..... 519	*531*
5 - La commune de Bussy-Saint-Georges (Seine-et-Marne) : le refus persistant du redressement financier 545	*557*
6 - L'abattoir public de la Basse-Terre (Guadeloupe) : sept ans de carence 575	*589*

Introduction

Le tome II du rapport public annuel 2013 est consacré aux suites données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations que la Cour leur a adressées les années précédentes.

Ce deuxième volet du rapport, complémentaire du premier portant sur les observations, existe depuis 1998. Il fait l'objet d'un tome distinct depuis 2007. La Cour y rend compte de ses efforts, non seulement pour **suivre les effets** de ses interventions, mais également pour **susciter et amplifier ces effets**, notamment par des revues périodiques des suites données et des actions de valorisation des précédentes interventions auprès des responsables publics concernés, du Parlement ou des médias.

Ce faisant, la Cour a anticipé sur la prescription introduite par le législateur, en juillet 2011, dans le code des juridictions financières (article L. 143-10-1), selon laquelle le rapport public annuel de la Cour « *comporte une présentation des suites données aux observations définitives des juridictions financières, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de fournir à la Cour des comptes* ».

Au-delà, pour la Cour, s'assurer de l'efficacité de ses travaux et de ceux des chambres régionales et territoriales des comptes fait pleinement partie de ses missions, notamment de sa mission constitutionnelle d'information des citoyens. Toujours aussi manifeste, l'attente de l'opinion publique en ce domaine l'invite à accentuer ses efforts.

Ce tome II s'ouvre, comme les deux éditions précédentes, sur la présentation et les commentaires de **l'indicateur synthétique des suites** données aux recommandations antérieurement.

Dix-huit cas sont ensuite détaillés. Ils sont classés en trois catégories en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations précédemment formulées. Comme dans la sélection des sujets traités dans le tome I, la place du **secteur public local** a été étoffée, avec sept cas examinés sur dix-huit, soit près de 40 %.

Chacune des trois catégories est désormais matérialisée par une couleur :

- le **vert** lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ;
- l'**orange** pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent suffisants ;
- le **rouge** lorsqu'à l'inverse, la situation n'a pas ou peu évolué, voire s'est détériorée.

Les dix-huit cas examinés se répartissent comme suit :

Pour la première catégorie (**vert** ; **première partie**), des progrès avérés ont été constatés dans trois cas :

- *le service de santé des armées : une évolution engagée ;*
- *le port autonome de la Guadeloupe : une dynamique de progrès ;*
- *l'équilibre budgétaire de la commune d'Hénin-Beaumont : un rétablissement rapide à consolider* ;

Pour la deuxième catégorie (orange ; deuxième partie), neuf exemples traitent de situations où la réforme a besoin encore d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangible :

Des avancées doivent être amplifiées (chapitre I) pour *:*

- *le financement de la formation professionnelle continue : une refonte inaboutie du réseau de collecte ;*
- *le 1 % logement : une réforme à mi-parcours ;*
- *le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter ;*
- *la gestion de l'aqueduc du Grand Nouméa : une concession inadaptée ;*

Les réformes sont insuffisantes (chapitre II), en ce qui concerne :

- *la lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités ;*
- le *Centre des monuments nationaux : un redressement tardif ;*
- *l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) : un partage de compétences encore mal défini, des perspectives incertaines ;*

- *les accidents du travail et les maladies professionnelles : les faiblesses de la politique de prévention du régime général de sécurité sociale ;*
- *les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant ;*

Pour le troisième catégorie (rouge ; troisième partie), six exemples illustrent des situations où les observations et les recommandations de la Cour sont largement restées lettre morte :

- *le CNED : un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne ;*
- *l'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse ;*
- *la caisse des congés spectacles : un régime dérogatoire toujours défaillant ;*
- *le complexe Cap' Découverte à Carnaux (Tarn) : un lourd déficit chronique, une indispensable réduction des activités commerciales ;*
- *la commune de Bussy-Saint-Georges (Seine-et-Marne) : le refus persistant du redressement financier ;*
- *l'abattoir public de la Basse-Terre (Guadeloupe) : sept ans de carence.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Le suivi des recommandations

1 - La mise en œuvre

Tous les contrôles (hors travaux juridictionnels), enquêtes et évaluations de la Cour donnent lieu à la formulation de recommandations, sauf justification explicite.

Un référentiel fixe la façon dont ces recommandations doivent être élaborées et rédigées.

Elles sont enregistrées dans une base de données.

Le suivi s'effectue à deux niveaux : d'une part, la mise en œuvre de la recommandation est vérifiée lors du contrôle suivant ; d'autre part, pendant chacune des trois années qui suivent celle au cours de laquelle la recommandation a été formulée, elle fait l'objet d'une revue annuelle, plus légère, mais systématique.

Lors des revues annuelles, la Cour demande aux administrations et organismes concernés de lui indiquer dans quelle mesure et de quelle façon ils ont mis en œuvre les recommandations dont ils ont été destinataires.

A partir des éléments transmis, la Cour apprécie le degré de mise en œuvre de chaque recommandation : total, partiel ou nul. Cette cotation, assortie d'informations complémentaires, est enregistrée dans la base de données. L'indicateur synthétique de suivi des recommandations est calculé à partir de ces informations.

Chaque année, les chambres de la Cour établissent un rapport sur les résultats de la revue annuelle du suivi des recommandations pour leurs domaines respectifs de compétences.

2 - L'impact

Le suivi assuré par la Cour a deux effets principaux :

- en premier lieu, un effet incitatif, tenant à ce que les administrations et les organismes contrôlés doivent rendre compte à la Cour de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées ;

– en second lieu, au sein même de la Cour, il contribue à l'amélioration continue de la qualité des recommandations qu'elle tire de ses travaux.

Le résultat recherché n'est pas qu'à la suite d'une recommandation, les pouvoirs publics retiennent nécessairement les préconisations de la Cour. D'autres mesures correctrices ou d'autres voies de progrès peuvent être adaptés pour remédier aux anomalies ou aux difficultés relevées par la Cour. En revanche, il est indispensable que des décisions aient été effectivement prises et appliquées.

3 - Les limites

Les principales difficultés rencontrées dans le suivi des recommandations résultent de l'hétérogénéité des mesures qu'elles appellent.

Elles tiennent à ce que les situations où les suites constatées sont partielles recouvrent des degrés variables de mise en œuvre. Dans ces conditions, un indicateur synthétique souffre, par construction, de son caractère globalisant.

4 - L'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal **indicateur de performances** du programme du budget de l'État dédié aux juridictions financières[1] (programme n° 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, relevant de la mission budgétaire C*onseil et contrôle de l'Etat* rattachée au Premier ministre).

Cet indicateur rend compte du suivi des recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses rapports publiés – i.e. les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) - et dans ses communications aux ministres (les référés, pour la plupart désormais également publiés).

Les recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes sont intégrées à ce suivi lorsqu'elles figurent dans une publication de la Cour, notamment dans les rapports publics.

[1] Voir la présentation des indicateurs de ce programme dans le tome III « activités » du présent rapport.

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.

Evolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années (2010 à 2012).

	2010 (suivi 2010 des recommandations formulées en 2007, 2008 et 2009)	**2011** (suivi 2011 des recommandations formulées en 2008, 2009 et 2010)	**2012** (suivi 2012 des recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011)
Nombre de recommandations formulées prises en compte	825	772	1 213
dont, recommandations ayant donné lieu à une réforme	583	560	862
Taux	71,0 %	72,5 %	71,1 %

La légère diminution en 2012 du taux des suites constatées (diminution d'1,4 point) ne traduit pas une baisse significative des effets des interventions de la Cour.

Elle s'explique principalement par le nombre important de recommandations formulées en 2011 par rapport aux deux années précédentes (elles représentent 45,5 % du nombre total des recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011 et suivies en 2012). Dès lors, il est normal que le taux de mise en œuvre des recommandations les plus récentes (64,8 % pour celles de 2011) soit inférieur à celui des recommandations formulées les deux années précédentes.

Le fort accroissement du nombre des recommandations suivies (1213 en 2012 contre 772 en 2011 et 825 en 2010) résulte à la fois de l'augmentation du nombre des publications, de celle du nombre des observations formulées et de l'amélioration de la qualité des recommandations, notamment de leur précision, essentielle aussi bien pour la mise en œuvre que pour le suivi.

Au total, l'indicateur 2012 révèle surtout une stabilité du taux des suites constatées pour les trois dernières années (2010-2012), dans une fourchette de 70 %-72 %.

5 - Un éclairage particulier : les effets des recommandations formulées en 2011 pour deux catégories de travaux

Le suivi statistique permet de détailler l'analyse selon les différents types de communications de la Cour

A titre d'exemple, sont détaillées ici les suites données :

- aux référés adressés en 2011, dernière année pour laquelle ces communications n'étaient pas rendues publiques ;
- au rapport public annuel 2011.

a) La mise en œuvre des recommandations formulées dans les référés adressés en 2011

Soixante-cinq recommandations formulées dans les référés adressés aux ministres par la Cour en 2011 sont prises en compte dans le suivi des recommandations pour 2012.

Le suivi après un an fait apparaître que 40 d'entre elles, soit près de 61,5 %, ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

b) La mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport public 2011

Soixante-douze recommandations formulées dans le rapport public annuel 2011 ont fait l'objet d'un suivi en 2012. Après un an, quarante-huit d'entre elles sont partiellement ou totalement mises en œuvre, soit un taux de suivi de 66,7 %.

Fin 2012, 16 de ces 48 recommandations ont été totalement mises en œuvre.

Par exemple, il a été mis un terme à tout recrutement d'ouvrier d'État dans les services du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile, et l'ensemble du dispositif de primes, d'indemnités et d'heures supplémentaires applicables à cette catégorie de personnel a été revu.

Trois des recommandations relatives au bilan et aux enseignements de la campagne de lutte contre la grippe A (H1N1) formulées dans le rapport public annuel 2011 ont été mises en œuvre, avec notamment une révision du plan national pandémie grippale afin de l'adapter davantage aux besoins de la gestion de crise et à la gravité de la menace sur le territoire national. En revanche, trois autres recommandations n'ont été que partiellement mises en œuvre, notamment l'organisation d'une

coordination européenne pour renforcer la position des Etats dans la négociation des contrats d'achats de vaccins.

Parmi les recommandations partiellement mises en œuvre figurent également celles formulées à propos de l'Agence nationale de la recherche (ANR). L'établissement d'un contrat pluriannuel entre l'État et l'agence, ainsi que la clarification des frontières entre certaines actions des investissements d'avenir et la programmation propre de l'agence, sont en cours. En revanche, ni la construction d'indicateurs mesurant la valeur ajoutée de l'agence, ni l'évaluation de l'échéancier de ses besoins en dotations annuelles de l'Etat, n'ont encore débuté.

Parmi les recommandations non mises en œuvre, peuvent être citées, entre autres, la non-suppression de la SOVAFIM (société de valorisation foncière et immobilière), dont la Cour a estimé inutile le maintien, le non-réexamen du « quart de place » dont bénéficient les militaires pour leurs transports ferroviaires professionnels et privés ou encore la non-extension - nonobstant quelques mesures prises - du « coup de rabot » sur les « niches fiscales » à l'ensemble des réductions et crédits d'impôt sur le revenu.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Première partie

La Cour constate des progrès

1. Le service de santé des armées : une évolution engagée
2. Le port autonome de la Guadeloupe : une dynamique de progrès
3. L'équilibre budgétaire de la commune d'Hénin-Beaumont : un rétablissement rapide à consolider

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1

Le service de santé des armées : une évolution engagée

PRESENTATION

Le service de santé des armées emploie environ 16 000 agents et dispose d'un budget de plus d'1,6 Md€. Il est chargé d'apporter les meilleurs soins aux militaires, tant sur le territoire national qu'en opérations extérieures. Les soins sont assurés par une composante de proximité, la médecine d'unité, et par neuf hôpitaux militaires, les hôpitaux d'instruction des armées, répartis sur le territoire métropolitain. A côté de leur mission prioritaire, les hôpitaux militaires soignent principalement des civils.

En octobre 2010, la Cour a publié un rapport public thématique intitulé « médecins et hôpitaux des armées ». Ce rapport formulait quatorze recommandations. La Cour préconisait de réduire le coût de la formation des personnels médicaux et de la rendre plus pertinente, d'améliorer l'efficacité et le suivi du soutien santé en opérations extérieures, de mieux utiliser le temps des médecins d'unité et de réduire le déficit des hôpitaux militaires.

Le service de santé des armées a adopté un projet de modernisation présenté au conseil des ministres du 18 mai 2011 et a fait preuve d'une réelle volonté d'amélioration de sa performance. Le bilan des suites données par le service aux recommandations de la Cour est positif bien qu'inégal. Le service de santé des armées finalise un nouveau projet de service afin de poursuivre son adaptation.

I - La formation des praticiens des armées a été optimisée

B - Une scolarité intégrant mieux les besoins militaires

Dans son rapport de 2010, la Cour avait relevé que la formation militaire des praticiens du service de santé des armées était insuffisante.

Elle ne représentait qu'environ 4 % de la formation dispensée aux praticiens militaires. En y ajoutant certaines formations médico-militaires et des cours de langue, cette part ne dépassait pas 8 %.

Par une décision du 6 juillet 2010, le service de santé a créé à Lyon-Bron l'école de santé des armées qui remplace, à compter du 2 juillet 2011, les écoles de Bordeaux et de Lyon. La création d'une école unique a été l'occasion de rédiger un projet d'établissement répondant aux préoccupations exprimées par la Cour.

La formation militaire a été renforcée, particulièrement en deuxième et troisième année d'études. Pour ces deux années, l'encadrement est confié uniquement à des officiers des armes plutôt qu'à des officiers du service de santé. Certaines activités militaires facultatives sont devenues obligatoires et d'autres ont été créées, en utilisant le retour d'expérience de la participation de médecins aux conflits actuels. Ainsi, une initiation aux techniques d'intervention opérationnelle et le doublement des activités en terrain libre visent à mieux préparer les personnels médicaux à des situations de combat de haute intensité où ils peuvent être pris à partie, remédiant ainsi à un point faible identifié par la Cour en 2010.

La formation militaire représente désormais 1 279 heures au cours des six années de scolarité, soit 13 % du volume annuel de formation. La recommandation de la Cour a donc été suivie grâce à une augmentation quantitative des heures et modules de formation militaire et une meilleure préparation des praticiens militaires aux contraintes spécifiques des missions opérationnelles.

C - Un coût de formation réduit

La Cour relevait que le taux d'encadrement des élèves des écoles de praticiens de Bordeaux et Lyon était, à la fin de l'année 2009, de un personnel administratif ou de soutien pour 2,8 élèves, taux particulièrement élevé.

La fusion des deux écoles de praticiens de Lyon et Bordeaux a permis de réduire le nombre de personnels administratifs et de soutien de 30 %, faisant passer le taux d'encadrement à un personnel pour quatre élèves en 2011. En intégrant aux réductions d'effectifs le transfert de 46 personnels au groupement de soutien de la base de défense de Lyon, dans le cadre de la réforme du soutien en janvier 2011, le taux d'encadrement passe même à un personnel pour cinq élèves.

La réduction des dépenses de personnel doit générer des économies annuelles de 3 M€ et celle des dépenses de fonctionnement

environ 1,6 M€ à compter de 2013. Ainsi, l'économie annuelle nette pérenne devrait être de 4,6 M€ par an. En 2010, l'objectif était atteint à 55 %, avec des économies de 2,5 M€.

Dans son rapport public thématique de 2010, la Cour avait regretté que le déménagement de Toulon à Lyon de l'école du personnel paramédical des armées, ait été trop rapidement écarté par le service de santé des armées, alors qu'un tel regroupement aurait permis une rationalisation plus poussée des structures de formation. Depuis juillet 2011, le service envisage cette hypothèse qui permettrait, d'après une étude interne, de réaliser des économies nettes de l'ordre de 3,5 M€ par an. Cette démarche de rationalisation et de mutualisation de la formation doit être poursuivie.

D - Le remboursement des frais de scolarité

Aux termes des dispositions statutaires, les élèves et anciens élèves des écoles du service de santé des armées mettant fin avant leur terme à leur engagement de service sont tenus au remboursement des rémunérations nettes perçues pendant leurs études, affectées d'un coefficient de majoration de 1,5. Dans son rapport de 2010, la Cour avait critiqué l'octroi systématique de sursis, voire d'exonérations, aux élèves et anciens élèves des écoles mettant fin prématurément à leur engagement de service mais poursuivant une carrière dans la fonction publique.

Le service de santé des armées a redéfini sa politique en la matière. En application d'une directive du directeur des affaires financières du ministère de la défense en date du 11 octobre 2010, tous les élèves sont tenus au remboursement, même ceux qui poursuivent leur carrière dans la fonction publique. Ces nouvelles orientations ont été mises en œuvre à compter du 1er janvier 2010.

II - Le soutien santé en opérations extérieures a été amélioré

A - Une meilleure adaptation du soutien santé aux nouvelles conditions d'emploi des forces

1 - La formation des personnels « périmédicaux »

Les conditions particulières du déploiement en Afghanistan, en particulier la participation de très petits groupes de soldats aux opérations

aux côtés des forces afghanes, avaient mis en évidence la nécessité de disposer, en plus des médecins et infirmiers des forces, de militaires, notamment les auxiliaires sanitaires, formés aux techniques du secourisme au combat. Afin de mieux préparer ces personnels dits « périmédicaux » à faire face aux urgences vitales, le service de santé des armées a mis en place en février 2009 une formation d'*« aptitude de sauvetage au combat »* de niveau 2[2]. La Cour recommandait de poursuivre et d'élargir les efforts de formation.

L'objectif de former 150 auxiliaires sanitaires par an a été atteint sur la période 2009-2012 et la cible initiale de 600 personnels formés a été atteinte avant l'échéance de quatre ans.

L'effort sur la formation de ces personnels doit être maintenu, malgré le retrait progressif d'Afghanistan, du fait notamment de la persistance de conflits asymétriques[3] et de demandes émanant de certains personnels servant dans des conditions particulières (forces spéciales).

2 - Les moyens aériens pour l'évacuation des blessés

En 2010, la Cour avait relevé l'insuffisance des moyens aériens pour l'évacuation et le rapatriement des blessés.

En ce qui concerne l'évacuation stratégique des blessés graves vers la métropole, le service de santé des armées peut avoir recours aux avions à usage gouvernemental et à deux équipements MORPHEE[4]. Le deuxième kit n'est disponible que depuis juin 2011, alors que la Cour constatait déjà en 2010 que le retard pris pour acquérir cet équipement était de plus de deux ans.

Contrairement à l'Allemagne, la France ne dispose d'aucune capacité importante d'évacuation mobilisable immédiatement. En effet, si les équipements MORPHEE permettent une utilisation polyvalente des avions qui leur servent de vecteurs et donc un vivier d'appareils utilisables important, il faut six heures pour équiper ces avions. Cependant, selon le service de santé, ce délai ne compromet pas les chances des blessés graves qui, pour être transportés, doivent être stabilisés et mis en condition par un ensemble de mesures dont la mise en œuvre dépasse largement cette durée.

---

[2] Une formation de secours au combat de niveau 1 est, par ailleurs, dispensée à tous les militaires devant partir en opérations extérieures.

[3] Un conflit asymétrique est un conflit entre une ou des armées classiques et une guérilla.

[4] Module de réanimation pour patient à haute élongation d'évacuation. Ce kit permet la médicalisation rapide d'un des onze avions KC-135 de l'armée de l'air.

Les évacuations stratégiques de ces dernières années ont pu être effectuées avec les moyens nationaux et l'année 2011 a été marquée par une forte utilisation des différents moyens aériens mis à la disposition du service de santé pour les évacuations sanitaires. Par ailleurs, pour l'évacuation tactique des blessés vers les antennes chirurgicales de proximité, le service a pu recourir aux hélicoptères des nations alliées pour pallier l'insuffisance des moyens nationaux.

3 - La détection et le traitement des troubles psychiques post-traumatiques

L'engagement français en Afghanistan a abouti à une prise en compte croissante des troubles de stress post-traumatique en opérations. Cependant, la Cour relevait en 2010 que le service de santé n'était pas assez impliqué dans la détection et le suivi de ces troubles et que l'armée de terre avait dû mettre en place, sans son concours, de nombreuses actions en la matière.

Un plan d'actions « troubles psychiques post-traumatiques dans les armées 2011-2012 » a été adopté par le service le 10 mars 2011. Un des objectifs du plan d'actions est d'améliorer le diagnostic et l'information générale en renforçant la formation pratique des médecins d'unité, en mettant en place une politique cohérente de surveillance épidémiologique et en sensibilisant les militaires aux risques du stress opérationnel.

La complémentarité entre psychologues des armées et psychiatres du service de santé reste cependant à définir précisément. Les premiers, présents en permanence sur les théâtres d'opérations, notamment en Afghanistan, sont chargés du soutien psycho-social, tourné vers le groupe et l'environnement des militaires. De leur côté, les psychiatres du service de santé sont chargés du soutien médico-psychologique, tourné vers l'individu, qui permet le dépistage de troubles et la mise en œuvre de soins appropriés. Ils consultent dans les hôpitaux militaires de métropole mais peuvent aussi être prépositionnés (Afghanistan, Djibouti) ou envoyés ponctuellement sur le terrain. Dans ce dernier cas, il peut en résulter une confusion avec les psychologues des armées tant que les modes d'intervention des différents acteurs ne seront pas clairement définis. Une des orientations du plan d'actions de 2011 vise précisément à remédier à cette insuffisance.

B - Une coopération avec les alliés encore modeste

Le rapport de 2010 notait que la coopération entre le service de santé français et les services de santé alliés ne donnait généralement pas lieu à de vraies mutualisations de moyens.

La coopération avec les alliés en coalition n'a pas fait l'objet d'avancée majeure depuis 2010. L'accueil de personnels de santé étrangers et l'envoi de praticiens français au sein d'unités étrangères se sont poursuivis. Mais le partage de matériel et de procédures n'a été développé que marginalement. Il ne concerne toujours principalement que l'Allemagne. Selon le service, la mutualisation du soutien médical des opérations avec les alliés est limitée par l'insuffisance de la plupart des services de santé alliés dans le domaine du soutien médical et la différence de standard de prise en charge médicale.

En dehors des engagements en coalition, la coopération institutionnelle avec d'autres services de santé a été approfondie, notamment avec le service de santé du Royaume-Uni à la suite des accords de *Lancaster House* de novembre 2010. Par ailleurs, dans le cadre des projets de « mise en commun et partage » (*« Pooling and Sharing »*) de l'OTAN et de l'Agence européenne de défense, le service de santé français co-préside depuis novembre 2011 un groupe de travail dont l'objet est de favoriser la mutualisation des capacités santé entre les pays alliés.

C - Des délais d'évacuation des blessés toujours inconnus

Si la doctrine française de médicalisation de l'avant privilégie l'action médicale au plus près du blessé, celui-ci doit ensuite être évacué au plus vite, si son état le nécessite, vers des structures médicales plus élaborées. Par ailleurs et dans une perspective tout autant opérationnelle, le service de santé doit pouvoir comparer ses performances aux recommandations de l'OTAN[5], ce qui implique aussi le développement d'un système de mesure des délais d'évacuation. Enfin, le délai d'évacuation est une donnée sensible et importante aux yeux des familles de militaires.

[5] Dans les dix minutes suivant la blessure, les gestes de premier secours doivent faire cesser le saignement. Dans l'heure qui suit la blessure, une équipe médicale doit rejoindre le blessé pour le prendre en charge. Dans les deux heures le blessé doit être arrivé, après un transport héliporté médicalisé, au sein d'une structure chirurgicale.

En 2012, le service ne dispose toujours que d'informations fragmentaires et de sources différentes en matière de délais d'évacuation. Les seuls délais moyens fournis respectent la directive de l'OTAN (85 minutes en moyenne entre la blessure et l'arrivée du blessé dans une structure chirurgicale). Ces données ne concernent que l'Afghanistan, qu'une des trois recommandations OTAN[6] et qu'une période de temps limitée, dix mois, de novembre 2009 à août 2010.

Le service de santé indique que le suivi des délais implique de développer un registre des traumatismes et donc un système de collecte de données. Souhaitant que l'interopérabilité soit assurée avec l'OTAN, le service attend que le groupe de travail ad hoc de l'Organisation ait défini les caractéristiques communes de ce système, prévu pour 2015, ce qui paraît tardif.

Le service de santé des armées reste donc aujourd'hui dans l'incapacité de fournir les délais moyens d'évacuation ou de prise en charge et de les comparer aux recommandations de l'OTAN.

D - L'aide médicale aux populations

Relevant que l'activité générale des équipes médicales était très faible sur les théâtres d'opérations, la Cour recommandait en 2010 d'ouvrir plus largement les soins aux populations civiles et de développer la coopération civilo-militaire.

La doctrine interarmées de l'aide médicale aux populations du 15 mai 2009 en définit notamment les objectifs, principes et contraintes. L'aide médicale aux populations vise d'abord à répondre aux besoins vitaux de la population civile et à l'acceptation de la présence armée française. De manière secondaire, elle permet d'entretenir la motivation du personnel et de maintenir une activité technique régulière pour les équipes médicales. Cette aide est soumise à plusieurs exigences : une demande des autorités locales, la priorité laissée au soutien des forces françaises, l'impératif de sécurité et la nécessité de ne pas nuire au système de santé local. Cette doctrine n'a pas été revue.

En 2011, l'aide médicale aux populations représentait 35 % des consultations, 56 % des hospitalisations et 85 % des interventions chirurgicales en opérations et les dépenses liées ont augmenté de 36 % en deux ans pour atteindre 2,62 M€. Toutefois, faute de disposer des

[6] Il s'agit de la recommandation relative aux deux heures avant l'arrivée en structure chirurgicale. En l'absence même de données, le service de santé des armées considère que la première recommandation de l'OTAN est structurellement satisfaite par la formation de « sauvetage au combat » mise en place depuis 2008.

statistiques générales et de séries dans la durée, ces données ne préjugent ni d'une augmentation réelle de l'aide ni d'une hausse de l'activité des équipes médicales sur le terrain.

III - La réforme de la médecine d'unité a été modeste

A - Des médecins d'unité davantage impliqués dans la médecine d'urgence

Le rapport de 2010 soulignait la faible part de l'activité des médecins d'unité consacrée à la médecine opérationnelle et à la médecine d'urgence, directement utilisable en opérations. Tout en soulignant que la médecine militaire ne se limite pas à la seule médecine opérationnelle et que cette dernière ne correspond pas à la seule médecine d'urgence, le service incite désormais davantage les médecins d'unité à la pratique des urgences. Chaque année depuis 2010, les personnels de santé doivent réaliser quatre gardes par an.

Pour les médecins, les objectifs fixés par les directives ont été atteints dès 2011 et devraient être largement dépassés en 2012. En revanche, l'objectif n'est pas encore atteint en 2012 pour les infirmiers. De manière générale, l'objectif de quatre gardes par personnel et par an est modeste et recouvre des réalités disparates[7].

B - Une activité médicale très faible

À la fin de l'année 2009, les services médicaux d'unité étaient au nombre de 286 en métropole, 20 outre-mer et 10 à l'étranger, soit un total de 316. Le rapport de 2010 mettait en relation la faible productivité des services médicaux d'unité avec l'éparpillement des structures, estimant que la création des bases de défense devrait permettre de regrouper des équipes médicales desservant mieux une plus grande population militaire.

Au 1er janvier 2011, le service de santé a créé, en remplacement des 316 services médicaux d'unité, 55 centres médicaux des armées (CMA) en métropole et 14 centres médicaux interarmées (CMIA) outre-mer et à l'étranger. Intégrées aux bases de défense, ces structures disposent par ailleurs d'antennes pour desservir les différentes unités.

[7] Certains médecins effectuent un nombre significatif de vacations, d'autres n'en font pas du tout.

Le nombre total de structures, en comptabilisant les antennes, est de 309 en août 2012, soit une modeste réduction de sept structures par rapport à 2009 (- 2 %), alors que près de trente unités ont été dissoutes sur cette même période. Une très faible part de cette réduction résulte d'optimisations ou de réelles mutualisations.

La création des centres médicaux a permis une mise en commun des moyens, en regroupant les effectifs, véhicules et les matériels de santé sous l'autorité du commandant de chaque centre médical. Cette mutualisation permet ainsi de supporter plus facilement les absences liées aux nécessités opérationnelles comme les départs en OPEX ou les formations. Les mutualisations réellement génératrices d'économies sont cependant assez rares : seuls quelques centres médicaux ont regroupé sur un même site des stocks de médicaments et le matériel « santé ».

Une étude réalisée en janvier 2012 par le ministère de la défense identifie les économies réalisées en « régime permanent », à compter de 2013 : elles s'établiraient à 11,1 M€ par an, résultant de la suppression nette de 180 postes et 1,8 M€ par an d'économies de fonctionnement. Sur les 180 postes supprimés, seuls 18, soit 10 %, sont imputables aux mutualisations, les autres réductions résultant de la dissolution d'unités. Le service considère que la réorganisation n'a pas permis de réduire de manière conséquente le nombre de personnels médicaux dans la mesure où la médecine d'unité était en sous-effectif en métropole, ce que les constats de la Cour infirment au moins en partie.

L'activité médicale des médecins d'unité n'a pas augmenté depuis 2010. Le rapport public thématique de 2010 notait qu'un médecin d'unité effectuait environ 900 consultations de soins et environ 800 consultations d'expertise par an. En 2011, le service de santé indique que chacun des 624 médecins d'unité a réalisé, en moyenne, 780 consultations de soins et 456 visites d'expertise ; l'activité médicale semble donc avoir baissé par rapport aux données de 2010, qui, selon le service, étaient peu fiables.

Le nombre de jours consacrés à la médecine de soins est très faible : 3,4 jours par mois. De plus, les 65 consultations mensuelles d'un médecin d'unité aboutissent à un ratio moyen de 19 consultations par jour et par médecin. En prenant une durée moyenne de 20 minutes par consultation, les consultations représentent ainsi seulement six heures et demie de travail par jour.

La réorganisation a été l'occasion d'améliorer la répartition géographique du soutien médical de la gendarmerie, qui représente environ un tiers des effectifs soutenus par le service. Une délégation de gestion cadre entre l'état-major des armées et la direction générale de la gendarmerie nationale devait fixer la contribution de la gendarmerie,

rattachée au ministère de l'Intérieur depuis trois ans, au financement du service de santé. Ce document n'est toujours pas signé.

Enfin, la Cour avait constaté en 2010 que les implantations du service de santé outre-mer et à l'étranger étaient surdimensionnées en personnels administratifs et médicaux, dans des proportions que le soutien aux familles des militaires[8] n'expliquait pas. Entre 2010 et 2012, les effectifs des directions interarmées du service de santé ont diminué de près de 8 % et le nombre de médecins militaires de 13 %. Cependant, le nombre de militaires à soutenir a décru dans des proportions comparables, si bien que le ratio de soutien n'a que peu évolué.

Ainsi, la mutualisation des médecins d'unité au sein des bases de défense, potentiellement porteuse d'économies d'échelle, n'a abouti que très marginalement à des réductions d'effectifs, à périmètre constant. Loin d'augmenter, l'activité de soins des médecins d'unité a décliné par comparaison à 2009.

C - L'absence persistante de facturation des soins pour des raisons ne relevant pas du service

La Cour constatait que tous les militaires et leurs ayants droit continuent d'être soignés totalement gratuitement, en dépit d'une recommandation déjà émise en 2002, alors que près des trois-quarts des consultations n'ont aucun lien avec le service. Le manque à gagner était estimé à près de 10 M€ pour le service de santé des armées.

Depuis septembre 2011 et la mise en place d'un suivi précis, plus des deux tiers des consultations et actes médicaux réalisés par la médecine d'unité correspondent à des maladies et blessures en lien avec le service. Ces données actualisées réduisent l'intérêt de procéder à une facturation des soins par rapport au potentiel identifié en 2010.

La recommandation formulée en 2002 et 2010 visait d'abord et principalement à réduire le déficit apparent du service de santé en imputant les dépenses de santé sans lien avec le service à leurs réels débiteurs, l'assurance maladie (principalement la Caisse nationale militaire de sécurité sociale), les mutuelles et les patients eux-mêmes.

La recommandation de la Cour consistait, d'autre part, à faire partager par tous les assurés sociaux l'effort de maîtrise de la consommation de soins imposé par les lois de financement de la sécurité

[8] À l'étranger, les familles de militaires représentent une partie plus importante de la patientèle du service de santé qu'en métropole.

sociale. Cet effort se traduit notamment par le paiement de la participation forfaitaire et par les sommes laissées à la charge du patient.

L'état-major des armées considère qu'un éventuel paiement des soins, lorsqu'un militaire ne consulte pas pour raisons de service, ne devrait avoir aucun impact sur la condition militaire, notamment en termes de gratuité des soins et de simplicité des liens unissant le service de santé aux forces. La possibilité laissée aux militaires de se faire soigner dans des structures civiles, largement utilisée, réduit cependant la portée de cette considération, d'autant que les militaires (et leurs ayants droit) soignés dans les hôpitaux militaires pour des affections contractées hors du service se voient déjà facturer les soins prodigués par le service de santé. La gratuité pratiquée actuellement dans les centres médicaux, au moins pour les ayants droit, résulte ainsi plus de difficultés matérielles et organisationnelles que de considérations relatives à la condition militaire.

Estimant que les coûts de mise en œuvre d'une facturation réelle aux militaires et à leurs ayants droit sont trop élevés, le service réfléchit à un système simplifié reposant sur une contribution forfaitaire. Chaque année, la Caisse nationale militaire de sécurité sociale[9] rembourserait au service un montant correspondant à l'activité déclarée des centres médicaux en faveur des personnes concernées. Le service de santé estime que ce système ne pourrait cependant être mis en œuvre qu'en 2015, du fait des nécessaires modifications réglementaires et de la durée nécessaire au déploiement complet du logiciel médico-militaire. Ce système reposerait sur des données purement déclaratives et difficilement vérifiables. Il nécessite l'accord de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale qui peut souhaiter la mise en place d'un contrôle de la réalité des actes.

Un tel mécanisme de facturation forfaitaire répondrait en partie à l'objectif de transparence mais il ne permet pas de faire partager par les militaires et leurs ayants droit l'effort de maîtrise de la consommation de soins.

[9] Cette caisse représente l'enjeu financier le plus important car elle prend en charge les dépenses des militaires (87 % des consultations et 79 % des actes infirmiers hors service) et d'une partie de leurs ayants-droit.

IV - Les neuf hôpitaux militaires ont réduit leur déficit et resserré leurs liens avec le système civil de santé

A - La réduction du déficit des hôpitaux d'instruction des armées

1 - Le plan d'action hospitalier de 2011

Un « plan de réduction du déséquilibre financier de la fonction hospitalière pour la période 2011-2015 » a été adopté au printemps 2011. Décliné, en juin 2011, en contrats de retour à l'équilibre financier entre les neuf hôpitaux militaires et la direction centrale du service de santé, il vise à réduire le déficit des hôpitaux de près de moitié entre 2009 et 2015 pour passer de 281 M€ à 151 M€.

La Cour relevait en 2010 que, comparées à des hôpitaux de taille similaire, les hôpitaux d'instruction des armées (ou hôpitaux militaires) avaient une activité et une productivité hospitalières trop faibles. Tirant les conséquences de ce constat, le service fait porter l'essentiel de l'effort de réduction du déficit sur une hausse des produits, générée par une augmentation de l'activité hospitalière. Une telle stratégie implique cependant une hausse des charges, que le service de santé espère maîtriser afin d'obtenir une réduction effective du déficit hospitalier.

2 - Une activité médicale en hausse mais inférieure aux prévisions du plan d'action

Afin d'augmenter leur activité, les hôpitaux militaires ont repris la majorité des recommandations de la Cour. Ils ont cherché à mieux s'intégrer dans leur environnement de santé, notamment au moyen de collaborations inter hospitalières, et à développer leur activité d'urgence afin de capter de nouveaux patients et de renforcer leur visibilité. De plus, une circulaire du 30 juin 2011 définit un parcours de soins au profit de la communauté militaire, dont l'objectif est d'inciter les militaires à se faire soigner en priorité dans les structures militaires. Enfin, de nouvelles conventions ont été conclues avec certaines administrations[10], sur le

[10] Convention avec le ministère du budget relative à l'aptitude du personnel naviguant de la direction générale des douanes et droits indirects (décembre 2011), convention avec la direction générale de l'aviation civile (DGAC), relative à la prise en charge des visites médicales réglementaires des pilotes demandeurs d'emploi (juillet 2012).

modèle de la convention passée en juin 2008 avec le ministère de l'intérieur relative à la prise en charge de la visite médicale annuelle des préfets et sous-préfets.

En interne, les plages horaires d'ouverture des secrétariats ont été élargies et des actions ont été menées pour augmenter le taux de rotation des lits et la productivité, notamment en développant l'activité ambulatoire et l'hôpital de jour (entre 2009 et 2011, les séjours de moins de 24 heures ont augmenté de sept points dans le total des séjours).

Depuis le rapport de la Cour de 2010, le taux d'occupation des lits est passé de 52 à 61 %, le ratio moyen brut de séjours chirurgicaux par chirurgien a augmenté de 140 à 194 et le nombre d'actes de bloc opératoire a crû de 28 %. Mais ils restent inférieurs aux normes communément admises dans les centres hospitaliers civils.

L'activité est en hausse dans la majorité des secteurs entre 2010 et 2012 : c'est notamment le cas pour la chirurgie (+ 9 %), la médecine (+ 7 %), les séances de chimiothérapie (+ 21 %) et radiothérapie (29 %) et l'utilisation des matériels d'imagerie (+ 107 % pour les scanners, 109 % pour les IRM et 104 % pour les tomographes à émission de positons). Toutefois, l'activité n'atteint parfois pas les objectifs du plan d'action : les soins de suite et la réadaptation (- 3 % pour les hospitalisations complètes), la psychiatrie (- 1 % pour les hospitalisations complètes)[11] et les consultations spécialisées (- 3 %) s'écartent particulièrement de la trajectoire.

3 - Une hausse des produits en deçà des objectifs

Les produits totaux s'établissent à 591 M€ en 2011. Par rapport à 2009, ils ont crû de 11 %. L'objectif fixé par le plan d'action hospitalier de 604 M€ n'est atteint qu'à 98 %.

Les produits proviennent à 85 % de l'activité de soins au profit de patients ne relevant pas du ministère de la défense et couverts par l'assurance maladie, les mutuelles voire les patients eux-mêmes : ces produits sont qualifiés de « recettes extrabudgétaires » car ils ne proviennent pas du budget du ministère de la défense. Ces « recettes extrabudgétaires » atteignent 503 M€ en 2011, soit une hausse de 8 % par rapport à 2009 et 99 % de l'objectif fixé par le plan.

[11] Pour les soins de suite, la réadaptation et la psychiatrie, le service de santé précise que l'écart par rapport aux objectifs est volontaire, dans la mesure où ces activités restent en sous dotation globale contrairement aux prévisions.

Les autres produits (15 % du total) correspondent à la valorisation des prestations des hôpitaux en direction du ministère de la défense (soins aux armées, conseil au commandement, enseignement). Ces « produits régaliens » ne sont pas des recettes versées par le budget du ministère de la défense ; ils ne sont calculés que pour pouvoir déterminer le déficit des hôpitaux militaires. Ils sont eux aussi en augmentation depuis 2009 (+ 31 M€), année où ils étaient particulièrement faibles.

Cependant, les objectifs de produits fixés par le plan de retour à l'équilibre ne sont pas atteints. En 2011, l'écart entre objectif de recettes et recettes exécutées s'élevait à 13 M€. Il pourrait atteindre 20 M€ en 2012, soit un taux d'exécution de 97 % (au lieu de 98 % en 2011). Cet écart à la programmation résulte en grande partie de « produits régaliens » insuffisants (autour de seulement 90 % seulement de l'objectif), les recettes d'assurance maladie, des mutuelles et des patients évoluant plus conformément au plan de retour à l'équilibre (autour de 98 % de l'objectif).

Tableau n° 1 : évolution des recettes des hôpitaux militaires

En M€	2009	2010	2011			2012**		
			M€	taux de réalisation*	évolution 2009-2011	M€	taux de réalisation*	évolution 2009-2012
Produits	**531**	**585**	**591**	**98 %**	**11 %**	**615**	**97 %**	**16 %**
Extrabudgétaires	466	495	503	99 %	8 %	527	98 %	13 %
Régaliens	64	91	88	92 %	38 %	88	90 %	38 %

* Par rapport au plan d'action hospitalier de 2011
** Projection
Source : Cour des comptes, service de santé des armées.

D'un point de vue plus général de maîtrise des coûts de santé publique, il faut noter que le plan de retour à l'équilibre repose sur une hausse des recettes d'assurance maladie d'environ 3,5 % par an pendant cinq ans, soit une croissance supérieure à celle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) fixé par les lois de financement de la sécurité sociale[12].

4 - Une maîtrise des charges à poursuivre

En 2011, les charges des hôpitaux militaires atteignent un peu moins de 800 M€. Elles sont composées des rémunérations et charges sociales (64 %), de charges médicales (15 %), de charges hôtelières et générales (12 %), de dotations aux amortissements et charges financières (6 %) et d'une quote-part pour frais généraux (3 %).

[12] La loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques fixe l'augmentation de l'ONDAM à 2,9 % en 2011 et 2,8 % par an en 2012, 2013 et 2014.

Entre 2009 et 2011, les charges ont légèrement mais régulièrement diminué, passant de 811 à 796 M€ (- 2 %). Cette évolution, notamment la diminution de 10 M€ des charges entre 2010 et 2011, résulte cependant en partie de changements de périmètre. En 2011, si les rémunérations et charges sociales sont en diminution de 6 %, les charges médicales (+ 8 %) et les charges hôtelières et générales (+ 6 %) augmentent plus rapidement que les prévisions du plan de retour à l'équilibre.

Le service de santé des armées indique avoir suspendu toutes dépenses d'infrastructures, sauf celles nécessaires à la sécurité.

En ce qui concerne la réduction de la population administrative, la baisse de 77 personnels administratifs en trois ans a été obtenue en partie par des changements de périmètre. Le personnel administratif représente toujours 19 % du total, proportion sensiblement supérieure au ratio constaté dans les structures civiles (15,2 %).

L'emploi de personnel civil plutôt que de militaires est, à tâches égales, généralement moins coûteux. Le service estime que la part des civils a atteint un plafond eu égard aux missions opérationnelles du service. En 2012 cependant, les civils représentaient 43,5 % des effectifs, en baisse de plus d'un point par rapport à 2011 Par ailleurs, les obstacles au recrutement de civils résultent plus de réticences culturelles, de l'insuffisante attractivité financière ou de blocages juridico-administratifs que du respect du contrat opérationnel des armées.

La mutualisation des achats a été développée dans deux directions. Depuis le 1er janvier 2011, la direction des approvisionnements en produits de santé centralise les achats relatifs au cœur de métier santé. Selon une estimation du service de santé d'avril 2012, le service dans son ensemble aurait réalisé en 2011 une économie de 8 M€ sur les achats passés par la direction des approvisionnements.

Dès 2011, des mutualisations ont été recherchées avec l'union des groupements d'achat public, le réseau des acheteurs hospitaliers d'Ile-de-France et la centrale d'achat de l'OTAN. Au-delà de ces efforts réels mais réduits (13 M€ d'achats mutualisés par an), le service n'a pas recherché de coopérations à plus grande échelle avec d'autres gros acheteurs comme les hôpitaux publics pour obtenir une meilleure performance.

Les achats non spécifiques devaient être transférés en janvier 2012 aux autres pouvoirs adjudicateurs métiers du ministère. Cependant, l'incapacité de ces entités à fournir des informations comptables fiables et complètes a conduit les hôpitaux militaires à ne transférer que très peu de segments d'achat (le gardiennage et les espaces verts soit 2 M€).

Les hôpitaux militaires ont, par ailleurs, mis en commun entre eux certaines activités (stérilisation, laboratoires de biologie clinique).

5 - La réduction du déficit des hôpitaux et la baisse de la contribution du ministère de la défense

Le déficit des hôpitaux militaires atteint 205 M€ à la fin de l'année 2011. La première année d'application du plan d'action a permis une réduction du déficit de 16 M€. Par rapport à 2009, le déficit est en baisse de plus de 27 %. La cible de déficit fixée par le plan d'action hospitalier pour 2011 (207 M€) est plus qu'atteinte, surtout grâce à la baisse des dépenses plus importante que prévue.

Avant de comparer le déficit des hôpitaux militaires à celui des hôpitaux civils, le service de santé opère des retraitements visant les principales différences entre structures civiles et militaires : l'absence de paiement de taxe sur les salaires dans les hôpitaux militaires et le poids des pensions militaires (dont le taux est le quadruple des pensions de la fonction publique hospitalière). Le retraitement souffre de certaines faiblesses méthodologiques mais identifie un surcoût d'environ 95 M€ pour les hôpitaux militaires en 2011.

En prenant en compte le retraitement opéré par le service sur les dépenses de pensions et l'absence de paiement de la taxe sur les salaires, le déficit pour 2011 atteint 109 M€, soit 16 % des charges retraitées et 18 % des produits. En comparaison, le déficit des hôpitaux publics civils se limite à 1 % des produits et des charges.

Tableau n° 2 : évolution du déficit des hôpitaux militaires

En M€	**2009**	**2010**	**2011**	**Evolution 2009-2011**	**Evolution 2010-2011**
Déficit d'exploitation *(en % des charges)* *(en % des produits)*	**281** *35 %* *53 %*	**221** *27 %* *38 %*	**205** *26 %* *35 %*	**-27 %**	**-5 %**
Déficit retraité *(en % des charges retraitées)* *(en % des produits)*		**121** *17 %* *21 %*	**109** *16 %* *18 %*		**-10 %**

Source : Cour des comptes, service de santé des armées

Enfin, la contribution effective du ministère de la défense aux hôpitaux militaires baisse de 15 % entre 2009 et 2011, passant de 43 % à 37 % des dépenses.

6 - Une performance financière inégale selon les hôpitaux militaires

Les objectifs de recettes fixés par le plan de retour à l'équilibre sont respectés de manière très hétérogène par les neuf hôpitaux. En prenant comme référence les recettes effectives par rapport aux objectifs du plan, les hôpitaux Laveran à Marseille (Bouches-du-Rhône), Clermont-Tonnerre à Brest (Finistère) et Desgenettes à Lyon (Rhône) connaissent les difficultés les plus importantes avec des taux d'exécution atteignant en 2012 seulement 93 à 96 % des objectifs. Les meilleurs résultats sont obtenus par les hôpitaux Robert Picqué à Bordeaux (Gironde), Bégin à Saint-Mandé (Val-de-Marne) et du Val-de-Grâce à Paris avec des taux supérieurs à 100 %.

Les chiffres de la productivité médicale donnent cependant une vision assez différente. Ainsi, le taux d'occupation des lits va de 54 % à l'hôpital Laveran à 69 % pour l'hôpital Sainte-Anne de Toulon (Var) et 73 % pour l'hôpital Clermont-Tonnerre. De même, en ce qui concerne le ratio d'actes chirurgicaux par bloc opératoire effectivement disponibles en 2011, les hôpitaux militaires Percy à Clamart (Hauts-de-Seine) et Sainte-Anne sont insuffisamment performants. Inversement, les hôpitaux Legouest à Metz (Moselle), du Val-de-Grâce et Clermont-Tonnerre dépassent de loin la moyenne.

Les premiers résultats du plan de retour à l'équilibre hospitalier sont donc encourageants, le déficit pour 2011 étant inférieur à la prévision. Cependant, l'évolution des produits est en dessous de la trajectoire fixée par le plan d'action et la stabilité des charges doit être confirmée dans la durée.

B - Une concertation renforcée avec les agences régionales de santé et la direction générale de l'offre de soins

Il ressortait du rapport de la Cour de 2010 que les hôpitaux militaires étaient insuffisamment intégrés au système de santé public, ce qui, d'une part, nuisait à leur rayonnement et au développement de leur activité, d'autre part, aboutissait parfois à des choix de spécialisation ou d'équipement coûteux et inefficaces pour la collectivité.

Depuis 2010, la concertation entre le service de santé des armées et le ministère de la santé s'est améliorée.

Au niveau national, le ministre de la défense et le ministre chargé de la santé ont adopté l'arrêté du 25 juin 2010 qui précise les capacités,

les activités de soins, les équipements et les missions d'intérêt général prises en charge par les hôpitaux militaires. La préparation de cet arrêté a été réalisée conjointement par le service de santé et la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère de la santé, après consultation des six agences régionales de santé (ARS) concernées. L'arrêté devant être mise à jour tous les deux ans, le projet d'arrêté pour 2012 a de même fait l'objet d'une consultation réciproque. Par ailleurs, la volonté de coopération a été réaffirmée dans une lettre adressée par le ministre de la défense au ministre de la santé le 22 juin 2011. A la suite de cet échange, un officier de liaison du service de santé a été affecté à la DGOS en septembre 2012.

En ce qui concerne les relations locales entre le service et le ministère de la santé, une directive du service de santé du 17 janvier 2011 encourage mais encadre fortement les relations entre hôpitaux militaires et ARS.

Le dialogue avec les agences régionales de santé est encouragé. Une note du 4 octobre 2010 du directeur central constituait une première étape en demandant aux directeurs d'hôpitaux militaires de prendre contact avec les agences et de les informer « dans les meilleurs délais » de « toute modification significative et durable » de l'offre de soins. La directive de 2011 précitée impose désormais au moins une rencontre annuelle entre ARS et hôpitaux militaires. Des réunions ont eu lieu entre septembre 2010 et mars 2011 et des correspondants référents ont été identifiés dans chaque structure. La directive prescrit aux médecins-chefs et à leurs adjoints de participer à l'élaboration du schéma régional d'organisation des soins et aux conférences de territoire et autres commissions organisées par les agences.

En matière d'échange d'informations, l'article L. 6147-8 du code de la santé publique prévoyait déjà que les ARS, lors de l'élaboration du schéma régional d'organisation des soins, devaient tenir compte de l'offre de soins des hôpitaux des armées. En sens inverse, un décret du 30 janvier 2012 impose désormais aux hôpitaux militaires de consulter l'agence pour « tout élément susceptible d'influer sur l'offre de soins », à la hausse comme à la baisse, notamment « pour tout projet touchant à ses installations et activités de soins ».

Si les relations entre agences régionales de santé et hôpitaux militaires se sont améliorées sur la période, certains projets locaux de mutualisation et spécialisation n'ont pas pu voir le jour. Ainsi, la répartition de l'activité de cardiologie entre l'hôpital civil et l'hôpital militaire de Toulon n'a pas prospéré, le service de santé des armées et l'ARS Provence-Alpes-Côte d'Azur se renvoyant la responsabilité de cet échec.

Par ailleurs, le décret de janvier 2012 précité impose aux hôpitaux militaires un devoir d'information, en direction des ARS, lorsqu'ils modifient leur offre de soins, même de manière temporaire. L'entrée en vigueur de cette règle est de nature à éviter certaines difficultés de coordination rencontrées dans le passé. L'ARS Île-de-France n'a ainsi pas été prévenue par l'hôpital du Val-de-Grâce de travaux prévisibles rendant indisponible son caisson hyperbare pendant une semaine d'août 2011, alors que le deuxième caisson hyperbare d'Île-de-France était lui aussi indisponible. A la suite de cet incident, une concertation a été organisée dans le cadre plus large de la permanence des soins.

C - Des équipements davantage mutualisés avec les établissements civils de santé

Des conventions particulières permettent depuis longtemps aux hôpitaux militaires de profiter de complémentarités avec les établissements publics ou privés de santé en mutualisant des moyens, des services ou des personnels. Certains équipements et activités rares des hôpitaux militaires (caissons hyperbares, équipements nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques, traitement des brûlés) font par ailleurs l'objet de coopérations au niveau régional. Toutefois, la Cour relevait en 2010 que certains investissements du service de santé, pris sans considération de l'offre locale préexistante, aboutissaient à l'installation d'équipements coûteux et sous-utilisés.

De manière générale, la directive précitée du 17 janvier 2011 incite les hôpitaux à développer la coopération avec les autres structures locales de santé. Elle les invite notamment à recourir aux formules traditionnelles comme les conventions de coopération et à participer aux réseaux de santé. L'adhésion à un groupement de coopération sanitaire, formule plus intégrée, est elle aussi encouragée.

Si l'impulsion politique donnée par la direction centrale du service vise effectivement à améliorer la mutualisation des moyens, les modalités prévues ne laissent qu'une liberté très restreinte aux gestionnaires d'hôpitaux. Dans tous les cas, la direction centrale doit être informée avant la signature par un hôpital de tout document contraignant.

Les projets de coopération ou partenariat sont nombreux et les modalités financières de collaboration assez précises, mais rares sont les chiffrages des économies réalisables ou les estimations du supplément de recettes générées. Par ailleurs, certains projets ne sont en réalité que la reprise, sous une forme différente, de coopérations antérieures.

Les deux projets de groupements sanitaires les plus avancés ont été signés entre l'hôpital du Val-de-Grâce et le groupement hospitalier Cochin en décembre 2011, d'une part, et entre l'hôpital Robert Picqué de Bordeaux et la maison de santé protestante Bagatelle en mai 2012, d'autre part.

De plus, les hôpitaux Percy (Clamart) et Begin (Saint-Mandé) participent depuis février 2012 à la permanence des soins pour la chirurgie en nuit profonde, organisée par l'ARS Île-de-France.

Enfin, d'autres hôpitaux militaires ont cherché à réduire leur isolement et à attirer une nouvelle patientèle en signant des accords avec des structures civiles voisines ou en développant l'accueil des urgences.

Les hôpitaux militaires se sont ainsi progressivement ouverts à de réelles coopérations avec les autres structures hospitalières, tant publiques que privées. La signature des premiers accords relatifs à des groupements de coopération sanitaire de moyens en est le signe le plus évident. Les efforts restent inégaux selon les hôpitaux.

D - Une gestion hospitalière plus professionnelle mais toujours centralisée

Afin d'améliorer la gestion et de responsabiliser les directeurs d'hôpitaux militaires, la Cour recommandait de développer l'autonomie des hôpitaux militaires. La direction centrale du service n'a pas à ce jour donné suite à cette recommandation. Elle considère toujours que seule une gouvernance centralisée permet un pilotage d'ensemble des hôpitaux. Cependant, la déconcentration de la gestion hospitalière concourt à la mise en œuvre des deux recommandations précédentes relatives à l'ouverture des hôpitaux militaires sur leur environnement local de santé. L'absence de progrès dans cette voie est donc particulièrement regrettable.

Par ailleurs, constatant que les directeurs d'hôpitaux militaires sont des médecins, souvent peu formés à la gestion hospitalière, alors que les directeurs d'hôpitaux civils appartiennent à un corps administratif particulier, le rapport de 2010 soulignait l'importance d'une professionnalisation accrue des directeurs d'hôpitaux militaires. Le service de santé des armées a commencé à réfléchir en août 2010 à la mise en œuvre d'une réelle formation opérationnelle des directeurs d'hôpitaux militaires. Depuis 2011, cette formation profite à une dizaine de médecins-chefs ou officiers d'administration chaque année. Assurée par des enseignants de l'école des hautes études en santé publique, cette formation de quatre semaines aborde notamment l'analyse et le pilotage

budgétaire et financier, le contrôle de gestion et les aspects sociaux de la gestion des personnels.

Ainsi, bien que la formation des directeurs d'hôpitaux militaires ait été améliorée, les marges de manœuvre des directeurs d'hôpitaux militaires sont toujours aussi restreintes par l'organisation verticale retenue par le service de santé des armées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Deux ans après la publication du rapport public thématique de la Cour, si certains sujets ont peu évolué – l'activité médicale des médecins d'unité, le suivi des délais d'évacuation des blessés, la déconcentration de la gestion hospitalière, la facturation aux militaires des soins pour des maladies ou blessures contractées hors du service –, les efforts fournis par le service de santé dans de nombreux domaines sont indéniables.

Le coût de la formation des praticiens a été réduit et la part militaire de cette formation a été accrue ; les médecins d'unité participent davantage aux gardes d'urgence ; la coopération entre hôpitaux militaires et civils a été améliorée et la contribution budgétaire du ministère de la défense au financement hospitalier a été réduite de 15 % en trois ans, grâce à une amélioration de l'activité et de la productivité des hôpitaux.

Les efforts pour réduire le déséquilibre financier des hôpitaux marquent, toutefois, le pas. Aussi, le service réfléchit-il actuellement à un nouveau projet de service qui concerne ses deux activités :

- s'agissant des hôpitaux d'instruction des armées, ce projet vise une plus large coopération avec l'ensemble des secteurs de la santé publique et les agences régionales de santé, une spécialisation renforcée de chaque hôpital afin de bénéficier d'économies d'échelle et d'obtenir de meilleurs résultats ; pour y parvenir, il prévoit aussi d'accorder une autonomie accrue aux directeurs des hôpitaux, tant que la mission opérationnelle de soutien des forces n'est pas en cause ;

- s'agissant de la médecine d'unité, les médecins devraient voir leur activité augmentée et recentrée sur les soins et la pratique des urgences en les faisant participer à l'offre de soins en direction de la population locale non militaire.

La Cour invite le service de santé à rationaliser et à spécialiser ses structures tout en augmentant l'activité médicale qui constitue son cœur de métier. Des progrès sont encore possibles en matière de coopération avec les acteurs du système civil de santé et passent notamment par une

plus grande liberté d'action laissée, au niveau local, aux hôpitaux militaires.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *poursuivre le redressement des comptes des hôpitaux d'instruction des armées, en améliorant leur articulation avec les autres acteurs de la santé publique ;*
2. *donner davantage d'autonomie aux directeurs des hôpitaux, dans le respect du contrat opérationnel fixé par l'état-major des armées ;*
3. *augmenter l'activité de soins et d'urgence des médecins d'unité en leur faisant soigner des patients extérieurs aux armées, sur le modèle des hôpitaux militaires, voire en réduisant le nombre de médecins ;*
4. *poursuivre les efforts en matière de réduction des coûts de la formation en regroupant à Lyon l'école d'infirmiers et l'école de praticiens ;*
5. *accélérer autant que possible la mise en place d'un suivi des délais d'évacuation des blessés et la facturation aux militaires et à leurs ayants droit des soins ne relevant pas du service.*

Sommaire des réponses

Ministre des affaires sociales et de la santé	40
Ministre de la défense	41
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	43

REPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Après lecture attentive de ce document, j'ai l'honneur de vous faire savoir qu'il n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Audité par la Cour des comptes en 2008, alors qu'il était soumis à une forte pression opérationnelle et conduisait une transformation importante dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le service de santé des armées (SSA) a fait l'objet d'un rapport thématique en octobre 2010 pointant en particulier un défaut d'efficience de ses établissements hospitaliers.

La majeure partie des recommandations dépassant le cadre hospitalier a été suivie et la Cour en reconnaît le bilan positif.

Si le plan de modernisation mis en œuvre en mai 2011 a permis d'optimiser ses ressources et d'améliorer sa gestion, résorbant en partie le déficit comptable, le SSA est resté toutefois soumis à certaines contraintes liées au caractère strictement régalien de sa position. En outre, placé dans une situation d'isolement au sein du monde de la santé, ce qui limite ses marges de manœuvre, il doit aujourd'hui évoluer.

C'est dans ce cadre que le SSA a reçu mission de mener un projet novateur l'inscrivant dans les politiques de santé publique avec une démarche pleinement concertée et en parfaite synergie avec le milieu civil, afin d'améliorer le service rendu et d'accroître son efficience globale. Aussi, le nouveau projet « SSA 2020 » doit repenser la relation et le positionnement du service vis-à-vis des autres acteurs de la santé.

Pour mettre en œuvre ce nouveau projet de service, trois axes stratégiques seront suivis. Ils prendront en compte les orientations à venir du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et celles s'inscrivant dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire.

La médecine militaire sera réformée dans ses deux composantes que sont la médecine au soutien direct des forces et la médecine hospitalière, dans le cadre d'une approche globale du parcours de soins. Cette démarche permettra de parfaire l'adaptation du soutien santé aux nouvelles conditions d'emploi des forces tant sur le territoire national qu'en opérations extérieures. Un effort particulier sera consenti dans deux domaines : une meilleure prise en compte de l'environnement international avec plus d'interopérabilité et une plus grande contribution à la résistance de la Nation en cas de menaces sanitaires de grande ampleur.

Une approche plurielle, aux niveaux national, régional et local, permettra de mieux inscrire l'action du SSA dans les politiques de santé publique. Une concertation et une collaboration plus étroites, concrétisées par des partenariats solides, représenteront pour le SSA de réels avantages en termes de qualité du service rendu, d'attractivité et d'efficience. Ces retombées dépassent largement le cadre hospitalier par l'impact qu'elles

peuvent avoir sur le soutien des forces, particulièrement au travers du parcours de soins des militaires et de tous les membres de la communauté de défense. La mission opérationnelle spécifique au profit des forces devant être sanctuarisée, il conviendra de définir avec précision le cadre permettant au SSA de la remplir pleinement. Ce rapprochement concerté, grâce auquel ce service devient un acteur à part entière des politiques de santé publique, traduit une nouvelle conception du soutien des forces associant ministère de la défense, ministère de la santé et société civile. Ce nouveau modèle fait ainsi entrer pleinement dans la défense et la sécurité nationale l'ensemble des acteurs de la santé, prêts à répondre de façon organisée et coordonnée à une crise sanitaire, grâce à des coopérations étroites au quotidien.

Une nouvelle dynamique de transformation du service sera impulsée en faisant porter l'effort d'une part sur les systèmes d'information nécessaires non seulement au suivi des activités mais également à la qualité de leur réalisation, d'autre part sur la formation, dont l'axe opérationnel sera valorisé et le dispositif densifié, et en troisième lieu, sur la gouvernance qui respectera les principes de simplification, de délégation, de décloisonnement et de responsabilisation.

Par ailleurs, la mise en place d'une véritable comptabilité analytique au sein du service lui permettra notamment de mieux documenter les évaluations de charges et de recettes, les mutualisations des infrastructures et équipements avec les établissements publics de santé. De plus, une meilleure identification des dépenses opérationnelles du service permettra de cibler davantage les priorités du SSA en matière de ressources humaines, de fonctionnement ou d'investissement (ratio civil/militaire, maintien en condition opérationnelle des matériels…).

La conduite de ce projet reposera sur le strict respect de l'identité du service en s'appuyant sur ses valeurs, et impliquera l'ensemble du personnel. Un projet d'une telle ampleur doit se réaliser progressivement, dans une approche globale visant le meilleur équilibre des différentes composantes du SSA, en respectant le personnel qui s'y investit au quotidien.

La conduite de ce changement se fera en toute transparence grâce à une communication précise et porteuse de sens, tant pour le personnel du SSA que pour les armées, la communauté de défense et la santé publique qui doivent avoir une vision claire de ce que sera le SSA à l'horizon 2020.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Tout d'abord, vous relevez 1'absence persistante de facturation aux militaires et aux ayants droit des consultations ne relevant pas du service. Il m'apparaît qu'une réduction du champ des ayants droit, dont une bonne part me semble en mesure de trouver auprès de l'offre de soins civile la réponse à ses besoins, permettrait de rendre plus facilement envisageable les améliorations nécessaires à une bonne facturation. Au-delà de l'enjeu budgétaire, il me semble y avoir là un enjeu d'égalité face à l'effort de maîtrise des coûts de la protection sociale.

Plus largement, je considère qu'il n'est pas souhaitable que la stratégie d'évolution du SSA repose, comme semble le montrer votre rapport, sur une préservation à l'identique du volume de ses structures et de ses effectifs, sans prise en compte de la réduction du format des années et du nombre de ses implantations ainsi que des objectifs de réduction des déficits, toutes administrations confondues (y compris de Sécurité sociale). En ce sens, l'hypothèse d'une augmentation d'activité pour pallier aux problèmes de surcapacité du service me semble devoir être repoussée.

Une stratégie marquée par une réduction des charges du SSA et par une concentration de ses hôpitaux sur quelques spécialités médicales, en cohérence avec l'offre de soins locale, m'apparaît plus vertueuse. Le moment me semble opportun pour choisir d'emprunter cette voie. En effet, la définition d'un nouveau contrat opérationnel et l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire offrent l'occasion de reconsidérer le modèle du SSA. Il me semble que le redimensionnement de ses structures et la révision de ses effectifs devraient être engagés à cette occasion.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2

Le port autonome de la Guadeloupe : une dynamique de progrès

PRESENTATION

Le port de la Guadeloupe est resté, pendant 37 ans, le seul port autonome d'outre-mer. Cette singularité a pris fin le 1er janvier 2013 avec la réforme des ports d'outre-mer et la création des grands ports maritimes de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.

En 2011, le port autonome de la Guadeloupe (PAG), qui emploie 150 agents, se situait au 14ème rang national en termes de trafic de marchandises (3,4 millions de tonnes), au 6ème rang en termes de trafic de conteneurs (165 000 EVP[13]), au 9ème rang en termes de passagers (environ 804 000) et au 5ème rang en termes de fréquentation de croisiéristes (environ 102 000).

Si son activité comparée à celle des autres ports de la zone caraïbe est modeste, l'établissement public occupe une place bien particulière en Guadeloupe : la quasi-totalité des marchandises à destination ou en partance de l'île transite par voie maritime (99,5 %).

La bonne marche du port, ses infrastructures, sa capacité à assurer un bon approvisionnement et une bonne desserte des îles de l'archipel, sa politique tarifaire et sa stratégie ont une forte incidence sur l'économie guadeloupéenne et le coût de la vie. Inversement, l'activité portuaire est très majoritairement portée par le marché intérieur.

Lors de son précédent contrôle (période 1995-2005), la Cour avait été particulièrement critique à l'égard de l'établissement public. Etaient notamment relevés l'absence d'orientations stratégiques, une situation de fragilité face à la concurrence, des lacunes dans l'organisation et le processus de réforme interne de l'établissement, ou encore des problèmes de rigueur comptable et de contrôle de la dépense.

[13] Equivalent vingt pieds (unité de mesure internationale).

A l'occasion d'un nouveau contrôle (période 2006-2011), la Cour a pu dresser un bilan des actions entreprises par le port, mais aussi d'en apprécier, en partie, les résultats.

Des recommandations ont été suivies d'effets (orientations stratégiques, fonctionnement interne). La Cour constate également les efforts entrepris dans un certain nombre de domaines (outils de gestion) et encourage le port à les poursuivre. Elle remarque toutefois la persistance de difficultés, notamment en ce qui concerne la maîtrise des dépenses de personnel et de fonctionnement courant.

I - L'importance du marché guadeloupéen et la concurrence régionale

A - Une activité majoritairement portée par le marché intérieur

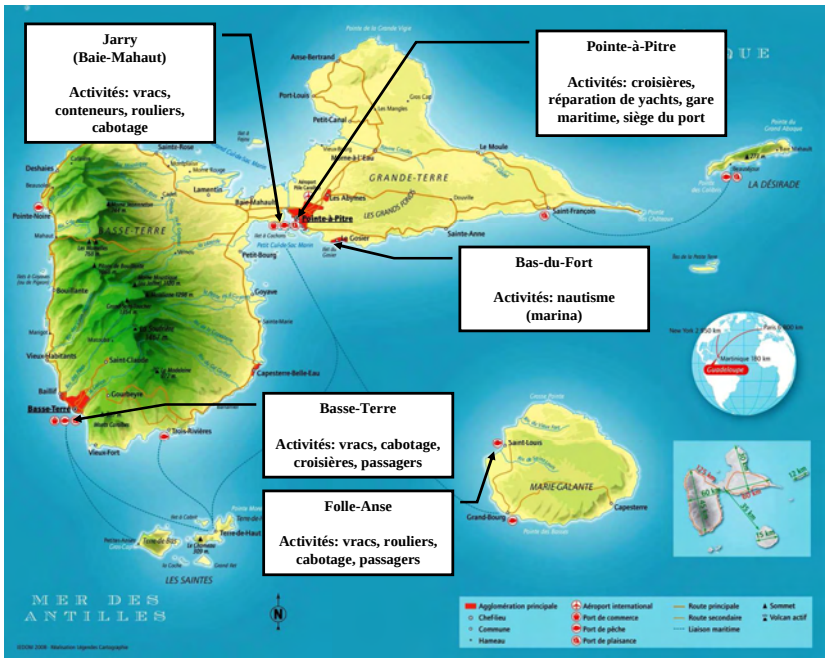
1 - Cinq sites et une activité diversifiée

A l'instar d'autres ports, le port autonome de la Guadeloupe connaît deux grands types de trafic : celui des marchandises et celui des passagers. Pour autant, son positionnement dans la zone caraïbe et la situation archipélagique de la Guadeloupe l'amènent à diversifier ses missions.

Si la circonscription portuaire est répartie sur cinq sites, la quasi-totalité du trafic portuaire transite par celui de Jarry Baie-Mahault. La part du site de Basse-Terre est nettement plus faible (1,5 % du fret total du port autonome en 2011), mais cette emprise conserve un caractère stratégique. L'activité marchandise des autres sites est limitée aux besoins locaux et à l'exportation de la production locale.

Chacune des emprises accueille une activité « cabotage », liée à la nécessité de disposer de lignes maritimes entre les différentes îles. Les infrastructures portuaires jouent en effet un rôle essentiel dans le désenclavement, l'approvisionnement et le développement économique de Marie-Galante et des Saintes.

Répartition géographique des emprises du port autonome de la Guadeloupe



Source : Cour des comptes (sur support carte IEDOM 2008 Institut d'émission des départements d'Outre-mer)

Le trafic de passagers se décompose en trois grandes catégories : la croisière (basée ou de transit[14]), les relations dites « inter-îles » (Martinique, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) et les relations dites « archipel » (Saintes, Marie-Galante par exemple).

Enfin, le port autonome de la Guadeloupe est particulièrement présent dans le secteur du nautisme. Au-delà de l'aménagement de son propre domaine (notamment, accueil et réparation de yachts), le port peut être amené à conseiller les collectivités, à réaliser des études voire à cofinancer des projets.

[14] La croisière basée consiste à rattacher des bâtiments de croisière à un port, point de départ (voire d'arrivée) de l'excursion maritime. La croisière de transit correspond aux escales effectuées par les paquebots pour permettre aux passagers de visiter l'île et aux équipages de reconditionner les navires.

2 - Une activité essentiellement portée par le marché guadeloupéen

L'activité du port est majoritairement tournée vers le marché intérieur. Les importations représentent environ 80 % du trafic de marchandises. L'activité de transbordement, seul secteur réellement indépendant de l'économie locale, n'excède pas 20 % du tonnage brut total. S'agissant du trafic de passagers, l'activité est majoritairement soutenue par les liaisons locales qui représentent plus de 84 % du trafic total.

Les perspectives d'évolution des activités du port sont donc étroitement liées à celles du marché intérieur. Or, ces dernières sont limitées, et les indicateurs ne sont guère encourageants dans plusieurs domaines directement liés à l'activité portuaire.

Le développement des importations dépend de la croissance de la consommation, elle-même freinée par des facteurs sociodémographiques défavorables tels que le tassement de l'augmentation de la population et un fort taux de chômage, notamment chez les jeunes (53 % pour les 15-24 ans). Certains secteurs d'activité sont particulièrement touchés comme l'automobile ou encore la construction, qui s'effondre ces dernières années.

S'agissant des exportations, l'activité portuaire reste en partie dépendante de la production locale (banane et sucre), elle-même fortement soumise à la concurrence et aux aléas climatiques, et qui décroît tendanciellement, même si un rebond a été observé pour les exportations de bananes en 2011.

Plusieurs facteurs sont par ailleurs susceptibles de freiner le développement de l'activité portuaire.

Si le port n'a pas connu de blocage interne significatif depuis 2005, il reste particulièrement sensible aux mouvements sociaux agitant périodiquement l'archipel. Le port autonome, nœud économique stratégique, constitue une cible de choix lors des manifestations d'ampleur. Les évènements du premier trimestre 2009 (44 jours de grève) ont fortement affecté l'activité portuaire, avec une perte de trafic estimée à 35 % au premier trimestre, qui n'a pu être que partiellement rattrapée au cours de l'année (tonnage en baisse de 15 % en 2009 par rapport à 2008).

S'agissant de l'activité passagers, là encore subsistent plusieurs obstacles, surtout pour la croisière de transit. Les activités touristiques restent peu développées malgré la volonté affichée au niveau régional. A Pointe-à-Pitre, l'interface ville-port est insuffisamment développée pour accueillir les croisiéristes dans de bonnes conditions, même si, de son

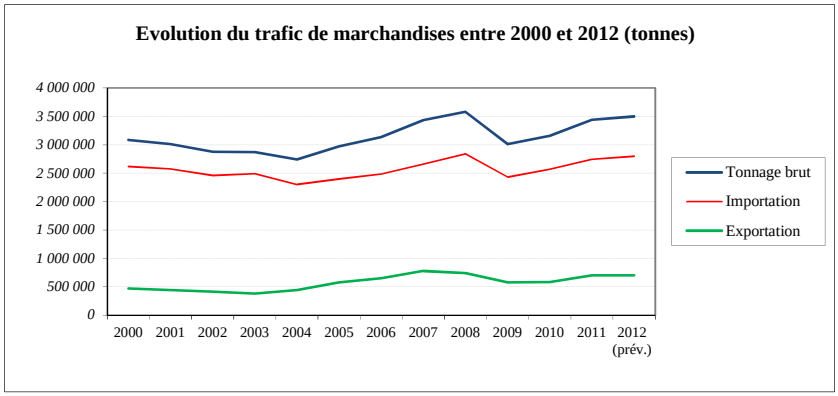
côté, le port autonome a accompli de réels efforts à l'intérieur de son enceinte, comme par exemple l'aménagement de la zone croisière (hall d'accueil, espace dédié aux artisans et commerçants).

3 - L'évolution contrastée des trafics

a) Le trafic de marchandises

Après une perte continue de trafic entre 2000 et 2003, le port a subi, au dernier trimestre 2004, les conséquences d'un mouvement social qui a accentué la tendance baissière. La situation s'est améliorée à compter de 2005, avec une progression conjuguée des importations et des exportations, mais s'est de nouveau dégradée à la suite des mouvements sociaux de 2009. Depuis, la progression du trafic est conforme à ce qui était observé depuis 2005, portée par le développement de l'activité conteneurs.

Graphique n° 1



Source : Cour des comptes (d'après les statistiques du port)

Le trafic de marchandises est structuré en quatre grandes masses : les marchandises conteneurisées, le vrac solide, le vrac liquide et les marchandises non conteneurisées. En 2011, elles représentaient respectivement 46 %, 29 %, 21 % et 5 % du tonnage total.

L'activité portuaire est surtout portée par la marchandise conteneurisée. Hors le cas du mouvement social de 2009, l'évolution du tonnage s'explique en partie par le développement de l'activité de transbordement.

L'évolution du trafic de vrac solide est assez irrégulière. Depuis 2004, ce trafic ne constitue plus l'activité principale du port. Les mouvements à la hausse ou à la baisse sont liés à l'activité économique de

l'île. Ainsi, en matière d'importations, les besoins en engrais (production agricole) et en charbon (production d'électricité) sont très fluctuants. L'effondrement de la construction pèse sur l'activité portuaire. En ce qui concerne les exportations, le trafic de sable local connaît de grandes variations, souvent dues à des problèmes d'extraction ou à la disponibilité des barges. La production sucrière connaît également des difficultés.

Le trafic de vrac liquide est constitué à plus de 98 % de produits pétroliers raffinés destinés à la consommation guadeloupéenne (société SARA), au fonctionnement d'une centrale au fuel d'EDF et à la réexportation vers la Guyane.

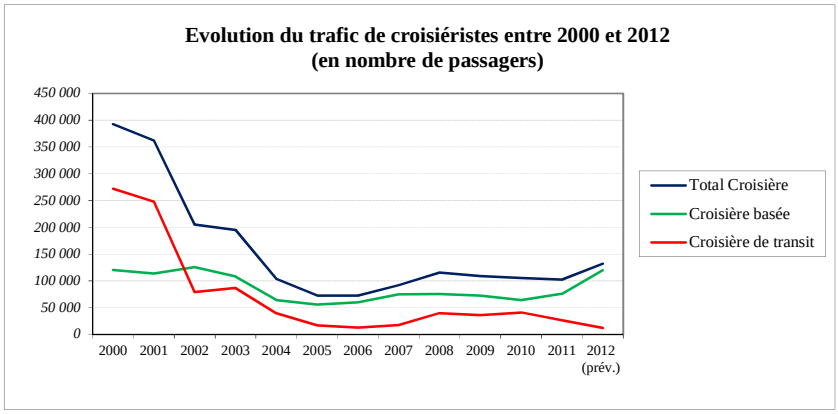
b) Le trafic de passagers

Le trafic de passagers ne cesse de diminuer depuis la fin des années 1990. Si l'érosion des liaisons inter-îles et archipel est assez lente et semble même s'atténuer, la croisière est en très net recul.

La croisière de transit décline, situation paradoxale au vu de l'expansion massive de ce secteur dans la zone caraïbe au cours des trente dernières années, et la Guadeloupe ne parvient pas à inverser la tendance. Il faut surtout y voir les effets de la forte concurrence des autres îles, des difficultés rencontrées par les compagnies desservant les lignes et d'un tourisme peu développé (faible capacité d'accueil, activités limitées, barrière linguistique).

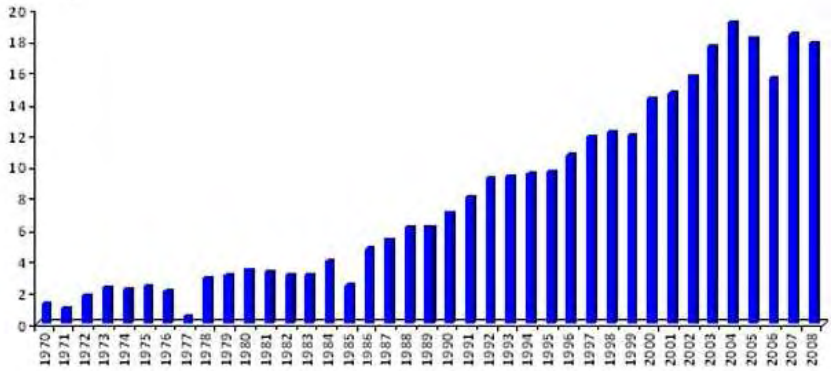
Si près de 20 millions de croisiéristes sillonnent chaque année les eaux et les îles de la zone, la Guadeloupe n'attire que 0,5 % du trafic caribéen, soit un peu plus de 102 000 personnes.

Graphique n° 2



Source : Cour des comptes (d'après les statistiques du port)

Graphique n° 3 : Fréquentation des croisiéristes dans la zone caraïbe entre 1970 et 2008 (en millions de passagers)



Source : Organisation caribéenne du tourisme

B - Des vecteurs de croissance soumis à une forte concurrence dans la zone caraïbe

1 - Deux vecteurs de croissance identifiés par le port

Tant les dirigeants du port que les opérateurs et les acteurs économiques estiment que le potentiel de croissance lié au marché guadeloupéen ne semble pas devoir excéder 1 % par an. Dans ces conditions, seules l'activité de transbordement et, dans une moindre mesure, la croisière basée pourraient, dans le contexte présent, offrir des perspectives de développement de l'activité.

S'agissant du transbordement, le port a perçu les enjeux liés à cette activité qu'il cherche à développer dans le cadre d'un grand projet de port. Ce trafic est d'ailleurs en nette progression, de 8 000 EVP, en 2003, à 31 500 EVP en 2011, avec un pic à 39 500 EVP en 2008. S'agissant de la croisière basée, le port est inscrit dans une bonne dynamique, en synergie avec l'aéroport de Pointe-à-Pitre.

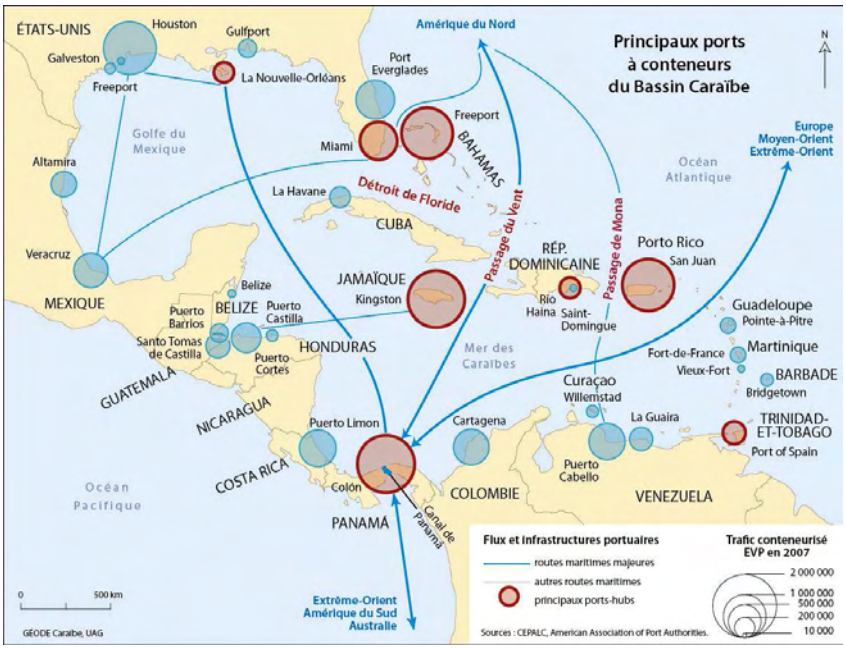
Ces deux activités restent toutefois soumises au facteur concurrentiel, ainsi qu'aux soubresauts locaux, tout mouvement social d'ampleur pouvant rapidement et durablement entraîner la désaffection des opérateurs et des touristes.

2 - La forte concurrence dans la Caraïbe

Les orientations du port s'inscrivent dans un contexte où l'établissement n'occupe qu'une place très limitée dans le trafic autre que celui qui le relie à la métropole, et où la concurrence des autres ports est forte.

Le port tient en effet un rang relativement modeste dans la zone Caraïbe en termes de trafic de marchandises. Son activité conteneurs (165 000 EVP en 2011) est sans commune mesure avec celle de Kingston en Jamaïque (1,89 million d'EVP, dont 88 % de transbordement) ou de Carthagène en Colombie (1,85 million d'EVP, dont 65 % de transbordement).

Principaux ports à conteneurs de la zone caraïbe



Source : CEPALC, American Association of Port Authorities

Cette situation s'explique, pour une part, par le tracé des routes maritimes actuelles, pour l'autre, par des facteurs défavorables (coût du passage portuaire et du transbordement, coût de la main d'œuvre, mauvaise réputation des ports français en termes de fiabilité, mouvements sociaux, complexité et lourdeurs administratives).

Pour autant, la fiabilité du port de la Guadeloupe s'est nettement améliorée depuis 2005. Par ailleurs, les acteurs maritimes portent une

appréciation favorable sur les ports français au regard des critères de stabilité politique et de corruption.

II - De nouvelles orientations stratégiques et un nouveau projet de port

A - Un projet d'entreprise adopté en 2009

Le port s'est doté d'un plan d'entreprise 2009-2015, validé par le conseil d'administration le 16 juin 2009. Quoique tardif, ce plan fixe les orientations stratégiques de l'établissement : faire émerger un projet répondant à la fois aux enjeux posés par l'évolution du marché guadeloupéen, ainsi qu'aux attentes des partenaires du port (tutelles, collectivités locales, opérateurs, etc.).

Pour le port, il s'agit de développer les échanges de la Guadeloupe avec la Caraïbe (positionner Pointe-à-Pitre comme une plateforme de transbordement au sein des petites Antilles et faciliter la circulation des passagers dans la zone), de préserver la qualité de la desserte de la métropole (garantir la qualité et la sécurité des opérations, contribuer à créer les conditions d'une maîtrise des coûts de transport), de renforcer l'ancrage du port dans l'économie et l'environnement de l'archipel (favoriser les projets dont les impacts socioéconomiques sont les plus favorables, maîtriser l'impact environnemental de l'activité portuaire et contribuer à structurer la filière de retraitement) et enfin, de gérer le port avec transparence et équité.

B - Des investissements en conséquence

La moyenne des investissements réalisés, de 2006 à 2011, s'établit aux environs de 14 M€ par an.

Les investissements enregistrent quelques décalages avec les prévisions et présentent aussi certaines disparités entre les années, la tendance à vouloir maîtriser le volume des investissements ayant été régulièrement rappelée par le contrôle financier dans un contexte d'incertitude économique. Ainsi, l'année 2011, avec 7,8 M€, enregistre presque trois fois moins d'investissements que l'année 2008, avec 21,4 M€. Il importe donc de mieux cerner les besoins d'investissements d'autant plus que le grand projet de port risque de les faire changer d'échelle.

Le projet d'entreprise 2009-2015 fait apparaître une rupture. A partir de 2013, le programme pluriannuel d'investissements intègre de nouvelles dépenses beaucoup plus élevées qui concernent essentiellement le grand projet de port et certains projets en réflexion (aménagement de la base yachts et nautisme). La nature du financement changera radicalement après 2012. Les investissements qui étaient jusqu'à présent majoritairement financés sur fonds propres du port le seront désormais majoritairement par l'emprunt.

La critique faite dans le rapport de la Cour de 2008, portant sur la nécessité de définir des orientations stratégiques pluriannuelles, a donc été entendue par l'établissement public. Celle enjoignant de limiter les programmes d'investissement ambitieux à ce qui est strictement indispensable est liée à la faisabilité du « grand projet de port ».

C - Le « grand projet de port »

1 - La nouvelle donne dans la zone caraïbe

L'évolution du contexte maritime mondial, caractérisé par l'usage croissant du conteneur, a entrainé une conséquence particulière dans la Caraïbe avec l'élargissement du canal de Panama et la construction d'un troisième jeu d'écluses à l'horizon 2015.

Ce changement va avoir un impact fort sur la stratégie de desserte des armateurs. D'abord, en ouvrant la route Asie-côte Est des Etats-Unis via Panama à la flotte de plus grands porte-conteneurs. Puis, en ouvrant la possibilité de services maritimes en direction de l'Europe, de la côte Ouest des Etats-Unis et de l'Asie via Panama. L'Afrique de l'Ouest et l'Amérique du Sud seront aussi des destinations potentiellement bénéficiaires de la modernisation du canal.

Le fait que des navires de 12 000 EVP puissent désormais transiter par le bassin de la Caraïbe crée l'opportunité de desservir tout un ensemble de destinations secondaires. Dès lors, les armateurs pourront développer le marché du transbordement. La principale motivation du port de la Guadeloupe est de se positionner en tant que point d'éclatement de la marchandise et, surtout, de ne pas être desservi par d'autres ports de la zone, ce qui signifierait marginalisation, pertes d'activité et augmentation des coûts.

A priori, tout semblait désigner l'opérateur historique français CMA-CGM pour être le premier et le plus motivé des candidats à une concession de port de transbordement à Pointe-à-Pitre. Pour sa part, et sans méconnaître la réalité du terrain, le port autonome a estimé que le

moment était venu d'instaurer une plus grande concurrence au sein de la desserte maritime locale.

CMA-CGM en Guadeloupe

Si plusieurs compagnies maritimes desservent les Antilles depuis l'Europe du Nord et la Méditerranée, CMA-CGM (Compagnie maritime d'affrètement - Compagnie générale maritime), troisième armement mondial, occupe une place privilégiée dans le trafic du port.

Jusqu'en 2007, la Guadeloupe était desservie depuis l'Europe du Nord par les navires de trois armements, dont CMA-CGM. Seul cet armateur assure aujourd'hui des liaisons régulières (trafic essentiellement conteneurisé). La ligne Méditerranée – Antilles est exploitée en monopole de fait par l'accord de partage de navires, passé entre CMA-CGM et une autre compagnie.

Au sein du port, la compagnie CMA-CGM, souvent par ses filiales, est en position dominante sur quasiment l'ensemble de la chaîne de conteneurs :

- elle réalise plus de 80 % du trafic de conteneurs ;

- elle a passé des accords pour le transport des conteneurs de deux autres armateurs desservant la Guadeloupe, les trois assurant la quasi-totalité du trafic ;

- elle contrôle le groupement d'intérêt économique AREMA (dockers) et en détient 72 % des droits de vote ;

- l'une de ses filiales est opérateur dominant dans la gestion des espaces de manutention sur le terminal de conteneurs de Jarry.

2 - La démarche anticipatrice du port

Dès son entrée en fonction, en avril 2008, et à l'incitation du président du conseil d'administration, le directeur général de l'établissement a lancé un grand nombre d'études sur le devenir de cette infrastructure.

Il en est résulté que si la position géographique de Pointe-à-Pitre est moins satisfaisante que celle d'autres ports de la région quand on ne considère qu'un seul des critères (déviation pour les routes Est-Ouest ou Nord-Sud), elle représente, en revanche, l'un des meilleurs compromis sur la base des deux critères pris ensemble. Les faiblesses du port se situent davantage dans le champ social (fiabilité, coût de la main d'œuvre).

Un débat public a ensuite été ouvert à partir d'une réponse du port au nouveau défi régional. Il a été proposé de construire un autre terminal à conteneurs, vis-à-vis du terminal existant de Jarry, capable d'accueillir des navires de 6 500 EVP (au lieu de 2 500 EVP) et de porter les capacités actuelles de stockage de 300 000 EVP à 800 000 EVP.

Ce projet comprenait, en outre, un quai de 350 mètres avec un tirant d'eau de 15 mètres, la construction de 25 hectares de terre-pleins, l'agrandissement du cercle d'évitage et le dragage du chenal d'accès. Le coût du projet initial était évalué à 235 M€, dont 160 M€ pour les infrastructures à la charge du port et 75 M€ supportés par l'opérateur pour les superstructures et l'outillage.

L'appel à projets a été publié le 17 juin 2011. La société CMA-CGM a été la seule compagnie à envoyer une offre mais celle-ci n'envisageait qu'un renforcement du quai existant, associé à un dragage des accès. Les conditions proposées ne répondaient donc pas à l'appel à projets, qui a été déclaré infructueux par le conseil d'administration en février 2012.

Le port a sollicité un retour d'expérience auprès de plusieurs opérateurs ayant manifesté un intérêt à poursuivre une réflexion sur les conditions de leur participation à un nouvel appel à projet.

Sur cette base, le port a rebâti sa politique de l'offre en quatre scénarios envisageables, aux ambitions réduites (seuil de transbordement abaissé à 125 000 EVP et terre-pleins de 10 hectares) et aux coûts ramenés de 160 M€ à 130 M€.

L'un de ces scénarios consistait à mettre en concurrence non pas la seule construction du nouveau quai mais la totalité du terminal. Cette solution présentait l'intérêt, pour les candidats éventuels, d'associer à des objectifs de trafic des garanties issues du marché local. Toutefois, elle pouvait aussi être perçue comme une remise en cause du positionnement de l'opérateur historique dans les Antilles françaises.

Si le scénario d'un opérateur unique exploitant l'ensemble du terminal était retenu, la détermination du périmètre mis en appel à projet ferait l'objet d'une expertise non seulement juridique mais surtout stratégique validée par le ministère de tutelle.

3 - La solution retenue par le conseil d'administration

Le 28 septembre 2012, le conseil d'administration du port a finalement décidé de retenir un projet d'extension à 130 M€ avec un terre-plein de 10 hectares et un phasage plus progressif des opérations.

Il est prévu que la première phase soit limitée au dragage des accès du port pour accueillir des navires de plus grand tonnage dès l'ouverture des écluses du canal de Panama en 2015. La deuxième phase s'ouvrirait alors avec le lancement d'un appel à projet pour doubler la capacité du terminal en termes de linéaire de quai et de surface.

Dans ce contexte, la Cour constate que l'établissement a répondu de manière satisfaisante à la critique de son précédent rapport, relative à l'absence d'analyse stratégique face à la concurrence d'autres ports de la Caraïbe.

Quelle que soit la solution retenue, outre le facteur de la fiabilité sociale, celui de l'attractivité commerciale du port sera une condition indispensable pour stimuler la demande et inciter les armateurs à privilégier les escales en Guadeloupe. A cet égard, la Cour encourage le port à poursuivre les réflexions engagées sur la baisse des coûts de transbordement et sur les gains de productivité.

En outre, il reviendra au ministère chargé des transports d'inclure plus clairement la question de la place dévolue au port voisin de Fort-de-France dans la réflexion sur l'évolution du trafic maritime dans la zone. En effet, il paraît important de veiller à la pleine et entière complémentarité entre les deux futurs grands ports maritimes des Antilles et, en conséquence, au bon dimensionnement de leurs investissements respectifs.

III - Un meilleur fonctionnement interne et une fiabilité retrouvée

A - Une gouvernance stable mais un port sans directeur pendant plus d'un an

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait constaté l'absence de réunion du conseil d'administration pendant quatorze mois en 2004-2005. Les cinq années suivantes offrent une plus grande stabilité dans la gouvernance de l'établissement.

En revanche, plusieurs changements sont intervenus à la tête du port, avec notamment l'absence de directeur général pendant treize mois (mars 2007 – avril 2008). Si la suppléance n'a pas posé de difficultés majeures, cette situation a retardé d'autant l'élaboration de la stratégie du port autonome. Les chantiers et projets les plus structurants n'ont pu être menés qu'à partir de 2008.

B - Des avancées de gestion à poursuivre

1 - Le fonctionnement interne

Le précédent contrôle de la Cour avait mis en évidence plusieurs carences organisationnelles. Au-delà des problèmes de sous-qualification du personnel et de sous-encadrement du port, étaient relevés la faiblesse du service des ressources humaines, le cloisonnement excessif des services, l'absence de coopération et de communication entre l'agence comptable et le service financier, et la faiblesse des moyens de la direction du contrôle interne.

Au cours de la période examinée, plusieurs mesures de réorganisation interne ont été soit proposées, soit mises en œuvre. Ainsi, en 2008, la création d'une direction unique comportant le service financier et l'agence comptable a permis de remédier à l'absence de coopération et de concertation entre les deux entités.

La plus significative des réorganisations a été réalisée en 2009, avec l'abandon de l'organisation par site, au profit d'une approche sectorielle. Elle constitue l'avancée la plus notable, mettant un terme au cloisonnement des directions et services, et imposant un fonctionnement selon un mode plus horizontal.

2 - Les outils de gestion

Le port a développé, au cours de la période examinée, des systèmes de contrôle interne et de gestion ainsi que des outils comptables et financiers comme la comptabilité analytique et le plan d'entreprise, afin de suivre son activité d'une part, de renforcer la qualité des procédures comptables et financières d'autre part. Parallèlement, les comptes de l'établissement ont été certifiés pour la première fois en 2006 par des commissaires aux comptes.

Ces outils ont été mis en place assez tardivement, notamment en raison de l'absence prolongée de directeur. Leur développement n'en est pour le moment qu'au stade du recueil de données. Ils doivent donc être optimisés.

Les modalités de mise en œuvre du contrôle de gestion et du contrôle interne restent encore à mettre au point et à compléter, notamment par la définition d'objectifs cibles et la création d'un contrôle interne comptable et financier. La comptabilité analytique, récemment mise en place, n'est pas encore pleinement opérationnelle et son exploitation n'est pas totalement assurée.

Tous ces travaux n'auront toutefois de sens que si d'importants chantiers sont menés pour renforcer la qualité comptable (état de l'actif, inventaire des immobilisations corporelles autres qu'immobilières et incorporelles, réévaluation des actifs, révision des modalités de dépréciation des actifs des unités génératrices de trésorerie déficitaires).

Enfin, des voies d'améliorations ont été identifiées dans le domaine de la commande publique. Si le port a déjà procédé à un certain nombre de corrections, un renforcement du contrôle des marchés est nécessaire.

3 - Le management

Au-delà du facteur organisationnel, trois éléments importants ont contribué à l'amélioration du fonctionnement interne du port :

- le dynamisme et les méthodes de travail insufflées par le nouveau directeur ont créé les conditions d'une plus grande coopération entre les services. A titre d'exemple, le développement du contrôle de gestion a non seulement contribué à décloisonner les directions mais aussi à favoriser l'échange et le partage d'informations ;
- faisant écho aux critiques de la Cour, l'encadrement des services a été renforcé tant sur le plan quantitatif que qualitatif ;
- les réflexions engagées pour l'élaboration du plan d'entreprise et autour du grand projet de port ont mobilisé l'ensemble des directions, imposé un travail collaboratif et développé les synergies au sein de l'établissement.

C - Une fiabilité retrouvée, soulignée par les acteurs locaux

Le dernier conflit social majeur qu'ait connu le port autonome remonte à 2004. Depuis, l'établissement n'a subi aucune paralysie interne de nature à compromettre durablement sa position et ses activités.

Ayant sensibilisé ses interlocuteurs aux conséquences d'un mouvement social interne d'ampleur, la direction a obtenu, des organisations syndicales, la signature, en mai 2011, d'un protocole d'accord pour une organisation du travail fiable et de qualité pour les agents postés (dispositif d'alerte sociale, service garanti aux clients, organisation du travail en transbordement ou encore mise en œuvre, si nécessaire, d'un régime d'astreinte et d'un fonctionnement permettant un travail en continu 24 heures sur 24). Ce protocole, aux mesures

expérimentales, comporte une contrepartie financière (1 800 € par an par agent).

Par ailleurs, l'absentéisme (congés hors longue maladie) a été divisé par deux entre 2008 et 2009, et poursuit sa tendance à la baisse Aucun nouveau dispositif spécifique n'ayant été mis en œuvre (la prime d'assiduité existe depuis 1975), cette évolution est à mettre au crédit de l'équipe dirigeante et des actions entreprises pour sensibiliser les agents aux attentes des clients en matière de fiabilité.

Les interlocuteurs du port (représentants de l'Etat, élus, acteurs économiques) soulignent les progrès réalisés dans le dialogue social au sein de l'établissement, ainsi que la volonté de développer une culture d'entreprise. Cette période durable de fiabilité est également saluée par les armateurs et opérateurs portuaires.

Pour autant, la stabilité indispensable au développement du port n'est pas définitivement acquise.

Sur le plan interne, si les tensions sociales ont pu être désamorcées grâce à la qualité des échanges et à des contreparties financières, elles-mêmes rendues possibles par la bonne santé financière de l'établissement, une dégradation du dialogue est toujours possible. Le futur niveau d'endettement du port dans le cadre de son grand projet nécessitera également une meilleure maîtrise des dépenses, notamment de personnel. Sur le plan externe, les évènements de 2009 ont malheureusement illustré les conséquences, pour le port, d'un mouvement social qui, pourtant, n'était pas suivi par ses agents.

IV - La nécessaire maîtrise de certaines dépenses

A - Une situation financière globalement saine

La situation financière du port est globalement saine. La quasi-totalité des marchandises à destination ou en partance de la Guadeloupe transitant par le port, l'établissement public dispose de recettes confortables et très peu volatiles, quoique dépendantes de la situation économique de l'île. De 2006 à 2011, le port a toujours présenté un résultat net excédentaire (6,76 M€ en 2011) et verse annuellement des dividendes à l'Etat (3,29 M€ au titre de l'exercice 2010).

Il conviendra toutefois de surveiller sa situation dans les années à venir car si ses ratios financiers sont satisfaisants, certains d'entre eux se sont dégradés, comme le chiffre d'affaires rapporté à l'actif immobilisé. Par ailleurs, la part des charges de personnel dans la création de valeur ajoutée est de plus en plus lourde.

Le port a eu recours à l'emprunt pour financer certains de ses investissements mais son fonds de roulement a diminué de 10 M€ en cinq ans. Aussi, le ratio des dettes financières rapportées à la capacité d'autofinancement est passé de 0,06 en 2006 à 0,57 en 2011[15].

Éléments financiers du port autonome de la Guadeloupe

En millions d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Chiffre d'affaires	29,0	30,6	30,7	28,7	30,6	32,5
Résultat d'exploitation	2,3	6,4	5,1	-0,4	6,9	5,1
Résultat net	5,0	12,4	8,4	3,3	8,2	6,8
Endettement	0,3	0,1	2,0	5,9	5,5	5,2
Trésorerie	13,5	25,0	15,9	11,0	10,0	14,7
Capacité d'autofinancement	12,3	12,2	11,5	8,0	10,7	10,4

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers du port

Le grand projet de port devrait nettement modifier la structure financière de l'établissement. Dans ce cadre, il est nécessaire que le nouveau grand port maritime parvienne à maîtriser ses dépenses courantes.

B - Une forte progression des dépenses de fonctionnement

Certaines dépenses de fonctionnement du port ont progressé de manière sensible depuis 2006.

Cette augmentation s'explique, en grande partie, par des mesures obligatoires et les études menées dans le cadre du grand projet de port. Ainsi, les frais de gardiennage ont presque doublé en raison du changement des normes de sécurité dans l'environnement portuaire, exigeant notamment une plus grande présence d'agents de sécurité. Les honoraires enregistrent une hausse de 0,2 M€ à 0,85 M€ (missions d'assistance dans le cadre du grand projet). Les dépenses relatives aux études et recherches ont été multipliées par trois, passant de 0,4 M€ à 1,2 M€ (études préalables au grand projet).

[15] Ce ratio ne doit pas excéder trois.

Pour autant, certaines dépenses de fonctionnement doivent être davantage maîtrisées. Les frais de mission ont doublé, passant de 0,15 M€ à 0,3 M€. Les dépenses effectuées au titre des locations mobilières, hors portiques (0,68 M€), sont passées de 0,26 M€ à 0,4 M€. Elles concernent, notamment, la flotte de véhicules en location longue durée pour 20 000 € par mois et les photocopieurs pour 10 000 € par mois, mais également le local de la capitainerie au *« World trade center »* de Pointe-à-Pitre (87 492 € par an).

Il revient au port d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'actions pour la maîtrise de certaines dépenses de fonctionnement courant, particulièrement de location et de frais de mission.

C - Des charges de personnel à maîtriser

1 - Une augmentation continue à effectifs quasi-constants

A hauteur de 150 agents, les effectifs du port ont très faiblement évolué ces dernières années. Les seules évolutions notables sont un renforcement du nombre de cadres et d'agents de maîtrise, ainsi qu'une baisse des effectifs, en 2007, suite à la mise en œuvre du congé emploi solidarité, compensée par des recrutements l'année suivante.

De 2006 à 2011, les dépenses de personnel ont progressé de près de 1,3 M€ à effectifs constants, soit une augmentation de 20 %.

Ainsi, sur un plan général, le coût par agent est passé de 76 636 € à 85 649 €.

2 - Les principaux facteurs d'évolution

Au premier abord, la hausse des salaires et traitements semble contenue avec un écart de 0,16 M€ entre 2006 et 2011, les charges sociales et autres charges de personnel enregistrant une augmentation de 1,1 M€. Un examen plus détaillé montre toutefois les dépenses « salaires » et « primes » ont respectivement progressé de 20,6 % (0,7 M€) et 16,18 % (0,55 M€).

a) L'augmentation des charges sociales et des salaires de base

L'augmentation des charges sociales et à caractère social tient à plusieurs facteurs. Si des mesures se sont imposées au port (mutuelle complémentaire santé, prévoyance et retraite supplémentaire), sa politique salariale (augmentation de l'assiette de calcul) et sociale (revalorisation des chèques déjeuner) a également pesé sur les dépenses.

L'augmentation des charges relatives aux salaires de base a plusieurs origines. Outre les facteurs généraux (glissement vieillesse technicité, renforcement de l'encadrement), les agents du port ont bénéficié de mesures importantes (requalifications dans le cadre de l'accord sur la catégorie des agents de maîtrise, amélioration du pouvoir d'achat).

Par ailleurs, la politique d'avancement du port est plutôt généreuse. L'accord d'établissement se révèle plus favorable que la convention collective nationale des agents des ports[16], avec un avancement au choix pour au plus 20 % des effectifs de chaque catégorie (au lieu de 18 %) et un avancement automatique à cinq ans (au lieu de sept ans). Si, fin 2008, à l'occasion de la signature de l'accord sur les maîtrises technique et administrative, le taux d'avancement au choix a été ramené à 18 %, les conditions d'avancement automatique n'ont pas été modifiées.

b) L'augmentation des primes

Le système indemnitaire des agents du port se révèle assez complexe, tant en raison du nombre d'indemnités et de primes que de leurs modalités de calcul. Plusieurs de ces primes font l'objet de calculs croisés. Ainsi, l'augmentation de certaines indemnités a un effet mécanique sur les autres.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait souligné la nécessité de clarifier ce système, mais surtout de le simplifier. Ces recommandations ont été peu suivies dans la mesure où le nombre de primes n'a guère évolué.

Plusieurs primes ont connu des augmentations significatives.

La majoration pour ancienneté est de plus en plus coûteuse pour le port, en raison de ses modalités de calcul (hausse de 9 % des dépenses entre 2006 et 2011). Les modalités d'attribution de la prime d'assiduité en cas d'absence constatée sont particulièrement généreuses (les cadres conservent la totalité de la prime et, pour les non-cadres, la retenue ne peut excéder un tiers de la prime). Les dépenses afférentes ont progressé de 20 % entre 2006 et 2011, étant toutefois précisé que cette augmentation est en partie due à la baisse de l'absentéisme au sein du port. Le supplément de rémunération, intégrant à la fois le salaire, la prime d'ancienneté et la prime d'assiduité, a mécaniquement augmenté. Les dépenses afférentes ont augmenté de 24 % entre 2006 et 2011.

---

[16] Convention collective de l'Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes (UPACCIM), devenue Union des ports de France (UPF).

En plus du régime favorable de rémunération, certains agents ont pu bénéficier de pratiques contestables.

L'analyse des éléments de dépense montre que les charges pour indemnité différentielle ont triplé en cinq ans. Pour certains agents, cette prime a été déclarée « non révisable et non résorbable », par des décisions individuelles, à l'occasion d'un changement de coefficient, en contradiction avec l'accord d'entreprise. Par ailleurs, les critiques émises par la Cour en 2006 au sujet du versement de la prime de panier restent d'actualité. L'attribution simultanée de cette prime et de chèques déjeuners aux portiqueurs apparaît toujours aussi contestable.

Le système indemnitaire devrait être réexaminé très prochainement, dans le cadre de l'adhésion à la convention collective unifiée « Ports & Manutention » signée au niveau national au printemps 2011. Le coût de cette adhésion pourrait s'avérer significatif. Outre les sources de dépenses supplémentaires identifiées (gratification pour l'attribution de la médaille d'honneur du travail, gratification annuelle, modalités de calcul des heures supplémentaires), des incertitudes demeurent en ce qui concerne le reclassement des agents.

La difficile maîtrise des dépenses de personnel est régulièrement soulignée par le contrôleur financier, dans la mesure où l'augmentation de la rémunération moyenne des personnes en place du port dépasse bien souvent le cadrage fixé par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public.

La qualité et la fiabilité des services portuaires sont des enjeux importants dans la compétition qui s'accentue dans la zone caraïbe.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après avoir dressé un constat alarmant sur le fonctionnement et la gestion du port autonome de la Guadeloupe entre 1995 et 2005, la Cour mesure aujourd'hui les efforts entrepris par l'établissement public dans les domaines de la stratégie, de l'organisation, de la gestion, de la fiabilité et du dialogue social. Le port est actuellement inscrit dans une bonne dynamique, à laquelle les méthodes managériales ne sont pas étrangères.

A l'heure où le port s'apprête à mettre en œuvre les orientations contenues dans le plan d'entreprise, plusieurs de ces avancées devront être confortées. Sa structure financière devant nettement évoluer avec le recours à d'importants emprunts, l'établissement devra optimiser ses outils de gestion et s'attacher à davantage maîtriser certaines dépenses de fonctionnement et de personnel.

Par ailleurs, la concurrence dans la zone caraïbe imposera au port d'asseoir sa fiabilité et de renforcer sa compétitivité. La Cour souligne toutefois l'importance des facteurs exogènes que constituent la situation économique et la stabilité sociale de la Guadeloupe.

Au terme de son contrôle, la Cour recommande :

- au ministère chargé des transports de :

1. *inclure plus clairement la question de la place dévolue au port de Fort-de-France dans la réflexion stratégique sur l'évolution du trafic maritime dans la zone Caraïbe.;*

- À l'établissement public de :

2. *élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour la maîtrise des dépenses de locations mobilières et de frais de mission ;*
3. *optimiser les outils mis en place dans les domaines du contrôle interne, du contrôle de gestion et de la comptabilité analytique ;*
4. *respecter le cadrage fixé par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public ;*
5. *renforcer le contrôle dans le domaine de la commande publique.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	68
Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche	69
Ministre des outre-mer	72
Directeur général du port de la Guadeloupe	73

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons bien pris note des constatations de la Cour sur l'amélioration de la gouvernance, de la stratégie et de la gestion du port depuis son dernier contrôle. Nous partageons également ses recommandations s'agissant de la nécessaire maîtrise des charges de personnel du port autonome de la Guadeloupe, notamment au regard de son programme d'investissements, qui appelle une consolidation de la capacité d'autofinancement.

Enfin, comme le souligne la Cour, il nous paraît essentiel que le projet de nouveau terminal à conteneurs porté par la direction du port fasse l'objet d'expertises supplémentaires pour assurer sa rentabilité économique dans un contexte très concurrentiel entre les ports des Caraïbes. En particulier, il paraît indispensable que la direction du port établisse un diagnostic sur les motifs du haut niveau de ses coûts de passage, qui semble largement expliquer son manque de compétitivité par rapport aux autres places portuaires de la région Caraïbe.

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DELEGUE AUPRES DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, CHARGE DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PECHE

Ce rapport prend acte de la prise en compte par les tutelles et par l'actuelle direction générale du port de nombre de recommandations émises lors d'un précédent contrôle par votre Cour qui pointait alors des carences dans la gestion du port. Les administrations centrales, comme elles y sont invitées, veilleront à ce que la direction générale du port poursuive sa démarche de maîtrise des dépenses et, notamment, des dépenses de personnel et de fonctionnement.

Il nous paraît important, pour ce qui nous concerne, de souligner la nouvelle dynamique engagée depuis 2008 par la direction du port sous l'impulsion de son directeur général. Les actions menées par la nouvelle équipe de direction ont ainsi permis une meilleure professionnalisation des services et le renforcement de l'expertise nécessaire au développement du port. Les nouvelles orientations du port sur ces points, et en particulier mais non exclusivement à travers l'adoption du plan d'entreprise du port 2009-2015, ont su intégrer avec réussite la dimension managériale auparavant sous dimensionnée.

Cette évolution a, entre autres effets, contribué à améliorer la qualité du dialogue social et du climat social du port et est pour beaucoup, nous semble-t-il, dans la consolidation de l'image de marque du port, qui est visiblement positive auprès de ses partenaires économiques.

Bien évidemment, nos ministères, à l'instar des autres ministères de tutelle, entend veiller à ce que l'effort entrepris par la direction générale du port pour améliorer sa gestion et ses procédures de contrôle interne et conforter son assise financière se poursuive. Le port devra également intégrer progressivement les évolutions de gouvernance et de modalités de fonctionnement issues de la réforme des ports d'Outre-mer, désormais entrée dans sa phase la plus opérationnelle.

En effet, conformément aux préconisations de la Cour, et à l'instar de la réforme achevée pour l'hexagone, la réforme des ports d'Outre-mer est devenue une réalité.

Depuis le 1er janvier 2013, le port autonome de la Guadeloupe a désormais le statut d'un grand port maritime (GPM), aligné sur le modèle des grands ports maritimes métropolitains, statut acté par le décret n° 2012-1103 du 1er octobre 2012 pris pour l'application de la loi du

22 février 2012 portant réforme portuaire en Outre-mer et paru au JORF du 2 octobre 2012.

Cette réforme portuaire mise en œuvre va permettre de doter le GPM de Guadeloupe, de même que les autres ports transformés en GPM, d'instances de gouvernance plus adaptées aux défis économiques et à la réactivité accrue : se substituant à l'actuel Conseil d'administration, un conseil de surveillance, instance de gouvernance resserrée, arrêtera les orientations stratégiques de l'établissement et exercera le contrôle permanent de sa gestion tandis que la gestion courante du Port relèvera d'un directoire, instance collégiale chargée en pleine responsabilité de cette gestion et présidée par le directeur général du GPM. En complément, la création d'un Conseil de développement, nouvelle instance de concertation, permettra de mieux associer toutes les parties prenantes au fonctionnement du port.

La réforme intègre aussi l'objectif d'une meilleure maîtrise des coûts de passage portuaire, et donc indirectement celui des prix en Outre-mer, préoccupation qui avait été soulignée lors du débat parlementaire sur la loi du 22 février 2012, notamment par les élus ultramarins, et partagée par le gouvernement. En Guadeloupe, comme en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, un observatoire des prix et des revenus sera mis en place et aura pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix et des revenus, et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution.

Les rédacteurs du rapport recommandent par ailleurs à la tutelle d'inclure plus clairement la question de la place dévolue au port de Fort-de-France dans la réflexion stratégique sur l'évolution du trafic maritime dans la zone Caraïbe, et de veiller à la pleine et entière complémentarité entre les deux GPM des Antilles, notamment en ce qui concerne leurs investissements.

Actuellement, les GPM de la Guadeloupe et de la Martinique sont engagés dans des travaux et projets permettant de consolider la progression de leurs trafics, principalement de leur trafic domestique, en adaptant leurs infrastructures à l'évolution croissante de la taille des navires. Cette évolution devrait se poursuivre avec la prochaine ouverture du troisième jeu d'écluses du canal de Panama prévue en fin 2015, laquelle ouvre à ces ports de nouvelles perspectives de développement de leurs trafics.

L'adaptation du GPM de la Guadeloupe à cette évolution nécessite la création d'un véritable port en eaux profondes, consistant dans un premier temps, à d'importants travaux de dragages permettant l'accueil de navires à plus fort tirant d'eau, puis la réalisation d'infrastructures de quai et de terres pleins. Le projet d'extension du terminal à conteneurs de la Pointe des Grives du GPM de Fort-de-France vise, quant à lui, principalement à étendre les terre-pleins actuels, à allonger le quai

principal et à mettre à disposition des opérateurs économiques des quais de service.

Si les deux projets des GPM comportent un objectif commun de développement des transbordements pour créer un effet d'entraînement sur de nouvelles activités, génératrices d'emplois et de valeur ajoutée pour leurs territoires, seul le projet de grand port du GPM de la Guadeloupe a pour ambition l'implantation sur son site d'un véritable hub de transbordement régional, travaillant en réseau avec les principaux ports de la zone Caraïbe. Cette ambition est portée par une évolution continue des trafics de transbordement de ce port, susceptible de prendre une nouvelle envergure avec les opportunités offertes par l'élargissement du Canal de Panama. Le phasage du projet permettra de l'adapter au plus près des besoins réels du marché.

Il revient à l'État, en lien avec les directions générales de ces deux ports, de veiller en outre à leur cohérence d'ensemble. Pour ce faire, dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre de la réforme portuaire, l'une des mesures phares sera le prochain lancement par nos ministères, en association étroite avec les autres ministères concernés, de la réflexion sur les modalités de création du Conseil de coordination interportuaire de la Zone Caraïbe, tel que prévu par la loi du 22 février 2012, dans son article premier. Ce conseil constituera le cadre pertinent d'élaboration d'une stratégie partagée pour ces GPM.

Telles sont les observations que nous souhaitions porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU MINISTRE DES OUTRE-MER

Je partage les observations adressées par Madame la Ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie ainsi que par Monsieur le Ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche.

Votre rapport met en exergue les effets positifs des actions engagées par la direction du port depuis 2008. Le leadership de la direction générale a en effet permis d'améliorer le fonctionnement des services ainsi que le climat social tout en définissant un projet d'entreprise traçant des perspectives pour le port à moyen terme.

Cette professionnalisation des services du port autonome de Guadeloupe est confortée par des instances de gouvernance renouvelées dans le cadre de la réforme portuaire. Depuis le 1er janvier 2013, le port dispose désormais d'outils mieux adaptés pour répondre aux défis économiques à affronter. En outre, la complémentarité des deux ports antillais permettra de faire progresser leur trafic respectif et d'adapter les infrastructures aux conséquences de l'élargissement du canal de Panama.

Par conséquent, je partage les conclusions du rapport de la Cour qui soulignent une dynamique favorable au développement du port autonome de Guadeloupe. Il conviendra bien sûr de veiller à ce que les efforts engagés soient poursuivis dans les prochaines années, en particulier la maîtrise des dépenses.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU PORT AUTONOME DE LA GUADELOUPE

D'une façon générale, la Direction du Port Autonome de la Guadeloupe partage les conclusions du contrôle effectué par la Cour des comptes sur la période 2006/2011 et le document de synthèse destiné à votre publication nationale.

Nous souhaitons tout de même apporter les deux compléments d'information suivants :

1) Sur l'ampleur et le rythme des progrès réalisés au Pag depuis 2008

- Les deux premières années de la période contrôlée (2006-2007) correspondent à une période où le Port Autonome de la Guadeloupe a vécu des problèmes non négligeables de gouvernance, avec une période principalement marquée par dix-huit mois d'absence de Directeur.

- Une nouvelle équipe de Direction est arrivée mi-2008, marquant alors la vraie date des changements.

Les mesures de progrès constatées par la Cour des comptes dans le présent rapport sont donc certes récentes (car mises en œuvre principalement sur 2009/2010), mais de notre point de vue, elles appellent plus à une consolidation normale dans le temps qu'à une confirmation comme précisé dans le titre du rapport.

2) Sur l'évolution des dépenses

Si nous ne sous-estimons pas que l'évolution de la masse salariale du Port Autonome de la Guadeloupe fût importante et qu'elle doit être maîtrisée, son évolution récente trouve une double explication qui n'apparaît pas précisément dans votre rapport :

- La reprise dès 2008 d'un dialogue social de qualité, impliquant la remise à niveau de nombreuses années d'absence de dialogue et presque sans accords locaux, (ex. douze signatures d'accord en quatre ans sur 2008/2012 contre quatre dans les cinq années précédentes).

- La mise en place d'un système d'intéressement dans une logique globale « d'affectio societatis » que le management et le personnel du port partagent et que les excellents résultats du port rendent très difficiles à contrecarrer.

Par contre, nous savons qu'à périmètre comparable, nos dépenses de fonctionnement ont été fortement réduites (- 20 %) et cela a pu être vérifié et constaté par notre Conseil d'Administration chaque année au titre du suivi de notre Plan d'Entreprise.

Les dépenses supplémentaires observées par la Cour (études, locations, missions, formations…) n'étant que le reflet normal, logique et conjoncturel d'un port bouleversant son fonctionnement, ses habitudes et mettant en œuvre une stratégie nouvelle et ambitieuse.

D'ailleurs, nous recueillons en 2012, les fruits de cette évolution, où dans un contexte de crise économique et de morosité mondiale, le port de la Guadeloupe fait beaucoup plus que résister avec un chiffre d'affaires 2012, 20% plus élevé que celui de 2006, une année historique de record d'activité sur tous nos métiers et en particulier ceux au cœur de notre stratégie et sur des domaines très concurrentiels comme la croisière (+ 75 %) et le transbordement (+ 80 %). Ainsi, si les dépenses courantes ont fortement baissé, celles directement liées au succès des progrès constatés par la Cour, ont eu un prix qui pour nous, est plus à considérer comme un investissement rentable que comme une dépense.

3

L'équilibre budgétaire de la commune d'Hénin-Beaumont : un rétablissement rapide à consolider

PRESENTATION

Dans son rapport public de 2010, la Cour et la chambre régionale de Nord-Pas-de-Calais avaient mentionné les difficultés financières chroniques de la ville d'Hénin-Beaumont, commune du département du Pas de Calais de 26 000 habitants, et les multiples procédures d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire mises en œuvre par la chambre régionale des comptes.

La forte détérioration de la situation financière de cette collectivité, masquée par des écritures budgétaires et comptables insincères, était imputable à une gestion dispendieuse et entachée d'irrégularités ainsi qu'à l'organisation déficiente des services communaux. L'ampleur des déficits avait conduit la commune dans une impasse de trésorerie compromettant la continuité des services communaux.

Les graves manquements dont avait été rendu responsable le maire de la commune avaient entraîné sa révocation par décret du 28 mai 2009[17]*. Cette procédure exceptionnelle a dû être mise en œuvre en raison de l'impossibilité d'obtenir du maire qu'il engage les mesures de redressement préconisées par la chambre régionale des comptes et arrêtées par le préfet. Le Conseil d'État a, le 2 mars 2010, reconnu la validité du décret fondé sur ce refus réitéré de mettre en œuvre les avis et recommandations des autorités de contrôle.*

La Cour avait, en conséquence, réaffirmé la pertinence des recommandations déjà formulées dans le rapport public annuel de 2009 visant à renforcer la prévention des difficultés et l'encadrement des procédures de redressement financier.

Le suivi annuel de l'application du plan de redressement établi sur une durée de *quatre ans a abouti, le 2 août 2012, soit avec un an*

[17] Dont la validité a été confirmée par le Conseil d'État.

d'avance, au constat du rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune et à la résorption du déficit cumulé de fonctionnement à la fin de l'exercice 2008 de 13,9 M€.

Ce redressement, largement imputable aux efforts supplémentaires demandés aux contribuables d'Hénin-Beaumont, reste précaire.

I - Le suivi du plan de redressement

De 2009 à 2012, saisie annuellement par le préfet du déficit du compte administratif et du déséquilibre du budget de la commune d'Hénin-Beaumont, la chambre régionale a formulé, dans ses avis, des propositions de modification du budget afin de s'inscrire dans la trajectoire prévue par le plan de redressement. Elle accompagnait ses propositions de recommandations sur les mesures structurelles de nature à améliorer la qualité de la gestion. Suivant les propositions de la chambre, le préfet a, tous les ans, arrêté le budget de cette commune.

Cette action conjointe et continue des services de l'État et de la juridiction financière s'est accompagnée d'une meilleure coopération de la municipalité qui a mis en œuvre les mesures de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes fiscales qui avaient été arrêtées.

Les recommandations répétées relatives à l'amélioration des pratiques budgétaires et comptables ont, au fil des années, commencé à porter leurs fruits. La commune a, notamment, instauré une comptabilité d'engagement et amélioré la présentation des documents budgétaires.

La mise en œuvre combinée de la procédure de résorption du déficit du compte administratif, et de la procédure de rétablissement de l'équilibre du budget annuel, a permis le suivi efficace du plan de redressement qui a demandé d'importants efforts aux habitants de la commune.

Le contrôle budgétaire des chambres régionales des comptes

Les lois de décentralisation ont supprimé le contrôle préalable des actes des collectivités territoriales et notamment des budgets. Corollaire de cet abandon de la tutelle financière, le contrôle budgétaire concilie la libre administration des collectivités décentralisées et le nécessaire contrôle du respect des règles administratives et financières. Celui-ci impose, notamment, le vote annuel d'un budget et d'un compte administratif, une sincérité des prévisions et leur équilibre, une limite des possibilités de déficit fixée à 5 % ou 10 % des recettes de fonctionnement, selon le seuil de population.

Au titre de cette mission de nature administrative, les chambres régionales des comptes apportent leur expertise et formulent des avis dans cinq cas :

- l'absence de vote du budget ou le rejet du compte administratif, (articles L. 1612-2 et L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales) ;

- la non-inscription des dépenses obligatoires, expression de la détérioration des relations de l'administration avec ses administrés et fournisseurs (L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales) ;

- le déséquilibre des budgets et le déficit important du compte administratif, révélateurs parfois d'un défaut de maîtrise des règles budgétaires mais plus souvent de difficultés financières (L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales)

II - Le prix du rétablissement des équilibres financiers

En 2008, le déficit des comptes était imputable à la section de fonctionnement, la section d'investissement étant excédentaire. Ce constat imposait une recherche d'économies récurrentes. Celles-ci ont porté sur les charges de personnel et les charges à caractère général. De 2008 à 2011, elles ont baissé, respectivement, de 2,4 M€, (11,06 %), et de 3,6 M€, soit (38,72 %).

Ainsi, la part des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement, particulièrement importante en 2009 (63,1 %) a pu revenir au niveau de la moyenne des communes comparables (53,7 %), conformément à l'objectif du plan de redressement. Cela a permis de faire face à l'augmentation des charges financières, liée à l'existence

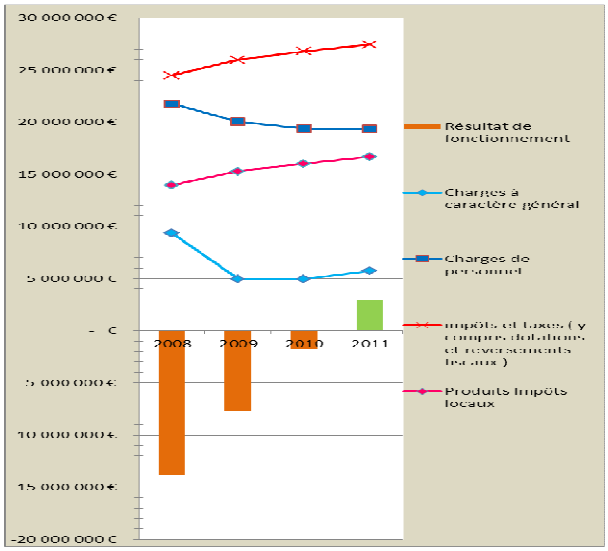
d'emprunts structurés à barrière de change Euro/Franc suisse, sans remettre en cause le redressement opéré.

La seule réduction des charges, aussi énergique fût-elle, ne suffisait cependant pas à rétablir l'équilibre des comptes. Le plan de redressement avait donc prévu une augmentation conséquente de la pression fiscale. Ainsi les taux d'imposition ont-ils augmenté de 19,80 %, entre 2007 et 2009.

Cette évolution et la dynamique des bases d'imposition, plus rapide que prévue au plan de redressement, ont eu pour effet d'accroître le produit de la fiscalité qui a atteint, en 2011, 27,4 M€, soit un supplément d'environ 3 M€ par rapport à la prévision du plan de redressement.

Le résultat de fonctionnement, au cours des années 2009 et 2010 s'est amélioré d'environ 6 M€ par an. Il est ainsi passé de - 13,9 M€ en 2008 à - 7,7 M€ en 2009, puis - 1,7 M€ en 2010 pour devenir positif en 2011 avec un excédent de 2,9 M€. La limitation importante des dépenses d'investissement a également favorisé le retour à l'équilibre budgétaire.

La rapidité du redressement est liée, pour environ un tiers, aux économies réalisées en fonctionnement et, pour deux tiers, aux efforts consentis par le contribuable.



Source : chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie

III - La vigilance reste de mise

Saisie du compte administratif 2011 et du budget primitif 2012, la chambre, dans son avis daté du 2 août 2012, a constaté le rétablissement des comptes et la fin du plan de redressement avec un an d'avance.

Ce redressement rapide reste toutefois fragile. Les caractéristiques socio-économiques de cette commune du bassin minier induisent d'importantes attentes à l'égard de la commune et de son centre communal d'action sociale (CCAS), alors même que les marges de manœuvre fiscales n'ont jamais été aussi réduites. On peut également s'attendre à une reprise des dépenses d'investissement compte tenu de leur faible niveau ces dernières années.

Le budget primitif pour 2012, s'il ne remet pas en cause les résultats obtenus, invite néanmoins à la vigilance : plusieurs postes des charges de fonctionnement, notamment les subventions, sont en sensible augmentation. Les dépenses d'investissement sont également en progression.

Le précédent de la période 2003-2006 est, à cet égard, riche d'enseignements. Le plan de redressement alors mis en œuvre avait permis de constater, en 2005, l'apurement d'un déficit qui s'élevait à 12.4 M€ au compte administratif 2003. L'augmentation déraisonnable des dépenses, les années suivantes, et la réduction simultanée des taux d'imposition avaient cependant été, à l'origine d'un nouveau déficit, supérieur, en 2008, à celui qui venait d'être résorbé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La coopération des acteurs, c'est-à-dire des institutions de l'État et des autorités territoriales, a constitué un facteur décisif du rétablissement rapide de la situation financière de la commune d'Hénin-Beaumont.

La pérennité de ce redressement dépendra de la prudence avec laquelle la collectivité pilotera sa gestion budgétaire et de sa détermination à poursuivre les réformes engagées, notamment dans le domaine du contrôle interne et de la mise à niveau de l'encadrement des services.

La Cour rappelle les recommandations formulées dans l'avis de la chambre régionale des comptes du 2 août 2012 et invite la commune à :

1. *veiller à la maîtrise des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement de celles relatives aux participations et subventions ;*
2. *s'assurer que la politique fiscale de la collectivité reste à l'avenir compatible avec un équilibre durable des comptes ;*
3. *mener une politique d'investissement réaliste, adaptée aux possibilités effectives de mobilisation des financements, dans le cadre d'une maîtrise de l'endettement ;*
4. *poursuivre les efforts entrepris pour améliorer la gestion et la fiabilité des comptes.*

Les préconisations formulées par la Cour des comptes dans les rapports publics annuels de 2009 et 2010, pour prévenir les dérives des finances locales et pour améliorer l'efficacité des procédures de contrôle budgétaire, restent pleinement d'actualité.

La Cour rappelle donc sa recommandation de modifier les dispositions du code général des collectivités territoriales de façon à[18] *:*

5. *rendre immédiatement publics les avis et les arrêtés préfectoraux portant règlement des budgets locaux dès leur notification, sans devoir attendre, comme c'est le cas actuellement, la réunion de l'assemblée délibérante ;*
6. *pouvoir engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire, lorsqu'il passe outre les arrêtés pris par le préfet pour régler le budget ;*
7. *imposer à l'organe délibérant de respecter les dispositions arrêtées par le préfet dans le cadre du règlement du budget ou lorsque la collectivité a, dans un premier temps, adopté les mesures de redressement proposées par la chambre régionale, sans possibilité de remise en cause par une décision modificative rétablissant des crédits supprimés ou par une délibération réduisant les taux d'imposition.*

[18] La même recommandation est réitérée dans le cas de la commune de Bussy-Saint-Georges évoqué dans la troisième partie (5) du présent tome II.

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	82
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	83
Préfet du Pas-de-Calais	84
Maire d'Hénin-Beaumont	85

Destinataire n'ayant pas répondu

Ancien Maire d'Hénin-Beaumont

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La Cour relève que l'application du plan de redressement préconisé par la Chambre régionale des comptes et arrêté par le préfet dans le cadre du règlement d'office du budget a permis en 2012 le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune et la résorption du déficit cumulé de fonctionnement à la fin de l'exercice 2008 de 13,9 M€. L'action conjointe et continue des services préfectoraux et de la juridiction financière ainsi qu'une meilleure coopération de la municipalité et les importants efforts consentis par les habitants ont permis le redressement de la situation financière de la collectivité. La Cour souligne toutefois que la commune doit poursuivre ses efforts en veillant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, en maintenant une politique fiscale compatible avec l'équilibre durable des comptes, en menant une politique d'investissement budgétairement soutenable et en continuant d'améliorer la gestion et la fiabilité des comptes.

En outre, la Cour souhaite que des enseignements soient tirés des difficultés rencontrées par la commune d'Hénin-Beaumont et renouvelle ses recommandations tendant à l'introduction dans le code général des collectivités territoriales de dispositions permettant, d'une part, de pouvoir engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire et, d'autre part, de contraindre l'organe délibérant, en cas de règlement d'office du budget, à respecter les équilibres budgétaires arrêtés par le préfet, section par section, pour l'ensemble du budget.

Je vous informe que je partage entièrement l'analyse de la Cour et suis favorable à ses recommandations. Je souhaite donc que les mesures correspondantes trouvent leur place dans le vecteur législatif qui paraîtra le plus approprié.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Vous relevez, dans les deux cas, de Bussy-Saint-Georges et Hénin-Beaumont que le maire de ces communes n'a pas suivi les recommandations de la chambre régionale des comptes et a pris des décisions budgétaires limitant le redressement des finances communales.

Vous indiquez que les préconisations formulées par la Cour dans ses précédents rapports demeurent d'actualité et souhaitez une modification des dispositions du code général des collectivités territoriales permettant de :

- « pouvoir engager la responsabilité propre de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière en cas de manquement grave dans 1'exécution d'une procédure de redressement budgétaire lorsqu'il passe outre les arrêtés de règlement du budget par le préfet ;

- imposer à l'organe délibérant - le conseil municipal pour une commune - qu'il cantonne strictement ses décisions budgétaires dans les limites des équilibres arrêtés par le représentant de l'État, section par section, pour l'ensemble du budget lorsqu'il est amené à se prononcer à nouveau en matière budgétaire après que le budget a été réglé et rendu exécutoire par décision du préfet ou lorsque la collectivité a, dans un premier temps, adopté les mesures de redressement proposées par la chambre régionale ;

- rendre immédiatement publique 1'information sur une situation dégradée par la publication des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification, sans attendre le vote de l'assemblée délibérante ».

Le Gouvernement examine la possibilité d'insérer des dispositions en ce sens dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique actuellement soumis à la concertation et qui sera prochainement examiné par le Parlement.

RÉPONSE DU PRÉFET DU PAS-DE-CALAIS

A la lecture de ce document, je n'ai pas d'observations à formuler.

RÉPONSE DU MAIRE D'HÉNIN-BEAUMONT

Vous avez bien voulu porter à ma connaissance le rapport intitulé : « le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune d'Hénin-Beaumont » dont je partage bien évidemment l'analyse et les recommandations puisque nous avons eu de cesse de les mettre en application.

Face à la masse et à diversité des décisions à prendre, afin d'arrêter notre stratégie, nous avons décidé dès notre arrivée en juillet 2009 de mettre en place une démarche de prospective financière en recourant à une assistance extérieure.

Vous soulignez combien ce redressement rapide de l'équilibre financier communal reste fragile. Mais le fait est que si ce redressement est fragile, il est d'autant plus maîtrisé qu'il s'inscrit dans une vision prospective, qui dégage les tendances, les contraintes et les marges de manœuvre, qui est validée par la majorité des élus, qui est d'autant plus significative qu'elle est publique, et qui permet d'optimiser les décisions annuelles. Ainsi, sur la dette structurée, les conditions de la négociation avec l'un de nos banquiers, intégrant un partage raisonnable du coût de la sécurisation des emprunts à risque, n'ont pu être établies qu'en fonction de cette vision prospective de préservation de l'équilibre financier communal.

Et dans ce cadre désormais, grâce à la mise en place progressive d'un véritable pilotage des dépenses de fonctionnement, il va nous être possible de fixer un objectif d'autofinancement correspondant à un délai de désendettement de l'ordre de 7 ans tout en menant une politique de modération fiscale qui allège enfin le poids supporté par les contribuables depuis les années 2008 et 2009, du fait des décisions antérieures à l'équipe actuelle.

Par ailleurs, bien que le caractère exceptionnel de la situation de la commune d'Hénin-Beaumont soit reconnu la chambre régionale des comptes insiste sur « les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir des dérives des finances locales ».

L'exemple de la commune d'Hénin-Beaumont, conduit la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes à recommander des modifications de la loi pour améliorer l'efficacité des procédures budgétaires et en l'occurrence ne plus autoriser l'exécutif local à modifier les dispositions arrêtées par le préfet dans le cadre du règlement du budget.

Mais la forte détérioration de la situation financière a été facilitée par un défaut d'information du conseil municipal.

Fort de cette expérience, si j'avais à faire valoir une recommandation, elle consisterait à renforcer le niveau d'information des élus lors du débat

d'orientations budgétaires qui devrait répondre aux mêmes exigences que l'information sur l'état de la dette. Une analyse prospective de l'autofinancement, de la politique fiscale et de la stratégie d'investissement devrait figurer sous la forme d'un dossier support dont le contenu serait fixé réglementairement pour permettre la tenue du débat.

Le respect de ces pratiques rendrait moins aisé de masquer la dégradation financière à l'assemblée délibérante et permettrait à cette dernière d'exercer pleinement ses prérogatives sans attendre la saisine de la chambre des comptes par le Préfet.

Deuxième partie

La Cour insiste

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre I

Des avancées à amplifier

1. Le financement de la formation professionnelle continue : une refonte inaboutie du réseau de collecte

2. Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours

3. Le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter

4. La gestion de l'aqueduc du Grand-Nouméa : une concession inadaptée

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1

Le financement de la formation professionnelle continue : une refonte inaboutie du réseau de collecte

PRESENTATION

Le financement de la formation professionnelle continue résulte dans notre pays d'un principe légal d'obligation de financement à la charge des entreprises. La loi prévoit qu'une partie des sommes correspondant à l'effort de formation doit être versée à des « organismes paritaires collecteurs agréés » (OPCA) qui redistribuent les contributions ainsi collectées. En 2011, ces organismes ont collecté un montant total de 6,5 Md€.

La Cour a analysé ce dispositif dans un rapport public thématique d'octobre 2008 consacré à la « formation professionnelle tout au long de la vie »[19]. Il y était notamment montré que :

- *les OPCA, à l'époque au nombre d'une soixantaine, étaient trop émiettés, ce qui se traduisait par des coûts de fonctionnement élevés ;*
- *l'encadrement réglementaire de leurs frais de gestion n'incitait pas suffisamment à la réalisation d'économies ;*
- *la mutualisation des fonds de la formation professionnelle entre les entreprises restait à un niveau insuffisant, en raison notamment de la faible efficacité de l'action menée par le fonds unique de péréquation, censé organiser des transferts financiers entre OPCA.*

En définitive, le système n'était pas en mesure d'orienter efficacement les fonds de la formation professionnelle vers ceux qui, demandeurs d'emploi, jeunes, ou salariés peu qualifiés, sont dans une situation fragile face aux évolutions du marché du travail.

[19] Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *La formation professionnelle tout au long de la vie*. Octobre 2008, p. 70 et suivantes.

La Cour faisait donc des recommandations pour corriger ces dysfonctionnements : diminution drastique du nombre des OPCA, création de structures propres à mobiliser et à orienter l'effort de formation vers les salariés les moins qualifiés. Elle ajoutait qu'à défaut de progrès significatif dans ce sens, « la question se poserait de façon pressante de transférer la collecte des fonds de la formation professionnelle (…) à un organisme unique, voire aux URSSAF ».

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie s'est inscrite dans les orientations de la Cour. Elle a notamment abouti à une réforme du réseau des OPCA et a créé une nouvelle structure de mutualisation qui s'est substituée au fonds unique de péréquation sous l'appellation de « fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ».

Trois ans après le vote de la loi du 24 novembre 2009, alors que les dispositions de cette dernière sont aujourd'hui pleinement entrées en vigueur, la Cour a effectué un contrôle de suivi sur la collecte des fonds de la formation professionnelle continue.

Il en ressort que les évolutions intervenues depuis 2009 sont généralement positives mais doivent encore être confortées. Si le nombre d'OPCA a été nettement réduit, leurs frais de gestion restent à un niveau élevé et la mutualisation des fonds, bien qu'en progrès, doit encore être améliorée.

I - Une nette diminution du nombre des organismes collecteurs

A - Une réforme entrée en vigueur en 2012

La loi du 24 novembre 2009 a créé les conditions nécessaires à la réforme du système de collecte des fonds de la formation professionnelle. Elle a ainsi modifié les missions des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), leur plan comptable, les délégations qu'ils peuvent confier, les modalités de détermination de leurs frais de fonctionnement et les critères de leur agrément par le ministre chargé de la formation professionnelle.

Conformément aux recommandations faites en 2008 par la Cour des comptes, le seuil de collecte nécessaire à l'obtention de l'agrément a été significativement relevé, passant de 15 M€ à 100 M€ annuels. Ce seuil s'entend des sommes versées par les entreprises au titre du plan de formation et des contrats et périodes de professionnalisation. Il ne

concerne pas les sommes versées au titre du congé individuel de formation (CIF) qui demeurent collectées par des organismes spécialisés[20].

La collecte des fonds de la formation professionnelle continue

Les OPCA et les OPACIF collectent les fonds de la formation professionnelle selon des règles qui résultent aujourd'hui de l'ordonnance du 2 août 2005. Celle-ci a notamment augmenté les taux de cotisation assis sur la masse salariale qui constituent la traduction du principe d'obligation de financement propre au système français de formation professionnelle et qui sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Effectifs	Plan de formation[21]	Professionnalisation[22]	CIF
0-9 salariés	0,40 %	0,15 %	-
10-19 salariés	0,90 %	0,15 %	-
20 salariés et plus	0,90 %	0,50 %	0,20 %

La totalité de ces cotisations n'est pas nécessairement collectée par les OPCA ou les OPACIF. Seules sont obligatoirement versées à ces organismes les contributions relatives au congé individuel de formation (CIF) et à la professionnalisation.

Pour les sommes dues au titre du plan de formation, l'obligation légale correspond à une obligation de faire : les entreprises de plus de 10 salariés doivent ainsi y consacrer au moins 0,9 % de leur masse salariale ; si toutefois, leurs propres actions restent inférieures à ce seuil, elles peuvent choisir d'affecter le solde à un OPCA ou – beaucoup plus rarement – au Trésor public.

[20] Ces organismes sont les OPACIF (organismes paritaires agréés au titre du CIF), constitués des FONGECIF (fonds de gestion des CIF), organisés sur une base territoriale, et des AGECIF, qui gèrent la collecte des fonds du CIF au niveau d'une entreprise. Il est à noter que certains OPCA sont également agréés au titre du CIF.

[21] Le plan de formation est un document qui recense l'ensemble des actions de formations prévues par un employeur au bénéfice de ses salariés. Ces actions peuvent avoir pour objets une adaptation au poste de travail, l'évolution ou le maintien d'un salarié dans l'emploi ou le développement des compétences.

[22] Les sommes collectées au titre de la professionnalisation financent des actions de formation en alternance, notamment dans le cadre du « contrat de professionnalisation », des « périodes de professionnalisation » et du droit individuel à la formation (DIF).

En pratique, la plupart des entreprises de plus de 10 salariés vont au-delà de l'obligation légale ; en 2011, elles consacraient en moyenne 2,75 %[23] de leur masse salariale à des actions de formation professionnelle, soit près du double de ce que leur impose la loi.

La modification des règles d'agrément des OPCA a entraîné le regroupement des organismes existants, dont un grand nombre n'atteignait pas les 100 M€ de collecte exigés. Au terme des négociations menées en 2011 par les partenaires sociaux gestionnaires des différents OPCA concernés, le nombre de collecteurs a été ramené de 65 à 20.

B - Un réseau de collecte encore hétérogène

La réforme du réseau des OPCA a abouti à une réduction des disparités de taille entre ces organismes. Ainsi, l'écart de collecte entre l'OPCA le plus modeste et le plus important est passé de 1 à 666, avant la réforme, à 1 à 8,75, aujourd'hui.

Cette évolution positive laisse toutefois subsister des écarts de taille significatifs entre organismes collecteurs :

- trois OPCA seulement collectent 40 % des contributions (soit 2,16 Md€[24]) ;
- dix OPCA ont un montant de collecte annuel compris entre 100 et 200 M€ et représentent moins de 26 % de la collecte totale prévisionnelle en 2012 (1,41 Md€) ; parmi ces derniers, cinq OPCA ont un montant de collecte inférieur ou égal à 125 M€, soit un montant très proche du seuil minimum.

La structuration du réseau de collecte n'est pas uniquement justifiée par des considérations liées à la taille des organismes ; la cohérence du champ d'activité et le nombre des entreprises adhérentes auprès de chacun des OPCA sont d'autres critères à prendre en compte. Les disparités persistantes de montants de collecte n'en laissent pas moins subsister entre les organismes collecteurs de fortes différences d'efficacité qui réduisent l'impact de la réforme recommandée par la Cour pour éviter un éparpillement coûteux des moyens.

[23] Source : projet de loi de finances pour 2013.
[24] Source : conventions d'objectifs et de moyens, montant prévisionnel de la collecte 2012.

II - Des outils de gestion à conforter

A - Un nouvel encadrement des frais de gestion

1 - La déficience du système précédent

Les frais d'information et de gestion des OPCA ont été encadrés jusqu'à la loi du 24 novembre 2009 par des textes réglementaires[25]. Ainsi, les « frais de gestion administrative et financière » ne devaient pas excéder 4 % des dépenses de formation, tandis que les « dépenses de collecte, de conseil, de service de proximité et d'information » étaient limitées à 5,9 % de la collecte encaissée. Le respect de ces plafonds était soumis au contrôle des services de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Ce système s'est révélé très déficient :

- de nombreux OPCA dépassaient les seuils réglementaires sans que l'administration ne soit en mesure de les sanctionner ;
- la logique du plafonnement était peu incitative à la réalisation d'économies, les organismes n'étant pas incités à diminuer leurs frais de gestion en-dessous des seuils définis par la réglementation.

2 - Des conventions d'objectifs et de moyens trop restreintes

La loi du 24 novembre 2009 a mis fin à l'encadrement réglementaire des frais d'information et de gestion pour lui substituer un système fondé sur deux types de dispositions :

- un plafonnement global fixé par un arrêté du ministre du travail du 20 septembre 2011 à 7,4 % du montant global de la collecte. Cette part globale, qui intègre les frais de la gestion paritaire pour un montant global de 36,5 M€ en 2012, reste élevée. Même si les missions des OPCA vont au-delà du seul recouvrement, on rappellera que le coût de gestion des Urssaf ne s'élève qu'à 0,3 % des sommes collectées.
- des dispositions conventionnelles permettant, grâce à des « conventions d'objectifs et de moyens » (COM) passées entre l'Etat et chacun des OPCA, d'individualiser à l'intérieur de ce

[25] Arrêté du 4 janvier 1996 relatif au plafonnement des frais de gestion et d'information des organismes collecteurs agréés au titre des articles L. 952-1, L. 953-1, L. 961-9 du code du travail et de l'article 30 de la loi de finances pour 1985.

plafond global un niveau de frais alloué à chaque organisme au vu d'éléments objectivés (typologie des adhérents, performance de gestion, volume d'activité). Ces conventions prévoient, par ailleurs, la production d'indicateurs de gestion permettant aux services de l'État de suivre l'activité de chaque collecteur.

Les conventions d'objectifs et de moyens conclues en 2012 ont vu leur objet limité à la question des frais de gestion. Rien pourtant dans la loi du 24 novembre 2009 n'interdit que ces conventions comportent des dispositions plus ambitieuses, relatives notamment aux types de formations financées ou aux publics visés.

L'article 41 de la loi dispose, en effet, de manière très large que les conventions d'objectifs et de moyens ont pour objet de « fixer les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des collecteurs agréés ». Même si l'État peut utiliser d'autres moyens pour influer sur les orientations des OPCA en matière de formation (convention-cadre avec le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, politique contractuelle au niveau des branches, allocation des fonds du fonds social européen aux OPCA), l'interprétation restrictive de l'objet des conventions d'objectifs et de moyens le prive d'un instrument d'action utile.

B - Des frais de gestion en hausse

La comparaison des niveaux de frais déclarés par les organismes au titre de l'année 2010 (311,1 M€) avec les montants négociés dans les conventions d'objectifs et de moyens au titre de l'année 2012 (325,8 M€) fait apparaître une augmentation globale des frais de gestion des OPCA de l'ordre de 14,6 M€, soit une progression de 4,7 %.

La situation est, toutefois, assez contrastée d'un organisme à l'autre : pour six d'entre eux, le plafond de frais de gestion, pour 2012, est inférieur au montant constaté en 2010 ; en revanche, les autres affichent un plafond de frais de gestion supérieurs aux montants de 2010, dans une fourchette comprise entre + 0,9 % et + 48,8 %. Or l'année 2010, qui a servi de base aux négociations entre l'Etat et les OPCA pour l'établissement des conventions d'objectifs et de moyens, avait elle-même été caractérisée par une forte augmentation des dépenses de fonctionnement des OPCA. Plusieurs de ces derniers ont ainsi enregistré une progression sensible de leurs effectifs et de leur masse salariale dans le courant de l'année 2010.

Dans ces conditions, la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de moyens et le mouvement de restructuration du réseau des OPCA se sont traduits par une hausse du coût global de la collecte. Celle-ci est

pour partie justifiée par un enrichissement des services offerts par les OPCA ainsi que par des frais transitoires liés aux opérations de fusion.

La Cour souligne, toutefois, que les gains d'efficacité dans la gestion des OPCA devront se traduire à l'avenir par une baisse de leurs coûts.

C - Un suivi complexe par les services de l'Etat

Les conventions d'objectifs et de moyens prévoient la production par les OPCA d'un ensemble d'indicateurs de gestion. Ces derniers permettent aux services de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) de suivre de façon plus détaillée qu'auparavant l'évolution de la gestion des OPCA.

Les informations à produire sont toutefois en très grand nombre et comportent 153 indicateurs pour les OPCA (40 indicateurs d'activité, 16 indicateurs de gestion, 59 indicateurs de moyens et 38 objectifs) et 125 indicateurs pour les OPACIF (44 indicateurs d'activité, 16 indicateurs de gestion, 37 indicateurs de moyens et 28 objectifs). Ce sont donc au total plus de 6 500 indicateurs qui devront être analysés par les services de l'Etat dans le cadre du suivi de l'exécution des conventions d'objectifs et de moyens.

Cette tâche est rendue plus lourde encore par le fait qu'aucun système d'information partagé entre les organismes et la DGEFP n'a pour l'instant été déployé[26]. Dans ces conditions, le suivi incombant à la délégation générale apparaît particulièrement complexe, même si des moyens renforcés ont été mis en place pour y faire face.

III - Une contribution à la sécurisation des parcours professionnels à améliorer

A - La création d'un « fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels »

1 - Des missions élargies

Résultant de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et de la loi du 24 novembre 2009, le fonds paritaire de sécurisation des

[26] Aucun cahier des charges destiné à arrêter les fonctionnalités et les caractéristiques techniques de cet outil n'a été élaboré à ce jour.

parcours professionnels (FPSPP) s'est substitué, en 2010, au fonds unique de péréquation.

Comme ce dernier, il est chargé d'une mission de péréquation financière consistant à opérer une redistribution des ressources entre les OPCA en fonction notamment de leurs besoins de financement. Il reçoit, en outre, une mission nouvelle de sécurisation des parcours professionnels consistant à orienter l'effort de formation professionnelle vers les salariés les moins qualifiés ou les plus fragiles ainsi que vers les demandeurs d'emploi. Pour cela, il a la faculté de financer des actions de formation ciblées sur des publics prioritaires et cofinancées par les OPCA, l'Etat ainsi que d'autres partenaires dont les régions.

2 - Des moyens renforcés

Pour assurer ces missions, le fonds a été doté de ressources nettement supérieures à celles de l'organisme qu'il a remplacé. Celles-ci sont constituées pour leur plus grande partie d'un prélèvement sur la collecte des OPCA dont le pourcentage doit être compris entre 5 % et 13 %. Il bénéficie également, pour des montants nettement plus faibles, du reversement, par les OPCA, de sommes correspondant à leur trésorerie excédentaire. Sur la base de ces dispositions, les ressources du fonds se sont élevées à 878,1 M€ en 2010, dont 823,46 M€ au titre du prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises et 9,5 M€ au titre du reversement des excédents de trésorerie. Ces montants, à comparer aux 230 M€ de produits du fonds unique de péréquation en 2009, permettent de prendre la mesure de l'augmentation des moyens attribués au fonds.

Bien qu'élevées, les ressources du fonds apparaissent fragiles pour deux raisons. D'une part, le taux de contribution des OPCA fait l'objet d'une négociation annuelle entre les partenaires sociaux et peut varier fortement d'une année à l'autre. Ce rythme annuel de la détermination des ressources du fonds contraste avec le caractère pluriannuel du cycle des dépenses engagées dans le cadre des projets de formation.

D'autre part, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a été l'objet de la part de l'Etat de deux prélèvements successifs de 300 M€ sur sa trésorerie. Opérés en loi de finances initiale 2011 et 2012, ces prélèvements ont réduit la capacité de financement du fonds.

B - Des résultats contrastés

1 - Une péréquation en nette hausse

La mission de péréquation des fonds de la formation professionnelle consiste à redistribuer les ressources entre les OPCA en fonction des besoins de financement exprimés par ces derniers. Elle organise ainsi une solidarité financière entre les OPCA et les branches professionnelles qui y sont rattachées. Historiquement, les fonds faisant l'objet de la péréquation provenaient des excédents de trésorerie laissés inutilisés par certains collecteurs. Cette ressource étant devenue très faible, c'est aujourd'hui le prélèvement général sur les ressources des OPCA qui permet le financement de la péréquation.

Les dépenses éligibles à la péréquation

Dans le cadre du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), seuls les contrats de professionnalisation, les périodes de professionnalisation[27] et les congés individuels de formation peuvent être financés par des ressources provenant de la péréquation.

Les dépenses au titre du plan de formation sont exclues de ce dispositif, la péréquation ayant été conçue pour soutenir le financement de la formation en alternance et du congé individuel de formation et non pas comme une péréquation financière généralisée sur la totalité des ressources des OPCA.

En augmentant les ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), la loi du 24 novembre 2009 a permis une forte augmentation des volumes financiers mutualisés. Ainsi, les sommes versées par le fonds au titre de la péréquation ont augmenté de 53 % par rapport à 2009, à 264 M€. Ce sont donc 13,6 % des financements au titre de la professionnalisation (contrats et périodes de professionnalisation) qui font l'objet d'une redistribution, contre seulement 8,8 % en 2009 et 3,7 % en 2005.

[27] Sous réserve de conditions de durée et d'accès à une qualification ou une certification.

La péréquation au regard de la collecte totale au titre de la professionnalisation

En M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Décaissements FPSPP (FUP jusqu'en 2009) au titre de la péréquation	66	73	48	87	172	264
Total collecte professionnalisation	1758	1839	1887	1936	1949	1935
Décaissements péréquation/collecte	3,7 %	4,0 %	2,6 %	4,5 %	8,8 %	13,6 %

Source : fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Malgré l'augmentation des sommes mutualisées, le nombre d'OPCA bénéficiaires de ces transferts restaient faibles en 2010 : 14 OPCA sur les 41 qui étaient alors éligibles.

La refonte du réseau des OPCA devra s'accompagner d'une évaluation des effets de redistribution engendrés par cette fonction de péréquation. Limitée à un nombre trop faible d'acteurs, celle-ci verrait en effet sa portée réduite.

2 - Une fonction de financement de projets à stabiliser

L'un des éléments de nouveauté introduits par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est sa capacité à mettre en place des « appels à projets ». Ceux-ci sont destinés à financer des actions de formation destinées à des publics prioritaires, dans un but de sécurisation des parcours professionnels.

Cette fonction a été caractérisée par d'importantes difficultés de démarrage. Si les appels à projets ont pu être lancés dans de bonnes conditions par le fonds, leur mise en œuvre s'est révélée problématique.

En effet :

- les sommes engagées au titre des différents projets sont restées très inférieures aux sommes prévues dans les conventions Etat-fonds unique de péréquation et Etat-FPSPP ;
- les paiements ont connu un démarrage très lent et sont restés eux-mêmes inférieurs aux engagements ;
- la réalité des formations financées demeure inconnue, les contrôles censés s'en assurer progressant particulièrement lentement.

Par ailleurs, alors que le FPSPP a notamment été créé dans le but de favoriser la coordination entre les partenaires sociaux, l'Etat et les régions, ces dernières n'ont pas été sollicitées dans le cadre des appels à projets lancés par le fonds en 2010 et en 2011. Cette orientation apparaît en contradiction avec les objectifs affichés dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, qui affirmait que « la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie professionnelle et l'objectif de sécurisation des parcours professionnels impliquent une meilleure coordination des moyens respectifs mis en œuvre par l'Etat, les Régions et les partenaires sociaux »[28].

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À l'issue de l'examen des suites données à ses recommandations, la Cour constate que les changements intervenus depuis la loi du 24 novembre 2009 ont été substantiels :

- le nombre des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle a été réduit de manière significative ;

- l'encadrement réglementaire des frais de gestion des OPCA, peu efficace, a cédé, la place à des conventions d'objectifs et de moyens passées entre l'État et chaque collecteur ;

- la création du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) constitue un pas important dans le sens de la réorientation souhaitable de l'effort de formation vers ceux qui en ont le plus besoin.

[28] Ces constats et les recommandations associées sont détaillés dans le *Rapport public thématique* de la Cour : *le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques.* Janvier 2013.

Cette réforme du système de financement de la formation professionnelle reste toutefois inaboutie. Ainsi, les économies qui étaient attendues de la restructuration des OPCA et de la création des conventions d'objectifs et de moyens ne se sont pas réalisées. Au contraire, les frais de gestion des OPCA ont poursuivi leur hausse en 2012, limitant fortement la portée des mesures prises. L'écart avec les frais de gestion des URSSAF, loin de diminuer, a donc augmenté. Par ailleurs, la création du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a été accompagnée de difficultés de démarrage qui ont restreint son efficacité.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. rendre plus ambitieuses les conventions d'objectifs et de moyens passées entre l'État et les OPCA, en termes tant de réduction des frais de gestion que d'orientation de l'effort de formation ;

2. limiter fortement le nombre d'indicateurs de gestion des OPCA suivis par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;

3. rendre plus transparente la redistribution opérée par la péréquation mise en œuvre au sein du FPSPP ; publier le bilan annuel de la péréquation dans l'annexe au projet de loi de finances relatif à la formation professionnelle.

Sommaire des réponses

Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et t du ministre délégué chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage	104
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	109
Président du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)	110

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

Nous avons pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'analyse et des recommandations de la Cour des comptes portant sur la mise en œuvre de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie qui d'une part, a modifié profondément la réglementation relative aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et d'autre part, a créé le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

A titre liminaire, il convient de souligner que la réforme des OPCA issue de la loi précitée a été mise en œuvre à compter du 1er janvier 2012 conformément aux dispositions de l'article 43 qui ont rendu caducs les agréments précédemment délivrés.

Il apparaît donc que ce contrôle, réalisé trois ans après l'adoption de loi de 2009, comme l'indique la Cour des Comptes dans sa présentation introductive, ne porte que sur les premiers mois de la mise en œuvre effective de la réforme des OPCA et en tout état de cause, intervient avant la clôture du premier exercice comptable des organismes et l'achèvement des opérations de dévolution (transférant le patrimoine des anciens OPCA aux organismes nouvellement agréés).

S'agissant du nouveau réseau de collecte des OPCA :

Si la Cour des Comptes relève que la réforme des OPCA « a abouti à une réduction des disparités de taille entre organismes » (l'amplitude maximale de collecte entre organismes est passée de 1 à 666, avant la réforme, à 1 à 8,75 aujourd'hui), elle observe cependant le maintien d'écarts, dont il faudra veiller à ce qu'il n'entraîne pas de fortes différences d'efficacité entre organismes.

En premier lieu, il convient de souligner que, conformément aux objectifs de la réforme de 2009, le nouveau paysage des OPCA se compose d'organismes moins nombreux (20 aujourd'hui contre 65 avant la réforme) disposant d'une cohérence professionnelle renforcée et d'une surface financière accrue leur permettant de mettre en œuvre les politiques de formation des branches professionnelles et de développer une offre de services à destination de leur adhérents et tout particulièrement des TPE-PME.

En second lieu, le niveau de collecte des OPCA ne peut être analysé isolément mais doit être rapporté au nombre d'adhérents contributeurs et à leur volume d'activité. Aussi, il ne peut être déduit a priori une hétérogénéité

de moyens voire d'efficacité entre des organismes disposant d'un montant de collecte différent, dans la mesure où la taille d'un OPCA est fonction de son champ de compétence et où les OPCA disposant d'une collecte plus importante devront répondre aux besoins de formation d'un nombre d'adhérents supérieurs.

Enfin, la convention d'objectifs et de moyens (COM), qui permet d'individualiser les moyens de fonctionnement de chacun des OPCA au regard de la typologie de leurs adhérents et de l'offre de services devant être déployée, doit permettre d'éviter le risque d'une inégalité d'efficacité identifiée par la Cour des comptes.

S'agissant du périmètre de la Convention d'objectifs et de moyens (COM) :

Si la négociation n'a pas porté, comme le regrette la Cour des Comptes, sur les types de formations financées et/ou les publics visés, une attention particulière a toutefois été apportée à l'activité de financeurs de formation des OPCA, dans la mesure où les charges de formation constituent l'assiette sur la base de laquelle sont calculés les frais relevant de la part variable.

Conformément aux dispositions de l'article L. 6332-1-1 du code du travail, issues de la loi du 24 novembre 2009, les COM ont pour objet la définition des modalités de financement et de mise en œuvre des missions des OPCA, c'est-à-dire de leurs offres de services.

La définition des priorités de formation relève de la gestion paritaire de ces organismes et par conséquent de la compétence exclusive de leur Conseil d'administration, en lien avec la négociation collective de branche, comme le rappelle notamment l'article R. 6332-46 du code du travail.

A la faveur du suivi annuel et de l'évaluation, à leur terme, de la réalisation des COM, l'administration sera en capacité d'en mesurer l'impact sur la mise en œuvre de la politique de formation conduite par les OPCA. Fort de ce bilan, la prochaine génération des conventions pourrait être l'occasion d'engager une réflexion, avec les partenaires sociaux, sur la COM comme outil d'accompagnement et de levier des politiques de formation.

S'agissant du nouveau système de plafonnement des frais :

Si ce nouveau système permet à la fois de pallier les déficiences du précédent (à savoir le dépassement des plafonds par les OPCA et une logique de moyens peu incitative aux économies) et de financer une offre de services davantage étoffée au profit des TPE-PME, la Cour des comptes pointe deux difficultés dans sa mise en œuvre : une augmentation des niveaux de frais entre 2010 et 2012 et un suivi complexe par l'Etat.

En premier lieu, concernant les moyens alloués dans le cadre des COM, au vu de leur comparaison avec les frais exposés par les OPCA au titre l'année 2010 la Cour des comptes déplore une augmentation des frais de gestion de 14,6 M€, de 2010 à 2012 (soit une progression de 4,2 %).

Il convient d'abord de souligner que cette analyse conduit à comparer des frais exposés par d'anciennes structures (65 OPCA) avec des montants prévisionnels de frais (dont deux catégories n'existaient pas précédemment) négociés avec des organismes nouvellement agréés, dont cinq sont des créations (issus du regroupement de quatorze anciens organismes) et six ont accueilli de nouvelles branches.

En outre, l'accroissement des frais constaté par la Cour des comptes entre 2010 et 2012, s'explique pour partie par l'anticipation de la mise en œuvre de la COM par certains OPCA qui ont augmenté en 2011 leur frais de structure, ainsi que par les frais générés par les opérations de regroupement d'organismes.

Pour l'ensemble des OPCA, l'exploitation de leur état statistique et financier pour l'exercice 2011 révèle un accroissement général des frais de gestion et d'information de près de 6,5 % alors que dans le même temps la collecte diminuait de 0,75 % confirmant les constats opérés lors des échanges avec les OPCA pendant les négociations des COM (pour certains OPCA l'augmentation avoisine les 28 %).

La COM a eu pour conséquence de contribuer à maîtriser la hausse tendancielle en rattachant les taux à la mise en œuvre de leur politique de formation et en imposant aux organismes de justifier leurs prétentions en la matière au regard d'indicateurs d'activités et d'objectifs poursuivis par l'offre de services.

Par ailleurs, et comme évoqué, la réforme a :

- d'une part, créé de nouveaux services (diagnostics courts ou prestations en ressources humaines) représentant toutes COM confondues, un plafond de dépenses de 4,5 M€ en 2010 à 24 M€ en 2012, soit 10 000 TPE-PME concernées dans l'année ;

- d'autre part, a développé certains autres services tels que les études ou recherche et les travaux des observatoires, jusqu'alors peu contributifs à l'aide à la définition des politiques de formation. Ainsi, toutes COM confondues, ces services voient leur budget plafond augmenter de 15 M€ entre 2010 et 2012 ;

- enfin, le service de proximité à destination des TPE-PME dans certains OPCA s'est étoffé dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme avec une augmentation potentielle de 16 M€ (+ 12,49 %) de 2010 à 2012 correspondant notamment à l'embauche de 350 conseillers et un objectif de 90 000 visites de TPE-PME en 2012 (contre 32 000 en 2010).

Ces trois axes, correspondant à des objectifs clairement affichés dans la réforme de 2009, représentent à eux seuls une augmentation de 50,5 M€, largement supérieure à l'augmentation de 14,6 M€ mentionnée par la Cour, traduisant bien aussi des diminutions significatives sur d'autres postes pour parvenir à une augmentation globale maîtrisée.

En deuxième lieu, concernant l'écart de coût entre les OPCA et les URSSAF évoqué par la Cour, les données mises en parallèle ne semblent pas comparables dès lors que les opérations visées ne sont pas les mêmes. Au contraire, on constate que les coûts de gestion des URSSAF, lorsqu'elles agissent comme collecteurs de contributions dues au titre de la formation, comme c'est le cas pour les FAF de non-salariés, peuvent être supérieurs à ceux des OPCA.

En troisième lieu, concernant le suivi de la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de moyens, la Cour déplore l'importance du nombre d'indicateurs et l'absence de système d'information partagé entre l'Etat et les OPCA rendant complexe le suivi de l'activité et des frais des organismes.

Il convient tout d'abord de préciser que cette complexité apparente provient du fait que les 153 indicateurs nécessaires au suivi des OPCA recouvrent des données de nature différente permettant d'appréhender l'organisme dans sa globalité (activité de formation et de service), notamment le contexte dans lequel il évolue, ses performances de gestion, les objectifs assignés et les moyens dévolus aux OPCA dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens.

Le système d'information partagé permettant de suivre l'activité des organismes et le respect de leurs plafonds de frais réglementaires existe déjà (applicatif « PACTOLE ») et permet annuellement aux OPCA de satisfaire leur obligation réglementaire (articles R.6332-30 et suivants du code du travail) de transmission de l'état statistique et financier (ESF).

En 2013, le suivi des résultats des COM sera intégré à l'ESF que les organismes télé-renseigneront (comme cela était déjà le cas pour le précédent système de plafonnement des frais).

Par ailleurs, dans le cadre du suivi des COM imposé par la réglementation, les conventions signées avec les OPCA prévoient la tenue d'un entretien annuel, afin de mesurer l'atteinte des objectifs négociés et d'analyser les éventuelles difficultés rencontrées, qui pourrait être réalisé sur la base d'un « tableau de bord simplifié » reprenant les indicateurs essentiels de la COM.

Au vu de ces entretiens et du bilan de la mise en œuvre des COM, la prochaine génération pourrait être l'occasion de réinterroger la pertinence de certains indicateurs et d'envisager des ajustements.

S'agissant des observations relatives au FPSPP

D'une manière générale, nous partageons les observations de la Cour concernant l'activité du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Concernant les missions de péréquation du FPSPP, nous tenons toutefois à préciser que l'accès à la péréquation concernant le CIF est ouvert aux congés individuels de formation dans le cadre des contrats à durée déterminée mais également à ceux relevant des contrats à durée indéterminée.

Bien que le détail des OPCA bénéficiaires des fonds réservés figure dans les documents comptables publiés par le FPSPP sur son site internet, en application des dispositions réglementaires, nous sommes bien entendu favorables, comme le recommande la Cour à ce que des mesures soient prises afin de rendre plus transparente la redistribution opérée par la péréquation.

Par ailleurs, la convention-cadre 2013-2015 Etat-FPSPP accordera une large place aux projets territoriaux d'accompagnement des mutations économiques. Les Régions, comme vous l'appelez de vos vœux, seront plus étroitement associées à ces projets partenariaux et pourront dans certains cas être récipiendaires des fonds du FPSPP par voie conventionnelle.

Concernant le suivi de l'activité du FPSPP que vous évoquez, la nouvelle convention-cadre porte également des exigences plus fortes qui seront vecteurs de progrès. Il est ainsi prévu que le suivi qualitatif et quantitatif des actions menées dans le cadre de la présente convention soit renforcé.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Vous rappelez que la réforme du réseau des collecteurs des fonds de la formation professionnelle a permis de réduire fortement leur nombre (20 au lieu de 65) et de mieux encadrer les frais de gestion.

Vous constatez que la mise en place du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a permis une meilleure redistribution des crédits de la formation au profit des publics qui en ont le plus besoin. A cet égard, il faut noter que la convention État-FPSPP pour la période 2013-2015 fixe comme objectif de mieux orienter les moyens vers les publics les plus fragiles, notamment les jeunes et les demandeurs d'emploi. Je considère que cette convention permettra également d'améliorer la gestion des fonds du FPSPP.

Cependant, des progrès doivent encore être accomplis en termes de transparence dans les opérations de redistribution des crédits du FPSPP, notamment dans sa composante « péréquation ». Par ailleurs, les frais de gestion des OPCA, pourtant mieux encadrés depuis la loi de 2009, ont progressé de 4,7 % entre 2011 et 2012. Je ne peux donc que souscrire à vos recommandations relatives à la maîtrise des frais de gestion de ces organismes et à l'enrichissement du contenu des conventions d'objectifs et de moyen établies entre ces organismes et la DGEFP.

La réorientation des fonds de la formation professionnelle vers ceux qui en ont le plus besoin constitue une priorité du Gouvernement : les actions de formation au profit des demandeurs d'emploi, des jeunes, des séniors et de manière générale des publics fragiles les plus éloignés du marché du travail constituent en effet un levier essentiel dans la lutte contre le chômage.

Le Gouvernement est pleinement conscient de cet enjeu. Aussi, dans le cadre des travaux de modernisation de l'action publique (MAP), la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, les aides financières aux contrats de formation par alternance et la politique territoriale de l'emploi feront l'objet d'évaluations approfondies.

En conclusion, je vous confirme que je resterai particulièrement attentif à la prise en compte de vos recommandations sur un sujet décisif pour 1'emploi et pour la compétitivité de notre pays, qui représente par ailleurs un enjeu financier de premier plan.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU FONDS PARITAIRE DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS (FPSPP)

Sur la réforme entrée en vigueur en 2012

Une note de bas de page du rapport indique « les sommes collectées au titre de la professionnalisation financent les actions de formation en alternance, soit dans le cadre du contrat de professionnalisation, soit dans le cadre de la période de professionnalisation ». Il conviendrait de compléter en indiquant qu'elles financent également les DIF prioritaires, les DIF portables, les actions de formation éligibles à la fonction tutorale, les centres de formation à l'apprentissage, les observatoires des métiers.

1) Sur les moyens renforcés », il est fait état du « taux de prélèvement sur les OPCA ». Sans revenir sur le terme prélèvement, il faut noter que le taux de cette contribution, est calculé sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises et non sur les OPCA même si elle est bien collectée et versée au FPSPP par les OPCA.

Dans le rapport, il est indiqué au sujet des prélèvements de l'Etat « Opérés en loi de finances initiale en 2011 et 2012, ces prélèvements ont réduit la capacité de financement du fonds ».

Ces prélèvements ont eu des effets plus importants. Ils ont en effet fragilisé la situation financière du FPSPP qui se trouve fin 2012 avec un déficit de couverture de ses engagements de 600 M€, et des difficultés de trésorerie bien réelles dès le début de 2013 directement liées aux prélèvements de l'Etat. Ils ont également, en faisant peser le risque de nouveaux prélèvements, obéré gravement ses capacités d'anticipation de son action.

2) Sur la péréquation en hausse

Dans ce paragraphe le FPSPP renouvelle les observations précédentes sur le terme « prélèvement » qui devrait être remplacé par celui de contribution. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une contribution sur « les ressources des OPCA », mais sur les obligations légales de contribution à la formation professionnelle des entreprises.

Il est indiqué dans le rapport « En augmentant les ressources du FPSPP, la loi du 24 novembre 2009 a permis une forte augmentation des volumes financiers mutualisés. Ainsi les sommes versées par le fonds au titre de la péréquation ont augmenté de 53 % par rapport à 2009, à 264 M€. Ce sont ainsi 13,6 % des financements au titre de la professionnalisation qui ont fait l'objet d'une redistribution, contre seulement 8,8 % en 2009 et 3,7 % en 2005 ».

Les volumes financiers mutualisés n'ont pas évolué dans les proportions indiquées. Les montants plus importants versés par le FPSPP au

titre de la péréquation s'expliquent par le fait qu'une part plus importante de la collecte professionnalisation des OPCA, qui était gérée par eux, a été versée au FPSPP au titre de la contribution passée en 2010 à 13 %. S'il y a eu effectivement augmentation importante des fonds mutualisés par le FPSPP elle s'est, pour une grande part, déduite des fonds mutualisés par les OPCA.

Cela a été accentué par le fait qu'un certain nombre de branches professionnelles ont fait le choix, par accord collectif, de faire davantage peser la contribution due au FPSPP sur la collecte professionnalisation déjà mutualisée que sur le plan de formation restant à disposition des entreprises. Ce faisant elles ont contribué à réduire les moyens à disposition des OPCA et donc augmenté leurs recours aux fonds de la péréquation.

La forte progression en pourcentage des fonds redistribués par le Fonds Unique de Péréquation (FUP) en 2009 par rapport à 2008 a pour origine un doublement de la contribution que les OPCA versaient chaque année au FUP, soit une contribution supplémentaire de 100 M€ environ. Cette augmentation a été décidée dans le cadre d'un plan d'urgence décidé par un accord Etat/FUP en 2009. Les trésoreries disponibles dans les OPCA ayant été diminuées d'autant cela a donc augmenté le recours à la péréquation.

1) Sur le tableau relatif à la péréquation au regard de la collecte totale au titre de la professionnalisation

Le tableau fait apparaître une forte progression des décaissements du FPSPP en 2009 (172 M€) par rapport à 2008 (87 M€) et établit un rapport entre les décaissements et la collecte au titre de la professionnalisation. Or les décaissements font appel à des notions de déficits de trésorerie qui ne sont pas en relation directe avec le montant de la collecte. Par ailleurs les déficits de trésorerie sur une année N sont la résultante des engagements pris sur les années N-1 et N-2 que ne fait pas apparaître le tableau présenté.

Enfin cela pose la question de la raison d'être de la mutualisation. Pour jouer pleinement son rôle, elle ne peut par principe bénéficier à tous les OPCA. La mutualisation permet de rendre disponibles des ressources pour des secteurs professionnels ou des territoires qui en ont besoin plus que d'autres. Il faut donc que des besoins existent et soient identifiés. La loi pose comme première condition pour bénéficier de la péréquation le besoin de financement et les règles de justification de ce besoin. Or, en 2012, sur 20 OPCA, 12 ne sont pas en besoin de financement, leurs ressources prévisionnelles excédant leurs emplois prévisionnels.

2) Sur la fonction de financement de projets à stabiliser

« Les sommes engagées au titre des différents projets sont restées très inférieures aux sommes prévues dans les conventions Etat-FUP et Etat-FPSPP. Les paiements ont connu un démarrage très lent et sont restés eux-mêmes inférieurs aux engagements. La réalité des formations financées demeure inconnue, les contrôles censés s'en assurer progressant particulièrement lentement ».

Sur ces trois points, si la situation a pu apparaître confuse au moment de la création du Fonds, elle s'est aujourd'hui améliorée. Lors de la création du Fonds paritaire, il a fallu, dans le même temps, le constituer techniquement et administrativement et mettre au point son fonctionnement. Des mesures ont été prises depuis et d'autres le seront encore en 2013 de manière à améliorer la transparence du fonctionnement du Fonds paritaire et la communication autour de ses actions.

Sur les projets engagés par rapport aux sommes prévues dans les conventions. Il est vrai que pour la convention FUP/Etat, les sommes engagées ont été inférieures à ce qui était prévu dans ce plan d'urgence, mis en place « dans l'urgence » au milieu de l'année 2009. Depuis les choses ont bien évolué.

Les projets engagés se sont en effet élevés à :

442,3 M€ en 2010 (l'annexe 2010 prévoyait 670 M€)

566,7 M€ en 2011 (l'annexe 2011 prévoyait 406,3 M€)

314,3 M€ en 2012, qui ont été portés à 394,3 M€ à la fin de l'année 2012 pour tenir compte de la demande de financement du dispositif CSP (l'annexe 2012 prévoyait 259,8 M€).

Soit un total de projets engagés sur 3 ans de 1,3 Milliard € alors que les annexes sur 3 ans prévoyaient également 1,3 Milliard €, et ce malgré les deux prélèvements de l'Etat de 300 M€, qui se traduisent aujourd'hui pour le Fonds paritaire par un déficit de couverture d'engagement de 600 M€.

5) Sur les paiements qui auraient connu un démarrage lent, c'est inhérent à la gestion des projets. En effet les projets sont engagés sur une année, se réalisent majoritairement sur l'année N+1, et donnent lieu à des paiements sur N+2, parfois sur N+3 pour une formation de longue durée (un congé individuel de formation, par exemple). Le rapport relève d'ailleurs que les paiements se sont accélérés sur 2011 avec la mise en place d'avances plus importantes. Les décaissements ont atteint un rythme de croisière en 2012.

6) Sur la réalité des formations financées demeure inconnue

Le FPSPP dispose de plusieurs moyens de connaissance de la réalité des formations financées :

Tous les deux mois la situation financière du FPSPP permet un point, annexe annuelle par annexe annuelle, projet par projet, OPCA par OPCA. Ce pont permet de vérifier, à partir des sommes engagées, ce qui est payé, ce qui est repris et ce qui reste à payer.

Les bilans établis sur le réalisé permettent de connaître le détail des formations réalisées et contrôlées. A partir de 2013, les bilans sur les formations de l'année N-1 seront disponibles dès le mois de septembre (car réalisés à partir des bilans remis au 31 mars, sans attendre les contrôles de service fait).

Les rapports d'activité du FPSPP sont publiés sur son site. Les rapports de 2010 et 2011, comprenant entre autres les réalisations sur la péréquation, sont en ligne sur le site du FPSPP. Le rapport 2012 sera en ligne à la fin du premier semestre 2013.

Sur les régions, la Cour des comptes précise « alors que le FPSPP a été créé dans le but de favoriser la coordination entre les partenaires sociaux, l'Etat et les régions, ces dernières n'ont pas été sollicitées dans le cadre des appels à projets lancés par le fonds en 2010 et 2011. Cette orientation apparaît en contradiction avec les objectifs affichés dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 qui affirmait que la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie professionnelle et l'objectif de sécurisation des parcours professionnels impliquent une meilleure coordination des moyens respectifs mis en œuvre par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux ».

Sur ce point, la réponse ayant été apportée par le CPNFP dans le cadre de sa réponse au projet de rapport public sur « le marché du travail face à un chômage durable : mieux cibler les politiques » reproduit ci-après, nous nous permettons de nous y référer.

« Les partenaires sociaux sont favorables à la définition d'orientations partagées avec l'Etat et les conseils régionaux

Au niveau national, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) doit avoir les moyens de remplir pleinement son rôle de définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles de la formation professionnelle, conformément à la loi orientation-formation de 2009. Les partenaires sociaux regrettent que le CNFPTLV n'ait pu pleinement jouer son rôle en cette période. Ils constatent que les textes réglementaires nécessaires à l'exercice de ces missions ont été publiés alors que les travaux d'élaboration des Contrats de Plan Régionaux de Développement de la Formation étaient déjà en cours dans de nombreuses régions.

Il est utile, en particulier en période de crise, que soit identifiée une instance opérationnelle de concertation regroupant l'Etat, les conseils régionaux et les partenaires sociaux pour coordonner des actions tant au niveau national, que dans chacune des régions. Les partenaires sociaux notent que des progrès significatifs de coordination ont été enregistrés en 2008 et 2009.

Les travaux conduits au sein des Commissions Paritaires Interprofessionnelles Régionales de l'Emploi ont pu contribuer utilement, par une meilleure concertation préalable des partenaires sociaux, à l'émergence d'initiatives concertées avec l'Etat et les Conseils régionaux ou Pôle emploi.

Cette dynamique (incluant le rôle des instances paritaires mentionnées précédemment) s'est poursuivie pour l'élaboration des CPRDF (confère paragraphe 1).

Au niveau national, les conseils régionaux doivent se doter d'un mode de représentation en cohérence avec celui de l'Etat ou des partenaires sociaux. La représentation des conseils régionaux ne doit pas pouvoir être contestée et elle doit être dotée de la capacité d'engager l'ensemble des conseils régionaux.

Les partenaires sociaux ne sont pas favorables à une mise en commun des moyens consacrés à la formation professionnelle. Ils réaffirment la méthode de la contractualisation comme outil légitime des partenariats. Elle suppose libre adhésion et apports notamment financiers de tous les contractants.

Les partenaires sociaux peuvent légitimement demander la transposition dans la loi de ce qui était prévu par l'accord national interprofessionnel de 2009. Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels doit pouvoir conclure, dans les conditions définies par le CPNFP avec l'Etat et les Régions, ou tout autre partenaire notamment Pôle emploi, des conventions ayant notamment pour objet de déterminer les modalités de participation ou de cofinancement des actions concourant à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi.

Les partenaires sociaux rappellent que la possibilité de conclure des conventions entre l'Etat et les Conseils régionaux n'a pas été reprise en l'Etat par la loi du 24 novembre 2009. Selon les dispositions de celle-ci, seule la convention cadre conclue entre l'Etat et le FPSPP détermine les conditions dans lesquelles de telles conventions peuvent être conclues. L'appel à projet du FPSPP relatif aux projets territoriaux (validé par le Conseil d'Administration du FPSPP en présence du commissaire du gouvernement), en avril 2011, précisait que les projets n'étaient éligibles que sous réserve de la conclusion d'accords de partenariats et de cofinancements avec d'autres acteurs au niveau régional ou local.

L'interprétation de l'Etat sur les conditions d'éligibilité des projets a largement entravé l'efficacité de cet appel à projet.

En conséquence, les réponses aux appels à projets du FPSPP doivent intégrer des partenariats larges dans la mise en œuvre et dans le financement des actions de formation. Cette possibilité est du reste inscrite dans l'accord du 3 octobre 2012 sur l'affectation des ressources du FPSPP, conclu à l'unanimité des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel.

Ces organisations se félicitent d'avoir conclu, avec l'Etat, le 30 novembre 2012, les discussions relatives à la conclusion de la convention cadre entre le FPSPP et l'Etat, déclinant l'accord susmentionné. En particulier, les deuxième et troisième alinéas de l'article 3.3 de ladite convention précise qu' « afin de prendre en considération, avec une grande réactivité, les situations locales et sectorielles, notamment celles établies par un diagnostic partagé par les acteurs concernés au regard de publics de certains bassins d'emploi, par exemple public féminin éloigné du marché du travail, le FPSPP initiera des appels à projets permanents. Il privilégiera dans ses décisions les projets partenariaux prévoyant l'intervention des conseils régionaux et recueillant l'assentiment des partenaires sociaux au niveau régional.

L'intervention du FPSPP pourra donner lieu à conventionnement entre le fonds et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau professionnel ou interprofessionnel, les Conseils régionaux ou l'institution mentionnée à l'article L.5312-2 ».

Des contacts sont en cours entre le CPNFP et l'association des Régions de France pour déterminer les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions dans le courant du premier trimestre 2013 ».

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2

Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours

PRESENTATION

En 2006, puis en 2009 et 2010, la Cour s'est prononcée dans ses rapports publics annuels sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), encore appelée le « 1 % logement », prélèvement obligatoire permettant de dégager des ressources d'environ 4 Md€ par an.

Ses observations ont largement contribué depuis 2006 à modifier l'organisation et les modalités d'emploi des fonds du 1 % logement.

Dans sa dernière publication, la Cour notait que la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, bien que non encore complètement entrée en vigueur en l'absence de certains de ses décrets d'application, allait notamment permettre, comme elle l'avait recommandé, d'engager la rénovation des institutions et de mettre en cohérence les emplois de la PEEC et la politique nationale du logement.

Plus récemment, au début de l'automne 2012, plusieurs actions nouvelles ont été annoncées, parmi lesquelles le retour à la contractualisation entre l'État et les partenaires sociaux, la création d'un nouvel organe de contrôle issu du rapprochement de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) et l'accès des organismes du 1 % logement aux ressources du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

C'est dans ce contexte en forte évolution que la Cour a dressé un bilan de la réforme engagée en 2009 concernant les institutions de la PEEC (I), le réseau des collecteurs (II), l'évolution de l'emploi des fonds de la PEEC et les perspectives financières (III).

Le 1 % logement et ses acteurs

Créée par la loi du 11 juillet 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est une contribution obligatoire pour les entreprises privées et les établissements publics industriels et commerciaux de vingt salariés et plus. Le taux de participation s'applique à la masse salariale de l'année précédente. Initialement égal à 1 %, il a progressivement diminué et reste fixé à 0,45 % depuis 1992.

Des associations de la loi de 1901 à statut particulier, les comités interprofessionnels du logement (CIL), recouvrent la participation des entreprises et accordent aux salariés ainsi qu'à d'autres personnes physiques et aux organismes de logement social des prêts et des subventions : financement de l'acquisition d'un logement ou de travaux de réhabilitation, aides à la mobilité, construction de logements sociaux, etc.[29]

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) représente les intérêts des collecteurs, les encadre par des recommandations et joue un rôle croissant de tête de réseau.

L'UESL a décidé en janvier 2010 que le mouvement du 1 % logement – c'est-à-dire l'ensemble formé par l'UESL et les collecteurs, auxquels s'ajoutent deux associations, l'Association Foncière Logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) – devenait "Action Logement".

L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) est un établissement public d'évaluation et de contrôle.

I - La rénovation largement accomplie des institutions

Bien qu'elle n'ait pas pu être complètement mise en œuvre jusqu'à la parution, en mai 2012, du dernier de ses décrets d'application relatifs au « 1 % logement », la loi du 25 mars 2009 a permis de lancer la rénovation des institutions que la Cour appelait de ses vœux depuis 2006.

[29] De façon distincte, les collecteurs gèrent des fonds dits non règlementés, principalement constitués par les intérêts des prêts accordés et par les prélèvements dits autorisés qui permettent notamment de couvrir les frais de gestion.

A - L'UESL, tête de réseau des collecteurs du 1 %

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) est responsable de la stratégie, du pilotage et de l'animation du réseau des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Aux termes de la loi de 2009, elle représente les intérêts des collecteurs, ses associés, et assure la mise en œuvre des politiques d'emploi des ressources issues de la PEEC dans les conditions définies par le code de la construction et de l'habitation (CCH).

La Cour avait relevé, en 2006, le manque de transparence de la gouvernance de l'UESL, trop concentrée entre les mains d'un petit nombre d'administrateurs. La loi de 2009 a transformé l'Union en société à conseil de surveillance et directoire. Selon les nouveaux statuts adoptés en 2009, les associés de l'UESL disposent chacun d'une action et d'une unique voix au sein de l'assemblée générale[30] ; le conseil de surveillance est paritaire, mais présidé par un représentant des employeurs ; son vice-président est issu du collège des représentants des organisations de salariés ; enfin le directoire, composé de trois membres au plus, n'en comporte de fait que deux.

La Cour avait critiqué, en 2009, le « manque de vigilance et d'assiduité » des deux commissaires du gouvernement membres du conseil d'administration de l'UESL. Désormais, ce sont trois représentants de l'État qui exercent cette fonction au conseil de surveillance de l'Union (logement, budget, Trésor), et ils sont très présents : la Cour a été entendue.

Le mode de gouvernance instauré par la loi de 2009 ne satisfait pas entièrement les partenaires sociaux. Ceux-ci ont, en effet, adopté en avril 2012 un « accord national interprofessionnel (ANI) visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi » dans lequel ils souhaitent notamment pouvoir choisir, pour le fonctionnement de l'UESL, entre la formule du conseil d'administration et celle du conseil de surveillance.

Selon la direction générale du Trésor, les orientations de l'État récemment annoncées devraient conduire à « simplifier les règles encadrant Action Logement pour en accroître l'efficacité et conforter le positionnement de l'UESL au sein du mouvement ».

[30] Il y avait 37 associés au début de 2012. Aux deux organisations patronales et aux cinq organisations de salariés représentatives au plan national s'ajoutaient trente collecteurs : 27 comités interprofessionnels du logement (CIL) et 3 chambres de commerce et d'industrie (CCI). Depuis l'été 2012, plus aucune chambre de commerce et d'industrie n'est collectrice du 1 % ni associée de l'UESL.

B - L'ANPEEC, une agence désormais indépendante

L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), chargée par la loi de 2009 d'une « mission d'évaluation et de contrôle relative à la PEEC », a vu, comme l'UESL, son organisation et sa gouvernance modifiées par cette loi : sa mission a été redéfinie et son conseil d'administration ne comprend plus de membres désignés par les organisations patronales ou syndicales, ni de représentants des collecteurs.

L'agence est administrée par un conseil de huit membres, au lieu de vingt précédemment : cinq représentants de l'État et trois personnalités désignées par le ministre chargé du logement en raison de leurs compétences. Aucun d'entre eux n'est en même temps membre de l'UESL, ce qui évite le risque de conflit d'intérêts relevé par la Cour en 2009.

La transformation de la gouvernance de l'ANPEEC a produit les effets qui en étaient attendus : l'agence exerce désormais effectivement avec indépendance ses activités de contrôle, de suivi statistique, d'études et d'évaluation. Elle a récemment défini des perspectives pluriannuelles de contrôle, une analyse des risques et a lancé un premier contrôle conjoint avec la MIILOS (mission interministérielle d'inspection du logement social) d'un CIL (comité interprofessionnel du logement) et de sa filiale immobilière, ainsi que deux premiers contrôles thématiques, l'un sur les droits de réservation locative et l'autre sur les obligations issues de la loi relative au droit au logement opposable (DALO). Depuis 2010, elle conduit ses contrôles en conformité avec les normes de l'Institut français d'audit et du contrôle interne (IFACI).

Dans l'accord national interprofessionnel d'avril 2012, les partenaires sociaux ont exprimé le souhait que « le rôle de l'ANPEEC soit centré exclusivement sur ses missions de contrôle, sans interférer sur les fonctions opérationnelles de pilotage de réseau (incluant les études et le suivi statistique) dévolues à l'UESL ».

Sans dénier que cette position puisse être fondée, s'agissant des études et du suivi statistique, le ministère chargé du logement souligne que l'organe de contrôle doit disposer des moyens nécessaires pour vérifier la qualité des données qu'il utilise pour assurer ses missions, et que son rôle de suivi statistique et comptable reste, dans les conditions actuelles, indispensable. La direction générale du Trésor estime, de son côté, que « la capacité d'étude de l'ANPEEC participe pleinement d'une activité de contrôle modernisée et tournée vers l'analyse des risques des entités contrôlées. Elle constitue également la base indispensable à

l'activité d'évaluation – qui reste à renforcer – et qui ne saurait être exercée dans des conditions d'indépendance satisfaisantes par l'UESL ».

Tout en partageant sur ce point l'analyse des administrations de tutelle, la Cour considère qu'une meilleure coordination des tâches de recueil et d'exploitation de données entre l'ANPEEC et l'UESL serait en tout état de cause souhaitable.

C - L'ANCOLS, une institution unique de contrôle à créer

La Cour avait préconisé en 2009 le rapprochement entre la MIILOS et l'ANPEEC. La ministre du logement avait alors indiqué que ce rapprochement « serait étudié sérieusement à l'avenir ».

En 2010, une mission conjointe fut confiée à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par les ministres chargés de l'économie, de l'écologie, du budget et du logement, sur le thème du « contrôle des secteurs du 1 % logement et du logement social ». Le rapport remis aux ministres en octobre 2010 proposait de créer une autorité unique de contrôle prenant la forme d'un établissement public industriel et commercial. Le secrétaire d'État chargé du logement se félicita des propositions du rapport et annonça le lancement d'une concertation, mais le projet a finalement été ajourné.

Certes, la concertation annoncée a bien eu lieu sous l'égide de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), puis son directeur a proposé, dans un rapport de mars 2011 non rendu public, de créer l'ANCOLS (Autorité nationale de contrôle des organismes de logement social). Toutefois, à la différence de l'IGF et du CGEDD, ce rapport proposait de restreindre le périmètre des activités de l'ANCOLS en les centrant sur « la conduite de contrôles périodiques menés a posteriori », ainsi que sur la gestion des suites données à ces contrôles. Aucune mise en œuvre n'a suivi.

À la suite des nouvelles orientations annoncées en septembre 2012, le processus de création de la nouvelle structure de contrôle devrait néanmoins être poursuivi pour aboutir dans un avenir proche.

La Cour souligne que cette nouvelle entité, pour jouer efficacement son rôle, devrait se voir conférer des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études, comme en dispose actuellement l'ANPEEC.

D - La dissolution des associations AEL et APELS

Une partie des fonds du 1 % logement est utilisée pour financer les partenaires sociaux, en défraiement forfaitaire des charges que représente leur participation à l'ensemble des travaux et activités de l'Union et de ses associés collecteurs, dans la limite d'un plafond de quelques millions d'euros fixé par arrêté ministériel.

Dans son rapport public de 2009, la Cour avait relevé la « création contestable de deux associations par l'UESL » : l'APELS (Association pour la promotion et l'étude du logement des salariés) et l'AEL (Association entreprise et logement). Elle indiquait que leurs conditions de création et leur financement révélaient une « série de contournements de la loi : l'UESL ne peut en effet, ni créer des entités qui constitueraient des démembrements de son activité, ni affecter des ressources en dehors des emplois prévus par la loi ».

Ces deux associations avaient été créées en 2007 et dotées par l'UESL, sur les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), de 2 M€ par an pour la première et d'1 M€ par an pour la seconde.

Sans avoir laissé de traces tangibles des actions « d'information, de formation et de réflexion sur le logement » qu'elles auraient menées, ni produit d'études répertoriées, ces associations ont disparu après avoir coûté aux fonds du 1 % logement plusieurs millions d'euros.

Selon un rapport de l'ANPEEC, les fonds attribués à l'une d'entre elles ont d'abord servi à louer et aménager des locaux rapidement abandonnés, puis à en louer et aménager d'autres (dont un studio d'habitation) et à payer huit salariés. La liquidation de cette association, intervenue en 2011, s'est traduite pour l'UESL (qui lui avait apporté sa garantie) par une créance non recouvrée de près d'1 M€.

II - Un regroupement effectif mais une réorganisation inachevée des collecteurs

En 2006, la Cour avait recommandé à l'UESL de définir des orientations pour faire évoluer le nombre et l'implantation des collecteurs – les comités interprofessionnels du logement (CIL) - en fonction de critères géographiques, économiques et sociaux fixés de façon transparente. En 2009, alors qu'une action commençait à s'engager sur ce point, elle recommandait l'adoption d'un schéma directeur de regroupement afin de prendre en compte la décentralisation et de mettre

en place les conditions d'insertion des CIL dans les politiques locales du logement. Il devait en résulter une diminution des coûts de fonctionnement et une amélioration de la gestion.

A - La forte réduction du nombre des collecteurs

En application du protocole national interprofessionnel du 17 septembre 2008, l'UESL a engagé, en 2009, une réorganisation du réseau des collecteurs : les nouvelles entités devaient assurer entre 1,8 % et 12 % de la collecte nationale ; les besoins des salariés et des entreprises ainsi que la diversité des territoires devaient être pris en compte ; les coûts de fonctionnement devaient être optimisés.

Le nombre de comités interprofessionnels du logement (CIL) est passé de 109 en 2008 à 24 en 2011. Il n'existe plus de chambre de commerce et d'industrie habilitée à collecter la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

On comptait, en 2012, 22 comités actifs en métropole. Plus de la moitié de la collecte nette totale de la PEEC est réalisée par des collecteurs dont le siège est en région Île-de-France. Le siège ne permet, toutefois, pas de déterminer le périmètre géographique de la collecte et des interventions : si certains collecteurs ont un rayon d'action qui correspond à peu près à une région administrative, nombre d'entre eux agissent à l'échelle de plusieurs régions, voire de l'ensemble du territoire national.

Ayant contrôlé 17 comités interprofessionnels du logement sur 24, l'ANPEEC a établi fin 2011 un premier rapport de synthèse sur « les conditions et les conséquences des regroupements des collecteurs ». Il apparaît que très souvent les nouvelles entités consistent en une juxtaposition des anciennes, avec le risque de doublons et de surcoûts correspondants ; l'organisation reste dépendante des implantations territoriales préalables et se redéfinit peu par filière d'activité. Dans la majorité des cas, les traités de fusion prévoient l'absence de licenciement économique, le maintien sur leur territoire des personnels des comités fusionnés, le maintien ou la compensation des avantages sociaux et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Cette réorganisation a donné naissance en métropole à six grands groupes représentant 60 % de la collecte, neuf CIL en collectant entre 2 % et 5 % et sept en collectant moins de 2 % chacun[31].

Ni l'UESL, ni l'ANPEEC, ni les ministères ne disposent d'une cartographie des collectes et des financements de l'ensemble des CIL, ce qui ne permet donc pas de savoir à quelle logique répondent principalement les fusions. La stratégie et la rationalité de la réorganisation des collecteurs manquent encore de lisibilité et l'État ne s'est pas assuré, de son côté, que la réorganisation se faisait en cohérence avec les orientations de la politique nationale du logement.

Par ailleurs, les regroupements réalisés n'écartent pas le risque d'une concurrence coûteuse entre collecteurs sur un même territoire pour bénéficier des versements des entreprises assujetties. Des frais superflus de collecte et de démarchage pourraient en effet être évités pour le recouvrement de la PEEC, en substituant entre les collecteurs une logique de coopération à une logique de concurrence.

En 2012, l'UESL a conduit, avec l'appui d'un cabinet d'audit, un état des lieux qui fait apparaître le franchissement d'une première étape de réorganisation pour la moitié des CIL. En préalable à un éventuel regroupement des seules fonctions support de certains comités, l'UESL et les collecteurs devraient au minimum établir un état de la répartition régionale de la collecte et des interventions.

Des relations conventionnelles entre les collecteurs et l'UESL, guidant les regroupements au regard d'objectifs clairement définis et des services attendus, constitueraient toutefois un instrument plus sûr de conduite du réseau, justifiant le maintien de l'attribution du pouvoir de collecte aux comités interprofessionnels du logement (CIL) plutôt qu'à des instances publiques de recouvrement comme les URSSAF.

B - Une baisse des coûts de gestion encore peu visible

En 2006, la Cour appelait à un effort notable de productivité et d'économies de gestion. Elle recommandait l'adoption d'objectifs et d'indicateurs de suivi de la productivité et de la performance des collecteurs.

[31] En Outre-mer, les comités interprofessionnels du logement (CIL) de la Guadeloupe et de la Martinique collectaient respectivement en 2010 2,86 M€ et 1,96 M€, soit 0,19 % et 0,13 % de la collecte nationale.

1 - Une diminution limitée du coût des collecteurs

Les résultats du regroupement, sur ce plan, sont modestes au vu des données globales de l'ANPEEC disponibles fin octobre 2012, qui ne vont pas encore au-delà de 2010. De surcroît, les chiffres de 2009 et 2010 comportent une part d'estimations[32], ce qui rend fragiles les comparaisons.

Selon ces statistiques, le coût opérationnel net des collecteurs – total des charges opérationnelles, amortissements compris, moins la production facturée et les produits divers – avait augmenté de 5 % en 2008, passant de 315,8 M€ à 332,2 M€. Ce coût a ensuite légèrement diminué de 2 % en 2009-2010 pour atteindre 324,9 M€, soit encore 3 % de plus qu'en 2007.

Certes, on pouvait s'attendre à ce que les regroupements de collecteurs entraînent, dans un premier temps, des coûts spécifiques s'imputant au cours de la période où ces regroupements ont eu lieu. Cet argument doit toutefois être relativisé, les regroupements de collecteurs n'ayant été accompagnés d'aucun plan social.

L'ANPEEC a constaté que le critère des coûts de gestion « n'a pas été considéré significatif pour définir les contours des futurs collecteurs » ; elle a relevé également que le coût de gestion n'avait pas non plus été par la suite « un critère stratégique de pilotage du regroupement et n'a donc pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. Ce sont donc essentiellement des critères politiques et opérationnels qui ont été privilégiés[33] ».

Les frais de sous-traitance ont augmenté de 5 % en 2010. Les collecteurs employaient en 2009 plus de 2 200 salariés (en équivalent temps plein) ainsi que près de 900 personnels externes (mis à disposition, intérimaires, etc.). En 2010, le nombre de salariés n'avait pas diminué par rapport à 2009 mais le nombre des personnels extérieurs s'était accru de près de 100 personnes.

L'UESL souligne toutefois que des actions ont été engagées par les comités interprofessionnels du logement (CIL) pour obtenir une diminution de la masse salariale : non-remplacement de salariés partis à la

---

[32] Les données des années 2009 et 2010 ne sont définitives que pour environ 85 % de la collecte, en l'absence de données disponibles pour plusieurs collecteurs fusionnés. Des données provisoires ont été utilisées pour les organismes dont les données définitives n'étaient pas disponibles ; en l'absence de données provisoires, une estimation a été faite à partir des ratios des organismes à données définitives.

[33] ANPEEC, *Conditions et conséquences des regroupements des collecteurs, Synthèse*, septembre 2011, p. 17.

retraite, réduction de l'usage de l'intérim, embauche par les sociétés d'HLM de salariés de leur collecteur actionnaire de préférence à des recrutements extérieurs. Un impact de ces mesures est attendu à partir de 2012.

Selon une enquête réalisée par l'UESL auprès des CIL sur la base des comptes 2010 et 2011 et non entièrement comparable avec les données de l'ANPEEC, les coûts de gestion auraient déjà diminué de 4,5 % en 2011, mais la baisse du ratio « coûts de gestion/ressources annuelles » est plus modeste (- 1,6 %) en raison de la diminution de la collecte.

Conformément à la recommandation de la Cour et en application des dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH), le conseil d'administration de l'ANPEEC a adopté treize indicateurs de performance et de coûts de gestion auxquels est joint un dossier individuel de suivi.

2 - Un encadrement des rémunérations des dirigeants à améliorer

En 2010, la Cour appelait à une attention particulière quant aux conditions de cessation des fonctions des dirigeants des collecteurs absorbés et à un strict encadrement des rémunérations des nouveaux dirigeants.

Cette recommandation a été suivie, en 2010, d'une enquête de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) sur les rémunérations 2008 des directeurs généraux des collecteurs, qui fournit un certain nombre de données, tout en en soulignant les limites : en effet, les rémunérations peuvent n'être imputées que partiellement sur les comités interprofessionnels du logement (CIL) et fortement sur des filiales ou des GIE (groupements d'intérêt économique). Selon l'enquête de l'ANPEEC, un directeur de CIL, âgé en moyenne de cinquante-cinq ans, reçoit une rémunération brute médiane de 110 000 € par an. L'agence a constaté que des « rémunérations parfois très élevées » pouvaient être accordées sans cohérence avec la taille du collecteur.

Le 18 novembre 2010, l'UESL a adopté une recommandation relative à la rémunération et aux conditions de départ des dirigeants des CIL : chaque collecteur doit créer au sein du conseil d'administration un comité des nominations et rémunérations, qui prépare les décisions du conseil et lui rend compte au moins une fois par an ; le comité des rémunérations de l'UESL peut lui demander communication de ses rapports. Ces comités sont compétents non seulement pour les collecteurs

mais également pour leurs filiales. Tous les comités interprofessionnels du logement (CIL) métropolitains ont aujourd'hui installé un comité.

Les règles de calcul des rémunérations des directeurs doivent être fixées conformément à un barème actualisé tous les deux ans. Selon la recommandation de l'UESL, « aucune rémunération globale, pour quelque motif que ce soit, ne saurait dépasser 272 000 € et ce pour un directeur de CIL dont l'activité 1 % (collecte et retours de prêts) est supérieure à 300 M€, dont le parc immobilier est supérieur à 40 000 lots et qui a réalisé avec brio l'ensemble des objectifs prévus sur la période ».

Au vu de l'enquête menée par l'UESL en 2012 sur les rémunérations 2011 des dirigeants des CIL, celles-ci sont conformes à la recommandation et proches des plafonds fixés, à l'exception de quatre cas.

Si cette première mise en ordre est salutaire, elle ne doit pas conduire à négliger la principale zone de risque subsistante. La capacité de décision du conseil d'administration du comité est en effet en cause lorsque les postes dirigeants sont logés dans un groupement d'intérêt économique (GIE). L'UESL précise que seuls les salariés exerçant une fonction exclusivement conforme à l'objet et aux missions d'un GIE devraient pouvoir être rémunérés par lui, ce qui n'est pas le cas d'un directeur de CIL[34]. Le ministère chargé du logement a rappelé qu'un GIE a une fonction auxiliaire, ce qui lui interdit de prendre en charge la rémunération du directeur d'un collecteur.

La recommandation de l'UESL laisse subsister d'autres points faibles comme le cumul de mandats sociaux, l'embauche de dirigeants ayant bénéficié d'une indemnité transactionnelle au sein d'un autre collecteur ou l'imprécision dans la définition de la relation entre contrat de travail et mandat social. Une nouvelle mise en ordre est annoncée, dans le cadre de laquelle le droit pourrait être confié à l'UESL de délivrer ou de retirer l'accréditation d'un directeur. L'enquête de l'UESL devrait, en outre, être étendue aux collaborateurs des directeurs de CIL.

3 - Des conditions de départ des dirigeants souvent très favorables

Ce sont, toutefois, moins les rémunérations des dirigeants en activité que les conditions de leur départ, en retraite ou non, qui donnent lieu aux plus insistantes observations de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et

[34] Un groupe de travail a été chargé de proposer sur ce point une doctrine qui devait être fixée avant la fin de 2012.

recommandations de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), et appellent une complète mise en ordre.

a) La cessation tardive des régimes de retraite à prestations définies

L'ANPEEC a enquêté en 2010 sur les contrats de retraite sur-complémentaires dont bénéficient les salariés des collecteurs, qu'ils soient à cotisations définies ou à prestations définies[35]. Sans constater de stipulations exorbitantes, elle s'interrogeait sur le bien-fondé de ces contrats « dans des organismes du secteur associatif œuvrant dans le domaine social, d'autant plus que les rémunérations sur lesquelles le calcul de ces rentes était assis se situaient, pour la plupart, à des niveaux très significatifs[36]».

L'UESL a alors demandé aux collecteurs de résilier les contrats de retraite à prestations définies (selon des modalités à étudier au cas par cas) et de respecter, pour les contrats à cotisations définies, des limites maximales aux taux de cotisation applicables à chaque tranche de revenus. En 2011, quatre comités interprofessionnels du logement (CIL) bénéficiaient encore de contrats à prestations définies pour le départ à la retraite de leurs salariés ou de certains dirigeants.

b) Le contrôle par l'UESL des conditions contractuelles de départ

La recommandation de l'UESL de novembre 2010 prévoit que l'indemnité de licenciement ne pourra faire l'objet d'aucune contractualisation préalable et qu'aucune indemnité de rupture n'est possible en cas de démission. L'avis de l'UESL doit être obtenu en cas de rupture contractuelle dérogeant à la recommandation mais seuls quelques CIL le demandent régulièrement.

La moitié des CIL ont établi des contrats de travail comprenant une clause de départ pouvant aller jusqu'à trente mois de salaire dans le cas d'une rupture à l'initiative du collecteur. L'UESL préconise « la négociation d'un avenant annulant ces clauses ou réduisant au minimum les indemnités de rupture à l'initiative de l'employeur en dehors de la faute grave ou lourde ». En 2012, un grand nombre de CIL n'appliquaient toujours pas pleinement la recommandation. L'effort d'assainissement engagé doit être poursuivi, plusieurs situations

[35] En signant un contrat de retraite à cotisations définies, le salarié et l'entreprise fixent le niveau des cotisations à verser sans pour autant garantir le montant futur de la prestation. Un contrat à prestations définies fixe au contraire un montant que l'entreprise s'engage à verser au futur retraité.
[36] Rapport d'activité 2010 de l'ANPEEC, p. 15.

entraînant en effet des prélèvements disproportionnés, actuels ou potentiels, sur la richesse des collecteurs.

C - Comptabilité et procédures de gestion : des progrès à poursuivre

1 - La passation des marchés

En 2009, la Cour appelait à une vérification du respect par les collecteurs des règles de la concurrence.

Les collecteurs et leurs filiales constituent des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Ils doivent respecter des obligations de publicité et de mise en concurrence. L'ANPEEC a constaté que les dispositions de l'ordonnance étaient rarement appliquées, par exemple s'agissant du choix des prestataires informatiques. Ces dispositions s'appliquent également à l'UESL qui doit encore mettre en place une procédure de passation des marchés.

Le 24 avril 2012, l'UESL a adopté une recommandation relative à l'application de cette ordonnance et traitant des seuils applicables à la mise en concurrence et à la publicité, de la mise en place d'une commission et d'un suivi des achats, de l'extension de ces règles aux filiales et aux sous-filiales des CIL ainsi qu'aux groupements d'intérêt économique (GIE). La recommandation s'applique aux procédures d'achat engagées depuis le 1er juillet 2012.

2 - La gestion des risques

L'ANPEEC a demandé à tous les collecteurs d'établir une cartographie de leurs risques, de mettre en place un système de contrôle interne avec un comité d'audit et un plan pluriannuel de contrôle.

Une recommandation de l'UESL du 16 février 2010 a fait obligation aux CIL de constituer leur comité d'audit. C'est désormais le cas, tous ont tracé une cartographie de leurs risques et une présentation d'ensemble a été faite en 2012 au conseil de surveillance de l'UESL. Des informations devront être transmises chaque année au comité d'audit de l'UESL, la démarche de gestion des risques étant conduite de façon commune entre l'UESL, les CIL, l'association Foncière Logement (AFL)

et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)[37]. Le fonctionnement de l'ensemble du système sera audité par l'ANPEEC.

Les filiales créées à partir de l'emploi des fonds non réglementés des collecteurs, dites du titre V[38], sont particulièrement source de risques en raison de la grande hétérogénéité des activités. L'ANPEEC a depuis longtemps posé le principe de plafonner leur nombre à une seule filiale par collecteur, mais le plein respect de cette norme n'est pas encore assuré. Pour l'UESL, la surveillance des filiales du titre V doit être améliorée et les fusions encouragées. Un outil partagé de suivi des filiales et des participations devait être rendu disponible en 2012.

La mise en place récente de règles de gestion des risques répond au souhait formulé par la Cour d'un meilleur contrôle en ce domaine, mais il reste à s'assurer de leur application, et le regroupement par les collecteurs de leurs filiales du titre V doit être poursuivi.

3 - L'information comptable

Les obligations comptables des comités interprofessionnels du logement (CIL), associations de la loi de 1901 à statut particulier, sont régies par le règlement du comité de la règlementation comptable (CRC) du 4 décembre 2008.

En 2009, la Cour recommandait que les groupes constitués autour des collecteurs établissent et publient des comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin notamment de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les sociétés d'HLM dont ils sont actionnaires.

a) Une connaissance encore lacunaire du périmètre des filiales et des participations

À la fin de 2010, les collecteurs étaient actionnaires de référence[39] de 117 sociétés anonymes d'HLM détenant 980 000 logements. Il n'existe pas d'information exhaustive et fiable sur les filiales et les participations ; nombreux sont les collecteurs à ne pas avoir répondu à

[37] L'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) ne s'y est pas encore associée.

[38] En référence au titre V des clauses statutaires types applicables aux comités interprofessionnels du logement (CIL).

[39] La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, du 1er août 2003 a modifié les règles de gouvernance des sociétés anonymes d'HLM. Depuis lors, le pilotage de la société est assuré par un « actionnaire de référence » qui détient la majorité des droits de vote : il peut notamment s'agir d'un comité interprofessionnel du logement (CIL).

l'enquête de l'ANPEEC sur le sujet. Le grand nombre de participations – une cinquantaine en moyenne par collecteur – nuit à leur lisibilité.

L'UESL a adopté en 2010 une charte d'organisation du réseau des entreprises sociales de l'habitat (ESH), ainsi qu'une recommandation sur la représentation des collecteurs au sein des instances des ESH. Elle a annoncé la mise en place d'une banque de données sur les filiales et les participations des comités interprofessionnels du logement (CIL) pour la fin de 2012. Devrait y figurer le suivi des avis du conseil de surveillance de l'UESL sur les opérations financières des collecteurs.

b) Les étapes vers la combinaison des comptes

La question des comptes combinés[40] se pose de deux façons : pour l'ensemble constitué par les collecteurs et l'UESL d'une part, pour chaque groupe constitué autour d'un collecteur actionnaire de sociétés, d'autre part.

S'appuyant sur les recommandations de la Cour, l'ANPEEC s'est prononcée pour l'établissement d'une obligation légale de comptes de groupe à partir de l'exercice 2012[41]. Elle en faisait valoir l'intérêt pour les CIL, à l'appui d'une dynamique de groupe et en vue d'une meilleure maîtrise des risques. À ce jour, trois CIL seulement établissent des comptes combinés ou consolidés.

En 2012, l'UESL a pris position en faveur de la combinaison des comptes de l'ensemble d'Action Logement (soit l'UESL et les CIL auxquels s'ajoutent deux associations – l'association Foncière Logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) – y voyant un moyen d'affirmer son autorité sur le réseau.

Une première combinaison doit être faite des comptes de l'UESL et des CIL *stricto sensu*, sans leurs filiales et avec un simple rapport d'activité sur celles-ci. L'UESL a choisi l'outil de consolidation déjà adopté par l'ANPEEC afin d'assurer de façon cohérente les missions de pilotage et de contrôle du réseau. Les comptes combinés des CIL et de l'UESL doivent être publiés en septembre 2013.

---

[40] L'objet des comptes consolidés est de présenter la situation financière d'un ensemble d'entités, telles des sociétés, comme si celles-ci ne formaient qu'une seule et même entité. Les ensembles dont la cohésion ne résulte pas de liens de participation peuvent établir des comptes combinés afin de présenter les comptes de cet ensemble comme si celui-ci était formé d'une seule entité.

[41] « Les CIL et les personnes morales constituant avec eux une communauté d'intérêts économiques, établissent et publient chaque année des comptes combinés, ainsi qu'un rapport sur la gestion du groupe, à la diligence du conseil d'administration du CIL ».

Des propositions devraient être faites, à l'été 2013, pour une combinaison des comptes de l'UESL, des groupes CIL et de l'Association Foncière Logement, avec certification par des commissaires aux comptes. Ces comptes combinés seraient publiés au printemps 2014.

Si les comptes combinés devront être analysés avec prudence pour apprécier la diversité des secteurs d'activité, ils donneront une image, qui pourra être progressivement améliorée, de l'ensemble économique et financier que forme Action Logement.

III - Des emplois du 1 % logement à optimiser face à la baisse des ressources

Les modifications des règles de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et du contexte économique depuis plusieurs années ont transformé les conditions de l'équilibre financier du 1 % logement.

En 2006, la Cour avait souligné que divers éléments convergeaient pour réduire les marges de manœuvre des collecteurs. Elle indiquait que « à terme rapproché, [les] évolutions portent en germe une profonde remise en cause de l'équilibre financier de la PEEC » et précisait que « des projections financières précises peuvent et doivent être établies pour mesurer le rythme et l'ampleur des évolutions qui vont affecter les ressources du 1 % logement ». En 2009, elle notait que « [sa] recommandation avait tardé à être suivie d'effet ». Elle la réitérait en 2010.

A - La diminution des ressources

Le tableau ci-après illustre ce que la Cour prévoyait dès 2006. La collecte reste à peu près stable, mais les retours sur prêts s'érodent, faisant baisser le total des ressources. Cette diminution des retours sur prêts résulte de la baisse des fonds utilisés à accorder des prêts du fait de l'augmentation des fonds consacrés au versement de subventions, non remboursables.

Tableau n° 1 : ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) de 2007 à 2011

M€	2007	2008	2009	2010	2011
Collecte définitive	1 364	1 408	1 424	1 402	1 415
Collecte sous forme de prêts	68	84	144	131	154
Total de la collecte	**1 432**	**1 492**	**1 568**	**1 533**	**1 569**
Retours prêts personnes morales	661	649	763	700	653
Retour prêts personnes physiques	1 858	1 882	1 852	1 650	1 374
Total des retours de prêts	**2 519**	**2 531**	**2 614**	**2 350**	**2 026**
Total des ressources	**3 952**	**4 023**	**4 182**	**3 883**	**3 595**

Source : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) – les données 2011 sont provisoires

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) nette reçue stagne depuis 2009 : ce n'est d'ailleurs que grâce à la participation obligatoire des employeurs versée sous forme de prêts qu'elle ne diminue pas depuis cette année-là. Le risque n'est pas exclu que la collecte dite définitive (celle versée par les employeurs à titre définitif et non sous forme de prêts) baisse dans les années à venir en raison des perspectives de la situation de l'emploi en France.

L'évolution la plus notable est la forte contraction des retours de prêts aux personnes physiques et, dans cet ensemble, des retours de prêts dits « pass-travaux ». Ceux-ci ont été très largement diffusés jusqu'en 2008. Leur durée est beaucoup plus courte que celle des prêts « accession ». Le tarissement du flux de ces prêts de courte durée signifie que les retours de prêts des personnes physiques devraient continuer de décroître dans l'avenir, entraînant ainsi la poursuite de la baisse des ressources nettes de la PEEC.

B - La difficile réorientation des emplois

En 2006, puis de nouveau en 2009, la Cour avait recommandé une évaluation de l'efficacité sociale des différents emplois des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) afin de décider de leur maintien, de leur suppression ou de leur réorientation.

En 2010, elle constatait que la description des emplois du 1 %, arrêtée par décret en application de la loi du 25 mars 2009, était désormais rendue publique, mettant ainsi fin à l'opacité des anciennes conventions. Elle relevait, toutefois, que les choix ne résultaient toujours pas d'une évaluation comparée de l'utilité des emplois, mais plutôt d'un compromis entre les acteurs.

La détermination règlementaire des emplois du 1 %

L'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'article 8 de la loi du 25 mars 2009, recense les catégories d'emplois auxquelles sont consacrées les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

La première est relative à « des aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ».

Deux autres se rapportent à des politiques nationales : la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ainsi que le soutien à l'amélioration du parc privé.

Les catégories restantes peuvent être majoritairement regroupées sous le vocable d'aides à des personnes morales : soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ; interventions à caractère très social dans le domaine du logement ; participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'État ; versement de compensation à des organismes d'assurance qui proposent des contrats contre les impayés de loyers.

Pour chacune des sept catégories, la nature des emplois des fonds correspondants et leurs règles d'utilisation sont déterminées par décret en Conseil d'État après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL. Un décret du 22 juin 2009 a fixé ces règles pour les années 2010 à 2012.

Un second décret du même jour a défini les limites minimale et maximale des enveloppes financières consacrées à chaque grande catégorie d'emplois pour chaque année de 2009 à 2011. Deux nouveaux décrets « emplois » et « enveloppes » du 12 mars 2012 fixent les mêmes éléments pour la période 2012-2014.

Il n'y a pas une correspondance simple entre les données des décrets « emplois » et « enveloppes », certains emplois prévus par le premier ne pouvant être ventilés en exécution selon les rubriques du second en raison des défauts d'informations en provenance des collecteurs.

Les emplois ont subi, comme les ressources, une érosion marquée (- 12 %) au cours des années 2009-2011, pendant lesquelles se sont appliqués les premiers décrets « emplois » et « enveloppes ». Dans ce contexte difficile, la forte progression des subventions aux politiques nationales à partir de 2009 a été contrebalancée par une chute de certains des autres emplois, en particulier des concours aux personnes physiques : seule cette baisse sensible a permis de limiter, en 2011, le déficit global apparu en 2010.

Tableau n° 2 : emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) de 2007 à 2011

M€	2007	2008	2009	2010	2011
Concours aux personnes morales	729	872	1 086	1 084	914
Concours aux personnes physiques	1 950	1 988	1 395	1 354	1 089
Financement des politiques nationales	1 059	947	1 632*	1 722**	1 601
Total des emplois	**3 738**	**3 807**	**4 113**	**4 160**	**3 604**
Total des ressources	**3 952**	**4 023**	**4 182**	**3 883**	**3 595**
Solde ressources / emplois	***214***	***216***	***69***	***- 277***	***- 9***

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) – les données 2011 sont provisoires
**Le financement total est de 1 886 M€ en tenant compte de l'utilisation de réserves pour 254 M€.*
*** Le financement total est de 2 294 M€ en tenant compte de l'utilisation de réserves pour 572 M€.*

Les concours aux personnes physiques - prêts comme subventions - ont ainsi baissé presque de moitié en quatre ans ; cette évolution est largement imputable aux prêts travaux (300 M€ en 2009, 47 M€ en 2011).

De fortes tensions ont subsisté pour la répartition des emplois. L'UESL, depuis 2009, s'est élevée contre la ponction opérée par l'État sur les fonds du 1 % logement pour financer les agences publiques : l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), bénéficiaire de 1 440 M€ et plus encore, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), bénéficiaire de 2 460 M€ sur la période 2009-2011.

Une contribution accrue de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) aux politiques nationales

Action Logement contribue aux deux plans nationaux de rénovation urbaine et de rénovation des quartiers anciens dégradés en versant des subventions à l'ANRU. L'échéancier de versements est fixé chaque année par arrêté interministériel. Depuis 2009, Action Logement est devenue le financeur prépondérant de l'ANRU. Selon la convention conclue le 1er octobre 2009, les associés collecteurs de l'UESL disposent, en contrepartie, de droits de réservation représentant 10 % des logements locatifs sociaux reconstruits ou réhabilités dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), soit 40 % des 25 % de logements réservés à l'État.

Action Logement verse des subventions à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans les mêmes conditions. En contrepartie, conformément à la convention signée le 15 septembre 2009, les propriétaires bénéficiant de subventions de l'ANAH pour cinq logements au moins accordent à Action Logement un droit de réservation pour 20 % d'entre eux.

Action Logement est ainsi devenu le principal financeur de politiques nationales (rénovation urbaine, amélioration de l'habitat, rénovation des quartiers dégradés) en contrepartie, le plus souvent, de réservations locatives.

Des recours contentieux restaient pendants à l'automne 2012 contre plusieurs arrêtés d'application du décret « enveloppes » de 2009 et un autre recours a été introduit devant le Conseil d'État par l'UESL contre le nouveau décret « enveloppes » de 2012. Le retour à la contractualisation des relations entre l'État et les partenaires sociaux, annoncé à l'automne 2012, pourrait être de nature à apaiser ces relations.

La contrainte croissante exercée sur les emplois de la PEEC, par la raréfaction de la ressource, rend d'autant plus nécessaire l'évaluation de leur utilité. Les insuffisances relevées sur ce point par la Cour persistent.

Il en est ainsi, notamment, pour les concours distribués aux personnes physiques.

Alors même que les catégories d'emplois sont définies par décret, la Cour constate que de forts à-coups ont à nouveau eu lieu d'une année sur l'autre, dans la distribution des produits proposés aux personnes physiques, sans évaluation de l'utilité respective des différentes formules. Cela n'est pas approuvé par Action Logement qui juge, au contraire, que la gamme des produits devrait être stable sur une période de cinq ans.

Les emplois bénéficiant aux personnes physiques : de fréquents à-coups

Dans ses précédentes interventions, la Cour avait mis en question la croissance de la distribution des prêts « pass-travaux » jusqu'à un montant total de près d'1 Md€ par an, sans aucune mesure de leur impact[42]. Supprimés à compter du 1er janvier 2009, ils ont été remplacés en 2010 par un prêt « travaux » d'une enveloppe de 100 M€ seulement. Un plafonnement est institué, des priorités sont fixées, des cumuls autorisés dans les seuls cas d'amélioration de la performance énergétique ou de copropriété dégradée.

L'enveloppe devient nulle en 2011 mais est portée à 200 M€ en 2012. Les priorités accordées à des situations particulières sont alors supprimées et remplacées par des majorations incitatives.

Ces à-coups se retrouvent avec le prêt « pass-foncier »[43] dont le flux annuel croît fortement entre 2009 et 2010, passant de 106 M€ à plus de 500 M€, et chute brutalement à 50 M€ en 2011[44]. Le prêt « accession »[45] s'impose alors comme le produit phare des emplois aux personnes physiques avec un volume de concours accru de près de 80 % entre 2010 et 2011.

[42] Au 31 décembre 2010, les encours étaient évalués au minimum à 2 Md€. L'ANPEEC précise : « Le montant des encours du pass-travaux est probablement plus important car une fraction de ces prêts est a priori incluse dans le montant de 2 109 millions d'euros correspondant à d'anciens prêts Accession et à des aides non ventilées ».

[43] Prêt à taux réduit à remboursement différé accordé sous forme de bail à construction pour le financement de l'acquisition ou de la construction d'un logement neuf affecté à la résidence principale.

[44] N'étant pas remboursés avant une vingtaine d'années, ces prêts ont une incidence négative sur l'équilibre financier de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

[45] Prêt à taux réduit pour le financement de l'acquisition ou de la construction d'un logement affecté à la résidence principale. La durée du prêt n'excède pas 25 ans et le taux d'intérêt n'excède pas 3 %.

Si les décisions les plus récentes répondent à un souci de mieux orienter les financements[46], pas plus qu'auparavant, elles n'ont été précédées d'une évaluation des effets du dispositif antérieur ni d'une estimation des effets probables entraînés par la modification. Le ministère chargé du logement a annoncé que la demande serait faite au conseil général de l'environnement et du développement durable d'une étude qualitative sur l'évaluation de l'utilité des aides aux personnes physiques.

Alors que les produits destinés aux personnes morales sont majoritairement distribués dans la région Ile-de-France, il n'en est pas de même des produits destinés aux personnes physiques : 17 % seulement en Ile-de-France comme en Rhône-Alpes et 13 % dans la région Pays de la Loire. En revanche les collecteurs domiciliés en Ile-de-France représentent une quote-part de 44 % des financements.

S'agissant enfin des concours aux personnes morales, une particulière attention mériterait d'être accordée aux actions visant à accroître l'offre locative. Action Logement a annoncé qu'il s'engagerait à contribuer au financement de la construction de 150 000 logements sociaux entre 2013 et 2015. Cela suppose non seulement un effort substantiel de la part de certains collecteurs, mais aussi un ciblage approprié de cet effort vers les zones les plus tendues et une gestion des droits de réservation permettant de répondre réellement à une demande[47].

C - La chute de la trésorerie des CIL et de l'UESL

Les perspectives financières concernant l'ensemble des CIL et l'UESL ne sont pas positives. Parmi les mesures proposées pour permettre le retour à l'équilibre comptable, ont été citées lors de la réunion de novembre 2010 du conseil de surveillance de l'UESL :

- « une réduction des frais de fonctionnement de 10 % assignée aux CIL, aux structures associées (APAGL, AFL) et aux structures faîtières (UESL / ANPEEC) ».
- une facturation ou un prélèvement de gestion pour toutes les activités des CIL, y compris celles liées à l'exécution d'un service public (DALO) ;

[46] Les personnes âgées de moins de trente ans représentent aujourd'hui respectivement plus de la moitié et 40 % des bénéficiaires des avances « loca-pass », des garanties « loca-pass » et des aides « mobili-pass » et prêts « pass-foncier ».

[47] Selon les statistiques de l'ANPEEC, 25 % de logements réservés par les comités interprofessionnels du logement (CIL) et offerts en 2010 ont été « rendus pour un tour », c'est-à-dire remis à la disposition des bailleurs faute pour le CIL d'avoir trouvé un locataire dans les délais impartis.

– une augmentation des produits de prêts, en augmentant les volumes des prêts et le taux de certains produits - une réduction des provisions sur le dispositif Aides loca-pass, en réduisant le montant des engagements et/ou en facturant la prestation aux HLM » ;

L'un des points préoccupants est la situation de la trésorerie du 1 % logement, dont le niveau, collecte déduite, a diminué de plus de 40 % entre 2008 et 2010.

Tableau 3 : trésorerie d'Action Logement : réalisation 2008 à 2010

M€	2008	2009	2010
Trésorerie globale au 31 décembre	3 437	3 321	2 655
Collecte globale au cours de l'année considérée	1 513	1 592	1 555
Trésorerie globale en fin d'année, nette de la collecte globale enregistrée en cours d'année	**1 924**	**1 729**	**1 100**

Source : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

Remarque : l'intérêt d'examiner la trésorerie globale en fin d'année, nette du flux de collecte en cours d'année, est de neutraliser l'effet de l'accroissement éventuel de la collecte.

Selon une projection d'avril 2011, issue d'un modèle utilisé à la fois par la direction générale du Trésor, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'UESL, la trésorerie hors collecte de l'ensemble constitué par l'UESL et les comités interprofessionnels du logement (CIL) devait devenir négative au 31 décembre 2011 et le rester jusqu'en 2016, pour remonter ensuite très progressivement.

Dans ce contexte dégradé, il a été convenu, par une lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012, entre l'État et Action Logement, que celui-ci aurait accès, à hauteur d'1 Md€, au cours de chacun des exercices 2013 à 2015, aux ressources du fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par la collecte du livret A. En contrepartie, Action Logement s'engage à un effort de financement en faveur du logement locatif social notamment, sous forme de prêts, subventions, fonds propres, devant permettre d'atteindre un objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an.

Ce recours à l'emprunt, pour un nouvel effort de construction de logements sociaux, permettrait à l'État de le faire financer sans solliciter de moyens budgétaires, comme lorsque des agences nationales - telles

que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) - sont financées par Action Logement.

Il s'agirait d'une débudgétisation, regrettable en tant que telle et, de surcroît, en l'espèce, appuyée sur un endettement d'Action Logement (ce qui n'est pas le cas pour l'ANRU ou l'ANAH). En outre, si cet endettement était utilisé afin de verser des subventions, cela pourrait fragiliser la situation financière d'Action Logement, qui n'aurait pas d'actif à inscrire à son bilan en contrepartie de sa dette, ni de produits pour la rembourser, sinon en préemptant des ressources futures de la PEEC.

Ce risque rend d'autant plus nécessaire le dialogue annoncé entre l'État et Action Logement sur la soutenabilité du modèle financier de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2010, la Cour avait constaté que la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 avait clarifié l'organisation institutionnelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en distinguant nettement les fonctions et les mandats de la tête de réseau des collecteurs et l'établissement public de contrôle. Elle notait également que la reconfiguration du réseau était en cours, avec une réduction du nombre des collecteurs. Elle appelait à nouveau à une évaluation de l'utilité des emplois et mettait en garde contre la dégradation de l'équilibre financier de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Près de trois ans plus tard, l'ensemble des décrets d'application de la loi ont été pris. Les regroupements ont rapidement abouti au fonctionnement d'une vingtaine de collecteurs. Des mesures sont adoptées par l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), le plus souvent à partir d'enquêtes de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), pour encadrer la gestion des comités interprofessionnels du logement (CIL) et maîtriser les risques.

La logique des regroupements réalisés n'apparaît toutefois pas clairement et aucun acteur ne connaît la distribution régionale de la collecte et de ses emplois. Le bénéfice des fusions en termes de réduction des coûts de gestion tarde à se manifester. L'efficacité des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction n'est toujours pas évaluée.

La connaissance est également incertaine s'agissant des groupes que constituent les comités interprofessionnels du logement (CIL) et leurs

filiales et groupements d'intérêt économique (GIE). Une base de données des filiales et des participations est annoncée et un mouvement de combinaison des comptes est engagé. La création d'une autorité nationale de contrôle des organismes de logement social contribuerait à une meilleure vision d'ensemble de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

La Cour formule les recommandations suivantes :

Pour l'UESL et les collecteurs :

1. *établir un état de la distribution régionale de la collecte de la PEEC et des interventions qu'elle finance ;*
2. *réduire effectivement les coûts de gestion dans le cadre des regroupements ;*
3. *poursuivre le regroupement des filiales des collecteurs dites du titre V ;*
4. *mettre en œuvre la combinaison des comptes au sein des groupes de CIL ainsi qu'entre les collecteurs et l'UESL ;*
5. *poursuivre la régularisation des conditions de la rémunération des dirigeants – en veillant notamment à ce qu'elle ne soit pas prise en charge par un GIE –, ainsi que des conditions financières de leur cessation d'activité ;*
6. *motiver précisément les choix faits dans les financements respectifs des emplois bénéficiant aux personnes morales.*

Pour l'ANPEEC :

7. *conduire systématiquement une étude d'impact des nouvelles interventions au profit des personnes physiques et une évaluation des actions menées au cours des trois années écoulées.*

Pour l'État :

8. *donner des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études, comparables à celles de l'ANPEEC, à l'autorité nationale de contrôle en voie de création ;*
9. *rendre obligatoire la combinaison des comptes d'un collecteur et des filiales qu'il contrôle.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	144
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	146
Président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)	150
Président du conseil de surveillance de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL)	151

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons l'essentiel des conclusions du présent rapport notamment :

1/ Sur l'évaluation du 1 % Logement et la création d'une Autorité nationale de contrôle des organismes de logement social

Nous souscrivons pleinement aux observations et recommandations de la Cour invitant à renforcer l'évaluation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et des acteurs d'Action Logement. Comme le note la Cour, cette mission trouverait efficacement à être conduite par une agence unique en charge du contrôle et de 1'évaluation du secteur HLM et d'Action Logement. Cela devrait aboutir, comme l'a annoncé la ministre chargée du logement, à la création d'une structure unique issue de la fusion de 1'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement locatif social (Miilos) et susceptible de créer des synergies entre leurs périmètres et leurs méthodes respectifs de contrôle. Cette nouvelle entité devra, comme le recommande la Cour, être dotée d'un périmètre de missions large, proche de celui de 1'ANPEEC, et se voir confier, outre le contrôle des organismes, des missions de recueil et de gestion de données du secteur HLM et de la PEEC, des missions d'évaluation des politiques publiques, ainsi que l'élaboration de référentiels permettant d'évaluer la performance des organismes. Ces conditions paraissent en effet essentielles pour donner, comme le souhaite la Cour, une meilleure vision d'ensemble de la PEEC ainsi qu'une évaluation robuste de l'utilité sociale des aides financées.

2/ Sur le regroupement des collecteurs

Nous souscrivons au constat de la Cour relatif au caractère peu lisible de la stratégie ayant guidé le processus de rationalisation des comités interprofessionnels du logement (CIL) ce qui s'est traduit, à ce stade, par une absence de gains de productivité sans mettre un terme à la concurrence entre CIL en matière de collecte. Nous estimons que les gains d'efficience résultant du processus de fusion des collecteurs sont encore à atteindre et qu'une baisse de leurs coûts de fonctionnement est indispensable.

Enfin, nous remercions la Cour d'avoir pris en compte les dernières évolutions dans la gouvernance d'Action Logement en soulignant la volonté du Gouvernement d'associer plus largement les partenaires sociaux représentés à l'UESL à la réalisation de ses objectifs de construction de 150 000 logements sociaux par an.

Dans la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'Etat et l'UESL, le Gouvernement s'est ainsi engagé à permettre à l'UESL d'accéder à des prêts sur fonds d'épargne dans la limite d'1 milliard d'euros par an sur la période 2013-2015, aux fins d'accroître les interventions d'Action Logement en faveur du logement social.

Ces financements permettront de lisser 1'effort complémentaire consenti par les partenaires sociaux de mobilisation d'1,5 milliard d'euros en faveur du logement social sur 2013-2015, sans déstabiliser la trésorerie d'Action Logement et sans remettre immédiatement en cause les autres emplois de la PEEC en faveur du logement.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Je me félicite des nombreuses avancées réalisées sur la gestion et l'organisation institutionnelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et soulignées par la Cour. La Cour relève d'autres éléments de renforcement à poursuivre et formule des recommandations qui appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour appelle de ses vœux la création d'une nouvelle autorité de contrôle des organismes de logement social en recommandant à l'État de lui « conférer des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études » comparables à celles de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

J'ai publiquement indiqué, dès l'automne 2012, mon intention que soit engagée sans attendre le rapprochement entre la mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et l'ANPEEC afin de constituer une structure moderne aux compétences diversifiées, qui sera en capacité de contrôler efficacement les collecteurs et leurs filiales HLM.

Comme l'a souligné la Cour, l'ANPEEC a engagé un effort important pour professionnaliser ses contrôles et rapprocher ses méthodes de travail des normes de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (Ifaci). Même si une marge de progression subsiste, la qualité des rapports s'est améliorée et la durée des contrôles sur pièces et sur place comme les délais de livraison des rapports se sont nettement raccourcis.

Dans le cadre des réflexions engagées sur la création d'une agence unique de contrôle des organismes du logement social au périmètre élargi, je suis déterminée à assurer la meilleure qualité de contrôle possible.

J'estime également que le périmètre d'activité de la nouvelle agence devra être défini dans un souci de lisibilité et d'efficacité de la répartition des missions entre les différents acteurs - services d'administration centrale, services déconcentrés, organismes de contrôle (Cour des comptes, inspections, etc.) et têtes de réseau ou fédérations professionnelles du secteur du logement (Union d'économie sociale du logement - UESL, Union sociale pour l'habitat - USH). L'organisation de la responsabilité des différentes missions (contrôle, pilotage, gestion des suites des contrôles, y compris sanctions, études statistiques, évaluation, études d'impact, etc.) devra ainsi être déterminée dans l'objectif de permettre le contrôle le plus efficient possible, tout en veillant à maîtriser la charge administrative induite sur les entreprises du secteur, ainsi que les capacités de financement de ces missions.

Ces deux axes conduisent à proposer que les missions de la nouvelle entité soient distinguées et articulées avec celles des têtes de réseau, qui doivent être en mesure d'exercer pleinement leurs prérogatives afin de renforcer les démarches de professionnalisation dans l'objectif, notamment, d'un meilleur pilotage du réseau et d'une meilleure maîtrise des risques.

Ces missions pourraient notamment comprendre la réalisation de contrôles portant sur le respect de la réglementation, sur la gestion administrative, comptable et financière des organismes, sur leur situation financière et leur stratégie patrimoniale, ainsi que sur les dispositifs de contrôle interne et les procédures de maîtrise des risques. Elles pourraient également prendre la forme de contrôles thématiques qui permettront d'améliorer la connaissance du secteur et d'évaluer la performance des organismes.

Pour réaliser ces missions, il me paraît indispensable, comme l'indique la Cour, que la nouvelle entité dispose de l'intégralité des données brutes du secteur. Ces données doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs, pour faciliter la gouvernance d'ensemble du secteur et mutualiser les coûts de collecte des données.

En conclusion sur ce point, j'ai l'intention de faire adopter, dans le cadre de la future loi sur le logement et l'urbanisme et après concertation avec les personnels de l'ANPEEC et de la Miilos, les mesures nécessaires à la création de cette nouvelle entité. Cette loi devrait également clarifier les compétences dévolues à chacun des acteurs du champ de la PEEC et des organismes HLM, afin de rationaliser le contrôle et le suivi de ce secteur et d'en renforcer l'efficacité globale.

La Cour réitère sa recommandation d'établir des comptes consolidés ou combinés pour les groupes constitués autour des collecteurs.

A cet égard, mon ministère avait demandé à l'ANPEEC de mettre en place un groupe de travail avec des comités interprofessionnels du logement (CIL) représentatifs afin d'évaluer la pertinence et les modalités de mise en œuvre de comptes consolidés pour le mouvement Action Logement. Cette démarche a abouti en juillet 2011à une série de propositions.

L'ANPEEC a ainsi préconisé la tenue de comptes combinés établis pour chaque CIL, de comptes consolidés pour l'Union d'économie sociale du logement (UESL) sur un périmètre incluant toutes les entités sous son contrôle direct et de comptes combinés établis par l'UESL pour un périmètre incluant tous les CIL et toutes les entités sur lesquelles elle exerce son rôle de tête de réseau.

L'obligation à la publication de comptes de groupe, qui ne peut résulter que d'une disposition législative, fera partie des sujets abordés dans le cadre de la concertation que j'engage avec les partenaires sociaux sur

l'évolution de la PEEC à la suite de la signature le 12 novembre 2012 de la lettre d'engagement mutuel entre l'État et l'UESL.

Des dispositions spécifiques relatives aux comptes combinés pourraient ainsi être introduites dans le prochain projet de loi relatif au logement et à l'urbanisme. Ces dispositions constituent toutefois un enjeu particulier dans un contexte marqué par les difficultés récurrentes des collecteurs à produire des balances comptables normées et fiabilisées sur des périmètres beaucoup plus restreints.

Par ailleurs, s'agissant du mouvement de fusion des collecteurs, la Cour regrette que « l'État ne se soit pas assuré que la réorganisation se faisait en cohérence avec les orientations de la politique nationale du logement ».

Je tiens tout d'abord à rappeler que le pilotage du réseau Action logement appartient à l'UESL qui a souhaité accompagner la réforme d'Action Logement en 2009 en demandant aux CIL d'engager un mouvement de fusion et que le ministère, s'il a encouragé une telle démarche, n'a pas compétence pour piloter et, moins encore, pour opérer ces regroupements.

Si l'on peut déplorer le manque de lisibilité de réorganisations non fondées sur une base géographique, il n'est pas établi que l'absence de zonage des CIL les handicape dans la mise en œuvre des orientations de la politique du logement. A titre d'exemple, les CIL détiennent un parc immobilier situé dans une très large mesure dans les bassins d'emploi en zones tendues (entre 70 % et 80 % de leur parc) et, en 2012, l'UESL avait fixé pour objectif que 80 % des financements en faveur du logement social et intermédiaire bénéficient aux zones A et B1. A cet égard, Action logement répond à la priorité du ministère chargé du logement de « satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues ».

En outre, si une logique opérationnelle a souvent prévalu sur une logique de territoire dans le regroupement des CIL, l'action des collecteurs se déploie sur tout le territoire et la localisation de leur siège social n'est pas représentative du périmètre de leur action. Ainsi, de nombreux CIL ont leur siège en Ile-de-France sans avoir une zone d'activité restreinte à cette région.

Enfin, afin de renforcer davantage les liens entre les CIL et les territoires, la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'État et les partenaires sociaux consacre l'engagement d'Action Logement à « dynamiser sa coopération avec les principaux EPCI dans les bassins d'emplois prioritaires afin d'établir une concertation entre collectivités et partenaires sociaux en vue d'une contractualisation des objectifs en lien avec les services de l'État ».

Enfin, la Cour craint que le recours à l'emprunt par l'UESL auprès du fonds d'épargne, s'il était utilisé afin de verser des subventions, fragilise la situation financière d'Action Logement.

La lettre d'engagement mutuel fixe des enveloppes globales par orientation sans présager de la nature des emplois (prêts, subventions, fonds propres) nécessaires à la pérennité du système - afin d'apporter une aide substantielle aux organismes de logement social. Une part significative de l'enveloppe de 1,5 Md€ prévue devra néanmoins effectivement être versée sous forme de subvention afin d'assurer un volume d'équivalent subvention de 950 M€. Cet effort spécifique à destination du logement social est prévu sur une période de 3 ans.

Pour autant, la mise en œuvre de la contribution d'Action Logement à l'objectif de production de nouveaux logements sociaux, ainsi qu'au financement du Fonds National d'Aide au Logement, se fera dans le plus strict respect de l'impératif de préserver le modèle d'Action logement, ainsi que l'assure la lettre d'engagement mutuel qui garantit la soutenabilité du modèle financier d'Action Logement.

A cet égard, et plus spécifiquement, il convient de noter que cette lettre, en garantissant le maintien du taux de la PEEC (0,45 %) et la compensation pour les salariés des entreprises de 10 à 20 salariés, ainsi qu'en réduisant le montant des prélèvements en faveur du financement des politiques publiques après 2016, assure à Action logement une ressource nouvelle chaque année et conforte la capacité de remboursement des emprunts contractés par le mouvement. Ainsi, dès 2013, Action logement ne financera plus l'Agence nationale de l'habitat.

Enfin, la situation financière du réseau Action logement, quoique affectée par les prélèvements effectués depuis 2009, demeure saine, avec près de 2 Md€ de trésorerie fin 2012 et aucune dette ; dans un tel contexte, Action logement et l'État se sont accordés pour une mobilisation commune et un effort exceptionnel, afin d'atteindre l'objectif de production de 150 000 nouveaux logements sociaux dès 2013.

Au-delà de la période triennale à venir, la lettre d'engagement mutuel consacre l'objectif de soutenabilité du modèle Action logement, qui constitue un axe majeur du dialogue entre l'État et l'UESL que j'ai ouvert sur sa mise en œuvre.

REPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION (ANPEEC)

J'en ai pris connaissance avec une vive attention et ai l'honneur de vous faire part que je partage, en leur état, toutes les analyses développées.

En particulier, je souscris pleinement à votre recommandation pour l'ANPEEC de « conduire systématiquement une étude d'impact des nouvelles interventions au profit des personnes physiques et une évaluation des actions menées au cours des trois années écoulées ». Elle conforte le sens du travail de l'équipe chargée des études à l'Agence. En effet, son programme annuel, approuvé par le conseil d'administration, est désormais préparé par un comité des études qui, issu de ce conseil, permet de concentrer la mobilisation de son expertise indépendante, tant en régie qu'en conduite de prestataires spécialisés, sur les enjeux signalés directement par les représentants de l'Etat ou mis en avant par des institutions telles qu'en premier lieu, la Cour.

Par ailleurs, j'ai bien noté d'une part, vos encouragements à poursuivre la modernisation de nos méthodes de contrôle selon les normes de l'Institut français d'audit et du contrôle interne (IFACI). D'autre part, j'ai bien relevé que la Cour partageait l'analyse des ministères de tutelle sur le fait « que l'organe de contrôle doit disposer des moyens nécessaires pour vérifier la qualité des données qu'il utilise pour assurer ses missions, et que son rôle de suivi statistique et comptable reste, dans les conditions actuelles, indispensable ». J'ajouterai que ce suivi général effectué par une autorité indépendante, d'une granularité et d'une fréquence bien inférieures à ce qu'une fonction de pilotage nécessite, est la meilleure façon d'attester de la rigueur avec laquelle est géré ce secteur essentiel dans l'effort national pour le logement de nos concitoyens.

L'Agence partage avec la Cour l'intérêt d'améliorer la coordination des tâches de recueil et d'exploitation de données ; à cet effet, ses équipes coopèrent d'ores et déjà avec celles de l'UESL pour homogénéiser leurs nomenclatures.

L'Agence et moi-même demeurons naturellement à votre disposition pour toute précision que vous pourriez souhaiter.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION D'ÉCONOMIE MIXTE SOCIALE POUR LE LOGEMENT (UESL)

Avant tout, l'UESL prend acte de la reconnaissance par la Cour des Comptes de l'important travail de réorganisation du mouvement qu'elle a mené depuis 2009 et partage l'analyse de la Cour considérant que la réforme entamée est à poursuivre.

Il est néanmoins nécessaire d'insister sur plusieurs points spécifiques évoqués par la Cour et qui appelle des commentaires et observations :

▪ *La diminution des ressources*

L'UESL partage l'avis de la Cour sur le fait que les prélèvements de l'Etat ne peuvent être maintenus au-delà de 2015 au niveau requis par l'Etat de 1,2 Md€ par an de 2013 à 2015.

En effet, comme le souligne la Cour, à défaut de réduire ces prélèvements, du fait de la baisse très significative des retours de prêts, de l'incertitude sur le montant de la collecte définitive, le montant des emplois assurés par Action Logement se retrouverait inférieur à la collecte, ce qui n'aurait aucun sens pour les entreprises, les partenaires sociaux et le réseau des CIL et engagerait la pérennité du dispositif.

C'est dans la perspective d'un modèle financier durable que les partenaires ont décidé de signer le 12 novembre 2012 une « lettre d'engagements mutuels » établie dans ce sens. La pérennité de ce modèle exige en effet une diminution drastique des prélèvements de l'Etat à partir de 2016. Ce point déjà évoqué par les Partenaires sociaux dans l'accord interprofessionnel du 18 avril 2012 ressort clairement des études financières en cours sur la solvabilité du modèle financier d'Action Logement.

▪ *La poursuite de la réforme du mouvement Action Logement*

La Cour incite l'UESL à poursuivre la réforme du mouvement. Les Partenaires sociaux adhérent à cette sollicitation confirmant cette volonté d'ores et déjà exprimée dans l'accord national interprofessionnel du 18 avril 2012, qui a pour orientations de :

- Renforcer l'ancrage territorial du mouvement et la relation avec les collectivités locales sur les principaux bassins d'emplois.

- Renforcer le lien emploi-logement dans les produits et services d'Action Logement avec une volonté d'accroître significativement les contributions du mouvement à la production de logements.

- Redéfinir les relations avec l'Etat autour du retour à la contractualisation et à la parité des contributions.

Dans cette perspective, le Conseil de surveillance du 3 décembre 2012 a déjà acté :

- Le principe d'une charte de déontologie permettant de préciser le cadre comportemental dans lequel les personnels des groupes CIL exercent leur activité de collecte et de production de logements.

- Le principe de coopérations stratégiques visant à accroître l'efficience des groupes CIL sans remettre en cause leur proximité avec les acteurs intervenant sur les principaux bassins d'emplois. Le cahier des charges de ces coopérations sera arrêté au printemps 2013.

- La mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs des CIL et de leurs filiales comme élément structurant de pilotage du réseau.

- La définition de tableaux de bord stratégiques du Conseil de surveillance intégrant les activités de filiales ESH.

- La mise en place de conférences territoriales sur les bassins d'emplois des 41 principales aires urbaines où se concentrent 75 % des emplois.

▪ L'approche géographique par bassin d'emploi

Dans ce contexte de poursuite de la réforme du mouvement avec un renforcement des liens avec les territoires, si l'UESL partage les préconisations de la Cour, elle souhaite rappeler l'observation déjà formulée qu'une comparaison de la collecte et de ses emplois sur une base des régions administratives n'est pas significative. En effet, de nombreux sièges sociaux franciliens collectent au niveau national des sommes qui sont redistribuées par les CIL en fonction des besoins des établissements en régions.

Il convient ainsi de rappeler le fondement majeur des interventions du mouvement Action Logement, qui vise à faciliter l'accès à l'emploi par l'accès au logement, conduit à considérer l'intervention du mouvement sur la base des bassins d'emplois, et bien sur des bassins de vie qui s'y rattachent, davantage que sur le découpage administratif, notamment régional.

C'est cette divergence de fond qu'il était nécessaire de relever, les Partenaires sociaux privilégiant les bassins d'emplois aux frontières administratives comme cadre d'intervention du mouvement. Le cadre des métropoles et des aires urbaines, au sens de l'INSEE, permet bien mieux de prendre en compte les problématiques d'emplois que l'échelon régional, même si celui-ci reste important pour des raisons de coordination.

▪ Le rôle de pilotage et de tête de réseau de l'UESL et le rôle de contrôle de l'ANPEEC

Enfin, l'UESL déplore qu'en dépit de ses remarques sur l'absence de capacité d'études, de statistique et d'évaluation par l'UESL des politiques du mouvement, la Cour ne relève pas la nécessité de renforcer le manque de

moyens de l'UESL et de clarifier les rôles respectifs de l'UESL et de l'ANPEEC sur l'évaluation et le pilotage du mouvement Action Logement.

En effet, l'UESL pour assumer pleinement son rôle de pilotage se doit de disposer des moyens d'organiser le reporting opérationnel et financier ainsi que les études d'évaluation des politiques menées afin de permettre aux partenaires sociaux de prendre des décisions d'orientation de l'utilisation des fonds en toute maîtrise. Maintenir la situation actuelle où l'ensemble des budgets d'étude sont consommés au sein du budget de l'ANPEEC (pour mémoire, le budget global de l'ANPEEC est quasi identique à celui de fonctionnement de l'UESL) n'est pas satisfaisant et ne peut qu'entretenir le flou actuel sur le rôle effectif de pilotage dévolu à l'UESL

Dans ce cadre, et sans attendre les indispensables évolutions législatives lui donnant le rôle d'études, de suivi et de statistiques, l'UESL poursuit l'ensemble des travaux visant à développer de véritables outils intégrés de pilotage tant de l'activité que des risques. L'ANPEEC, dont l'objet principal doit être le contrôle du respect des lois et de la réglementation, et l'Etat sont très largement associés à ces travaux et disposent d'un droit d'accès total aux résultats des collectes de données réalisées ainsi qu'aux moyens d'auditer les conditions de mise en œuvre.

***

Ainsi, au-delà de ces remarques spécifiques, il convient d'intégrer que c'est bien avec le prisme de l'accès à l'emploi que doit être évaluée la pertinence des réformes engagées. En particulier la logique des regroupements a été orientée vers l'organisation d'outils financiers et immobiliers performants au service des principaux bassins d'emplois (cf. : principales aires urbaines) et au service de la diversité des entreprises, justifiant de la coexistence de CIL couvrant à différentes échelles les zones d'emplois connaissant une tension du marché de l'habitat.

Par ailleurs, si des imperfections peuvent être signalées dans la mise en œuvre de la restructuration du réseau, l'état des lieux réalisé par le Cabinet Ernst & Young en 2012 confirme le chemin parcouru et met en avant les progrès réalisés dans la professionnalisation des CIL et le pilotage de leurs filiales qui figurent aujourd'hui pour nombre d'entre elles parmi les plus dynamiques de la profession. Cet état des lieux montre aussi la diversité des métiers des CIL - gestion d'actifs, de filiales, de conseils et d'assistance aux salariés et aux entreprises - qui enlève tout fondement à une comparaison avec d'autres institutions limitées au métier de la collecte.

L'UESL remercie la Cour d'avoir noté les mesures prises par le Conseil de surveillance pour restructurer le réseau, encadrer les pratiques de rémunérations et de départ des dirigeants, mettre en place une démarche de suivi des risques du mouvement, engager un pilotage des CIL par objectifs et amorcer une réduction des coûts de fonctionnement.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

3

Le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter

PRESENTATION

Dans le cadre de sa mission d'information des citoyens, la Cour a publié en juin 2009 puis en mai 2010 deux rapports publics sur les concours publics aux établissements de crédit. Ces rapports répondaient au souhait exprimé par le Président de la République que toutes enquêtes utiles soient conduites pour vérifier le bon emploi des garanties, dotations en capital et autres concours publics mis à la disposition des établissements de crédit[48].

La Cour relevait que les dispositifs mis en place dans le contexte de l'urgence de la crise financière de l'automne 2008, avaient bien fonctionné et avaient contribué à surmonter les difficultés. Elle soulignait que les engagements pris par les établissements financiers en contrepartie des concours de l'État relatifs au maintien du financement de l'économie avaient été globalement respectés. Elle estimait qu'une réforme profonde et durable devait être mise en œuvre concernant la rémunération des personnels opérateurs de marché comme celle des dirigeants de banque, dont la prise de risque était l'une des causes de la crise. Elle s'était également attachée à dresser un premier bilan financier et patrimonial pour l'État des concours en mettant en avant les coûts différés possibles.

Une nouvelle crise est intervenue à l'automne 2011 sans que les établissements de crédit précédemment soutenus aient fait appel à ces dispositifs. Toutefois, l'État a dû intervenir à l'automne 2012, sous forme d'octroi de garanties, en faveur de deux banques en difficulté déjà soutenues en 2008-2009, le Crédit immobilier de France et la Banque PSA Finance. Par ailleurs, le groupe Dexia a continué à bénéficier de soutiens, le dernier en date ayant pris la forme d'une augmentation de

[48] Lettre du 6 février 2009 au Premier président de la Cour.

capital souscrite par l'État français à hauteur environ de 2,6 Md€. Les soutiens à ce groupe feront l'objet ultérieurement d'un examen particulier par la Cour.

Les nouveaux constats effectués par la Cour à l'occasion de son enquête montrent que trois problématiques principales mises en évidence dans le précédent rapport, de 2010 demeurent d'actualité :

- le bilan positif à ce jour des coûts patrimoniaux et budgétaires de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) et de la Société de financement de l'économie française (SFEF) ne reflète qu'imparfaitement les risques que supporte encore l'État alors que des concours publics se prolongent ;

- le financement de l'économie par les banques nécessite de maintenir une vigilance pour certains segments fragiles de l'économie ;

- le cadre juridique européen relatif aux rémunérations des personnels et des dirigeants est entré en vigueur alors qu'au niveau international, l'application des modalités diverge.

Depuis la publication, en 2009 et 2010, des deux rapports thématiques sur les concours publics aux établissements de crédit, la Cour a réalisé plusieurs contrôles et enquêtes qui ont approfondi certaines des analyses effectuées dans ces rapports : les conditions d'exercice du contrôle prudentiel avec la création de l'Autorité de contrôle prudentiel en octobre 2010[49], les évolutions du cadre prudentiel liées aux accords de Bâle III[50] et la contribution du secteur bancaire au fonctionnement global du financement de l'économie[51]. Ces analyses permettent de considérer que certaines recommandations ont trouvé une issue dans les dispositions prises par l'État, comme l'augmentation du quantum des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel porté à 100 M€ ou le renforcement des exigences de fonds propres pour les activités de marché, avec la transposition en droit national de la directive européenne.

D'autres recommandations anticipaient des chantiers aujourd'hui en cours et non encore aboutis au niveau européen. Une forme de droit européen de la faillite des banques devrait résulter de la concrétisation d'un projet de directive dite de "résolution bancaire" et la directive

[49] Cour des comptes, *Les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

[50] Il s'agit de la future directive européenne *Capital requirement directive 4 (CRD 4).*

[51] Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État et le financement de l'économie.* Juillet 2012.

actuelle sur les systèmes de garantie des dépôts devrait également faire l'objet d'une modernisation[52].

La préoccupation exprimée sur de nécessaires changements dans la comptabilisation actuelle des instruments financiers dans le bilan des banques n'a connu dans la période récente que peu d'avancées concrètes : ce domaine très complexe relève des normalisateurs, international et américain[53].

Aussi le présent suivi est-il centré sur les recommandations des principales problématiques des rapports précités : le bilan pour l'État des activités de la Société de financement de l'économie française (SFEF) et de la Société de prise de participation de l'État (SPPE), le suivi du financement bancaire de l'économie et l'encadrement des rémunérations pratiquées par les banques.

I - Un bilan provisoire positif mais des risques persistants

La Cour relevait que dès 2009 l'activité de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) et de la Société de financement de l'économie française (SFEF) avait été fortement réduite. Un premier bilan budgétaire et patrimonial les concernant peut être établi. Toutefois il demeure encore provisoire car les engagements de l'État se poursuivent envers Dexia tandis que de nouveaux plans de soutien vont concerner d'autres banques.

[52] Deux arrêtés du 1er octobre 2010 ont porté le plafond par déposant et par établissement à 100 000€. Une contribution des banques de 270 M€ a financé le relèvement du plafond.

[53] *International Accounting Standards Board et Financial Accounting Standards Board.*

Le plan de soutien de 2008

Le plan de soutien aux é²tablissements de crédit reposait sur deux sociétés spécialisées :

- la Société de prise de participation de l'État (SPPE), société anonyme détenue exclusivement par l'État et classée en comptabilité nationale dans le champ des administrations publiques (dans la catégorie des opérateurs de l'État), apportait des fonds propres aux établissements de crédit dont la solvabilité était jugée satisfaisante par la Commission bancaire (aujourd'hui Autorité de contrôle prudentiel). Financée initialement par une dotation en capital de l'État de 450 M€ et par emprunt, elle a investi 20,75 Md€ dont 19,75 Md€ lui ont été remboursés par les groupes bancaires et a remboursé toutes ses dettes financières ;

- la Société de financement de l'économie française (SFEF), société anonyme détenue minoritairement par l'État (34 %) et majoritairement par les banques (66 %), a été requalifiée en société financière par décision d'Eurostat du 15 juillet 2009 à la requête de la France et n'entre plus de ce fait dans le champ des administrations publiques (APU). Elle avait pour objet d'emprunter à moyen et long terme avec la garantie de l'État afin de mettre à disposition des établissements de crédit des prêts de montant et durée équivalents. Elle a emprunté et prêté l'équivalent de 77 Md€, l'encours résiduel étant à la fin de l'année 2012 de 24,2 Md€.

A - Les résultats de la SPPE et de la SFEF depuis 2008

1 - L'activité de la SPPE et de la SFEF à fin 2012

L'attribution des financements a cessé dès le 31 juillet 2009 pour la SPPE et en septembre 2009 pour la SFEF. Les concours de la SPPE ont bénéficié aux cinq principaux groupes bancaires français : groupes BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole, Crédit Mutuel et BPCE[54]. Ils avaient pris la forme de titres super-subordonnés à durée indéterminée[55] (TSSDI) et d'actions de préférence[56], pour une valeur initiale de 19,75 Md€ au total.

Depuis mars 2011, ces titres ont été entièrement remboursés. Les derniers remboursements proviennent du groupe BPCE : celui-ci avait

[54] Le groupe Banque Populaire Caisse d'Epargne (BPCE) est issu de la fusion des groupes Caisse d'Epargne et Banque Populaire au 31 juillet 2009.
[55] Les titres super-subordonnés qui sont des obligations à durée indéterminée ont eu pour objectif d'augmenter le ratio des fonds propres de base de chaque banque concernée (cf. rapport de juin 2009, page 56).
[56] Les actions de préférence n'ont pas été assorties de droit de vote pour l'État.

bénéficié de plus de 7 Md€ au total, dont plus de 4 Md€ attribués aux groupes Caisse d'Épargne et Banque Populaire avant la fusion et 3 Md€ à BPCE après la fusion.

La SPPE ne détient plus en 2012 que les actions ordinaires Dexia acquises en octobre 2008 pour 1 Md€ dans le cadre spécifique du plan de sauvetage.

Le montant des prêts de la SFEF aux établissements de crédit représentait initialement l'équivalent de 77 Md€[57], au profit de douze établissements : les cinq principaux groupes bancaires français (bénéficiaires par ailleurs de concours de la SPPE) ainsi que sept établissements de crédit spécialisés : PSA Finance, RCI, General Electric, Crédit Immobilier de France, Laser Cofinoga, Carrefour S2P, Volvo.

Le montant de l'encours s'élève encore à 24,2 Md€ fin 2012 et ne sera amorti intégralement qu'en 2014. L'essentiel de cet encours concerne les cinq principaux groupes bancaires, les sept établissements spécialisés représentant un peu plus d'1Md€.

Le principal enjeu, relevé par la Cour, portait sur la gestion des garanties apportées par les établissements bancaires pour sécuriser les prêts de la SFEF, sous la forme de nantissement de prêts. La difficulté qui subsiste provient notamment du grand nombre de prêts nantis (5 millions de prêts en août 2010, dont 4,8 millions d'un montant inférieur à 100 000 €).

La SFEF n'a pas complètement mis en œuvre la recommandation de la Cour sur la création d'une procédure de recouvrement en cas de défaut d'une banque, hypothèse qui ne s'est toutefois pas réalisée jusqu'à présent.

Le conseil d'administration a examiné un rapport à cet effet en octobre 2010. Il a prescrit la constitution de groupes de travail pour approfondir la concertation avec les établissements bancaires et a provisionné dans les comptes 2010 et 2011 une enveloppe[58] pour couvrir les frais éventuels de préparation de cahiers des charges pour le recrutement d'un opérateur de notification, afin de notifier au débiteur le changement de créancier. En effet, en cas de changement de créancier et de la banque chargée du recouvrement, une notification devrait être adressée à chaque débiteur.

[57] La valeur au bilan au 31 décembre 2009 était de 78,1 Md€, compte tenu des contrevaleurs en euros des emprunts en devises.
[58] La provision pour charges est de 95 680 €.

Aucune suite n'a été donnée à ce jour aux orientations arrêtées par le conseil d'administration s'agissant des groupes de travail et de l'élaboration d'un cahier des charges.

2 - La situation financière des deux sociétés

La SPPE est une société détenue exclusivement par l'État. En octobre 2008, l'État a fait une avance d'actionnaire de 1 050 M€, qui a été pour partie convertie en capital (450 M€) et pour partie remboursée (600 M€) avant la fin de l'année 2008.

La SPPE a encaissé au total 1 597 M€ de produits financiers provenant des intérêts et dividendes reçus respectivement des titres super-subordonnés à durée indéterminée (TSSDI) et des actions de préférence émis par les banques et a supporté seulement 151 M€ de charges financières dont celles liées à son refinancement par des titres commerciaux à court terme qui ont été empruntés avec le concours de l'Agence France Trésor. Elle a dégagé ainsi une marge financière importante (1 446 M€), qui a cependant été compensée en grande partie par la dépréciation des actions Dexia : celles-ci étaient valorisées à 46 M€ fin 2011[59] pour une valeur d'acquisition de 1 000 M€ en octobre 2008, soit une dépréciation de 954 M€ en montant cumulé à fin 2011.

Les frais de fonctionnement de la SPPE sont restés limités, sa gestion étant assurée par les services de l'Agence des Participations de l'État. Les achats et charges externes (notamment les honoraires de commissariat aux comptes et d'agence de notation) s'élèvent à 355 000 € pour la période de 2008 à 2011.

La SPPE a acquitté l'impôt sur les sociétés pour un montant total de 217 M€ (dont 162,5 M€ au titre de 2009 et 54,5 M€ au titre de 2010) et a versé des dividendes à l'État en 2010 au titre de 2009 pour un montant de 637 M€.

Elle a remboursé tous ses emprunts et dettes financières depuis le deuxième trimestre 2011. Sa valeur nette comptable s'établit à 87 M€[60].

La SFEF a été dotée initialement d'un capital de 50 M€, l'État apportant 34 %, soit 17 M€.

---

[59] Les titres Dexia ont été valorisés fin 2011 sur la base de la valeur moyenne des soixante derniers jours de cours de bourse, soit 0,44 € par action.

[60] La valeur résiduelle (87 M€) correspond à l'apport en capital (450 M€), majoré de la marge financière (1 446 M€) et minoré de la dépréciation des titres Dexia (954 M€), de l'impôt sur les sociétés (217 M€), des dividendes versés à l'État (637 M€) et des charges de gestion (0,4 M€).

Dans la mesure où les prêts de la SFEF sont adossés à ses emprunts garantis par l'État, son résultat est équilibré par construction. La SFEF a reversé à l'État les commissions de garantie qu'elle a encaissées au moment de la mise à disposition des prêts. Les autres frais liés à la gestion des prêts sont refacturés aux établissements de crédit. L'activité de prêts est donc neutre pour les comptes de la SFEF.

Les frais généraux liés à la gestion de la société, qui ne dispose d'aucun personnel mais recourt à des contrats de prestation de service, sont couverts par les intérêts sur les placements des sommes correspondant à ses capitaux propres avec un léger bénéfice, qui représente 1,1 M€ en cumulé sur la période 2008-2011, net d'impôt sur les sociétés (0,6 M€).

L'actif et le passif de la SFEF correspondent pour l'essentiel au montant résiduel des emprunts et des prêts, soit 24,2 Md€. Sa valeur nette résiduelle est de 51,1 M€[61].

B - Un bilan financier encore provisoire pour l'État

Sur le champ de la SPPE et de la SFEF, sous réserve du dénouement final des opérations (la dépréciation résiduelle des titres Dexia pour la SPPE et le remboursement de l'intégralité de l'encours résiduel de prêts pour la SFEF), le bilan budgétaire et patrimonial pour l'État devrait être positif. Toutefois ce bilan devra être actualisé ultérieurement en tenant compte de l'évolution des engagements sur Dexia dans leurs autres composantes et des nouveaux dossiers d'aide à des établissements bancaires mis en place en 2012.

1 - Un bilan positif à ce jour sur le périmètre de la SPPE et de la SFEF

L'impact sur les comptes de l'État des opérations de la SPPE et de la SFEF diffère selon le référentiel comptable utilisé :

- la comptabilité budgétaire permet de retracer les recettes et les dépenses de l'État de l'exercice budgétaire ;
- les comptes nationaux retracent notamment les comptes des administrations publiques en recettes, dépenses et dettes au sens de Maastricht ;

[61] La valeur nette correspond au capital social (50 M€) majoré des résultats cumulés sur la période 2008-2011 (1,1 M€).

– la comptabilité patrimoniale décrit les actifs et passifs au bilan de l'État, sur lesquels un solde en valeur peut être calculé.

Ce sont différents éclairages d'une même réalité dont les chiffres ne s'additionnent pas.

a) Les résultats pour l'État au titre de la SPPE

Le gain budgétaire net pour l'État au titre de la SPPE s'établit à + 404 M€. En effet, l'État a décaissé une avance d'actionnaire de 1 050 M€ le 2 octobre 2008, remboursée partiellement (600 M€) le 11 décembre 2008. Son décaissement final, en tant qu'actionnaire, s'élève donc à 450 M€. Par ailleurs, il a reçu un montant de dividende de 637 M€ en 2010 au titre de l'exercice 2009, dont 327 M€ de dividende complémentaire et il a perçu deux paiements d'impôt sur les sociétés pour un total de 217 M€ (162,5 M€ au titre de 2009, 54,5 M€ au titre de 2010). Le solde des dépenses et recettes est donc positif de 404 M€.

Le gain net dans les comptes nationaux s'établit à + 854 M€. Les participations en capital étant classées en opérations financières, le gain correspond à la somme des dividendes et de l'impôt sur les sociétés.

La valeur nette comptable de la participation de l'État dans la SPPE est de 87 M€ fin 2011. Le solde patrimonial pour l'État est négatif à hauteur de - 363 M€ (apport net en capital de 450 M€ moins valeur résiduelle de 87 M€). Cette baisse de valeur patrimoniale provient principalement de la distribution sous forme de dividende de 327 M€ décidée en 2010 et prélevée sur le montant de la prime d'émission.

Plutôt que de procéder à une réduction de capital non motivée par des pertes, le choix comptable adopté a eu pour effet d'augmenter les recettes budgétaires au détriment de la valeur patrimoniale de l'actif détenu par l'État.

Ce bilan est quasiment définitif, sous réserve de l'évolution de la valeur résiduelle de la participation dans Dexia.

b) Le bilan pour l'État au titre de la SFEF

Le gain budgétaire net pour l'État au titre de la SFEF s'établit à + 1 392 M€, correspondant aux commissions de garantie reversées par la SFEF à l'État dès le moment de la mise en place des prêts en 2008 et 2009, soit 1 409 M€, minorées de l'investissement initial de l'État au capital (17 M€). Les recettes d'impôt sur les sociétés (111 270 € en 2010 et 105 400 € en 2011) sont négligeables dans le calcul ci-dessus.

Le gain net en comptabilité nationale est de + 1 409 M€, correspondant aux seules commissions de garantie perçues par l'État.

La valeur nette comptable de la participation détenue par l'État dans la SFEF correspond à sa quote-part dans la valeur nette de la SFEF (34 % de 51,1 M€ soit 17,4 M€). Le solde patrimonial par rapport à l'investissement initial (17 M€) est légèrement positif (+ 0,4 M€).

c) Le bilan pour l'État des activités de la SPPE et de la SFEF de 2008 à fin 2011

Bilan pour l'État des activités de la SPPE et de la SFEF (2008-2011)

En M€	Gain budgétaire cumulé	Gain cumulé en comptabilité nationale	Gain ou perte de valeur patrimoniale
SPPE	+ 404	+ 854	- 363,0
SFEF	+ 1 392	+ 1 409	+ 0,4
Total	+ 1 796	+ 2 263	- 362,6

Source : comptes SPPE et comptes SFEF de 2008 à 2011, retraitements Cour des comptes

Le gain budgétaire pour l'État sur le périmètre de la SPPE et de la SFEF s'établit à + 1 796 M€.

Le gain net en comptabilité nationale est plus élevé et s'établit à + 2 263 M€.

La valeur nette des participations détenues en comptabilité générale s'élève à 113,4 M€ fin 2011. Le solde patrimonial est négatif et s'établit à - 362,6 M€.

Il en résulte, comme expliqué plus haut au sujet du dividende complémentaire de la SPPE en 2010, que les résultats en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale ont été privilégiés par rapport à la valeur patrimoniale.

2 - Les risques

Le bilan complet des concours aux établissements de crédit ne peut être dressé pour l'instant, en raison des engagements en faveur de Dexia qui concernent à la fois l'État et d'autres entités publiques ainsi que de l'octroi de garanties financières par l'État en faveur de deux établissements de crédit à partir de 2012.

a) L'évolution des aides apportées à Dexia

Le montant cumulé des rémunérations de garanties accordées à Dexia perçues par l'État depuis 2008 atteint près de 750 M€ fin 2012.

Inversement, les pertes comptabilisées par la Caisse des dépôts et consignations (section générale et Fonds d'épargne) au titre de la participation dans Dexia ont des conséquences différées sur les recettes budgétaires de l'État, qui seront analysées ultérieurement par la Cour.

Une version révisée du plan de résolution ordonnée de Dexia a été transmise à la Commission européenne. Les mesures prévues sont les suivantes : une recapitalisation de Dexia d'un montant de 5,5 Md€, financée par les États à concurrence de 47 % pour la France (soit 2,58 Md€) et de 53 % pour la Belgique, la cession pour l'euro symbolique de la société de crédit foncier spécialisée dans le financement des collectivités territoriales Dexia Municipal Agency (DMA) et un plafond de garanties de refinancement de 85 Md€ avec une clé de partage de 45,59 % pour la France (soit 38,7 Md€), de 51,41 % pour la Belgique et de 3 % pour le Luxembourg. Le taux de rémunération de cette garantie est abaissé à 0,05 % de l'encours. Les autorisations nécessaires ont été données en loi de finances rectificative de décembre 2012 (dotation au compte d'affectation spéciale des participations financières de l'État, modifications des conditions de garanties).

Les conséquences pour les finances publiques des plans successifs relatifs à Dexia sont encore incertaines. Elles seront analysées spécifiquement par la Cour.

De nouveaux plans d'aide mis en place en 2012

Par ailleurs, de nouvelles mesures de soutien ont été nécessaires à l'automne 2012 pour deux établissements déjà bénéficiaires des concours de la SFEF[62], le groupe Crédit immobilier de France et la Banque PSA Finance.

- Octroi de la garantie de l'État au Crédit Immobilier de France

Le Crédit Immobilier de France est un groupe bancaire spécialisé dans le financement du logement auprès des particuliers dont le refinancement provient exclusivement du marché. Cette faiblesse, dans

[62] Banque PSA Finance a bénéficié de prêts pour un montant de 625 M€ (en contrevaleur euros), dont 520 M€ remboursés en juillet 2012 et 105 M€ à échéance 2014. Le groupe CIF a bénéficié de 291,1 M€ (en contrevaleur euros), dont 86,7 M€ remboursés en juillet 2012 et 204,4 M€ à échéance 2014.

un contexte de tensions persistantes sur les marchés financiers affecte sa viabilité.

Cette situation a conduit les dirigeants à rechercher un adossement à partir de juin 2012. La dégradation de la notation intervenue le 28 août 2012 a conduit l'État à annoncer l'octroi de sa garantie au groupe Crédit immobilier de France.

Les modalités de garantie en faveur du crédit immobilier de France dans la loi de finances pour 2013

Deux modalités de garantie sont autorisées :

- une garantie pour permettre la circulation de la liquidité au sein du groupe. La trésorerie des entités du groupe, principalement la société de crédit foncier « CIF Euromortgage » et le fonds commun de titrisation « CIF Assets », est centralisée auprès de la Caisse centrale du crédit immobilier de France (3 CIF), mais la dégradation de sa notation remet en cause ces dépôts pour des raisons juridiques tenant à la rédaction des contrats. La garantie sur les expositions intragroupe est plafonnée à 12 Md€ ;

- une garantie de refinancement externe sur de nouvelles émissions à réaliser par la Caisse centrale du crédit immobilier de France (3CIF), afin d'assurer le portage pendant la durée nécessaire à l'amortissement des actifs existants. Aucune exigence de collatéral n'est fixée. Cette seconde garantie est plafonnée à 16 Md€.

L'exposition maximale de l'État devrait atteindre 24 Md€ au maximum en 2016 (à cette date 8 Md€ seraient encore utilisés pour la première composante de la garantie). Les garanties ne seront pas éteintes avant 2024. Le montant des rémunérations attendues dépend des conditions qui seront acceptées par la Commission européenne. Selon les informations figurant au projet de loi de finances pour 2013, il pourrait être de 187 M€ en 2013 et 200 M€ par an au-delà pour un niveau de rémunération de 100 points de base en moyenne, dans l'attente d'un plan définitif.

- Octroi de la garantie de l'État à Banque PSA Finance

Banque PSA Finance est la filiale bancaire du groupe PSA qui assure les prestations de crédit aux clients et concessionnaires des marques Peugeot et Citroën.

Une disposition a été inscrite dans la loi de finances rectificative de fin d'année 2012. L'État a décidé d'octroyer sa garantie sur des émissions obligataires de Banque PSA Finance, pour un montant maximum de 7 Md€ d'ici à fin 2016 en complément d'un effort des banques créancières du groupe.

Les modalités de garantie en faveur de PSA finance dans la loi de finances rectificative de fin 2012

L'État a décidé d'octroyer sa garantie sur des émissions obligataires de Banque PSA Finance, pour un montant maximum de 7 Md€ entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2016. Une convention doit fixer les modalités de mise en jeu de la garantie, les contreparties, les conditions tarifaires et les éventuelles sûretés conférées à l'État.

Selon l'exposé des motifs, l'intervention sera réalisée conjointement à la mise en place de financements apportés par le secteur bancaire. Les contreparties porteront notamment sur la réforme de la gouvernance de l'entreprise PSA (composition du conseil de surveillance, participation d'un représentant des salariés au conseil de surveillance) et la politique de distribution des dividendes et de rémunération des dirigeants.

Selon l'évaluation présentée par le gouvernement dans le projet de loi, les garanties ne seraient pas éteintes avant la fin de l'année 2019 en retenant une durée maximum de trois ans des émissions garanties. Le montant des rémunérations de garantie pourrait atteindre 400 M€ sur la période 2013 à 2019.

II - Une offre de crédit justifiant la vigilance de l'État

La Cour avait souligné en 2010 la nécessité pour l'État de maintenir temporairement les outils de surveillance relatifs à l'évolution de l'offre de crédit des groupes bancaires bénéficiaires des concours financiers publics.

La contrepartie demandée en 2008 par l'État relative au financement de l'économie

En contrepartie des concours publics, les établissements bénéficiaires s'étaient engagés, par convention signée avec l'État, à poursuivre leurs prêts aux ménages, aux entreprises et aux collectivités territoriales, en maintenant une croissance de 3 à 4 % de leur encours de crédit pour 2009. Même si l'objectif chiffré n'a pas été complètement atteint, le financement de l'économie a été mieux assuré en France que dans d'autres États membres de l'Union européenne[63]. Fin 2009, l'État a considéré que le non-respect par les banques des objectifs chiffrés de croissance des crédits était principalement dû à une baisse de la demande de crédit plutôt qu'à un infléchissement de l'offre bancaire.

A - Un suivi encore à améliorer

1 - Le maintien des outils de surveillance depuis la crise

La Cour recommandait le maintien des reportings spécifiques prévus pour vérifier le respect des engagements de croissance du crédit que les établissements avaient pris vis-à-vis de l'État.

L'État suit encore aujourd'hui, d'une part, l'évolution des encours de crédit aux secteurs non financiers de l'économie, et d'autre part, la distribution de crédit aux entreprises.

[63] Les encours de crédit ont baissé au Royaume-Uni (- 7,4%), en Allemagne (- 1,8%) et en Espagne (- 4,2%) en 2009.

Le processus d'élaboration des reportings adressés à la direction générale du Trésor

Tous les mois, les cinq grands groupes bancaires encore bénéficiaires de financement SFEF adressent à la Banque de France deux séries de données portant sur leurs activités de prêts, à des fins de suivi statistique par la direction générale du Trésor :

- l'évolution des encours de crédit du « secteur privé non financier et administrations publiques locales », répartis par secteur économique (sociétés non financières, ménages, administrations publiques locales) et par nature (investissement, trésorerie, autres) ;

- l'évolution des encours de crédit distribués aux entreprises en France, pour tous les prêts de montant supérieur à 25 000 €, répartis par degré d'engagement des crédits (crédits mobilisés, crédits mobilisables, garanties) et par catégories d'entreprise (TPE, PME indépendantes, PME appartenant à un groupe, grandes entreprises, entreprises holding, entreprises du secteur « activités immobilières », « activités financières et d'assurance », « administration publique et assimilés »).

Les données sont consolidées après contrôle de leur qualité par les services de la Banque de France, sur une base devenue trimestrielle à partir de janvier 2012 pour les premières et mensuelle pour les secondes.

La connaissance des crédits aux entreprises a progressé par ailleurs grâce aux demandes formulées par l'Observatoire de l'épargne réglementée et l'Observatoire du financement des entreprises auprès de la Banque de France, qui ont abouti à l'introduction de la distinction entre PME indépendantes et PME filiales de grands groupes et à la répartition des crédits selon les grands secteurs d'activité (activités immobilières, activités financières et d'assurances).

2 - La nécessité d'affiner le suivi de certains segments du crédit

La période 2010 à 2012 a mis en évidence des tensions qui ont concerné moins les TPE et PME que le financement des collectivités territoriales.

a) Un suivi trop global du secteur public local

Le secteur public local nécessite aujourd'hui un suivi plus fin. En effet, dans le reporting, les encours de crédit des collectivités territoriales sont consolidés avec ceux d'autres entités publiques, au sein du secteur « administrations publiques locales » (APUL). En particulier, les encours sont agrégés avec ceux des hôpitaux et des organismes de sécurité sociale

alors que ces derniers relèvent de la sphère de la sécurité sociale et que leurs besoins de financement sont différents de ceux des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il n'est pas procédé à une répartition des collectivités par catégorie - communes, départements, régions – malgré leur capacité différente à lever l'impôt et le rôle majeur de ce facteur dans l'offre de crédit.

Enfin, aucune distinction n'est opérée actuellement entre les crédits de trésorerie et les crédits d'investissement des « administrations publiques locales »[64].

Les lacunes de l'information dans ce domaine ont rendu plus difficile l'identification des tensions sur l'offre de crédit bancaire liées au retrait du groupe Dexia à partir du deuxième trimestre 2011. Fin 2011, des enveloppes de prêts par le Fonds d'épargne ont été mises en place pour assurer un relais dans l'attente d'une nouvelle organisation publique du financement des collectivités territoriales et en appoint à l'offre bancaire, qui ne satisfaisait pas tous les besoins.

b) La nécessité d'identifier les prêts aux entreprises avec garanties

Une partie non négligeable des prêts aux entreprises, notamment ceux aux entrepreneurs individuels et aux PME, fait l'objet d'exigences croissantes de garantie de la part des banques[65], ce que montrent en particulier les enquêtes conduites auprès des PME. En 2011, la production de prêts nouveaux garantis par OSEO a porté sur près de 9 Md€[66].

L'évolution des encours de prêts assortis de garanties constitue un indicateur de la perception par le secteur bancaire des segments du crédit jugés les plus risqués. Jusqu'à présent, cet indicateur ne figurait pas dans le suivi des entreprises. Ce sujet est désormais traité par la Banque de France qui a inclus un questionnaire supplémentaire dans son suivi en 2012 dont elle publiera les résultats.

---

[64] La distinction permettrait de connaître le volume des crédits de trésorerie distribué par le secteur bancaire aux collectivités territoriales et sa corrélation avec le volume des dépôts au Trésor qui ne sont pas rémunérés.

[65] Les garanties revêtent plusieurs formes : la caution d'organismes spécialisés tels OSEO, la mise en gage de biens acquis par les entreprises et celle de biens détenus par les entrepreneurs individuels.

[66] D'après l*e rapport annuel 2011* de l'établissement public industriel et commercial OSEO.

Les reportings représentent donc un outil d'alerte et de dialogue avec le secteur bancaire indispensable pour assurer un pilotage précis du suivi du financement de l'économie. La nécessité de maintenir une offre de crédit adéquate en période de faible croissance incite à pérenniser ces suivis et à les adapter afin de permettre une connaissance plus fine de certains segments.

B - Une croissance du crédit d'abord soutenue puis ralentie

1 - Une croissance globale soutenue en 2010 et 2011

Entre janvier 2010 et juin 2012, l'encours des crédits au secteur privé non financier et aux « administrations publiques locales » [67] distribués par les groupes bancaires français, a augmenté de 170 Md€ et s'établissait à 1 633,6 Md€, soit une croissance cumulée de 11,6 %. La progression moyenne annuelle de 5 % pour 2010 et 2011 a été ainsi supérieure à celle de la période de crise 2008-2009.

Les crédits à l'investissement des entreprises, d'une durée supérieure à deux ans, ont constitué la composante la plus dynamique des prêts aux entreprises. Notamment, le financement par le marché des grandes entreprises s'est beaucoup développé depuis 2011.

Cependant, le rythme annuel de croissance des encours de crédit s'est ralenti en 2012 : s'il s'établissait encore à près de 3 % au premier semestre 2012, il a fléchi très fortement au second semestre de l'année.

2 - Le ralentissement de la croissance des crédits aux TPE-PME à partir de 2012

En 2010 et 2011, l'encours de financement des TPE-PME a connu une progression annuelle supérieure à 4 % chaque année.

Toutefois, au dernier trimestre 2011, une baisse des encours de crédits de trésorerie a été constatée sous l'effet de la réduction des stocks des entreprises.

À partir de 2012, les encours de prêts aux PME résidentes (hors entreprises individuelles) continuent de croître mais à un rythme annuel qui diminue. Les encours de crédit aux TPE progressent moins vite que

[67] Réunissant les entreprises non financières, les particuliers et les administrations publiques locales.

ceux de l'ensemble des PME, tandis que le volume des crédits de trésorerie aux TPE n'augmente plus.

C - La persistance de fragilités, à l'origine d'interventions publiques accrues

Afin de pallier l'insuffisance de l'offre bancaire dans certains segments, l'État a dû accroître depuis la crise de 2008-2009 l'offre de crédit et de garantie du secteur public.

En effet, le financement d'activités risquées comme l'innovation des entreprises n'est pas pleinement assuré par les établissements bancaires. Par ailleurs, les financements bancaires de long terme sont déjà affectés par la mise en place de nouvelles règles prudentielles.

Les interventions publiques étant destinées à financer et garantir les prêts jugés trop risqués par le secteur bancaire privé, il est nécessaire pour l'État de demeurer vigilant sur le transfert de risques financiers vers le secteur public.

1 - Les interventions du Fonds d'épargne en faveur de nouveaux financements de long terme

Alors qu'il finance traditionnellement le logement social et la politique de la ville[68], le Fonds d'épargne a été sollicité à partir de 2008-2009 pour assurer un relais important dans le domaine du financement des collectivités territoriales et des infrastructures durables. Il a été également mobilisé dans le cadre du plan de relance de 2009.

Concernant le financement des collectivités territoriales, une enveloppe exceptionnelle de 3 Md€ portée à 5 Md€ a été débloquée par l'État à la fin de 2011[69]. L'encours des prêts consentis sur cette enveloppe s'élevait à 3,6 Md€ à fin février 2012, répartis entre 2,6 Md€ distribués par la Caisse des dépôts et 1 Md€ distribué par les banques. Les établissements de crédit membres de la fédération bancaire française admettent la nécessité de ce dispositif public pour répondre à l'ensemble des besoins de prêts des collectivités territoriales et ont déclaré s'engager à apporter pour leur part 9 à 10 Md€ de prêts nouveaux sur l'année 2012[70].

[68] L'encours des prêts consacrés à ces emplois s'élevait à 118,4 Md€ fin 2011 sur un total de bilan de 234 Md€.
[69] Elle est composée de deux tranches : 3 Md€ distribuées par la Caisse des dépôts et consignations et les établissements bancaires ; 2 Md€ par la seule Caisse.
[70] Communiqué de presse de la fédération bancaire française du 20 février 2012.

Dans le domaine du financement d'infrastructures durables, le Fonds d'épargne a engagé plus de 6 Md€ sur 11,5 Md€ d'enveloppes en cours à la fin de 2011.

2 - Les interventions d'OSEO dans le financement du développement des entreprises

OSEO est devenu le premier acteur de la garantie d'emprunt en faveur des entreprises : le montant des prêts bancaires nouveaux garantis par OSEO en 2011 s'est élevé à 8,8 Md€. En outre, OSEO cofinance des prêts au développement des entreprises. Ces cofinancements ont représenté un encours de 12,6 Md€ à la fin de 2011 (au lieu de 10,3 Md€ fin 2010).

La Cour avait constaté dans ses précédents rapports que la quotité garantie par OSEO pouvait atteindre 90 % des garanties de trésorerie et préconisait de revenir à un taux normal. Ce dispositif de garantie de trésorerie, créé en 2009, a disparu depuis lors.

OSEO va se trouver au cœur des activités de la banque publique d'investissement (BPI)[71], en cours de création, dont l'objet sera de « *renforcer le soutien financier aux PME et aux ETI*[72] » et « *d'offrir des services d'accompagnement et de soutien renforcé à l'innovation et à l'export* ».

3 - La Médiation du crédit : une mission prolongée

La Cour recommandait en mai 2010 de prolonger la Médiation du crédit aux entreprises[73], mais d'envisager de la limiter aux TPE pour 2011 et au-delà, de mieux l'articuler avec le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

La Médiation du crédit a poursuivi ses activités après 2011[74]. Si le champ de la Médiation n'a pas été officiellement limité au périmètre des TPE, 96 % des dossiers traités portaient en 2011 sur des entreprises employant moins de 50 salariés. Le nombre de dossiers examinés n'a cessé de diminuer : de 600 dossiers par mois en 2010, à 300 au premier semestre 2012. Les dossiers traités concernent désormais moins les

[71] Communiqué du gouvernement du 17 octobre 2012 annonçant la présentation du projet de loi relatif à la création de la BPI.
[72] Etablissements de taille intermédiaire.
[73] La Médiation du crédit constitue un recours complémentaire à la médiation interne existant dans les banques.
[74] Dans le cadre de deux chartes signées successivement avec la Fédération bancaire française, la première en juillet 2010, la seconde en avril 2011.

entreprises connaissant des difficultés conjoncturelles d'accès au crédit que celles rencontrant des difficultés structurelles.

Or, l'accès au crédit des entreprises en difficulté ne constitue qu'un aspect d'une situation d'ensemble qu'il convient d'appréhender globalement. Le positionnement de la Médiation, à la fois national et départemental[75], rapproche celle-ci des autres instances qui ont à traiter des difficultés des entreprises, le CIRI et les CODEFI [76], ainsi que des commissaires au redressement productif, institués en juillet 2012 et placés sous l'autorité des préfets de région[77]. Une rationalisation de l'organisation de l'État dans ce domaine est souhaitable, étant souligné que les frais de fonctionnement de la Médiation du crédit mis à la charge de la Banque de France se sont élevés en 2011 à 6,6 M€.

III - Un encadrement des rémunérations amélioré, une réglementation à l'efficacité relative

Dans ses travaux précédents, la Cour indiquait que la réglementation relative aux rémunérations variables consenties à certaines catégories de personnels dans les établissements financiers avait été rapidement mise en place en France, en même temps que les concours publics, mais qu'elle demeurait imprécise sur les modalités de versement pour les professionnels des marchés et temporaire pour la rémunération des dirigeants mandataires sociaux. Des progrès notables ont été enregistrés depuis.

Selon le contrôleur des rémunérations[78], les nouvelles dispositions correspondent toutefois à un stade de la réflexion qui ne remet pas en cause la philosophie de base du système des rémunérations, toujours fondé sur des critères de performance et donc sur l'intéressement aux résultats obtenus des personnels en cause, dans des proportions qui restent

[75] Les directeurs départementaux de la Banque de France sont les médiateurs locaux du crédit aux entreprises.

[76] Le CIRI est compétent pour les entreprises de plus de 400 salariés tandis que les entreprises de moins de 400 salariés relèvent des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), équivalents locaux du CIRI, placés sous l'autorité du préfet.

[77] Les 22 commissaires au redressement productif ont pour mission de soutenir les entreprises de moins de 400 salariés dans la résolution de leurs difficultés et d'animer une cellule régionale de veille et d'alerte précoce.

[78] Mission de M. Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, dans le cadre de la convention SPPE signée par les établissements le 7 décembre 2009. La mission, temporaire, s'est limitée à la vérification des cent premières attributions de bonus au plan mondial par chaque établissement.

substantielles. En outre, la concurrence dans l'emploi de ces professionnels se maintient entre les banques et rend malaisée toute modification des fondements du système.

A - Une nouvelle réglementation exigeante dans ses principes, placée sous le contrôle du superviseur bancaire

1 - La réglementation européenne et sa transposition en droit national

La réglementation française, édictée très vite le 3 novembre 2009, a porté sur la seule rémunération des personnels des marchés financiers dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exposition aux risques des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Elle n'avait pas pris en compte certaines dimensions prévues par les principes et recommandations internationaux[79]. Comme l'a relevé la Cour[80], elle demeurait imprécise quant aux modalités concrètes de versement des rémunérations variables.

Ces différences et imprécisions ont été supprimées à l'occasion de la transposition en droit français de la directive européenne 2010/76/UE du 24 novembre 2010, dite *CRD 3*[81], par l'arrêté du 13 décembre 2010. Désormais, la définition des professionnels réglementés coïncide avec les recommandations internationales en englobant tous les salariés[82] dont les activités ont une incidence significative sur le profil de risque de l'établissement. Les seuils minimaux pour la partie différée de la rémunération sont fixés à 40 % (et à 60 % pour les rémunérations variables les plus élevées), la durée de différé du versement est de trois ans minimum, et la proportion d'actions ou d'instruments financiers équivalents qu'il convient de mettre dans ce versement différé se situe à 50 % minimum.

---

[79] Ces principes et recommandations ont été édictés par le comité de stabilité financière réunissant les États membres du G20 depuis le sommet de Londres le 2 avril 2009.

[80] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *Les concours publics aux établissements de crédits : bilan et enseignement à tirer*. Mai 2010, p. 79.

[81] Directive ayant modifié les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

[82] Les cadres dirigeants, les fonctions de contrôle, les personnels des filiales, et pas seulement les salariés des marchés financiers. Les salariés qui ont une incidence significative sur le risque sont qualifiés de "preneurs de risque".

Le périmètre et les modalités de versement de la rémunération variable que l'Union européenne a imposés à l'ensemble du secteur bancaire européen répondent aux préoccupations d'encadrement des rémunérations variables en les liant d'une part, à une mesure des risques et d'autre part, à des considérations d'atteinte de performance sur plus long terme. Selon l'Autorité de contrôle prudentiel, chaque groupe bancaire français disposant d'une banque de financement et d'investissement[83] a déclaré une population de "preneurs de risques" comprise entre 0,5 % et 2,4 % de ses effectifs totaux au plan mondial. Ceux de ces preneurs de risque ayant des rémunérations supérieures à 1 M€ sur l'exercice 2010 représentaient, selon les établissements concernés, entre 1,8 % et 8,8 % de cette population.

2 - Les pouvoirs de surveillance du superviseur bancaire

La Commission bancaire, devenue Autorité de contrôle prudentiel (ACP) en octobre 2010 s'est vu confier le rôle d'effectuer les contrôles adéquats au niveau de chaque établissement et ce, au-delà même du plan public de soutien temporaire.

a) Un contrôle permanent

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) dispose d'un règlement de portée très vaste sur le contrôle interne qui a été enrichi des obligations spécifiques mises à la charge des établissement de crédit et entreprises d'investissement dont le non-respect peut-être sanctionné[84]. En matière de rémunération, les établissements doivent désormais transmettre à l'ACP un rapport annuel sur le processus décisionnel mis en œuvre ; le mandat et le fonctionnement du comité spécialisé en matière de rémunérations ; les principales caractéristiques de la politique de rémunération. Des informations quantitatives consolidées sur la rémunération des membres de l'organe exécutif et des professionnels de l'établissement lui sont adressées. Enfin, l'ACP examine la cohérence du montant total des rémunérations variables avec le maintien d'un niveau suffisant de fonds propres.

En outre, les entreprises assujetties publient une fois par an les informations sur la politique des rémunérations et ses composantes.

---

[83] Cet examen figure au rapport d'activité 2010 de l'Autorité de contrôle prudentiel, paru en 2011.

[84] Règlement du comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) n° 97-02 du 21 février 1997, renforçant constamment les obligations des établissements assujettis.

b) Des pouvoirs de portée contraignante

L'arrêté de 2010 confère deux pouvoirs à l'Autorité de contrôle prudentiel :

- un pouvoir de surveillance lié aux circonstances exceptionnelles de soutien public à certaines banques : les rémunérations variables devaient être limitées quand elles ne sont pas compatibles avec la capacité de maintenir le niveau de fonds propres suffisant et la rémunération de l'organe exécutif devait être "justifiée" ;
- un pouvoir d'injonction permanent sur tous les établissements d'avoir à "restructurer leur politique de rémunération pour la rendre conforme à une gestion saine des risques et à des objectifs de croissance de long terme".

Dans l'état actuel de la réglementation, l'ACP exerce son contrôle à la fois sur l'observation des règles régissant les modalités d'attribution des rémunérations et sur l'évolution des rémunérations qui doit être corrélée au profil de risques et aux capacités de croissance des établissements.

B - Des effets de modération des rémunérations relevés par le superviseur, mais une réglementation à l'efficacité relative

1 - Le contrôle de proximité exercé depuis 2009

La prolongation de la crise financière depuis octobre 2011 et les conséquences du resserrement en cours du cadre prudentiel des banques affectent la rentabilité de leurs activités susceptibles de donner lieu à attribution de rémunérations variables. Tant le contrôleur des rémunérations diligenté pour l'examen des bonus versés aux professionnels des marchés financiers pour 2009 qu'ensuite l'ACP pour 2010 et 2011, ont constaté une « modération » sur les enveloppes attribuées. Cette modération a notamment résulté d'attributions effectives inférieures au calcul des enveloppes que les banques pouvaient en théorie distribuer. Elle est liée également au fait que les enveloppes attribuées ont été corrélées à la baisse des résultats des établissements.

En 2011, l'ACP a engagé à la fois un examen *ex post* sur les attributions octroyées sur l'exercice 2010 et une investigation *ex ante* sur la campagne des attributions des rémunérations à verser en 2012 (sur l'exercice 2011). Elle a relevé des disparités dans les politiques conduites selon les établissements, disparités qui ne compromettent pas, de son

point de vue, la nécessité de renforcement de leurs fonds propres. De même, l'ACP a eu un regard attentif sur les montants attribuables en 2012 aux membres des organes exécutifs : elle a veillé à ce que leur rémunération reflète la baisse des résultats des établissements pour l'exercice 2011.

La Cour estime que la démarche adoptée par le superviseur d'intervenir au moment où se décident les attributions est la voie de contrôle la plus efficace et devrait constituer un processus permanent. Elle nécessiterait que soient pérennisés les moyens adéquats mis en place au sein de l'organisation.

2 - Des pistes de progrès dans la réglementation

a) Des marges d'interprétation à réduire

Dans l'application de la réglementation, des marges d'interprétation existent, que ce soit sur la compréhension du rapport "approprié" que les établissements doivent respecter entre la part de la rémunération fixe et celle variable, sur les souplesses que peut procurer l'application du seuil de 40 % en rémunération différée ou encore sur la réalité de la part devant être versée en numéraire. L'application du "malus" consistant en la restitution des versements en cas de pertes ultérieures pour l'établissement mérite encore des précisions.

b) Des évolutions souhaitables des textes

La Cour avait recommandé que l'assemblée générale des actionnaires puisse connaître des enveloppes de rémunération. Un droit de regard des actionnaires consistant en un vote consultatif sur la rémunération des mandataires sociaux devrait être introduit, la France n'en connaissant pas encore le principe à la différence des pays anglo-saxons eux-mêmes.

S’agissant du secteur bancaire, ce vote pourrait s’appliquer aussi aux enveloppes globales de rémunération des professionnels bancaires dits réglementés.

3 - Les divergences d'interprétation des standards internationaux

La question des rémunérations a fait l'objet de réglementations dans la plupart des États. Des initiatives se sont poursuivies au plan international mais les actions entreprises n'ont guère eu d'effets tangibles.

a) L'interprétation des réglementations, facteur d'inégalité de concurrence

Deux sujets majeurs de distorsion dans l'égalité de concurrence entre les zones géographiques, notamment entre les États-Unis et l'Europe, voire entre les États membres de l'Union européenne, sont aujourd'hui observés.

Le premier concerne la définition différente donnée selon les États au personnel qualifié de "preneur de risques", parfois au sein même de l'Union européenne. Les banques françaises ont une vision large de la notion des preneurs de risques alors que dans d'autres pays, seuls 200 à 300 "preneurs de risques" sont identifiés par les grandes banques concurrentes et se limitent essentiellement à la haute hiérarchie.

Le second a trait à l'application des modalités de versement sous forme de pourcentages que nombre d'établissements financiers dans le monde n'appliquent qu'à titre indicatif voire pas du tout[85].

b) Des tentatives non probantes pour favoriser la convergence

Durant l'année 2011, le comité de stabilité financière (CSF) a entrepris des initiatives pour vérifier la bonne application des standards.

Une revue par les pairs des politiques et des pratiques de rémunération des établissements de crédit a eu lieu mais n'a pas été jugée satisfaisante par certaines parties prenantes tant les points de vue sont divergents entre les zones géographiques. Elle a été remplacée par un projet de mécanisme, à partir de 2012, consistant à recueillir les observations des banques sur les infractions aux principes commises par d'autres banques d'autres États et qui donneraient lieu à examen du comité de stabilité financière sur rapport du régulateur national. Il n'est pas avéré que cette solution sera plus effective que la précédente.

[85] L'Autorité de contrôle prudentiel a procédé à des comparatifs internationaux dans son rapport d'activité 2010.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il ressort de l'examen des suites données aux recommandations formulées par la Cour en mai 2010 que si des actions ont été engagées sur tous les sujets, la grande majorité reste d'actualité.

En effet, les mécanismes de concours publics avaient été mis en place pour apporter une réponse à une crise financière et bancaire qui semblait temporaire. La propagation de la crise à l'économie à partir de 2009-2010 puis la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro justifient encore aujourd'hui que les outils de suivi du crédit dont s'est doté l'État demeurent actifs afin que le financement bancaire maintienne la capacité de croissance de l'économie.

S'agissant des rémunérations des professionnels bancaires et de leurs dirigeants, les progrès relevés ont consisté à créer un lien qui n'existait pas auparavant entre les rémunérations, le profil de risque et la croissance de long terme des établissements eux-mêmes. Afin d'assurer le respect effectif du cadre réglementaire en vigueur, des précisions doivent être encore apportées pour son application et des mesures supplémentaires de transparence dans la communication financière des banques seraient souhaitables.

Le bilan financier des concours que l'État a apportés, positif à ce jour, devra être actualisé car il est toujours provisoire en raison de la poursuite du soutien au groupe Dexia depuis l'automne 2011. En outre, deux établissements qui avaient déjà reçu des prêts de la SFEF en 2008 font l'objet de nouvelles garanties directes de l'État. Ces dernières modifieront le bilan définitif.

En conséquence, la Cour réitère certaines de ses recommandations et en formule de nouvelles.

Recommandations antérieures :

1. *mettre effectivement en place une procédure de recouvrement dans l'hypothèse du défaut d'une banque (SFEF) ;*
2. *rendre plus lisibles les structures dédiées au traitement des entreprises en difficultés, aux plans local et national, en rapprochant la Médiation du crédit du comité interministériel de restructuration industrielle, des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises, et des commissaires au redressement productif (direction générale du Trésor) ;*

Recommandations nouvelles :

3. *produire à la fin de chaque année à partir de 2013 un état retraçant le bilan pour l'État de la SFEF et de la SPPE ainsi que celui des autres concours financiers aux banques (direction générale du Trésor, Agence des participations de l'État) ;*
4. *enrichir le compte rendu transmis à l'État afin de suivre les crédits distribués aux collectivités territoriales distinctement de ceux du reste des « administrations publiques locales » (direction générale du Trésor et Banque de France) ;*
5. *prévoir dans l'organisation de l'Autorité de contrôle prudentiel une cellule permanente de contrôle des rémunérations et assurer un contrôle a priori des attributions de rémunérations variables pour les professionnels et les mandataires sociaux (Autorité de contrôle prudentiel) ;*
6. *inscrire dans la loi une disposition spécifique aux établissements de crédit sur le vote consultatif des actionnaires en assemblée générale relatif aux enveloppes de rémunération des professionnels et des mandataires sociaux (État).*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	182
Gouverneur de la Banque de France	186
Présidente de la société de financement de l'économie française	187
Président de la fédération bancaire française	188
Médiatrice nationale du crédit	190

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

En ce qui concerne le bilan financier des interventions de l'Etat auprès du secteur bancaire depuis 2008, l'approche de la Cour consistant à distinguer les interventions globales intervenues en 2008 à travers la SPPE et la SFEF des interventions ponctuelles (Dexia, PSA finances et le Crédit immobilier de France) nous semble tout à fait justifiée. La Cour conclut à juste titre que le bilan des opérations globales est aujourd'hui positif et quasi définitif. Nous souscrivons également à la recommandation de la Cour de produire un état définitif à la fin 2014 postérieurement aux derniers remboursements de la SFEF. En revanche, le raisonnement patrimonial tenu par la Cour me semble sujet à caution. Quoi qu'il en soit, même en faisant l'hypothèse que la participation de l'Etat dans la SPPE soit complètement dépréciée, le gain net économique de l'intervention de la SPPE en intégrant le bilan patrimonial resterait supérieur à 400 M€.

La Cour recommande par ailleurs de mettre effectivement en œuvre une procédure visant à répondre au cas de défaut d'un débiteur de la SFEF, ainsi qu'elle l'avait recommandé antérieurement. Cette recommandation nous semble inappropriée. Les travaux effectuées par le conseil d'administration de la SFEF sur la base du rapport d'un de ses membres ont en effet permis d'éclaircir les étapes indispensables dans ce cas de figure, qui est au demeurant extrêmement improbable. Ils ont également montré que les coûts occasionnés par la mise en place préventive des instruments permettant de réaliser les étapes identifiées comme indispensables à la bonne gestion d'un cas de défaut étaient élevées, alors même que ces actions préventives complémentaires n'apporteraient qu'une amélioration très marginale à la protection patrimoniale de l'Etat dans le cas lui-même très peu probable d'un défaut. Ces remarques n'enlèvent rien à la valeur de la protection patrimoniale qu'apporte la remise en garantie d'actifs à l'Etat. Ces actifs sont en effet des créances de bonne qualité et les prêts accordés par la SFEF ne représentent que de 60 % à 90 % de ces actifs. Ces prêts sont « surcollatéralisés » de manière satisfaisante. Par ailleurs, il a été constitué, en loi de finances, en contrepartie de la garantie de l'Etat, un patrimoine d'affectation au bénéfice de la SFEF, qui fait que ces actifs ne pourraient être utilisés par des créanciers tiers de l'établissement financier défaillant sans que les émissions correspondantes de la SFEF et les éventuels appels en garantie de l'Etat n'aient été au préalable remboursés.

Sur les perspectives d'évolution du crédit, tout en notant que les évolutions des encours de crédits à l'économie française ont été, compte tenu du contexte macroéconomique, relativement satisfaisantes depuis 2008, la

Cour appelle l'Etat à une vigilance maintenue. Nous souscrivons à ce constat et rejoignons cette préoccupation.

S'agissant du constat : comme l'indique la Cour, si les encours de crédits aux entreprises ont reculé entre fin 2009 et début 2010, cette évolution n'a pas résulté d'une contrainte d'offre en raison de la crise financière. Au cours de la crise, les encours de crédits aux PME indépendantes (qui sont structurellement dépendantes des financements bancaires) n'ont pas reculé tandis que l'on observait une forte augmentation des émissions obligataires des entreprises qui avaient la capacité de se financer directement sur les marchés. Au total, l'endettement des entreprises françaises a continué de progresser pendant la crise et augmente encore aujourd'hui à un rythme proche de 5 %.

Cette situation ne doit cependant pas entraîner un relâchement du suivi de l'Etat. Si les évolutions sont globalement satisfaisantes, certains segments ne sont pas exempts de tensions, particulièrement dans un contexte macroéconomique qui continue à être délicat. Ainsi, les collectivités locales ont pu connaître certaines difficultés et on observe actuellement des tensions sur les crédits de trésorerie aux PME dans un contexte de dégradation des délais de paiement. Face à cette situation le gouvernement met en place plusieurs instruments de soutien à la trésorerie des PME : dispositif de garantie de crédit de trésorerie, mis en place par la Banque publique d'investissement à compter du 3 janvier 2013 (pour un volume de 500 M€) ; préfinancements à venir du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du crédit impôt recherche (CIR). Nous rejoignons donc la préoccupation de la Cour qui souligne l'importance de ce suivi. Cette préoccupation est au demeurant partagée par la Banque de France. Des travaux sont en cours pour affiner notre compréhension de ces évolutions - qu'il s'agisse de mieux appréhender le financement du secteur public local ou d'enrichir le recueil de l'information sur les modalités de financement des entreprises. D'une manière générale, l'Etat, comme la Banque de France, s'efforcent non seulement de maintenir ce suivi mais aussi de l'améliorer. Toutefois, il convient de souligner que si, conformément aux engagements pris, le reporting spécifique mis en place lors du déploiement de la SFEF a vocation à se poursuivre jusqu'à son terme, à savoir le remboursement complet des prêts consentis par la SFEF, la mise en œuvre de ce reporting implique des efforts importants par la Banque de France qui constituent un surcroît d'activité par rapport à sa production statistique normale. Or cette production, qui a bénéficié de constantes améliorations depuis 2008 est largement suffisante pour appréhender correctement les évolutions du crédit.

Nous partageons par ailleurs pleinement la réflexion de la Cour sur la nécessaire vigilance de l'Etat quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Il convient en effet de veiller à ce que les contraintes pesant sur le secteur bancaire ne se traduisent pas par un recours accru à des garanties de l'Etat, ou à des financements directs

émanant du secteur public dans la mesure où une telle évolution pourrait alors se traduire par une pression accrue sur la croissance de la dette publique. A cet égard, il conviendrait toutefois de souligner que les interventions mentionnées par la Cour du Fonds d'épargne et d'Oséo constituent des interventions ponctuelles, effectuées dans le cadre du plan de relance ou d'une enveloppe spécifique destinées aux collectivités locales pour le premier et dans le cadre d'interventions exceptionnelles pour le second.

La Cour s'inquiète par ailleurs de l'apparente superposition du médiateur du crédit, du CIRI, des CODEFI et des commissaires au redressement productif. Il s'agit d'abord de dispositifs souples et réactifs, qui ont vocation à utiliser les administrations existantes. Le médiateur du crédit repose ainsi sur le réseau de la Banque de France et les commissaires au redressement productif sur les administrations locales et plus particulièrement les Direccte. La mission du médiateur de crédit, à savoir aider les entreprises à résoudre avec leurs banques des difficultés de financement, a été prolongée au-delà du 31 décembre 2012. La médiation du crédit a, au cours des dernières années, pleinement trouvé son positionnement, en venant utilement compléter le champ d'intervention du CIRI et des CODEFI (restructuration financière et/ou industrielle, pour les entreprises respectivement de plus de 400 salariés / de moins de 400 salariés). Les commissaires au redressement productif sont apparus très récemment. Leur mission est davantage orientée sur l'aspect industriel, pour les entreprises de moins de 400 salariés. Elle s'articule pleinement avec celle des CODEFI.

Enfin, sur les questions de rémunération dans le secteur financier, abordées dans la dernière partie du rapport, la Cour indique, à juste titre, que la clarification intervenue à la suite de la directive CRD3, notamment en ce qui concerne le champ des personnels concernés et la portée normative des standards en matière de structure des rémunérations, a permis d'améliorer et de compléter le dispositif d'encadrement des rémunérations dans le secteur financier. Nous partageons également l'appréciation positive de la Cour sur le rôle du contrôleur des rémunérations, particulièrement dans la première phase de mise en œuvre du dispositif, qui a permis d'harmoniser les pratiques des établissements. L'Etat sera attentif à ce que l'Autorité de contrôle prudentiel poursuive les efforts engagés afin de procéder à un contrôle ex ante des pratiques de rémunération. Il convient par ailleurs de rappeler que cette question fait à nouveau l'objet de débats dans le cadre de la négociation, en cours, de la directive CRD 4.

En ce qui concerne les propositions de la Cour tendant à améliorer le cadre réglementaire existant, et notamment à associer les actionnaires aux décisions relatives à la distribution des rémunérations, nous partageons le constat selon lequel le rôle des actionnaires devrait être renforcé s'agissant du contrôle des rémunérations des dirigeants. Il s'agit bien entendu d'une question qui dépasse le secteur bancaire et de l'assurance et concerne

l'ensemble des entreprises. Elle fait l'objet d'une réflexion dans le cadre du futur projet de loi sur la gouvernance et les rémunérations des dirigeants d'entreprise.

Nous partageons enfin l'appréciation de la Cour qui relève les difficultés persistantes dans la coordination internationale des règles en matière de rémunérations, particulièrement vis-à-vis des juridictions situées hors de l'Union européenne. Ces difficultés se concentrent, comme le relève la Cour, principalement sur la valeur contraignante des normes relatives à la structure des rémunérations (différé minimal et part indexée) ainsi que sur l'absence de définition précise de la population concernée. Nous souhaitons que le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board, FSB) maintienne à ce sujet une pression qui permette de faire évoluer graduellement les pratiques des établissements.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Je tiens à apporter certaines précisions au rapport qui vient d'être communiqué.

S'agissant du recensement des concours au secteur public local, la Banque de France dispose d'une information détaillée répondant aux souhaits exprimés par la Cour. En particulier, les crédits aux administrations publiques locales sont connus séparément de ceux octroyés à l'administration de la sécurité sociale et, au sein de ces deux catégories, des segmentations plus fines sont disponibles.

Concernant l'action de la Banque de France dans la médiation du crédit, je précise que les dossiers actuellement traités émanent pour l'essentiel de TPE ou de PME de petite taille qui ne relèvent ni de l'action du CIRI ou du CODEFI, ni de celle des commissaires au redressement productif.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE (SFEF)

Ainsi que le constate la Cour, les banques débitrices de la SFEF ont déjà remboursé plus des deux tiers de leur dette initiale de 77 Mds d'euros à l'égard de la SFEF, à ce jour, le bilan des actions de la SFEF est positif pour l'Etat et le solde dû, de l'ordre de 24 Mds d'euros, arrivera à échéance entre le 16 janvier 2014 et le 22 septembre 2014.

L'encours de prêts résiduel est couvert par des collatéraux d'une valeur supérieure, d'environ 40 Mds d'euros, qui font l'objet ainsi que l'a souligné le rapport public thématique de la Cour en mai 2010 « d'un dispositif rigoureux de contrôle ». La surveillance permanente des encours de prêts et des nantissements accordés en garantie par les débiteurs est en effet assurée par la SFEF au travers des travaux conduits par l'ensemble des prestataires auxquels la société fait appel, sélectionnés chacun dans leur domaine pour leur expertise reconnue. Les missions de contrôle effectuées par le contrôleur spécifique tant chez les banques que chez les prestataires ont confirmé la qualité et la rigueur de ce dispositif.

La SFEF a mis au point, par ailleurs, sous la conduite d'un des membres de son comité d'audit, Monsieur Yann Boaretto, Inspecteur Général des Finances, une définition approfondie du déroulement précis du dispositif à actionner en cas de défaut d'un débiteur, dont la Cour a eu connaissance. Le comité d'audit et le Conseil d'Administration de la SFEF, ont débattu à plusieurs reprises de ce travail, d'avril 2010 à octobre 2011. Ils ont estimé à l'unanimité que l'exercice avait été mené aussi loin que nécessaire, les conditions de mise en place concrète d'un dispositif de recouvrement de créances nanties, en cas de défaut d'un établissement, dépendant de la survenance effective de ce risque. Hors contexte, les coûts à engager pourraient être disproportionnés et les choix opérés se révéler, le moment venu, inadaptés.

De surcroît, comme le constate la Cour, l'encours de prêts de la SFEF est à plus de 95 % consenti aux cinq grands établissements bancaires français. L'éventuel défaut de l'un d'entre eux impliquerait une coordination étroite entre les autorités publiques à laquelle la SFEF serait associée et qui ne peut être totalement appréhendée au travers d'une procédure conduite unilatéralement par la SFEF. Les exemples cités par la Cour, de PSA Finance et du CIF, montrent la vigilance et l'intervention de l'Etat à l'égard d'établissements de crédit en difficultés.

Les programmes de contrôle seront poursuivis avec la rigueur et l'intensité nécessaires jusqu'à l'extinction des encours de la Société.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE

La profession souhaite faire part des remarques suivantes sur les recommandations proposées par la Cour des Comptes.

Concernant les recommandations antérieures :

La Cour recommande de « mettre effectivement en œuvre une procédure de recouvrement dans l'hypothèse du défaut d'une banque » : la SFEF semble avoir engagé une étude approfondie pour définir le déroulement précis du dispositif à actionner en cas de défaut d'un débiteur. L'exercice aurait été mené aussi loin que possible. Mettre effectivement en œuvre une procédure de recouvrement dans l'hypothèse du défaut d'une banque occasionnerait des coûts disproportionnés alors que les choix opérés pourraient se révéler, le moment venu, inadaptés.

En revanche les banques considèrent que la surveillance permanente et les programmes de contrôle doivent être poursuivis avec l'intensité nécessaire jusqu'à l'extinction des encours de prêts de la société.

Sur la deuxième recommandation, la Cour souhaite « rendre plus lisibles les structures dédiées au traitement des entreprises en difficultés, aux plans local et national, en rapprochant la Médiation du crédit du comité interministériel de restructuration industrielle, des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises, et des commissaires au redressement productif (direction générale du Trésor) ».

La FBF estime que l'amélioration de la lisibilité des structures dédiées au traitement des entreprises en difficulté ne justifie pas le rapprochement de la Médiation du crédit avec le « Comité Interministériel de Restructuration Industrielle ». Un tel rapprochement entraînerait une confusion entre les missions et gouvernance des trois entités citées : Médiation du crédit, CIRI (Comité Interministériel de Restructuration Industrielle) et le CODEFI (Comités départementaux d'Examen des problèmes de Financement des entreprises).

Pour les recommandations nouvelles :

La cinquième recommandation appelle les remarques suivantes.

D'un point de vue pratique, la recommandation relative à la mise en place d'une cellule permanente de contrôle des rémunérations ne paraît pas nécessaire. Une équipe dédiée avait été, en effet, constituée fin 2011 pour les rémunérations attribuées en 2012 au titre de 2011 et ne semble pas avoir été renouvelée cette année.

La règlementation concernant le contrôle, a priori, des rémunérations variables pour les professionnels et les mandataires sociaux soulève

également des interrogations. Cette règlementation relève du règlement 97-02, l'Autorité de Contrôle Prudentiel n'exerce donc qu'un pouvoir de contrôle a posteriori et non a priori. Un pouvoir a priori rendrait, en effet, l'Autorité de Contrôle Prudentiel co-gestionnaire de fait, des établissements qu'elle contrôle. En outre, ce contrôle a priori serait très difficilement compatible avec les règles de gouvernance des sociétés qui confèrent au Conseil d'administration le pouvoir d'arrêter les politiques de rémunération et, pour les dirigeants, le montant individuel de leurs rémunérations.

Cette recommandation sur les rémunérations soulève également la question du champ des établissements concernés. Le rapport concerne uniquement les concours publics aux établissements de crédit. Il ne s'applique donc qu'aux seuls établissements ayant bénéficié de ces concours publics alors que la recommandation sur les rémunérations faite par la Cour des Comptes est plus large et vise tous les établissements.

Pour la recommandation 6, la Cour recommande « d'Inscrire dans la loi une disposition spécifique aux établissements de crédit sur le vote consultatif des actionnaires en assemblée générale relatif aux enveloppes de rémunération des professionnels et des mandataires sociaux (État) » : la FBF est défavorable à l'inscription dans la loi d'une disposition spécifique aux établissements de crédit sur le vote consultatif des actionnaires en Assemblée Générale relatif aux enveloppes de rémunération des professionnels et des mandataires sociaux (État).

Cette question est plus générale. Des réflexions européennes et françaises (Code AFEP / MEDEF) non limitées aux seuls établissements de crédit, sont déjà très largement engagées.

RÉPONSE DE LA MÉDIATRICE NATIONALE DU CREDIT

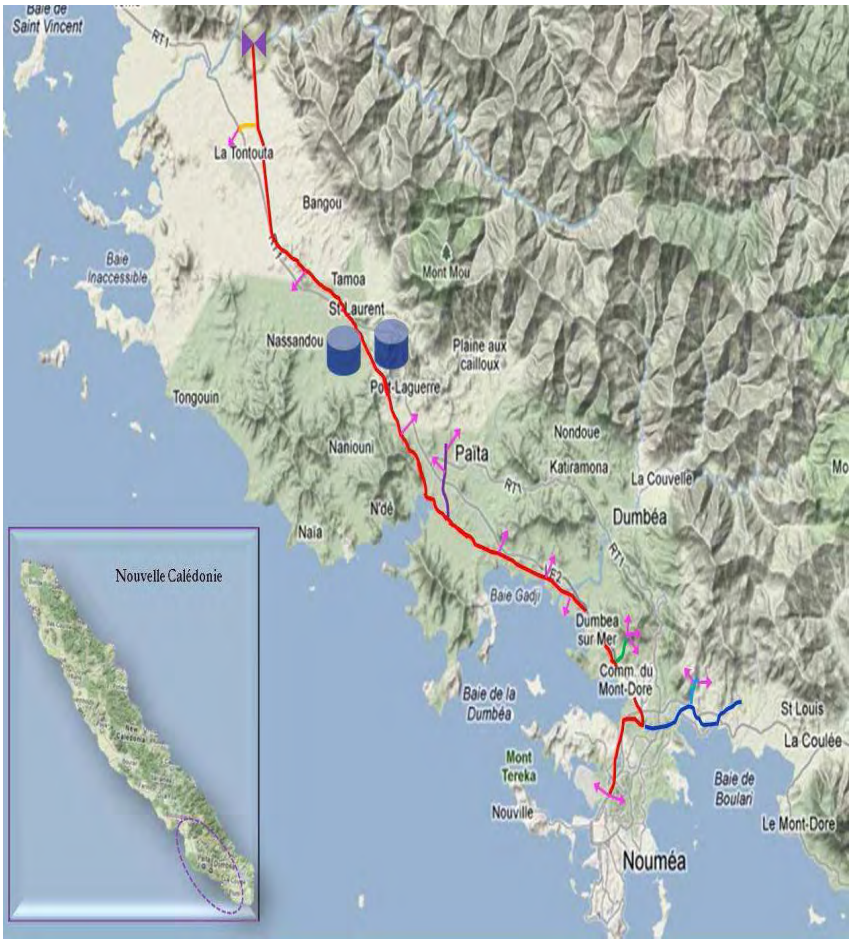
Ce rapport appelle plusieurs remarques de ma part. En effet, dans le paragraphe relatif à la Médiation du crédit, les observations suivantes peuvent être faites :

1. La mention relative à la baisse continue du nombre de dossiers examinés pourrait être revue afin de rendre compte avec plus de justesse du niveau de l'activité de la mission. En effet, au plus fort de la crise financière, en 2009 et 2010, le niveau d'activité du dispositif était très élevé en raison même de la situation exceptionnelle de la conjoncture économique. Ces deux années ne peuvent servir, aujourd'hui, de point de référence pour juger du dynamisme du dispositif. Depuis 2011, l'activité de la mission s'est stabilisée pour rester proche d'une moyenne d'environ 300 dossiers traités par mois.

2. Il est à noter que la Médiation est une administration de mission, décentralisée et très souple, reposant sur un accord de place entre la Fédération bancaire française, la Banque de France et l'Etat et s'appuyant sur les réseaux existants au niveau territorial. La Médiation du crédit fonctionne en parfaite complémentarité avec les autres dispositifs d'aide aux entreprises (tels le CIRI, les CODEFI ou les Commissaires au Redressement productif...) et traite pour l'essentiel des dossiers de TPE ou PME qui relèvent de sa seule compétence.

4

La gestion de l'aqueduc du Grand Nouméa : une concession inadaptée



Source : Aqueduc du Grand Nouméa : longueur totale de 60 km.

Le cadre juridique spécifique à la Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie compte près de 250 000 habitants, concentrés pour les deux tiers sur les quatre communes de l'agglomération de Nouméa (Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa, Païta), dénommée le Grand Nouméa.

Le territoire bénéficie, au sein de la République, d'un statut d'autonomie défini par le titre XIII de la Constitution et par la loi organique modifiée du 19 mars 1999. Les règles qui s'y appliquent sont substantiellement différentes de celles en vigueur en métropole.

Ainsi, l'intercommunalité est régie par un code des communes calédonien, car le code général des collectivités territoriales n'y est pas applicable. Dans ce cadre, seule est prévue la formule du syndicat ou du syndicat mixte pour organiser la coopération intercommunale, et les syndicats n'y disposent ni d'une fiscalité propre, ni d'une dotation d'intercommunalité.

De même, les concessions de service public des communes ne sont pas encadrées par des dispositions comparables à celles qui s'appliquent en métropole.

PRESENTATION

En 1998, les quatre communes de l'agglomération du Grand Nouméa ont décidé de renforcer leurs ressources en eau potable, insuffisantes en période de sécheresse ou dégradées en cas de fortes pluies. À cette fin, elles se sont regroupées dans le syndicat intercommunal des eaux du Grand Nouméa, pour construire et exploiter un aqueduc d'une longueur de 60 km. Un contrat de concession a été conclu avec la SADET (société anonyme des eaux de la Tontouta), une filiale de la Lyonnaise des Eaux.

En 2008, lors d'un premier contrôle, la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie avait estimé que l'équipement avait été surdimensionné, sur la base d'une étude réalisée par une autre filiale de la Lyonnaise des Eaux. À l'époque de la construction, la capacité de production annuelle de l'aqueduc dépassait le double de la consommation totale d'eau de l'agglomération, ce qui allait bien au-delà de l'objectif de renforcement de la ressource en eau.

La chambre avait également critiqué la durée exceptionnellement longue, 50 ans, de la concession, ainsi que sa formule de rémunération qui prévoyait que 30 % proviendraient des ventes d'eau, alors que les besoins étaient largement surévalués : la rémunération du concessionnaire risquait ainsi de se limiter à sa seule partie garantie, à savoir un abonnement annuel à la charge des usagers.

Dès 2005, les ventes d'eau de l'aqueduc s'étant révélées effectivement très inférieures aux prévisions du contrat de concession, un avenant avait été conclu pour porter la part de l'abonnement à quasiment 100 % de la rémunération, éliminant tout risque d'exploitation pour le concessionnaire.

Au terme du contrat, c'est-à-dire en 2048, le concessionnaire aurait perçu environ 800 M€, selon l'estimation de la chambre, soit plus de douze fois le coût initial de construction de l'équipement (66 M€), dont un tiers avait été, de surcroît, subventionné par l'Etat, l'opération ayant bénéficié d'une défiscalisation.

La chambre territoriale des comptes avait donc recommandé au syndicat de revoir ses relations avec le concessionnaire pour permettre que celui-ci assume, au moins pour partie, le risque d'exploitation.

Le contrat et ses enjeux financiers concernant près des deux tiers de la population de la Nouvelle-Calédonie, la chambre a souhaité, en 2012, s'assurer du suivi de cette recommandation.

Elle a constaté qu'en dépit d'évolutions contractuelles significatives (I), un nouveau mode d'exploitation reste à mettre en place (II).

I – Une concession améliorée, mais insuffisamment

La construction et la gestion, en concession, de l'aqueduc du Grand Nouméa constituent une opération spécifique, dont l'objet est de renforcer les captages traditionnels qui alimentent les réseaux d'adduction d'eau des quatre communes de l'agglomération.

L'aqueduc n'a pas pour clients directs les abonnés du service de l'eau, mais les fermiers de la distribution d'eau des collectivités, en l'occurrence, la Calédonienne des Eaux, également filiale de la Lyonnaise des Eaux, pour trois communes sur quatre, et la Société des eaux urbaines et rurales (SEUR), société d'économie mixte, pour Païta, la quatrième commune du syndicat.

Depuis le rapport de 2008, la Cour et la chambre territoriale constatent un certain rééquilibrage du contrat. La concession est désormais mieux suivie sur le plan technique et financier et son coût pour les usagers a diminué.

Cependant, le syndicat et son concessionnaire ne sont toujours pas parvenus à s'accorder sur le système de rémunération du concessionnaire.

La concession de service public

La concession de service public est un mode de financement et d'exploitation partenarial qui permet aux collectivités de développer leurs équipements publics sans recourir à l'emprunt. Historiquement, les premières concessions ont été mises en œuvre dès le XIXème siècle pour financer les réseaux de transports, d'énergie et d'eau.

La concession est un contrat conclu entre une personne publique et un tiers, en général une société de droit privée, par lequel cette dernière finance la construction d'un ouvrage public, par exemple un pont, une autoroute, ou, au cas présent, un équipement d'adduction en eau potable. En contrepartie, ce partenaire, dénommé le concessionnaire, se rémunère directement sur les usagers pendant une durée définie par le contrat et suffisante pour lui permettre d'être remboursé de son investissement initial et d'atteindre un taux de rentabilité globale satisfaisant. En fin de période, la concession est résiliée et la personne publique devient propriétaire de l'équipement.

Il arrive fréquemment que les seuls paiements des usagers ne permettent pas d'assurer la rémunération du concessionnaire. En ce cas, il est possible de prévoir, dans le contrat, une rémunération, dite fixe, car garantie, qui s'ajoute à la rémunération d'exploitation, dite variable. Toutefois, la jurisprudence exige que la rémunération en provenance de l'exploitation soit d'un niveau minimum substantiel, généralement estimé par la doctrine à environ 30 % de la rémunération totale.

L'exigence d'un niveau minimum de rémunération variable répond au principe des risques et périls du concessionnaire, l'une des pierres angulaires du droit des concessions.

A – Un contrat mieux suivi et moins coûteux pour les usagers

Á la suite du premier contrôle de la chambre territoriale, le syndicat a mis en place, à compter de 2009, un réel suivi annuel technique et financier de la concession. Il a pu ainsi constater que le concessionnaire n'avait pas effectué de travaux d'entretien depuis 2001, entraînant finalement le lancement, par ce dernier, en 2012, d'un programme de travaux de remise à niveau de l'ouvrage.

Sur le plan financier, la principale observation de la chambre en 2008 portait sur l'importance excessive de la part garantie dans la rémunération du concessionnaire.

Le montant de cette part garantie, dénommée « abonnement » dans le contrat de concession, est réparti entre les usagers au moyen d'un surprix au m^3 qui s'ajoute à leur facture d'eau. Les distributeurs d'eau perçoivent ce surprix et le reversent à la SADET.

Si, en fin d'année, le produit global résultant du surprix se révèle inférieur au montant annuel prévu par le contrat, la différence est reportée sur le montant de l'abonnement de l'année suivante. Cette clause assure au concessionnaire la perception de l'intégralité des sommes prévues au contrat.

En juin 2009, le syndicat et son concessionnaire sont convenus d'un avenant par lequel le montant de l'abonnement a été réduit, pour tenir compte des observations de la chambre territoriale des comptes. Certains éléments ont été retirés de sa formule de calcul, notamment le chiffre d'affaires prévisionnel des ventes d'eau.

Il a ainsi été mis fin au dispositif surprenant mis en place en 2005, par lequel les ventes prévues au contrat étaient prépayées par les abonnés pour le compte de leurs distributeurs d'eau, lesquels s'approvisionnaient, auprès de la SADET, pour ces volumes pré-achetés, presque gratuitement (1,7 centime d'euro par m^3).

De ce fait, les usagers ont effectivement économisé près de 3,5 M€ de 2009 à 2011, soit environ 6 centimes d'euro par m^3 d'eau consommé. Sur la durée du contrat, l'économie serait de 270 M€ environ par rapport aux anciennes dispositions.

B – Des recettes d'exploitation trop faibles

Toujours en application de l'avenant de 2009, les recettes d'exploitation proviennent désormais directement des achats des distributeurs d'eau des quatre communes, lorsqu'ils décident de recourir à l'aqueduc pour s'alimenter en eau. Ces achats sont facturés par la SADET à un tarif unique, révisé annuellement, fixé à 18,1 centimes d'euro par m^3 pour 2012.

Les recettes commerciales du concessionnaire apparaissent ainsi de façon plus claire dans les comptes rendus annuels transmis au syndicat par la SADET.

Dans le cadre de ces nouvelles dispositions, la SADET a vendu aux distributeurs 3,9 millions de m^3 (Mm^3) d'eau en 2011 contre 3,2 Mm^3 en 2008.

Compte tenu du nouveau tarif, ses recettes sont passées de 59 000 € en 2008 à 645 000 € en 2011, soit de 1 % à 11 % de son chiffre d'affaires.

Cependant, le concessionnaire a demandé à ce que le niveau de sa rémunération commerciale soit garanti pour toute la durée de la concession.

En 2010, le syndicat le lui a accordé. Un nouvel avenant a prévu, à compter du 1er janvier 2012, un mécanisme qui, dès qu'un écart de plus de 5 % est constaté entre le volume effectif des ventes et le volume de référence fixé par l'avenant, garantit un complément de rémunération imputé sur l'abonnement de l'année suivante.

Néanmoins, après avoir signé l'avenant et avant qu'il ne commence à être mis en œuvre, le syndicat a demandé au concessionnaire d'en différer l'application. Une nouvelle négociation s'est alors engagée, qui se poursuit.

Á la suite des deux avenants de 2009 et de 2010, la part variable de la rémunération du concessionnaire a augmenté et la concession est moins coûteuse pour l'usager. Pour autant, la part de risque du concessionnaire demeure à un niveau encore insuffisant au regard du principe selon lequel une concession implique que le concessionnaire assume un risque commercial substantiel, estimé par la jurisprudence à 30 % de la rémunération totale.

II – Un nouveau mode d'exploitation à mettre en place

A– Les limites de l'actuel contrat

En application des avenants de 2009 et de 2010, la charge annuelle pour les usagers augmentera tous les ans, jusqu'à atteindre 24 M€ la dernière année de la concession, en 2048. Son coût cumulé de 2001 à 2048 serait alors de 528 M€, ce qui apparaît encore très excessif au regard du coût de construction de l'ouvrage supporté par le concessionnaire.

En outre, les comptes rendus annuels d'exploitation fournis par le concessionnaire au syndicat montrent qu'en contrepartie de cette lourde charge pour les usagers, le concessionnaire dégage un bénéfice opérationnel après impôt, non négligeable, représentant près de 15 % de son chiffre d'affaires.

La toile de fond de cette situation est un potentiel commercial très faible en raison du surdimensionnement de l'équipement.

En effet, après plus de dix ans de fonctionnement de l'aqueduc, la consommation d'eau du Grand Nouméa progresse beaucoup plus lentement que prévu dans le schéma initial de l'opération. Malgré une augmentation de 38 % de la population - de 118 800 habitants en 1996 à 167 300 habitants en 2009 -, la demande en eau n'a progressé que de 10 % (de 16,5 Mm^3 en 1996 à 18,3 Mm^3 en 2009).

En 2011, la consommation était d'ailleurs toujours de 18,3 Mm^3, c'est-à-dire très en deçà des 22,3 Mm^3 indiqués dans le contrat de concession.

En Nouvelle-Calédonie, comme dans l'ensemble des pays industrialisés, la consommation d'eau par habitant, prévue à 500 litres d'eau par jour (l/j) et par habitant dans le contrat, diminue. Elle est passée dans l'agglomération de Nouméa de 440 l/j en 1990 à 300 l/j en 2011. Cette baisse devrait se poursuivre si l'on se réfère aux 150 l/j par habitant consommés aujourd'hui en France métropolitaine et aux 80 l/j par habitant en Allemagne.

La hausse du prix de l'eau et la modernisation des équipements domestiques entrainent une réduction de la consommation d'eau. D'autre part, la diminution des fuites sur les réseaux, à laquelle les distributeurs d'eau du Grand Nouméa se sont récemment engagés, devrait mécaniquement entrainer, toute chose égale par ailleurs, une baisse supplémentaire de la demande d'eau.

Ainsi, pour les prochaines années, les captages des quatre communes continueront à fournir l'essentiel de l'alimentation en eau, et cela, à un tarif beaucoup moins coûteux que celui de l'eau acheminée par l'aqueduc. En outre, d'autres points de captage, dont l'exploitation est pour le moment intermittente, pourraient concurrencer, à terme, le complément d'approvisionnement assuré par l'aqueduc.

B – Les solutions possibles

En 2011, la Lyonnaise des Eaux a annoncé qu'elle était prête à céder partiellement la SADET, sa filiale, au syndicat ou à un partenaire extérieur.

En retour, le syndicat a évoqué plusieurs hypothèses auprès de la chambre : la résiliation du contrat pour motif d'intérêt général, l'entrée du syndicat au capital de la SADET, via la création d'une société d'économie mixte (SEM), ou la cession de la SADET à des investisseurs extérieurs.

Au regard de ces perspectives, la Cour et la chambre territoriale insistent pour qu'en tout état de cause, une solution pérenne et équilibrée soit rapidement arrêtée.

La résiliation du contrat pour motif d'intérêt général, à l'initiative du syndicat, serait envisageable. Elle permettrait une diminution du coût de gestion de l'aqueduc. Elle doit, cependant, aussi être appréciée au regard des risques contentieux.

La cession à un partenaire extérieur ne résoudrait probablement pas les différents problèmes constatés, notamment l'insuffisante utilisation de l'équipement, le coût élevé du contrat pour les usagers et la rémunération excessive de l'exploitant.

S'agissant du rachat partiel de la SADET par le syndicat, cette option nécessiterait probablement la transformation de la SADET en une société d'économie mixte. Les modalités de mise en œuvre de cette hypothèse doivent être approfondies.

L'option d'un rachat de l'équipement par le syndicat devrait être également étudiée. Elle pourrait être adaptée à la nature de l'ouvrage dans la mesure où il demeurera, au moins pour plusieurs dizaines d'années, un équipement de complément ou de secours. Elle permettrait au syndicat de maîtriser le montant de l'abonnement payé par les usagers de l'agglomération.

Devenir propriétaire en totalité ou partiellement de l'aqueduc pourrait constituer une étape vers une gestion intercommunale de l'ensemble de la ressource en eau du Grand Nouméa. Actuellement cette gestion est éclatée entre les quatre communes.

En d'autres occasions, la Cour et la chambre territoriale des comptes ont estimé utile[86] le développement de l'intercommunalité, encore embryonnaire, en Nouvelle-Calédonie. En l'espèce, l'intercommunalité permettrait de mutualiser les charges de rénovation des installations de production d'eau les plus anciennes.

En cas de rachat partiel ou total, ou du versement d'une indemnité de résiliation, il importe que des conditions financières équilibrées soient trouvées afin que le surdimensionnement de l'aqueduc ne génère pas une charge supplémentaire pour le syndicat. En particulier, le prix de rachat devra tenir compte des provisions de renouvellement, nettes des travaux effectués, facturées par le concessionnaire, soit 12,2 M€ au

[86] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012* : Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de Voh-Kone-Pouembout in.

31 décembre 2010, ainsi que des amortissements de caducité enregistrés par celui-ci, soit 14,4 M€ au 31 décembre 2010.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour et la chambre territoriale enregistrent des avancées depuis le contrôle de 2008.

Cependant, le surdimensionnement de l'aqueduc demeure et le dispositif actuel n'est toujours pas satisfaisant. La concession apparaît clairement inadaptée en raison de son coût pour les usagers et de la limitation du risque d'exploitation du concessionnaire.

La Cour et la chambre territoriale recommandent dès lors au syndicat de :

1. *trouver avec l'actuel concessionnaire une solution de remplacement sur des bases plus équilibrées ;*
2. *s'appuyer sur le développement de l'intercommunalité pour le choix du nouveau mode d'exploitation.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	202
Ministre des outre-mer	203
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	204
Président-directeur général de la société anonyme des eaux de la Tontouta (SADET)	205

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du syndicat intercommunal du Grand Nouméa
Ancien président du syndicat intercommunal du Grand Nouméa

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt du rapport.

Je vous informe néanmoins que ce dossier relève de la compétence du ministre des outre-mer que vous avez également saisi.

RÉPONSE DU MINISTRE DES OUTRE-MER

Ce rapport ne met nullement en cause les services de l'État, ni au plan central, ni au plan local. Il souligne les efforts réalisés par les collectivités territoriales concernées en Nouvelle-Calédonie pour rééquilibrer le contrat de concession qui les lie pour la gestion de cet équipement.

Il me semble donc qu'il revient aux collectivités concernées par les observations présentées dans le rapport de faire connaître leurs réactions.

Pour ma part, je partage les conclusions du rapport tendant à rééquilibrer le contrat de concession, moyen efficace pour maîtriser l'augmentation du prix de l'eau, dont les consommateurs en outre-mer, comme dans l'hexagone, se plaignent à juste titre comme le souligne le rapport de la Cour. Je partage également ses préconisations appelant à un développement de l'intercommunalité, mieux à même d'organiser plus efficacement sur un plan économique la gestion du service de l'eau.

Les services de l'État se tiennent à la disposition des collectivités de la Nouvelle-Calédonie pour leur apporter conseil et expertise, dans le respect des compétences propres à ces collectivités territoriales ou à la Nouvelle-Calédonie elle-même.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ ANONYME DES EAUX DE LA TONTOUTA (SADET)

1. PRESENTATION

Le rapport fait état des observations réalisées en 2008 par la Chambre territoriale des comptes de Nouvelle Calédonie.

Le SIVU avait précisé dans son rapport d'observations définitives du 18 avril 2008 que le choix du modèle concessif avait été motivé par :

- une logique financière : absence de capacité d'emprunt des communes ;

- une logique économique : le projet pouvait bénéficier de la défiscalisation.

Ce projet complexe nécessitait, pour sa conduite, de nombreuses expertises. Le choix de la concession permettait de transférer le risque de construction et d'exploitation à la SADET.

Le SIVU avait également contesté fermement les observations de la Chambre territoriale des comptes relatives à un surdimensionnement de l'ouvrage. L'ouvrage a été dimensionné comme un ouvrage d'appoint et de secours dimensionné pour le long terme, sur la base d'évolutions de populations et de modes de consommation basés sur les informations disponibles à l'époque et discutées avec le SIVU.

La structure tarifaire avec une part fixe importante reflète l'usage de l'aqueduc qui est utilisé comme source complémentaire d'apport en eau brute et comme secours.

La comparaison établie entre le coût initial de construction et les recettes du concessionnaire cumulées sur la durée du contrat n'a pas de sens dans la mesure où les recettes doivent, au-delà de l'amortissement de l'investissement initial, couvrir les coûts de financement, les coûts d'exploitation et de renouvellement. Cette comparaison donne une image erronée de l'économie du contrat et nous souhaitons que ce paragraphe soit supprimé.

Aujourd'hui le poids dans les recettes de l'investissement initial et de son financement représente seulement 66,4 % des recettes du concessionnaire.

Ce rappel du premier audit de la Chambre territoriale des comptes devrait donc être complété par ces observations et/ou par la réponse du SIVU au rapport d'observations définitives de la Chambre territoriale des comptes du 18 avril 2008, réponse qui récusait catégoriquement cette appréciation de surdimensionnement.

2. UNE CONCESSION AMELIOREE, MAIS INSUFFISAMMENT

Par ailleurs, il est indiqué que le syndicat et son concessionnaire ne sont toujours pas parvenus à s'accorder sur le système de rémunération du concessionnaire. Cette phrase nous parait injustifiée et devrait être supprimée. En effet, le contrat et ses avenants successifs ont été signés par les deux parties et constituent la preuve écrite de cet accord.

Le principe d'adaptabilité des contrats de DSP conduit à des modifications périodiques du contrat. La négociation de l'avenant n° 5 est en cours et devrait être conclue en 2013. Celui-ci, selon les termes des avenants n° 3 et n° 4, portera sur un plan prévisionnel de renouvellement et une projection de volumes affinée par commune.

3. UN CONTRAT MIEUX SUIVI ET MOINS COÛTEUX POUR LES USAGERS

Le rapport indique également que le Syndicat aurait constaté une absence d'entretien par le concessionnaire depuis 2001, entraînant en 2012 un programme de remise à niveau de l'ouvrage.

Les installations ont été entretenues régulièrement depuis la mise en service de l'équipement en 2001. Les travaux d'entretien réalisés au cours de la période 2001 et 2011 ont couvert l'ensemble des ouvrages (travaux de peinture sur les réservoirs, maintenance des installations de protection cathodique, maintenance des installations électriques et électromécaniques, renouvellement de pompes de refoulement, de transformateurs, de démarreurs électroniques, d'automatismes et de compteurs).

Ces travaux ont représenté une dépense de 910 k€ (450 k€ de prestations + 460 k€ de renouvellement).

Après 10 ans d'exploitation, l'année 2012 a donné lieu à des travaux de gros entretien de l'ensemble des installations, pour un montant de dépenses de 1,2 M€.

A la suite de ces travaux, la SADET a procédé à son initiative à des essais de production. Ceux-ci ont réalisés le 30 octobre 2012 et ont permis de revérifier la capacité des installations à produire au débit nominal. Ces essais ont été suivis et approuvés par l'auditeur technique mandaté par le SIGN.

Nous suggérons de remplacer la deuxième phrase qui figure dans un paragraphe du rapport par « Ce suivi technique a permis d'améliorer la traçabilité et le contrôle par le SIGN des interventions du délégataire ».

4. DES RECETTES D'EXPLOITATION TROP FAIBLES

Le rapport mentionne le niveau insuffisant du risque porté par le concessionnaire.

Nous tenons à apporter les précisions suivantes sur les risques portés par le concessionnaire :

- ils ont été tout d'abord inhérents à la construction de l'Aqueduc, composé de forages, de pompages, de réservoirs, de 46 kilomètres de tuyau, d'une centaine d'accessoires de réseau, et de systèmes de contrôle électrique et d'automatismes complexes. Cette construction a duré un peu moins de trois ans, avec tous les risques afférents ;

- au-delà du risque technique de construction, le concessionnaire porte les risques sur les coûts d'exploitation et de renouvellement des installations (caractéristiques climatiques particulières de la Nouvelle Calédonie - évènements pluvieux intenses, dépressions et cyclones - et difficultés liées à l'insularité) ;

- les risques économiques ne sont pas à négliger. Ceux-ci peuvent être relatifs à des surcoûts d'exploitation liés à l'énergie, aux coûts de main d'œuvre ou à la rareté de l'offre de sous-traitance dans des domaines spécialisés ou à des problématiques de recouvrement ;

- les risques peuvent être de nature politique, compte tenu du contexte particulier de la Nouvelle Calédonie, de certaines incertitudes sur son avenir institutionnel et de la durée même de la concession.

En résumé, le concessionnaire porte tous les risques industriels liés à l'exercice de ses métiers, mais ne peut assumer tous les risques liés à l'évolution du nombre d'habitants ou de leurs consommations spécifiques, sur lesquels il a d'autant moins de prise qu'il s'agit d'un ouvrage d'appoint et de secours, qui est en outre, comme l'a signalé la Cour des comptes, mis en concurrence avec d'autres outils de production.

Nous considérons donc que l'appréciation relative au niveau de risque porté par le concessionnaire est injustifiée et nous souhaitons donc que le paragraphe correspondant soit modifié en conséquence.

5. LES LIMITES DE L'ACTUEL CONTRAT

Le rapport mentionne des recettes jugées très excessives au regard du coût de construction.

Comme indiqué dans nos commentaires sur la présentation, le ratio établi entre le coût initial de construction et les recettes du concessionnaire sur la durée du contrat n'a pas de sens dans la mesure où les recettes doivent, au-delà de l'amortissement de l'investissement initial, couvrir les coûts de financement, les coûts d'exploitation et de renouvellement. Ce ratio donne une image erronée de l'économie du contrat (voir ci-dessous).

6. LES SOLUTIONS POSSIBLES

A la suite de sa démarche de concertation « Idées Neuves sur l'Eau », Lyonnaise des Eaux a souhaité renforcer ses liens de partenariat avec l'ensemble de ses clients afin d'améliorer la gouvernance des services délégués d'eau et d'assainissement.

Dans le cadre d'une filiale dont l'objet unique est la concession de la production et de l'adduction d'eau, il nous a paru naturel de proposer au SIGN d'entrer dans le capital de la SADET, à partir du moment où l'entreprise avait acquis un degré de maturité suffisant sur le plan financier (résultats positifs et distribution de dividendes).

En 2011, comme le rappelle justement le rapport, Lyonnaise des Eaux a donc proposé au SIGN de lui céder la majorité du capital de la SADET.

Le SIGN, n'ayant pas donné suite en 2011 à cette proposition, Lyonnaise des Eaux a lancé en 2012 une recherche plus large d'investisseurs pour entrer à ses côtés dans le capital de la SADET, sans jamais exclure pour autant une participation du SIGN.

Plusieurs offres ont été adressées à la Lyonnaise des Eaux, de la part de différents investisseurs. Une offre engageante portée par la Caisse des dépôts et consignations et des investisseurs calédoniens locaux a en particulier retenu l'attention de Lyonnaise des Eaux, compte tenu des garanties que présentait cette offre pour le SIGN.

Le SIGN, sollicité pour donner son accord à l'opération en application de l'article 33 du traité de concession, n'a pas donné à ce stade une suite favorable à cette demande.

Le SIGN nous a indiqué par ailleurs vouloir lancer une étude complète examinant les différentes pistes évoquées par la Cour des comptes dans son rapport. Lyonnaise des Eaux se tient à disposition du SIGN et de ses conseils, afin d'examiner l'impact des différents scénarios pour chacune des parties.

En résumé, la Cour examine quatre options pour répondre au souhait du SIGN de mieux maîtriser pour l'avenir la gestion de l'ouvrage :

- elle observe que la résiliation pour motif d'intérêt général présenterait des risques contentieux ;

- elle exprime ses réserves quant à la cession à un partenaire extérieur ;

- l'option d'un rachat de l'équipement par le SIGN ne nous parait pas constituer une option envisageable, s'agissant d'un ouvrage du domaine public ;

- reste le projet d'acquisition par le SIGN de la majorité du capital de la SADET, qui deviendrait de ce fait une SEM.

De notre point de vue, cette dernière solution ne se heurte à aucune difficulté de nature juridique et nous sommes disposés à en négocier les modalités avec le SIGN.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous sommes complètement en phase avec les recommandations de la Cour des comptes, mais pas du tout sur les appréciations portés dans ses conclusions :

« Le surdimensionnement de l'aqueduc demeure »

Comme exprimé plus haut, l'aqueduc a été dimensionné comme un ouvrage d'appoint et de secours sur la base des hypothèses en vigueur au moment de sa conception.

Il a notamment été prévu pour couvrir le risque d'une rupture du barrage de Dumbéa ou de son adduction de 10 km.

Nous ne partageons donc pas l'appréciation de la Cour sur un éventuel surdimensionnement.

Le fait que ce celui-ci « demeure » laisse en outre à penser que le dimensionnement aurait pu être revu depuis le 1er audit de la Chambre territoriale des comptes, ce qui n'était évidemment pas possible.

« La concession apparaît comme clairement inadaptée, en raison de son coût pour les usagers… ».

Le coût d'abonnement ressort à 0,3 €/m^3 en 2012. Ce coût n'est pas excessif compte tenu de l'investissement réalisé et des charges d'exploitation et financières. La part SADET dans la facture d'eau et d'assainissement des clients du Grand Nouméa, varie entre 14,6 % et 22,5 % selon les communes.

A 2 €/m^3 en moyenne, les tarifs eau et d'assainissement sur le Grand Nouméa restent, malgré les surcoûts liés à l'éloignement et l'insularité, bien moins importants qu'en métropole (prix moyen de 3,62 €/m^3).

Il n'est donc pas justifié d'affirmer que les tarifs de la concession SADET ont un impact très fort sur l'économie des usagers.

Pour un abonné domestique consommant 240 m^3 par an et rémunéré au salaire minimum sur 12 mois, la part SADET représente 0,47 % de ses revenus, la facture globale eau et assainissement représentant quant à elle 2,9 % des revenus d'un abonné rémunéré au salaire minimum. Ces chiffres sont compatibles avec les recommandations des organismes internationaux, tels que la Banque Mondiale, en matière de poids des services d'eau et d'assainissement pour les usagers les plus démunis.

« … et de la limitation du risque pour le concessionnaire ».

La SADET a porté les risques liés au montage du financement et ceux liés à la réalisation assez complexe des travaux. Elle porte aujourd'hui les

risques d'exploitation et de renouvellement des équipements et un risque sur les assiettes de consommation à hauteur de 5 %, alors qu'elle n'a aucune prise sur celles-ci (notamment lorsque la baisse d'usage de l'aqueduc résulte de décisions politiques).

En conclusion :

○ A travers la SADET, Lyonnaise des Eaux peut être légitimement fière d'avoir répondu aux attentes du SIVU/SIGN :

- en apportant un financement et en réalisant dans les délais impartis un ouvrage majeur pour la sécurisation de l'alimentation en eau du Grand Nouméa ;

- en exploitant celui-ci sans aucune interruption de service depuis la réception des travaux ;

- en ayant évité toute rupture d'alimentation en eau potable dans les communes du Grand Nouméa, que ce soit en période cyclonique (Erika, Vania) qu'en période de sécheresse (été 2005-2006) ;

- en ayant adapté avec le SIGN le traité de concession en fonction des observations de la Chambre territoriale des comptes.

○ Lyonnaise des Eaux est tout à fait disposée à collaborer à un projet de constitution de SEM avec le SIGN, qui permettrait à ce dernier de prendre le contrôle de la SADET.

○ Nous contestons formellement les appréciations portées par la CDC sur le "surdimensionnement" et sur son "coût excessif" (intrinsèque ou vis-à-vis des usagers). Dans ce contexte, nous considérons que le titre tranché du rapport devrait être nuancé.

○ Par comparaison avec les niveaux de prix de la métropole, le prix de l'eau global sur le Grand Nouméa reste modéré, en dépit de l'importance de l'investissement que représente l'aqueduc, qui permet d'assurer la sécurité d'alimentation du Grand Nouméa pour les 30 ans à venir.

Chapitre II

Les réformes insuffisantes

1. La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités
2. Le centre des monuments nationaux : un redressement tardif
3. L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) : un partage de compétences encore mal défini, des perspectives incertaines
4. Les accidents du travail et les maladies professionnelles : les faiblesses de la politique de prévention du régime général de sécurité sociale
5. Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1

La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités

PRESENTATION

Le surendettement se définit[87] comme l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. Les dossiers des personnes surendettées sont examinés, dans chaque département, par une commission administrative dont le secrétariat est assuré par des agents de la Banque de France.

À la suite d'une enquête sur la gestion des dossiers de surendettement des particuliers portant sur les exercices 1990[88] à 2008, la Cour a publié, dans son rapport public annuel 2010, des observations relatives à la lutte contre le surendettement. Elle y critiquait, d'une part l'insuffisance du dispositif légal de prévention du phénomène, d'autre part un défaut de pilotage par les services de l'Etat et de la Banque de France à la fois coûteux et générateur d'inégalités de traitement. Enfin, la Cour préconisait une amélioration du suivi social des surendettés, afin d'éviter que la politique de lutte contre le surendettement soit un substitut à une politique sociale. Elle formulait en conséquence neuf recommandations en ce sens.

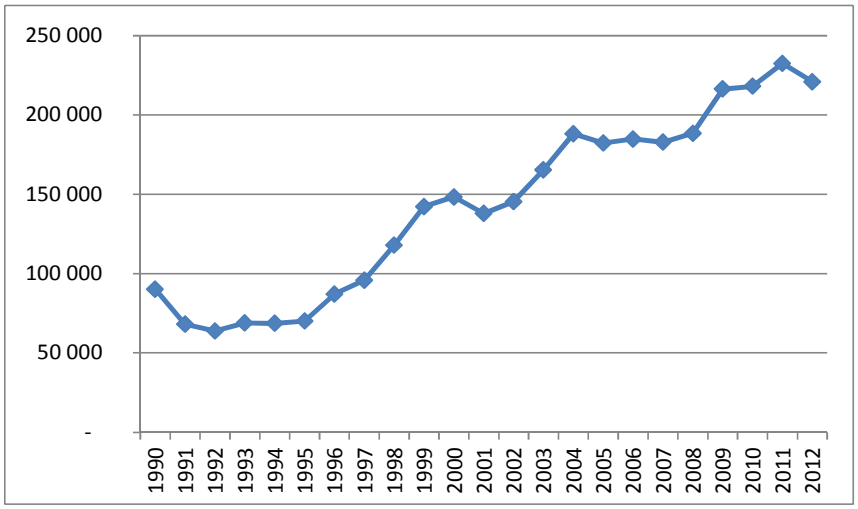
Depuis ces constats, un contrôle de suivi montre que la loi du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a apporté une réponse partielle aux préconisations formulées par la Cour en février 2010.

[87] Selon, l'article L. 330-1 du code de la consommation.

[88] La loi instituant une procédure collective de surendettement des particuliers est la loi dite « Neiertz » du 31 décembre 1989.

Le surendettement touche 757 000 ménages[91]. Chaque année, un flux de plus de 200 000 nouveaux dossiers (232 493 en 2011) doit être traité par les succursales de la Banque de France. Ce phénomène progresse.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de dossiers de surendettement déposés chaque année[92]



Source : données Banque de France.

Les enjeux financiers qui s'y rattachent sont élevés. L'encours de dettes souscrites par les ménages concernés par une procédure de surendettement s'est élevé à 6,09 Md€ à la fin 2010, dont 3,79 Md€ de dettes à la consommation, 1,14 Md€ de dettes immobilières et 189,3 M€ de dettes fiscales et sociales. Il n'existe pas d'évaluation annuelle du montant de dettes effacées. Une étude de la Banque de France l'estime à 1,3 Md€ entre juillet 2011 et juin 2012[93].

La situation financière des personnes ayant déposé un dossier de surendettement se dégrade sur la période récente. En 2010, la majorité des personnes surendettées (54 %) dispose de ressources inférieures ou égales au SMIC, soit une augmentation de 12 points par rapport à 2001.

[91] Donnée de juin 2012. Il s'agit du nombre de ménages ayant bénéficié d'une procédure de surendettement, en cours de désendettement et inscrits à ce titre au fichier des incidents de remboursements sur les crédits aux particuliers.
[92] La donnée 2012 est provisoire.
[93] Ce montant correspond aux propositions des commissions de surendettement, sous réserve de validation par les juges d'instance.

En l'absence d'études statistiques solides sur le parcours des ménages surendettés, il est difficile d'identifier avec précision les causes du surendettement. Au début des années 1990, le surendettement s'expliquait principalement par un recours excessif au crédit à la consommation. Celui-ci tient encore une place prépondérante dans les déterminants du phénomène puisqu'il est présent dans 88 % des dossiers de surendettement déposés en 2012. Toutefois, d'autres facteurs sont aujourd'hui à l'œuvre (précarité de l'emploi, insuffisance structurelle de ressources). Les dettes de charges courantes (impayés de loyer, d'électricité, etc.), quasiment inexistantes il y a vingt ans, sont de plus en plus fréquentes.

La loi du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a mieux encadré le processus de commercialisation du crédit et modifié la procédure de surendettement.

Elle renforce les obligations des établissements prêteurs qui vérifient la solvabilité de leurs clients. Lorsqu'un prêteur propose un contrat de crédit pour financer l'achat de biens ou de prestations de services particuliers pour un montant supérieur à 1 000 €, le consommateur doit disposer de la possibilité de conclure un contrat de crédit amortissable à la place d'un contrat de crédit renouvelable. S'agissant des cartes de fidélité en magasin, assorties d'une fonction de crédit, le bénéfice d'avantages promotionnels et commerciaux ne peut être subordonné à l'usage du crédit. Enfin, le paiement au comptant doit être privilégié par les établissements qui distribuent ce type de cartes.

Le traitement administratif du surendettement a également été modifié. La procédure de rétablissement personnel a été simplifiée afin d'accélérer le traitement des situations.

Le traitement du surendettement depuis la loi du 1er juillet 2010

Un particulier qui n'est pas en mesure de rembourser une ou plusieurs dettes peut saisir une commission de surendettement dont le secrétariat est assuré par les agences de la Banque de France.

Cette commission, présidée par le préfet ou son représentant, examine la recevabilité du dossier selon trois critères : l'impossibilité de faire face aux dettes, l'origine non professionnelle de l'endettement et la bonne foi. Si le dossier est déclaré recevable, deux possibilités sont ouvertes :

- en cas de situation irrémédiablement compromise, le débiteur bénéficie d'une procédure de rétablissement personnel (PRP) avec liquidation judiciaire, s'il existe un patrimoine à vendre, ou sans liquidation judiciaire ; la plupart de ses dettes privées et publiques sont ainsi effacées ;

- si la situation n'est pas irrémédiablement compromise, la commission recherche l'accord des créanciers pour établir un « plan conventionnel » ; celui-ci peut s'accompagner d'un report de paiement des dettes, d'un rééchelonnement du paiement des dettes, d'une remise de dettes, d'une réduction ou suppression du taux d'intérêt, d'une consolidation, création ou substitution de garantie ; en cas d'échec de la négociation avec les créanciers, ces mesures peuvent également être imposées ou recommandées par la commission, à la demande du débiteur.

Le juge d'instance est chargé de trancher les litiges relatifs au surendettement, d'homologuer les procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire et les mesures recommandées par la commission. Il reste saisi des cas de procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

Malgré ces aménagements :

- la prévention du surendettement enregistre des progrès encore peu perceptibles (I) ;
- le pilotage de la politique est mieux défini, mais l'évaluation du surendettement reste à compléter (II) ;
- le traitement des dossiers est plus rapide et plus homogène, mais encore insuffisamment efficient (III) ;
- l'accompagnement des personnes surendettées est délaissé par l'État (IV).

I - La prévention du surendettement : des progrès encore peu perceptibles

Prenant en compte le poids élevé du crédit à la consommation dans les situations de surendettement, la Cour avait souligné dans ses précédents travaux le caractère très limité des mesures destinées à prévenir des comportements commerciaux abusifs en matière de crédit. Elle notait que ces dispositions étaient largement contournées par la substitution progressive du crédit renouvelable, qui se proroge par tacite reconduction, au crédit personnel et au crédit affecté[94].

La Cour recommandait de suivre attentivement les résultats produits par l'encadrement des « cartes confuses », à la fois cartes de fidélité et cartes de crédit renouvelable, et, le cas échéant, d'envisager leur interdiction. La loi du 1er juillet 2010, qui vise à garantir une commercialisation responsable du crédit à la consommation, ne répond que partiellement à la recommandation de la Cour.

A - Un consommateur encore vulnérable

1 - Des garde-fous à l'entrée dans le crédit

La loi vise à limiter la diffusion systématique des crédits renouvelables. Elle précise que le consommateur doit disposer de la possibilité de conclure un contrat de crédit amortissable comme alternative à un contrat de crédit renouvelable, lors de la souscription d'un crédit de plus de 1 000 € sur le lieu de vente. La loi prévoit, en outre, d'ici à 2014, un alignement des taux maximums autorisés pour les crédits classiques et les crédits renouvelables, de sorte que disparaisse l'incitation actuelle à vendre du crédit renouvelable.

Selon la nouvelle réglementation, il est désormais également interdit aux établissements prêteurs de conditionner leurs avantages commerciaux à l'utilisation des cartes de fidélité comme cartes de crédit. Par défaut, la fonction « paiement au comptant » de la carte est activée.

Le remboursement du crédit renouvelable est réduit dans le temps afin de diminuer le coût pour le consommateur. La loi a prévu une

[94] Le crédit personnel est une catégorie de crédit à la consommation, qui n'est pas affecté à un projet précis. Le crédit affecté sert à financer un produit ou un service défini dans le contrat de crédit. Le capital, dans ces deux types de crédit, est amortissable, contrairement au crédit renouvelable qui constitue de fait une ligne de crédit permanente.

période de transition jusqu'au 1er mai 2014, date à laquelle le portefeuille nouveau et en stock devra avoir été converti pour respecter les durées maximales d'amortissement (36 mois maximum pour un capital consenti de 3 000 € au plus, et 60 mois au-delà de ce seuil).

Enfin, le délai au terme duquel un prêteur doit proposer à l'emprunteur de clôturer son crédit renouvelable resté inactif passe de trois à deux ans.

2 - Des distributeurs de crédit n'ayant pas complètement intégré les nouvelles dispositions législatives

Si les termes de la loi renforcent la protection des consommateurs, les établissements de crédit et leurs intermédiaires distributeurs sont loin d'avoir encore intégré l'ensemble de ses dispositions.

L'autorité de contrôle prudentiel[95] reçoit des réclamations qui montrent que, dans de nombreux cas, un crédit renouvelable est conclu sans que le client ne s'en rende véritablement compte, révélant des lacunes dans l'information et le conseil fournis au client lors de l'entrée dans le crédit. Le crédit renouvelable mis en place est très souvent assorti d'une carte.

Le prêteur doit en principe recueillir l'accord du débiteur sur le basculement dans la fonction crédit de la carte à chaque utilisation du crédit, mais les modalités selon lesquelles l'accord est demandé sont souvent elliptiques.

Si le nouveau contexte législatif a favorisé la baisse de la distribution des cartes « confuses », les consommateurs contractent encore trop souvent des crédits à la consommation, de manière indue, par ce moyen.

En outre, certains établissements de crédit contrôlent mal la publicité pratiquée par leurs intermédiaires (des enseignes commerciales) en matière de crédit à la consommation. Face à cette difficulté, une convention pourrait lier l'établissement de crédit et son intermédiaire, à l'instar du dispositif existant en matière d'assurance-vie.

[95] L'ordonnance du 21 janvier 2010 portant création de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) lui confère une mission de contrôle des pratiques commerciales des établissements de crédit.

3 - Des pratiques commerciales porteuses de risques

De nouvelles pratiques en matière de commercialisation du crédit sont apparues. Les cartes bancaires – dites cartes de débit ou carte de paiement – sont de plus en plus fréquemment assorties d'une fonction de carte de crédit. Elles font l'objet d'une forte publicité et leur diffusion a progressé de 36,4 % de novembre 2010 à septembre 2012[96]. 20,9 % des nouveaux crédits renouvelables sont ouverts par ce moyen. Ces cartes sont également proposées par les groupes de distribution à des tarifs très attractifs, inférieurs à ceux des cartes de débit classiques[97]. Cette pratique, qui n'est pas réglementée par la loi du 1er juillet 2010, doit faire l'objet d'une vigilance accrue en raison de sa facilité d'utilisation.

B - Une baisse du crédit à la consommation, sans effet mesurable à ce jour sur le surendettement

La distribution de crédit est étroitement liée à la situation économique et aux règles prudentielles qui encadrent l'activité bancaire. L'impact de la loi de 2010 sur l'offre commerciale des établissements prêteurs est par conséquent difficile à isoler dans un contexte général de repli du crédit à la consommation. Ainsi, en 2011, 30,2 % des ménages détenaient ce type de crédit contre 33,8 % en 2008.

Au sein de ce marché, la distribution du crédit renouvelable est nettement orientée à la baisse : la part des crédits renouvelables dans la production de crédits à la consommation est passée de 40,4 % en 2009 à 35 % en 2011. Cette évolution s'explique en partie par le nouveau dispositif législatif, qui a favorisé le recul de la diffusion des « cartes confuses »[98] et le recentrage de l'utilisation du crédit renouvelable sur le financement d'achats de petits montants à caractère répétitif.

Néanmoins, l'impact de la loi sur le surendettement est difficilement mesurable aujourd'hui. Les dossiers actuellement soumis aux commissions et aux tribunaux portent en effet sur des dettes antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 1er juillet 2010.

---

[96] Comité consultatif du secteur financier, rapport sur L'impact de l'entrée en vigueur de la loi du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Septembre 2012.

[97] Par exemple 15 € par an pour une carte bancaire internationale *Visa* ou *Mastercard*, avec une deuxième carte gratuite.

[98] En 2011, 6,3 % des ménages en sont titulaires, contre 7,7 % en 2009.

Tout au plus peut-on noter une baisse de la proportion de crédits renouvelables détenus par les ménages surendettés depuis le début de l'année 2011 : 76 % en juin 2012 contre 79 % en mars 2011.

Le poids du crédit à la consommation dans les dossiers de surendettement reste prépondérant : environ 30 % des ménages français détiennent ce type de crédits, contre 88,2 % des ménages surendettés en juin 2012, soit un écart de près de 60 points.

C - Le « fichier positif » : un bilan coûts-avantages à réaliser

Depuis la loi « Neiertz » du 31 décembre 1989, un fichier dit « négatif » recense les incidents de paiement de crédit des particuliers : le fichier national des incidents de remboursements de crédits aux particuliers (FICP). La consultation par les établissements de crédit de ce registre, non obligatoire jusqu'en 2010, était néanmoins insuffisante pour limiter la distribution excessive de crédits.

Aussi, la Cour avait-elle recommandé la remise à bref délai d'un rapport de préfiguration sur un « fichier positif », c'est-à-dire une base de données recensant l'ensemble des dettes des particuliers, afin que les établissements bancaires aient une information consolidée et actualisée sur la situation financière de leurs clients avant de leur délivrer un nouveau crédit.

Cette recommandation a été suivie puisqu'un rapport a été remis au gouvernement et au Parlement puis rendu public le 2 août 2011. Cependant, le « fichier positif » n'a toujours pas été mis en œuvre et l'opportunité de sa création est encore largement débattue, faute de données objectives sur son coût et son efficacité.

1 - Une faisabilité technique vérifiée

Si le législateur n'a pas tranché formellement sur le principe de la création du fichier, il a rendu obligatoire en 2010 pour le prêteur la consultation du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), ainsi que la vérification de la solvabilité de l'emprunteur à l'ouverture d'un crédit. Aujourd'hui, cette vérification reste dans bien des cas formelle et repose sur les déclarations du débiteur. L'information recueillie par les distributeurs de crédit est souvent parcellaire.

Le comité chargé de préfigurer la création du registre national des crédits aux particuliers n'avait pas à trancher la question de l'opportunité

du fichier. Ses préconisations ont concerné les éléments techniques du registre ainsi que son coût.

La Banque de France évalue entre 15 et 20 M€ le coût d'investissement du fichier, outre des frais de fonctionnement annuels de l'ordre de 30 à 35 M€[99]. Les établissements bancaires estiment que la mise en place du fichier leur coûterait entre 525 et 820 M€, et sa gestion entre 37 et 76 M€. Les montants avancés par les banques françaises reposent sur des hypothèses fragiles. La durée d'amortissement de ces investissements n'est notamment pas précisée. Au demeurant, ces chiffres doivent être mis en perspective avec les enjeux financiers croissants liés aux effacements de dettes dans le cadre des procédures de rétablissement personnel[100].

2 - Une décision de mise en œuvre en suspens

Le 26 janvier 2012, l'Assemblée nationale a rejeté une proposition de loi[101] sur la création du « fichier positif ». Le Sénat a, pour sa part, décidé la création d'un groupe de travail sur la mise en œuvre de ce registre.

Il revient désormais à l'État de prendre une décision sur cet instrument en s'appuyant sur une étude d'impact mettant en regard son coût et les bénéfices attendus en termes de réduction du surendettement. Aucune étude n'existe à ce jour sur le nombre de dossiers de surendettement qui pourraient être évités grâce à la mise en place d'un tel registre.

Des comparaisons internationales pourraient également utilement être menées, notamment avec les pays européens qui disposent déjà d'un tel fichier public ou privé (Belgique, Allemagne, Irlande et Pays-Bas, par exemple).

---

[99] En Belgique, où existe depuis 2003 un tel fichier, la « centrale des crédits aux particuliers », le coût de mise en place s'est élevé à 3,6 M€, et le coût de fonctionnement annuel à 4,3 M€, entièrement supporté par les établissements de crédit.

[100] Comme précédemment cité, la Banque de France évalue ces effacements à 1,3 Md€ entre juillet 2011 et juin 2012.

[101] Proposition de loi n° 4087, rejetée en séance du 26 janvier 2012.

II - Le pilotage : des lignes directrices mieux définies, mais une évaluation à compléter

En 2010, la Cour relevait l'absence de pilotage par l'Etat de la politique de lutte contre le surendettement, de sorte que les commissions départementales du surendettement étaient largement livrées à elles-mêmes. Il en résultait des inégalités de traitement pour les particuliers, non justifiées par des différences de situation. La Cour évoquait également d'importantes lacunes dans la connaissance statistique du phénomène et l'évaluation de son coût.

Depuis ces constats, des améliorations ont été apportées, mais elles sont restées circonscrites à la phase de traitement des dossiers par les commissions de surendettement.

A - Des lignes directrices mieux définies pour les commissions de surendettement

1 - Des relations conventionnelles entre l'Etat et la Banque de France rénovées

Les relations contractuelles entre l'Etat et la Banque de France ont été récemment renouvelées. Un contrat de performance a été signé le 21 décembre 2011, et un nouveau contrat de service public, conclu le 17 février 2012, définit les conditions d'accueil des particuliers. Une convention spécifique au traitement du surendettement est intervenue le 30 mars 2012. Enfin, un comité technique, présidé par le directeur général du Trésor, assure le pilotage et le suivi de l'exercice par la Banque de France de sa mission. Il veille à ce que des disparités importantes et injustifiées dans le traitement du surendettement ne s'installent pas entre les commissions.

Ces avancées vont dans le bon sens. Elles mériteraient d'être complétées par une plus grande concertation avec le ministère de la justice, dont l'administration centrale échange peu avec les autres acteurs concernés (Banque de France, ministères chargés de l'économie et du budget).

2 - Un réseau mieux guidé

Les conditions de mise en œuvre de la loi du 1er juillet 2010 ont été précisées dans une circulaire conjointe des ministres chargés de l'économie et du budget du 29 août 2011. Le préfet et le directeur

départemental des finances publiques, respectivement président et vice-président de la commission de surendettement, ne peuvent se faire représenter que par un seul et même délégué, afin d'éviter les rotations de représentants, préjudiciables à la cohérence des décisions des commissions. Cette disposition n'est pas encore uniformément respectée dans tous les départements.

Une réunion plénière de l'ensemble des membres de la commission de surendettement est désormais consacrée à l'approbation du rapport d'activité annuel et à la comparaison des décisions prises avec les autres commissions, sur la base de statistiques nationales tenues par la Banque de France.

3 - Des règlements intérieurs harmonisés

De « forts écarts » entre les commissions de surendettement avaient été précédemment constatés par la Cour sur le « reste à vivre » des ménages surendettés, c'est-à-dire la somme laissée à leur disposition pour faire face aux dépenses courantes. Ils tenaient notamment au fait que le barème des « charges courantes », qui servait de base à leur calcul, était adopté de manière souveraine par chaque commission. Des disparités étaient constatées au sein d'une même région, sans justification. Ces écarts ont été réduits.

La circulaire du 29 août 2011 précitée, a permis de mieux encadrer les décisions des commissions de surendettement en diffusant un modèle-type de règlement intérieur, qui intègre des modalités harmonisées de calcul du budget « vie courante » des ménages. Certains postes de dépenses sont évalués sur la base du montant déclaré par le débiteur, à l'instar du loyer. D'autres, tels que l'alimentation, l'habillement, l'hygiène, les frais de mutuelle de santé, sont évalués sur la base du barème retenu par chaque commission, désormais publié. La circulaire laisse à la commission la liberté d'y déroger, et les commissions gardent une marge de manœuvre pour apprécier le caractère excessif des dépenses de logement.

Une très grande convergence existe aujourd'hui entre départements : les écarts de charges courantes sont de 3 € seulement pour une personne seule (700 € à Paris, dans les Yvelines et en Seine-Saint-Denis, 697 € dans les sept départements provinciaux examinés). Il appartient aux commissions de surendettement d'apprécier ces barèmes

avec discernement pour prendre en compte les spécificités locales, notamment en matière de consommation énergétique[102].

B - Des lacunes dans l'évaluation du surendettement

1 - Une connaissance peu développée du parcours des personnes surendettées

La Cour avait précédemment relevé que l'insuffisance de l'appareil statistique ne permettait pas d'appréhender le phénomène du surendettement dans ses multiples origines et sa complexité sociale. Elle regrettait notamment que l'enquête typologique réalisée tous les trois ans par les services de la Banque de France ne puisse être annualisée, le profil des ménages surendettés pouvant évoluer rapidement sous l'effet des variations économiques.

La Banque de France produit aujourd'hui l'essentiel des statistiques sur le surendettement. Ses analyses sont détaillées s'agissant du profil des surendettés. Son enquête typologique, qu'elle projette aujourd'hui d'annualiser, pourrait utilement être enrichie par des recoupements plus nombreux avec d'autres statistiques publiques.

Les études visant à identifier les causes du surendettement et à mieux comprendre les trajectoires des personnes surendettées sont, quant à elles, quasiment inexistantes.

2 - Un coût global du surendettement à mesurer

Quelques avancées dans le chiffrage du coût du traitement des dossiers ont été réalisées. En revanche, elles n'ont toutefois pas conduit l'Etat à tenter de mesurer le coût global engendré par le surendettement.

En 2010, la Cour avait ainsi constaté que les administrations publiques étaient incapables de déterminer le coût qu'elles supportaient au titre du suivi de la procédure de surendettement. Elle regrettait également que les établissements financiers ne soient pas mis à contribution pour le financer. Si la seconde recommandation n'a pas été suivie d'effet, la première a trouvé une réponse très partielle.

---

[102] Selon une étude publiée par l'INSEE en octobre 2010, « l'effort énergétique, part allouée aux coûts de l'énergie dans le budget d'un ménage, est près de deux fois plus faible dans l'agglomération parisienne (5,7 % en 2006) qu'en zone rurale (11,3 %) ». Cela tient à des logements plus grands en province et consommateurs d'énergies plus onéreuses.

Le coût du traitement du surendettement pour les administrations publiques est estimé à 400 M€ environ. Il recouvre à la fois des coûts de gestion et des annulations de dettes.

Les frais liés au secrétariat des commissions de surendettement se sont élevés à 236,1 M€ en 2011, dont 128,6 M€[103] de frais de personnel. Il s'agit de la principale prestation effectuée par la Banque de France pour le compte de l'État. Le coût moyen de gestion d'un dossier déposé en 2011 s'élève à 1 015 €, en hausse de 5,8 % par rapport à 2009 (959 €).

La Cour avait précédemment recommandé que les établissements financiers prêteurs, économisant des frais de contentieux grâce au dispositif actuel, participent au financement du coût de gestion des dossiers de surendettement. Des réticences se sont manifestées de la part de certains établissements bancaires. Aucune évolution n'a été enregistrée depuis 2010. Il convient qu'une contribution financière des établissements prêteurs soit désormais instituée afin que le financement des coûts de traitement du surendettement n'incombe plus exclusivement à l'Etat[104].

Les coûts de gestion pour les ministères de l'intérieur, du budget et de la justice ne sont pas connus avec la même précision. Des travaux menés par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la Banque de France ont évalué en 2012 à 5 M€ les frais de personnel et de fonctionnement des services préfectoraux et fiscaux et à 20 M€ ceux des services judiciaires. Cette estimation paraît sous-évaluée. La direction des services judiciaires estime à 30 M€ minimum (sur une base minimale de 212 € par dossier) ses charges liées au traitement du surendettement.

Aux coûts de gestion évoqués précédemment, il faut ajouter le montant des annulations de dettes fiscales, sociales et publiques, soit 128 M€[105]. Cette évaluation repose sur une première tentative de mesure à partir de l'analyse de la direction générale des finances publiques visant à mieux connaître le montant des créances publiques abandonnées dans le cadre du traitement des situations de surendettement dans quatre départements (Drôme, Doubs, Haute-Loire et Somme) sur le premier

[103] En 2012, 1471 agents équivalents temps plein (hors effectifs de support) sont affectés au traitement du surendettement.

[104] L'État, aujourd'hui, rembourse à la Banque de France la quasi-totalité des charges que celle-ci supporte en matière de gestion des dossiers de surendettement.

[105] 30 M€ d'annulations de dettes fiscales, 35 M€ d'annulations de dettes sociales (caisses d'allocations familiales - remboursements de trop perçus d'allocations -, fond de solidarité logement, Pôle emploi, caisses de retraite) et 63 M€ d'annulations d'autres créances publiques (par exemple, impayés de loyer auprès de bailleurs sociaux).

semestre 2010. L'enquête menée est néanmoins très limitée. Aucune assurance n'existe aujourd'hui sur son élargissement et sa pérennisation.

Sur la période comprise entre juillet 2011 et juin 2012, le montant total des dettes publiques et privées effacées dans le cadre de procédures de rétablissement personnel s'élève à 1,3 Md€. Il s'agit de la première estimation réalisée par la Banque de France sur le sujet.

Enfin, le coût pour la collectivité des situations de surendettement (notamment dépenses sociales, dépenses de santé liées à des situations de fragilité psychologique des personnes surendettées) ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune évaluation.

III - Le traitement des dossiers : plus rapide et plus homogène, mais encore insuffisamment efficient

La procédure de traitement du surendettement a été profondément rénovée par la loi du 1er juillet 2010 dans le sens d'une accélération de la gestion des dossiers et d'un renforcement de la protection des débiteurs. Les mesures d'application de la loi ont été adoptées à la fin de l'année 2010. Le premier bilan qui peut en être dressé, pour chaque étape de la procédure, n'est pas exhaustif. L'harmonisation des décisions des commissions de surendettement, que la Cour appelait de ses vœux, progresse, mais des disparités persistent dans le traitement des dossiers. Des gains de productivité peuvent encore être réalisés.

A - Un traitement plus rapide des situations de surendettement

1 - Une procédure profondément modifiée

Antérieurement, la phase d'instruction devait permettre d'orienter un dossier de surendettement vers une procédure de rétablissement personnel, sous la compétence du juge, dans les cas où la situation du débiteur était irrémédiablement compromise, ou vers une phase dite amiable, pilotée par les commissions de surendettement, dans la perspective de conclure un accord entre débiteurs et créanciers (c'est-à-dire un « plan conventionnel »).

La loi du 1er juillet 2010 a renforcé par deux moyens le pouvoir des commissions. Elle leur a tout d'abord confié la gestion des procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, ce qui a engendré un

transfert d'environ 65 000 dossiers par an en provenance des tribunaux d'instance. En cas d'échec de la phase amiable, elle leur a également accordé la faculté d'imposer des mesures[106] (hors l'effacement partiel des dettes), sans intervention du juge, sur demande du débiteur.

Le législateur a également souhaité favoriser la mise en place de solutions adaptées et pérennes pour les débiteurs et limiter l'accumulation de mesures provisoires ou d'attente, qui étaient à l'origine d'un nombre élevé de « redépôts »[107]. Sur un flux annuel de dossiers déposés de l'ordre de 200 000, les redépôts représentent 80 000 dossiers. 47,23 % d'entre eux s'expliquent par la fin d'un moratoire, d'un plan d'attente ou de mesures d'attente.

À cet effet, la circulaire du 29 août 2011 indique que « les mesures de report, ne prévoyant pas le règlement ou l'effacement de l'ensemble des dettes doivent être réservées aux seuls cas où des perspectives de retour à meilleure fortune peuvent être envisagées ou lorsque de telles mesures sont nécessaires pour permettre la cession d'un bien ». Les indicateurs de performance de la Banque de France ont été adaptés en conséquence : le taux de succès amiable n'est plus un objectif en soi, car il pouvait conduire à privilégier la recherche d'un accord amiable au détriment du caractère viable et pérenne de la solution proposée.

Il est encore trop tôt pour apprécier les effets des nouvelles dispositions sur l'évolution du taux de redépôt. Celui-ci est loin d'être uniforme d'un département à l'autre. En moyenne nationale, le taux s'est établi à 39 % en 2010, 39,7 % en 2011 et 35,1 % au premier semestre 2012.

2 - Une diminution des accords entre débiteurs et créanciers

Si les commissions de surendettement, pour les deux tiers des dossiers examinés, continuent de rechercher préalablement un compromis entre les débiteurs et leurs créanciers[108], les accords réellement conclus (les « plans conventionnels ») affichent une baisse importante : 95 426 en 2009, 73 956 en 2011, soit une diminution de 22,5 %. Une procédure

[106] Il s'agit du rééchelonnement du paiement des dettes, de l'imputation prioritaire des paiements sur le capital, de la réduction du taux d'intérêt sur les échéances reportées ou rééchelonnées, de la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires.

[107] Sont qualifiés de « redépôts » les dossiers déposés par des personnes ayant déjà saisi la commission par le passé, quelle qu'ait été l'issue de cette précédente saisie.

[108] Le nombre de dossiers orientés en procédure amiable est de 145 821 en 2011, contre 65 776 dossiers orientés en procédures de rétablissement personnel.

amiable sur deux aboutit à un plan négocié en 2011, contre deux procédures sur trois en 2009.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. D'une part, les barèmes qui servent à calculer le budget des ménages nécessaire à leur vie courante ont été harmonisés à la hausse. Cela a favorisé, toutes choses égales par ailleurs, une diminution des capacités contributives des personnes surendettées et leur orientation vers une procédure de rétablissement personnel plutôt que vers une phase amiable. D'autre part, il est aujourd'hui plus difficile d'aboutir à un accord car la durée du délai de remboursement maximal a été réduite de dix à huit ans, ce qui restreint la proportion de surendettés qui peuvent répondre à un plan.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er juillet 2010, ce sont environ 30 000 mesures imposées qui sont prises chaque année à la suite d'un échec des négociations entre débiteur et créanciers. Elles se sont en partie substituées aux accords amiables.

Enfin, le nombre de dossiers orientés en procédures de rétablissement personnel (avec ou sans liquidation judiciaire) a progressé, et passe de 42 704 en 2009 à 65 776 en 2011 (35 829 au premier semestre 2012).

L'augmentation du flux annuel de dossiers de surendettement déposés entre 2009 et 2011 a été principalement traitée sous forme de procédures de rétablissement personnel, et de mesures imposées.

Le législateur, en favorisant le recours à l'effacement de dettes, a adapté les procédures à l'appauvrissement croissant des surendettés.

Le délai de traitement des dossiers de surendettement devrait diminuer, sous l'effet d'un recours plus fréquent aux procédures les plus rapides. Selon les données recueillies auprès de la Banque de France, le délai de traitement d'un dossier orienté en procédure de rétablissement personnel s'établit, hors recours, à 1,6 mois au premier semestre 2012, contre 3,8 mois pour les « plans conventionnels ».

B - Des différences de traitement moins prononcées

1 - L'étape de la recevabilité : une harmonisation à poursuivre

L'examen de la recevabilité des dossiers par la commission de surendettement est une étape cruciale, puisqu'à son issue, le débiteur bénéficie ou non du régime protecteur organisé par le code de la consommation.

En 2010, la Cour relevait que le taux d'irrecevabilité des dossiers était très variable d'une commission à l'autre et qu'aucune indication statistique ne permettait de faire la part de l'hétérogénéité de la population et des divergences de doctrines entre commissions. En 2012, il n'est toujours pas possible de quantifier l'effet de ces deux facteurs sur le taux d'irrecevabilité. Néanmoins, les différences constatées entre départements se sont réduites. Les écarts par rapport à la moyenne nationale (6,7 % en 2011) sont désormais inférieurs à un point de pourcentage pour les dix départements examinés par la Cour[109].

S'agissant des motifs d'irrecevabilité, des écarts importants persistent entre commissions. A titre d'exemple, dans le Bas-Rhin, 52,3 % des dossiers déclarés irrecevables l'ont été sur le motif de la mauvaise foi, contre 3,5 % dans les Yvelines en 2011.

Les efforts d'harmonisation doivent être poursuivis.

2 - Des différences mal expliquées en matière d'effacement des dettes

Les personnes surendettées ont un niveau de revenu très inférieur au revenu moyen des français (1 057 € par mois en moyenne contre 1 986 € par mois en 2010). L'effacement des dettes par les procédures de rétablissement personnel concerne les personnes qui sont les plus précarisées et/ou les plus endettées.

Il n'existe toutefois pas de corrélation mécanique et exclusive entre la fréquence des liquidations personnelles et la pauvreté enregistrée localement. La Seine-Saint-Denis se caractérise par un taux d'orientation en procédure de rétablissement personnel (20,5 %) inférieur à la moyenne nationale (24,4 %), alors qu'elle est l'un des départements les plus pauvres[110] de la métropole. Le Pas-de-Calais enregistre également un taux d'orientation en procédure de rétablissement personnel (27,7 %) relativement faible, compte tenu de sa situation sociale.

Ces chiffres montrent que la pauvreté et la précarité sociale ne sont pas les seuls déterminants du surendettement, même si le poids de ces facteurs progresse. Tout d'abord, les populations les plus pauvres, faute d'accès au crédit, ne sont pas nécessairement concernées par le

[109] Aisne, Paris, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Vendée, Loire-Atlantique, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Pas-de-Calais et Eure.

[110] Un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est de 964 € mensuels en 2012 pour une personne seule.

surendettement. Par ailleurs, d'autres facteurs que le niveau de ressources peuvent contribuer à expliquer le surendettement : la séparation, la maladie, l'imprévoyance à gérer son budget, etc.

Enfin, malgré l'harmonisation en cours des modalités de calcul du budget « vie courante », les commissions de surendettement disposent de marges de manœuvre pour apprécier le surendettement et qualifier une situation d'irrémédiablement compromise. Certaines commissions sont plus favorables à l'effacement des dettes. D'autres sont amenées à tenir compte de la jurisprudence des tribunaux parfois très différente d'un département à l'autre.

La combinaison de ces facteurs économiques, sociaux et humains peut conduire à des différences de traitement. Il serait souhaitable que des travaux approfondis soient menés pour mesurer le poids de chacun de ces facteurs dans les disparités de traitement relevées entre ménages (pauvreté, situation de l'emploi, divorce, maladie, comportement des personnes surendettées, politique des commissions de surendettement, jurisprudence des tribunaux).

C - Une procédure perfectible

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2010, la décision de recevabilité du dossier de surendettement fait interdiction au débiteur de payer les créances nées antérieurement à cette décision. Les intérêts et pénalités de retard continuent de courir jusqu'à la date d'arrêté définitif du passif établi par la commission de surendettement. Entre ces deux dates, un mois et demi à deux mois peuvent s'écouler.

Des écarts sont ainsi régulièrement constatés entre les dettes arrêtées par les commissions et les sommes comptabilisées chez les créanciers. Ils engendrent un alourdissement de la gestion des dossiers. Il arrive aussi que des créanciers modifient le montant de leurs créances après l'arrêté du passif, ce qui est contraire à la loi. La stabilisation des sommes dues dès la date de recevabilité des dossiers serait de nature à sécuriser toutes les parties et à réduire les frais de dossiers.

Par ailleurs, les effets suspensifs protecteurs de la recevabilité cessent au terme d'un délai d'un an. Or, la durée de traitement des dossiers est parfois plus longue, notamment en raison de la survenance de recours. Les textes pourraient prévoir la possibilité de prolonger le délai de suspension des mesures d'exécution jusqu'à la fin de la procédure de traitement du surendettement.

Enfin, la loi a limité la durée maximale d'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers

(FICP) à cinq ans, contre dix ou huit auparavant, lorsque les mesures d'un « plan conventionnel » ou les mesures imposées ou recommandées sont exécutées sans incident. Le choix d'un délai distinct de la durée maximale des plans ou des mesures (huit ans) peut conduire à ce que des personnes encore sous le coup de mesures de redressement ne soient plus inscrites dans le fichier. Si les nouveaux crédits sont contractés sans l'accord de la commission, du juge ou des créanciers, la personne encourt la déchéance de la procédure de surendettement. Une harmonisation de ces délais est souhaitable.

Maintien dans le logement et traitement du surendettement : des dispositions législatives à mieux articuler

Alors que ces deux problématiques sont étroitement imbriquées, les textes relatifs au surendettement et au logement ne sont pas articulés : le premier créancier de la procédure est fréquemment le bailleur et le redressement de la situation du débiteur implique souvent son maintien dans le logement. Cette mauvaise articulation des textes est à l'origine de réelles difficultés pour le maintien dans le logement de la personne surendettée.

Lorsqu'un dossier de surendettement est déclaré recevable, il est fait interdiction au débiteur de régler ses dettes, y compris la dette de loyer, sous peine de déchéance de la procédure de surendettement. Or, le maintien dans le logement est souvent conditionné à l'exécution d'un plan d'apurement de la dette de loyer conclu entre le locataire et le bailleur.

Le débiteur se voit ainsi contradictoirement obligé de payer les fractions d'arriéré pour conserver son logement et interdire de payer ces mêmes sommes dans le cadre de sa démarche auprès de la commission de surendettement. La procédure de surendettement se retourne contre celui qu'elle est censée protéger.

D - Des gains de productivité importants à réaliser

1 - Par la Banque de France

La Cour avait regretté, en 2010, le faible niveau de productivité de la Banque. Elle recommandait de rapprocher « les succursales départementales des meilleures performances atteintes dans le réseau ».

Entre 2009 et 2011, la Banque de France a fait face à un accroissement significatif du flux annuel de dossiers déposés (188 485 en 2008, 232 493 en 2011) ainsi qu'à un pic d'activité consécutif à la mise en œuvre du nouveau régime législatif. La loi du 1er juillet 2010 a transféré une charge importante de travail des tribunaux vers les

commissions de surendettement. Elle a également alourdi la procédure ce qui s'est traduit notamment par un accroissement du nombre de courriers recommandés et l'élaboration de mesures nouvelles (les mesures imposées).

Pour répondre à ces enjeux, la Banque de France, dans un premier temps, a privilégié une augmentation de ses effectifs départementaux, de sorte que la productivité n'a pas sensiblement évolué. Le nombre moyen de dossiers traités par agent[111] et par an était de 162 en 2009, il est de 155 en 2010 et de 160 en 2011.

Si l'ensemble des commissions départementales avait un niveau de productivité égal à 200 dossiers, 335 équivalents temps plein pourraient être économisés. L'assimilation par tous les acteurs concernés (notamment salariés de la Banque, ménages surendettés, travailleurs sociaux, établissements financiers) du nouveau régime législatif ouvre une période favorable à la recherche résolue de nouveaux gains de productivité. Ils impliquent de réviser les procédures internes à la Banque de France.

La Cour avait précédemment recommandé la suppression, dans certains départements, de deux services distincts de traitement des dossiers de surendettement. Depuis, un regroupement des commissions au niveau départemental a été engagé, à l'exception de l'Hérault et du Nord. Néanmoins, un grand nombre de commissions de surendettement continuent de traiter moins de 2 000 dossiers par an, et la dispersion du volume d'activité est très grande (à titre d'exemples, en 2011, 138 dossiers déposés en Lozère, 530 dans les Alpes de Haute-Provence, 933 dans la Meuse, 907 dans le Tarn-et-Garonne, 4 666 dans les Hauts-de-Seine, 8 036 dans les Bouches-du-Rhône).

La rationalisation de la gestion du surendettement doit être poursuivie en concentrant au niveau régional le traitement administratif des dossiers individuels et en développant, dans les domaines qui s'y prêtent, des modalités d'information à distance, tout en maintenant un accueil de proximité des particuliers, en partenariat avec d'autres intervenants publics (par exemple mairies, centres communaux d'action sociale, caisses d'allocations familiales).

La Banque de France a intégré ces préoccupations dans son projet de modernisation du réseau à horizon 2020[112], notamment par la création

[111] Il s'agit du nombre de dossiers traités en un an, rapporté aux effectifs du réseau de la Banque de France dédiés à la gestion du surendettement.
[112] Communiqué de presse de la Banque de France du 12 septembre 2012.

de 35 pôles pour instruire, orienter et traiter les dossiers de surendettement.

2 - Par le ministère de la justice

Des gains de productivité peuvent résulter d'un aménagement des procédures régies par le code de la consommation. Le législateur a organisé trois recours contre les décisions prises en matière de rétablissement personnel : le premier contre la décision de recevabilité, le deuxième contre la décision d'orientation, et le troisième, au fond, contre la recommandation émise par la commission qui détaille les dispositions du plan.

Les deux derniers recours font double emploi : dans les deux cas, le juge statue sur les mêmes éléments et convoque deux fois les parties. Les délais de convocation étant de plusieurs mois dans les tribunaux d'instance, l'existence d'un recours sur l'orientation retarde d'autant le règlement de la situation du débiteur. A défaut de supprimer le recours sur l'orientation en procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, la loi pourrait prévoir la possibilité pour le juge, s'il entend suivre les recommandations de la commission, de prononcer immédiatement l'effacement. Une telle mesure aurait pu en 2011 éviter l'examen de 7 141 dossiers par les juges d'instance.

IV - L'accompagnement des personnes surendettées : un volet essentiel mais délaissé par l'Etat

Le surendettement est aujourd'hui principalement abordé par les pouvoirs publics sous l'angle d'un traitement administratif de masse et non plus de la recherche d'un accord entre créanciers et débiteurs. Si ce choix est légitime au regard d'un objectif d'efficience, il ne doit pas être exclusif de la mise en œuvre d'une véritable stratégie de prévention et d'accompagnement des personnes surendettées.

A - La faiblesse récurrente des relations avec les services sociaux

En 2010, la Cour regrettait l'absence de suivi des personnes surendettées, et recommandait la mise en place d'un signalement aux services sociaux des conseils généraux et l'orientation des surendettés

vers des associations familiales ou de consommateurs susceptibles d'assurer une formation « à la gestion familiale ».

1 - Des dispositions législatives de portée réduite

La recommandation de la Cour est restée sans effet car la loi du 1er juillet 2010 n'apporte pas de réelle avancée. Elle donne un droit de vote à la personne qualifiée en économie sociale et familiale qui siège dans les commissions de surendettement. Il s'agit le plus souvent d'un agent du conseil général, mais qui ne siège pas au nom de ce dernier et ne peut utiliser les informations échangées dans le cadre de la commission pour mettre en place un suivi adapté à l'extérieur. Les caisses d'allocations familiales ne sont pas représentées.

Depuis 2010, la commission peut inviter le débiteur à solliciter une mesure d'accompagnement social (par exemple, une mesure d'accompagnement social personnalisée – MASP[113] – souvent très lourde à mettre en place), mais l'accompagnement social n'est préconisé par les commissions que dans 5 % des cas.

La Banque de France assure de son côté des actions de formation, notamment auprès des travailleurs sociaux. La convention sur le surendettement qu'elle a signée avec l'Etat le 30 mars 2012 retient comme objectif sur la période 2011-2013, la délivrance de 600 stages pratiques par an. Cependant, le besoin d'accompagnement des personnes surendettées nécessite une mobilisation et une coordination des acteurs sociaux qui va bien au-delà.

2 - Des progrès constatés relevant d'initiatives locales

À Paris, une plateforme téléphonique a été mise en œuvre depuis avril 2012 par le Crédit municipal, sur la base d'un partenariat avec la Banque de France. Elle constitue un relais entre les personnes admises aux procédures de surendettement et les structures associatives d'accueil et de suivi.

Dans le Bas-Rhin, une convention de partenariat a été signée en octobre 2012 entre le conseil général, la ville de Strasbourg, la Banque de

[113]La MASP (article L. 331-3 du code de la consommation) concerne les personnes qui perçoivent des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs ressources. Elle n'est pas contraignante lorsqu'elle résulte d'un contrat établi entre la personne et le département. Elle est contraignante lorsqu'elle fait suite à une décision du juge d'instance de versement direct au bailleur d'une partie des prestations sociales en règlement des loyers et charges locatives.

France, la caisse d'allocations familiales, l'union départementale des associations familiales (UDAF), l'association CRESUS[114] et l'union fédérale des consommateurs *Que choisir*. Seuls quatorze autres départements ont signé le même type de conventions.

S'il existe bien une offre de services à l'accompagnement des personnes surendettées dans la quasi-totalité des départements (associations, travailleurs sociaux), elle est inégale en volume. De surcroît, les aides plus globales, qui ne portent pas uniquement sur la préparation du dossier de surendettement en vue de son dépôt, apparaissent très ponctuelles.

B - Un besoin de soutien social qui croît, une implication de l'État encore trop faible

L'ampleur et la nature du surendettement ont évolué sensiblement ces dernières années. Le phénomène est aujourd'hui plus massif et s'explique plus fréquemment par des difficultés sociales qui pèsent structurellement sur le niveau de ressources des ménages concernés. Ceux-ci, au demeurant, se précarisent.

La procédure de traitement du surendettement avait pour vocation initiale de trouver un accord entre débiteurs et créanciers. Sa gestion a été historiquement dévolue à la Banque de France, acteur naturel de cette médiation. La progression de l'effacement des dettes dans le règlement du surendettement, promue par la loi du 1er juillet 2010, montre que le dispositif actuel joue de fait un rôle de guichet social, mal articulé avec les autres dispositifs sociaux. La procédure atteint aujourd'hui ses limites : la lutte contre le surendettement appelle une réponse qui va bien au-delà du traitement des relations entre débiteurs et créanciers.

Tout d'abord, les commissions de surendettement doivent se préoccuper davantage du suivi de leurs décisions et se doter des moyens d'établir un bilan, à échéance régulière, de l'exécution des « plans conventionnels ». Pour autant, il ne leur revient pas de prévenir le surendettement, ni d'accompagner les personnes surendettées en lieu et place des services de l'État, plus particulièrement des ministères sociaux.

En effet, la prévention du surendettement s'insère dans l'objectif de « lutte contre la pauvreté et les exclusions », qualifié d'impératif national par l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et familiale. Cet

[114] CRESUS est une association reconnue d'utilité publique, initialement fondée en Alsace, mais qui fédère désormais un réseau de 24 associations présentes dans 18 régions.

article rappelle que l'État, aux côtés des autres acteurs du social, poursuit « une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions ».

Or, l'absence complète des ministères sociaux fait apparaître que l'Etat n'a pas à ce jour défini d'objectif de réduction du surendettement, de priorités dans les actions préventives à mener, ni précisé les moyens pour accompagner les personnes en difficulté financière. De même, il est resté absent des coopérations entre acteurs locaux, initiées ici et là. À l'avenir, il devrait veiller à ce que celles-ci se généralisent à l'ensemble du territoire, notamment pour identifier les publics concernés (ménages en grande difficulté financière), évaluer les besoins de formation des travailleurs sociaux et de soutien direct aux personnes déjà surendettées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le surendettement est aujourd'hui un phénomène qui concerne plus de 700 000 personnes, dont la situation tend à se précariser.

La réponse apportée par l'État s'est jusqu'à présent concentrée sur le traitement administratif des dossiers examinés par les commissions de surendettement. Sous l'effet de la loi du 1er juillet 2010, des progrès ont été enregistrés à toutes les étapes de la procédure, notamment en matière d'harmonisation des décisions des commissions et de réduction des délais de traitement des dossiers.

En revanche, en dépit d'un encadrement renforcé du crédit à la consommation, il n'est pas acquis que la prévention du surendettement ait progressé. Par ailleurs, l'État fait largement défaut dans l'accompagnement des ménages surendettés, faute d'avoir fait de la lutte contre le surendettement une priorité de l'action publique. Sur ce point, les précédents constats de la Cour restent très largement d'actualité.

La Cour réitère cinq de ses précédentes recommandations très partiellement ou non suivies à ce jour d'effet :

1. *mettre en place une contribution prélevée sur les établissements financiers pour participer au financement du coût du traitement du surendettement, aujourd'hui intégralement supporté par l'État ;*
2. *découpler les cartes de crédit des cartes de fidélité en magasin, de sorte qu'un crédit à la consommation ne soit plus contracté à l'insu du débiteur ;*
3. *intégrer la prévention du surendettement et l'accompagnement des ménages surendettés dans les objectifs du ministère chargé*

de la cohésion sociale et dans les relations conventionnelles entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales ;

4. *enrichir l'enquête typologique annuelle de la Banque de France par des recoupements avec des statistiques publiques, et réaliser, sous la responsabilité de l'État, des études sur les parcours des ménages pour mieux connaître les déterminants du surendettement ;*
5. *poursuivre la réalisation de gains de productivité, par une centralisation régionale du traitement administratif des dossiers de surendettement par la Banque de France.*

Elle y ajoute les deux nouvelles recommandations suivantes :

6. *harmoniser le délai d'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et la durée des plans de redressement ;*
7. *à l'occasion du recours sur l'orientation de la procédure de rétablissement personnel, prévoir la possibilité pour le juge, s'il entend suivre les recommandations de la commission de surendettement, de prononcer immédiatement l'effacement correspondant des dettes.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation	240
Ministre des affaires sociales et de la santé	243
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	246
Gouverneur de la Banque de France	249
Président de l'Association française des usagers des banques (AFUB)	251
Directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF)	254
Déléguée générale de l'Association française des sociétés financières (AFSF)	263
Président de l'Union Fédérale des consommateurs (UFC-Que choisir)	264

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET ET DUMINISTRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET DE LA CONSOMMATION

1. En matière de prévention du surendettement, la Cour souligne les avancées dans l'encadrement du crédit à la consommation par la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 mais déplore que son application par les établissements de crédit et leurs intermédiaires ne soit pas toujours satisfaisante. Le Gouvernement est attaché à ce que l'ensemble des dispositions de cette loi soient strictement respectées. A cet égard, il est envisagé dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation de permettre à la DGCCRF de conduire des enquêtes mystères et de renforcer le régime des sanctions administratives en son pouvoir.

Des progrès ont d'ores et déjà été réalisés dans le cadre du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF) où les établissements de crédit ont pris, le 15 novembre 2012, une série d'engagements permettant de préciser certaines dispositions du texte de loi afin d'éviter les interprétations divergentes entre les acteurs. Sur la question du découplage des cartes de crédit et des cartes de fidélité en magasin, dans le même cadre, les enseignes de la distribution qui proposent un programme comportant des avantages commerciaux et promotionnels incluant un crédit renouvelable se sont engagées à proposer par ailleurs un autre programme comportant des avantages commerciaux et promotionnels sans crédit. En tout état de cause, dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation, des analyses et études sont en cours pour voir s'il est nécessaire de compléter ou clarifier certaines dispositions législatives afin de renforcer davantage la prévention du surendettement.

Enfin, le rapport aborde le sujet du fichier positif. Comme vous le savez, le Premier ministre a depuis annoncé, le 11 décembre 2012 à l'occasion de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour 1'inclusion sociale, la mise en place d'un tel dispositif dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation. Les services du ministère de 1'Économie et des Finances mènent actuellement les approfondissements juridiques et techniques nécessaires à sa création ainsi que des analyses sur son impact, dont la Cour souligne le manque actuellement, qui devra être conciliée avec la volonté de l'Etat de maîtriser les charges de la Banque de France, qui sera responsable de la gestion de ce fichier.

2. La Cour souligne les améliorations dans le pilotage par 1'Etat de la politique de lutte contre le surendettement via notamment le renouvellement des relations contractuelles avec la Banque de France. La Cour relève toutefois la faiblesse des connaissances sur les parcours des personnes surendettées et les causes du surendettement et préconise un renforcement

des études dans ce domaine. Nous partageons ce constat qui a également été souligné par M. François Soulage dans le rapport intitulé Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement qu'il nous a remis dans le cadre de la Conférence déjà citée. L'amélioration des connaissances dans ce domaine est en effet l'un des enjeux des suites qui seront données par le Gouvernement à cette Conférence via la définition du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté qui sera adopté le 21 janvier 2013.

Sur le sujet du coût du traitement du surendettement, nous souhaitons apporter une rectification : en effet, les données 2011 mentionnées dans le rapport, relatives au coût complet des prestations facturées à 1'État par la Banque de France et au coût moyen de gestion d'un dossier de surendettement, ne correspondent pas aux dernières estimations arrêtées dans le cadre de la commission Etat-Banque de France. Ces coûts sont évalués pour 2011 à près de 221 M€ (et non de 236 M€), avec un nombre de dossiers traités qui s'établit à 239 647, soit un coût moyen de gestion de dossier/agent de 922 € conforme à celui affiché dans le PAP 2013 (et donc en diminution en 2011 de 0,6 % par rapport à 2010).

La Cour recommande que les « établissements financiers prêteurs économisant des frais de contentieux grâce au dispositif actuel participent au financement du coût de gestion des dossiers de surendettement » via la mise en place d'une « contribution ». Une telle solution pose des difficultés créant une inégalité de traitement entre les créanciers bancaires et non bancaires au détriment des premiers alors même que les dettes non bancaires représentent un poids croissant dans les dossiers.

3. Concernant le traitement des dossiers de surendettement, plusieurs mesures qui répondent à des préoccupations de la Cour sont prévues dans le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires afin de simplifier davantage la procédure, ce qui permettra de faciliter le traitement des dossiers au bénéfice des personnes surendettées et de réaliser des économies budgétaires en réduisant le coût de gestion pour la Banque de France (suppression de la phase amiable lorsqu'elle est manifestement vouée à l'échec, stabilisation des sommes dues à la date de la recevabilité des dossiers). La Cour souligne également les améliorations nécessaires en matière d'articulation de la procédure avec les dispositions relatives au logement afin de favoriser le maintien des personnes surendettées dans leur logement. Cette problématique est bien identifiée dans le cadre du futur plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté.

En revanche, nous ne sommes pas favorables à l'harmonisation du délai d'inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) avec la durée des plans de redressement. En effet, une telle mesure reviendrait à supprimer la possibilité de radiation anticipée du FICP lorsque les mesures de traitement sont mises en œuvre sans incident, ce qui serait de facto défavorable aux personnes surendettées.

Il s'agissait d'une demande forte des associations que la loi de 2010 était venue satisfaire.

La Cour souligne également les gains de productivité qui seront réalisés à l'issue de la réforme en cours du réseau de la Banque de France. Plus généralement, l'État, dans le cadre de ses relations contractuelles et financières avec la Banque de France, insiste tout particulièrement sur les gains de productivité qui doivent être réalisés en matière de traitement des dossiers de surendettement tout en veillant à ce que la qualité de service, et en particulier de l'accueil, soit préservée. Ainsi, les pistes d'économies identifiées par la Cour ont, dans leur majeure partie, été prises en compte lors de la construction du triennal 2013-2015 afin de stabiliser la dotation de la Banque de France au niveau de la Loi de Finances pour 2012 et de compenser l'effet volume de 1'activité de surendettement. Concernant le recentrage au niveau régional du traitement des dossiers de surendettement, il doit être concilié en termes de calendrier, avec la réorganisation des autres métiers du réseau de la Banque de France et plusieurs autres objectifs : 1'optimisation territoriale annoncée par le gouverneur de la Banque dans le plan « Stratégie 2020 », la mise en place d'un portail électronique en 2014 et l'externalisation du courrier dès 2013.

Enfin, la suppression du recours sur l'orientation du dossier ou la possibilité pour le juge, s'il entend suivre les recommandations de la commission, de prononcer immédiatement 1'effacement des dettes comme proposé par la Cour sont actuellement en cours d'expertise par les services du ministère de l'Economie et des Finances en lien avec le ministère de la Justice.

4. En matière de suivi et d'accompagnement des personnes surendettées, nous partageons globalement les préoccupations exprimées par la Cour. Nous nous félicitons par conséquent que ces questions aient été au cœur des travaux de la Conférence de lutte contre la pauvreté et pour 1'inclusion sociale pilotée par le ministère des affaires sociales, ce qui a ouvert la voie, comme le recommande la Cour, à une plus grande implication de ce ministère sur ces sujets. Plusieurs propositions concrètes ont ainsi été formulées. Cette question sera bien évidemment traitée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Dans ce document, la Cour fait le constat d'une amplification du phénomène du surendettement et d'une transformation profonde des ménages concernés qui se trouvent de plus en plus souvent confrontés à des dettes de charges courantes (impayés de loyer, d'électricité, etc.).

Face à ce besoin croissant de soutien social, la Cour relève que l'implication de l'Etat et, en particulier, des ministères sociaux est encore trop faible. Elle recommande d'intégrer la prévention du surendettement et l'accompagnement des ménages surendettés dans les objectifs du ministère chargé de la cohésion sociale et dans les relations conventionnelles entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales.

Le Gouvernement a pris la mesure des évolutions très préoccupantes soulignées par la Haute juridiction. Le nombre de dossiers de surendettement déposés ainsi que le nombre de dossiers redéposés figurent parmi les indicateurs du tableau de bord gouvernemental qui permet de suivre chaque année l'évolution de la pauvreté dans toutes ses dimensions. Ainsi le rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France de décembre 2012 fait état d'une augmentation de 26 % depuis 2008 du nombre des dossiers de surendettement déposés (et recevables) à la Banque de France.

Compte tenu de cette situation, le Gouvernement a organisé une large concertation avec les acteurs concernés dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion qui s'est déroulé les 10 et 11 décembre 2012. Cette Conférence a été l'occasion d'aborder la prévention du surendettement et l'accompagnement social des personnes surendettées au sein d'une table ronde dédiée à l'inclusion bancaire et à la lutte contre le surendettement, présidée par le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

A l'issue des travaux de la Conférence, le Premier ministre a affiché la volonté du Gouvernement de développer une politique d'accompagnement pour prévenir le surendettement en s'appuyant sur un observatoire de l'inclusion bancaire et un réseau de points conseil budget. Par ailleurs, la création d'un registre national des crédits aux particuliers devrait figurer parmi les mesures incluses dans le projet de loi sur la consommation qui sera présenté au début de l'année 2013.

La stratégie de prévention du surendettement et d'accompagnement des ménages surendettés sera précisée dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté qui sera adopté par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion que le Premier ministre réunira le 21 janvier 2013, garantissant l'engagement de l'Etat dans ce domaine.

S'agissant plus particulièrement du maintien dans le logement et du traitement du surendettement, la Cour des Comptes estime dans son projet de rapport public annuel, que les textes relatifs au surendettement et au logement ne sont pas articulés. Elle indique en particulier que la recevabilité d'une demande de traitement d'une situation de surendettement implique nécessairement l'interdiction au débiteur de régler ses dettes, y compris ses dettes de loyer alors même que le maintien dans le logement est souvent conditionné au respect d'un plan d'apurement impliquant nécessairement le règlement progressif des dettes de loyer.

Les observations de la Cour des comptes appellent certaines précisions.

L'article L. 331-3-1 du code de la consommation, issu de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation prévoit :

• que la décision de recevabilité de la demande de traitement d'une situation de surendettement emporte suspension et interdiction des procédures d'exécution diligentées à l'encontre des biens du débiteur et des cessions de rémunération consenties par celui-ci et portant sur les dettes autres qu'alimentaires ;

• que la suspension et l'interdiction de ces procédures emportent pour le débiteur l'interdiction de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire, y compris les découverts mentionnés aux 10° et 11° de l'article L. 311-1, née antérieurement à la suspension ou à l'interdiction ;

• qu'aucune indivisibilité, résiliation on résolution d'un contrat en cours ne peut résulter du seul fait de la décision déclarant la recevabilité de la demande.

S'agissant des charges de logement, il s'ensuit logiquement que le débiteur emprunteur, dès lors que sa demande de traitement de sa situation a été déclarée recevable a interdiction de continuer à rembourser son crédit immobilier, puisque sa créance est née antérieurement à la décision de recevabilité, mais que le débiteur locataire doit continuer à payer son loyer pour les échéances postérieures à la date de décision de recevabilité de la demande de traitement de sa situation puisque ces échéances sont postérieures à cette date.

C'est dans cet esprit que la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 précitée a prévu une mesure de protection des seuls locataires en prévoyant que l'aide personnalisée au logement (APL) est rétablie à compter de la décision de recevabilité de la demande, le versement des aides devant s'effectuer au profit du bailleur.

C'est dans le même esprit que l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 étend ces dispositions aux allocataires de

l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS) locataires, en prévoyant un aménagement de la disposition prévoyant le versement au profit du bailleur, sachant que, à la différence de l'APL qui est versée en tiers payant (entre les mains du bailleur) dans 90 % des cas, l'ALF et l'ALS sont majoritairement versées à l'allocataire.

En outre, il découle de cet article L. 331-3-1 que le bailleur ne peut pas se prévaloir de la décision de recevabilité de la demande de traitement de la situation de surendettement pour assigner le locataire aux fins de faire constater par le juge la résiliation du bail.

Enfin, la commission de surendettement des particuliers a la facu1té, lorsqu'elle a déclaré la recevabilité de la demande de traitement, de saisir le juge aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur (article L. 331-3-2 du code de la consommation).

On ne peut donc partager le point de vue de la Cour des comptes selon lequel les textes relatifs au surendettement et au logement ne sont pas articulés.

Enfin, s'agissant de la recommandation n° 3 « Intégrer la prévention du surendettement et l'accompagnement des ménages surendettés dans les objectifs du ministère chargé de la cohésion sociale et dans les relations conventionnelles entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales », il est précisé que dans le cadre de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), un renforcement des actions des caisses d'allocations familiales en matière de prévention des expulsions est envisagé. Le souci du maintien des familles dans le logement, notamment dans le cas d'impayés de loyer, fait donc partie des préoccupations de la CNAF et de l'État et doit se traduire par le développement d'actions concrètes actuellement en cours de négociation pour la prochaine COG qui doit débuter en 2013.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance du travail de qualité réalisé par la Cour dans le cadre de son contrôle de suivi. Si la Cour relève des progrès dans le traitement du surendettement des ménages, elle souligne également à la fois leur insuffisance et la nécessité d'améliorer les procédures et le pilotage des dispositifs, mais aussi les évolutions sur la nature et l'ampleur du surendettement auquel sont confrontés les ménages. Je partage pleinement les orientations de la Cour et je rejoins la nécessité pour l'État de développer ses politiques de prévention du surendettement et d'accompagnement des ménages concernés, dans un contexte où les charges courantes prennent une importance croissante.

Dans le cadre de mes attributions ministérielles, je serai particulièrement attentive aux recommandations de la Cour qui appellent de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, la Cour estime que l'articulation des textes relatifs au surendettement et au logement est perfectible. En particulier, elle relève une contradiction entre l'interdiction faite au débiteur de régler ses dettes lors de la phase de recevabilité du dossier de surendettement, au rang desquelles figurent souvent le loyer, et le respect d'un plan d'apurement de la dette locative, qui conditionne le maintien dans le logement.

Je rejoins pleinement la recommandation de la Cour de mieux articuler les textes relatifs au surendettement et au logement. Il n'est en effet pas cohérent que d'une part, il soit demandé au ménage de ne pas régler ses dettes dans le cadre de la procédure de surendettement et, d'autre part, de régler sa dette de loyer pour que le protocole de maintien dans les lieux puisse continuer de s'appliquer. A ce jour, pour remédier à cette contradiction, j'ai demandé à mes services de réfléchir à une solution consistant à accepter que, pendant la période temporaire d'interdiction pour le débiteur de régler ses dettes, la priorité soit donnée à la reprise du paiement du loyer courant dans le cadre de la procédure de maintien dans les lieux, plutôt qu'au règlement des dettes de loyer, dont la suspension de l'obligation de paiement dans le cadre de la procédure de surendettement est justifiée par les difficultés du locataire.

Par ailleurs, j'ai également demandé de travailler à une meilleure articulation en termes de durée des protocoles de maintien dans les lieux et des plans d'apurement prévus par les commissions de surendettement .

Je discuterai, avec l'ensemble des partenaires concernés, de ces dispositions dans le cadre de la préparation du projet de loi-cadre sur le logement qui a vocation à être examiné par le Parlement en 2013.

Par ailleurs, la Cour recommande une véritable stratégie de prévention et d'accompagnement des ménages surendettés, mettant tous les acteurs en synergie, en lien étroit avec le ministère chargé de la cohésion sociale, et faisant de la lutte contre le surendettement une priorité de l'action publique.

Je souscris pleinement à cette recommandation. Dans le cadre des compétences du ministère dont j'ai la responsabilité, je souhaite porter l'engagement d'un investissement significatif en faveur du renforcement de la prévention des ruptures pour les ménages les plus vulnérables. Ainsi, les expulsions locatives consécutives à des dettes de loyer conduisent à des situations humaines dramatiques et je suis convaincue qu'un accompagnement des ménages dès le premier impayé de loyer pourrait permettre de les éviter dans un grand nombre de cas. D'autant, qu'à l'instar de ce que relève la Cour sur le coût du surendettement, ces expulsions induisent également un coût pour la collectivité, notamment des dépenses sociales et de santé.

Les orientations fixées lors de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012 mettent au cœur de la politique du Gouvernement contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale la prévention et l'accompagnement des ménages et ces priorités se concrétiseront dans le plan à venir.

Concernant la prévention des expulsions locatives, je souhaite que nous trouvions des solutions permettant la mise en place des mécanismes de détection et de traitement des difficultés des ménages, dès le premier mois d'impayé, pour éviter la spirale infernale du surendettement. Il est nécessaire que se développent dans les territoires des partenariats entre tous les acteurs (bailleurs, collectivités locales, tissu associatif, etc.), essentiels pour trouver des solutions globales aux situations complexes des ménages.

Je partage l'objectif d'intégration des commissions de surendettement dans les politiques de prévention de l'exclusion : elle peut notamment se traduire, dans le cadre des PDALDP (plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées) et des CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives).

Je rejoins également la préconisation de la Cour d'intégrer la prévention du surendettement et de l'accompagnement des ménages surendettés dans les relations contractuelles entre l'Etat et la Caisse Nationale des Allocations Familiales. Je travaille actuellement, avec la ministre chargée des affaires sociales sur les nouveaux objectifs qui seront définis par la prochaine convention d'objectifs et de gestion. La question de la prévention et du traitement des impayés de loyer des bénéficiaires d'une aide au logement en est un des axes de travail, essentiel pour éviter les situations de rupture ou d'exclusion des allocataires et mieux prévenir les expulsions locatives, en lien avec tous les acteurs concernés.

De manière générale, il me semble nécessaire de trouver les moyens d'une meilleure coordination entre tous les acteurs impliqués dans la chaîne de prévention des expulsions.

Je travaille également à la mise en place d'une politique de lutte contre la précarité énergétique ainsi qu'à une politique de résorption de l'habitat indigne dont les dispositions prendront place dans le projet de loi cadre urbanisme et logement : elles permettront aussi de limiter le surendettement des ménages.

Le logement est le poste le plus important des dépenses des ménages. L'action que je suis déterminée à conduire, en particulier la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, au terme du quinquennat ainsi que les mesures d'ores et déjà prises pour limiter les hausses de loyers à la relocation, vont dans le sens de cette action de prévention des difficultés de nos concitoyens et apportent des réponses concrètes aux problèmes des Français. Je ne relâcherai pas mon effort et serai appelée à proposer dans les mois qui viennent de nouvelles mesures.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Me référant aux développements consacrés à ce sujet dans le rapport publié par la Cour en 2010, j'ai noté avec satisfaction les appréciations positives formulées dans ce rapport concernant les progrès enregistrés en matière de pilotage de l'activité et d'harmonisation des pratiques, démarches dans lesquelles la Banque de France s'est fortement investie en concertation étroite avec les pouvoirs publics.

La Cour encourage la Banque à poursuivre la rationalisation de la gestion du traitement du surendettement en concentrant le traitement administratif des dossiers individuels tout en maintenant un accueil de proximité des particuliers et en utilisant de manière optimale les nouvelles technologies de l'information et des communications. Comme l'ont noté les auditeurs, la Banque de France a intégré ces préoccupations dans le cadre de son projet de modernisation de son réseau à l'horizon 2020, qui prévoit le regroupement du traitement des dossiers sur 35 centres et permettra la réalisation de gains de productivité importants au cours des prochaines années. Dans le même esprit, je suis favorable à toutes les mesures de simplification des procédures évoquées par la Cour et je note avec satisfaction que l'une d'entre elles est déjà inscrite dans le projet de loi bancaire.

Concernant la question du fichier positif, je partage également l'avis de la Cour selon lequel une décision sur cet instrument doit être prise en s'appuyant sur une étude d'impact sérieuse mettant en regard son coût et les bénéfices attendus en matière de réduction du surendettement. S'agissant du coût, une première évaluation a été faite par le comité de préfiguration, mais celle-ci devra nécessairement être réexaminée à la lumière des options qui seraient retenues notamment en matière d'identification des personnes recensées, de durée de conservation des informations et d'exercice du droit d'accès du public à l'information.

S'agissant de l'étude des phénomènes de surendettement et de leurs évolutions, la Banque a bien noté le souhait exprimé par la Cour que les données et analyses figurant dans les enquêtes typologiques qu'elle réalise fassent l'objet de recoupements avec d'autres statistiques publiques. Cette demande a d'ores et déjà été, pour partie, prise en compte dans la dernière enquête de ce type, publiée en 2011, dans laquelle figurent de tels recoupements, notamment avec les données nationales relatives aux catégories socioprofessionnelles ainsi qu'à la structure des ressources et à la situation vis-à-vis du logement. La Banque prolongera naturellement cette démarche dans les prochaines enquêtes qu'elle sera amenée à réaliser, selon un rythme désormais annuel, sous réserve que les données concernées soient disponibles et pertinentes eu égard à leur nature et à la période à laquelle elles se rapportent. En revanche, comme le relève implicitement la

recommandation, la réalisation d'études sur les parcours des ménages pour mieux connaître les déterminants du surendettement ne relève pas de son ressort, les seules informations recueillies dans le cadre du traitement des dossiers ne lui permettant d'ailleurs pas de réaliser de telles études.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES USAGERS DES BANQUES (AFUB)

Les conclusions du rapport sur la « lutte contre le surendettement » emportent l'adhésion la plus complète en ses constats et préconisations, ceci au terme de 1'expérience de terrain de notre organisation.

Néanmoins, cette expérience met aussi en évidence que la prévention du surendettement doit en outre, prendre en compte la réalité liée à certaines pratiques commerciales nouvelles ; il s'agit de celles qui contribuent aujourd'hui à aggraver les risques de mal-endettement, ceci en entraînant 1'usager dans un crédit ni voulu, ni consenti, et en 1'exposant à la tentation de « l'argent facile » (I) ; en outre, doit être mise en évidence la pratique bancaire des taux élevés, ceci au détriment des populations les moins nanties (II). Enfin, la prévention passe par des solutions adaptées aux caractères temporaires et conjoncturels de certaines difficultés, de manière à limiter les risques d'endettement structurel (III).

Ces facteurs qui mettent en danger les usagers, exigent qu'ils soient pris en compte dans la politique publique de prévention du surendettement.

I. Sur les pratiques commerciales nouvelles et « l'argent tentation »

1) Les ventes à tempérament

C'est la formule du paiement en « trois fois sans frais ». En fait, ce procédé de vente s'étend aujourd'hui à des modalités allant jusqu'à 24 fois sans frais.

Ce procédé de vente passe par le média d'un crédit renouvelable et la constitution d'un dossier de prêt avec, le plus souvent, attribution d'une « carte de magasin » donnant accès à une réserve de crédit.

Il en résulte qu'ultérieurement et au fur et à mesure de ses règlements, l'acheteur recevra des sollicitations que lui adresse la société de crédit pour qu'il utilise la réserve de crédit. Ceci au risque que l'intéressé finisse par succomber à la tentation de recourir à cette modalité de financement. Il y a là une entrée dans une relation de crédit qui n'est nullement volontaire, s'inscrivant à l'occasion d'une procédure de paiement attractive et séduisante : payer en échelonnant ses règlements sans frais.

Ce procédé expose donc l'usager au danger de « l'argent-tentation », de « l'argent facile ».

2) Les cartes bancaires « double action» ou « twin card » ou « carte de débit-crédit »

Il s'agit d'une génération de cartes que les établissements bancaires tendent à substituer à la carte bancaire traditionnelle. Elle intègre une

réserve de crédit, les banquiers faisant valoir auprès de leurs clients l'avantage supposé d'une telle formule.

La loi du 1er juillet 2010 a validé ce type de carte en posant pour principe que le règlement s'exécute cash/comptant sauf à ce que le titulaire choisisse une imputation sur la réserve, c'est-à-dire en mettant en œuvre le crédit renouvelable. Cette protection repose donc sur la prétendue liberté de choix que peut exercer l'usager au moment du règlement ; or, cette liberté paraît éminemment insuffisante à protéger les usagers contre le risque du mal-endettement lié à une modalité qui apparaît facteur de « l'argent-tentation », « l'argent facile ».

Ce risque est avéré au regard de certaines pratiques bancaires qui entendent imposer ces nouvelles cartes bancaires « double-action » en présentant cette transformation comme étant « automatique », obligatoire.

II. Sur les pratiques des taux élevés et « l'argent cher »

Force est de constater que la pratique des taux élevés se poursuit, ceci au détriment des populations les moins nanties. Le taux des crédits renouvelables inférieurs à 1 500 euros n'a pas diminué tandis que ceux des prêts personnels non affectés a suivi une tendance haussière. En d'autres termes, plus faible est le montant emprunté, plus élevé est le coût de l'argent.

La loi du 1er juillet 2010 n'a eu jusqu'à présent aucun impact quant à une baisse ou une régulation des taux. Or, le coût de l'argent est un des facteurs du mal-endettement, en faisant supporter une charge disproportionnée notamment au regard de l'inflation et de l'évolution des ressources des ménages concernés.

III. Développer des situations adaptées aux caractères temporaires et conjoncturels de certaines difficultés

La procédure de surendettement est destinée à apporter une solution à un endettement structurel.

Or, en certains cas, il eût été facile d'éviter le recours à une telle procédure. Ces cas concernent la situation de tous ceux qui sont confrontés à une difficulté de paiement dont la cause initiale apparaît temporaire, liée à une réduction de revenus momentanée, cette réduction étant appelée à se résoudre dans un délai vraisemblable de 12 à 24 mois.

Certes l'article L. 313-12 du code de la consommation permet en ce cas une suspension temporaire. Mais force est de constater que, ce mécanisme demeurant trop souvent ignoré, les intéressés y recourent peu ; surtout, ils entrent dans un enlisement qui les conduit alors à chercher une solution dans la souscription d'autres prêts ou à subir les recouvrements et procédures. Ce qui mène au surendettement alors même que le problème initial était temporaire et susceptible d'une solution plus adaptée en intervenant dès l'origine du trouble. Ceci est tout particulièrement

socialement nuisible lorsqu'est en cause un crédit immobilier souscrit pour l'accession à la propriété du logement de la famille.

La diffusion par l'Afub d'une documentation gratuite à raison d'une moyenne de 40 par jour illustre tant le besoin à ce sujet que le déficit de connaissance des usagers.

C'est dire que la politique publique devrait viser au titre de la prévention, la mise en place et l'optimisation de réponses adaptées aux caractères temporaires et conjoncturels de certaines difficultés de paiement, ceci de manière à éviter l'aggravation des situations en un endettement structurel rendant inévitable le recours aux commissions de surendettement.

L'Afub formule donc le vœu que la réflexion guidant la prévention des risques de surendettement soit étendue à ces facteurs de mise en danger des usagers.

REPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE (FBF)

Se retrouver dans une situation de surendettement est un drame personnel pour chacun des particuliers et ménages touchés, au-delà du coût économique, social, politique pour l'ensemble des acteurs. Prévenir et lutter contre le surendettement est de l'intérêt commun des banques et de leurs clients puisqu'elles sont engagées avec eux dans une relation de long terme pour la gestion au quotidien de leur compte et le financement de leurs projets. Les établissements bancaires sont des acteurs impliqués dans cette politique aussi par une distribution responsable du crédit, c'est-à-dire que la décision d'octroi de crédit se fonde sur une analyse attentive de la solvabilité de leur client. Ils participent également au travail de chaque commission départementale de surendettement puisqu'ils en sont membres. Par ailleurs les banques assurent le maintien du compte et des services bancaires pour leurs clients dont le dossier déposé est jugé recevable en commission de surendettement : la profession a adopté en effet en mars 2011 une norme professionnelle en ce sens, qui a été homologuée par le ministre de l'économie. Enfin la profession a rédigé une contribution[115] avec 10 propositions dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté pour nourrir les travaux sur l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement.

La FBF souhaite s'associer à la réflexion engagée par la Cour des comptes et partager quelques commentaires concernant des sujets traités dans ce texte.

<u>Concernant les origines du surendettement</u>

La Cour des comptes dans ce document fait, à plusieurs reprises, le constat que « l'ampleur et la nature du surendettement ont évolué sensiblement ces dernières années … [qui] s'explique plus fréquemment par des difficultés sociales qui pèsent structurellement sur le niveau de ressources des ménages ». Elle fait donc un lien entre la détérioration de la conjoncture économique (poids plus important de la « précarité de l'emploi, précarité sociale »), « l'insuffisance structurelle de ressources » et la croissance des situations de surendettement, en soulignant « l'appauvrissement croissant des surendettés ». La Cour cite également à juste titre « d'autres facteurs que le niveau de ressources [qui] peuvent contribuer à expliquer le surendettement : la séparation, la maladie, l'imprévoyance à gérer son budget ». La FBF partage cette analyse d'une précarisation croissante d'une partie de la population, sans lien avec le crédit et le moment de son octroi. A noter que le graphique sur l'évolution du

---

[115] Document accessible via ce lien : http://www.fbf.fr/fr/files/92ME28/Inclusion-bancaire-et-lutte-contre-le-surendettement-20112012.pdf

nombre de dossiers de surendettement déposés chaque année mériterait une actualisation pour intégrer surtout de la part des redépôts en croissance forte par rapport au début des années 2000 et qui représente 40 % actuellement des dossiers déposés.

Face à cette analyse qui correspond à la réalité des situations de surendettement, la conclusion selon laquelle le crédit à la consommation « tient encore une place prépondérante dans les déterminants du phénomène puisqu'il est présent dans 88 % des dossiers de surendettement déposés en 2012 » indiqué dans le rapport, est très surprenante. Assimiler la seule présence d'un élément dans les dossiers, à l'origine et la cause du surendettement est manifestement un raccourci discutable. En effet, cela reviendrait à considérer tout autant que les loyers, les impôts, l'énergie, la téléphonie sont aussi des causes du surendettement, du seul fait de leur présence croissante dans les dossiers. La réalité est différente comme le document le montre pourtant par ailleurs.

Le surendettement est, comme le rappelle la Cour, l'incapacité pour un ménage de faire face à ses charges à la suite d'une baisse de son niveau de revenus et/ou à une hausse de ses charges. La comparaison du profil des personnes déposant un dossier de surendettement avec celui de personnes qui accèdent au crédit, devrait être prise en compte car elle montre à l'évidence que le phénomène ne trouve pas son origine au moment de l'octroi de crédit (il y aurait alors une similarité forte des profils) et que des événements surviennent après l'octroi de crédit pour bouleverser l'équilibre financier des ménages.

Les enquêtes typologiques successives de la Banque de France, qui analysent tous les dossiers de surendettement déposés, illustrent la précarisation et la fragilisation croissante d'une partie de la population française cette dernière décennie : dans 4 cas sur 10, il s'agit de personnes qui redéposent un dossier, la majorité des personnes surendettées en 2010 (54 %) dispose de ressources (y compris transferts sociaux) inférieures ou égales au SMIC. En outre, la moitié des personnes déposant un dossier de surendettement est sans emploi (chômage, inactif), 66 % vivent seules (58 % en 2001 et 78 % en PRP en 2011) et 56 % ont une capacité négative de remboursement (c'est-à-dire des ressources insuffisantes pour au minimum payer les dépenses quotidiennes hors crédits et dettes) contre 27 % en 2001 et 35 % en 2007.

Le profil ainsi tracé de personnes à très faibles revenus, seules, sans emploi et sans capacité financière pour assurer au minimum les dépenses du quotidien avant même le remboursement de quelque dette que ce soit, est totalement différent de celui des personnes qui accèdent au crédit (cf. analyses de l'OCM - observatoire des crédits aux ménages), c'est-à-dire avec un emploi, une capacité de remboursement de crédit et souvent en couple. Ce décalage de profil est doublé également d'un décalage important dans le temps (entre le dernier accès au crédit et le dépôt d'un dossier) qui

est pointé par la Cour des comptes, lorsqu'elle note que « l'impact de la loi Lagarde est difficilement mesurable aujourd'hui. Les dossiers actuellement soumis aux commissions et aux tribunaux portent (…) sur des dettes antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 1er juillet 2010 ». La situation personnelle et financière de ces personnes aujourd'hui surendettées a donc changé radicalement entre le moment de l'accès au crédit et le premier dépôt d'un dossier de surendettement (pour celles qui ont des crédits). Il y a eu des évènements bouleversant soit progressivement, soit brutalement la situation budgétaire de ces ménages.

La FBF invite la Cour à prendre en compte dans toute son analyse cette réalité et soutient les préconisations visant à développer les études pour mieux comprendre les chemins menant au surendettement et identifier ainsi les indicateurs d'alerte réellement pertinents pour adapter les dispositifs de prévention, d'accompagnement afin d'agir aux moments clés.

Concernant les mesures déjà existantes de la Loi Lagarde et leur impact

La FBF souhaite rappeler que la loi du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation (dite Loi Lagarde), a apporté de nombreuses modifications sur l'offre et la distribution du crédit à la consommation, et plus particulièrement concernant le crédit renouvelable.

Un premier bilan a été réalisé par le cabinet Athling pour le CCSF[116] à la demande du Ministre de l'économie. Ce rapport met en avant les profondes modifications à l'œuvre et les « zones grises » sur lesquelles des précisions et modifications seraient souhaitables pour mieux atteindre les objectifs de la loi dont celui de la lutte contre le surendettement. A cette fin, le CCSF après un débat constructif, a adopté un avis le 15 novembre 2012[117] pour répondre à la demande des ministres de l'économie et de la consommation. Cet avis comprend des recommandations et des engagements pour répondre à ces zones grises et conforter les dispositions de la Loi Lagarde. Certains font écho aux interrogations de la Cour des comptes. Cet avis souligne en outre le caractère structurant de cette réforme « dont la mise en œuvre progressive est en cours et dont l'impact se fait sentir sur l'ensemble des parties prenantes : consommateurs, établissements de crédit et commerce, salariés du secteur ».

Pour illustrer l'importance de l'évolution touchant plus spécifiquement l'octroi de crédit et la responsabilisation des prêteurs, le

---

[116] *Comité consultatif du secteur financier rassemblant notamment les représentants des associations de consommateurs, des professionnels de la banque, de l'assurance, des établissements de crédit spécialisés, des intermédiaires et également du Parlement.*

[117] *http://www.banque-france.fr/ccsf/fr/publications/telechar/avis_r/avis-ccsf-loi-credit-conso-15novembre-2012.pdf.*

développement ci-dessous rappelle les mesures de la loi Lagarde (extrait du rapport de préfiguration sur le registre des crédits aux particuliers) relatives à la vérification de la solvabilité des emprunteurs :

« Les mesures de la loi LAGARDE
relatives à la vérification de la solvabilité des emprunteurs

- obligation pour le prêteur de fournir les explications permettant au consommateur de déterminer si le crédit proposé est adapté à ses besoins et à sa situation financière, et obligation de vérification préalable de la solvabilité pour tous les crédits à la consommation (article L. 311-8 et L. 311-9) ; le prêteur doit vérifier la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations y compris celles fournies par ce dernier à sa demande ; le non-respect de ces obligations est sanctionné par la déchéance totale ou partielle du droit aux intérêts, dans la proportion fixée par le juge ;

- obligation pour les prêteurs de consulter le fichier FICP (article L. 311-9) qui recense les incidents de remboursement sur les crédits aux particuliers avant d'accorder un crédit à la consommation ; la réforme du FICP permet par ailleurs de disposer d'une information plus à jour ; Le non-respect de cette obligation est sanctionné par la déchéance totale ou partielle du droit aux intérêts, dans la proportion fixée par le juge ;

- obligation pour le prêteur sur le lieu de vente ou à distance de remplir une « fiche de dialogue » (article L. 311-10) qui doit comporter notamment des informations relatives aux ressources et charges de l'emprunteur ainsi qu'aux prêts contractés par ce dernier ; cette fiche de dialogue doit être assortie de pièces justificatives lorsque le montant du crédit dépasse 3 000 € ; Le non-respect de cette obligation est sanctionné par la déchéance totale du droit aux intérêts ;

- obligation de formation des personnes commercialisant des crédits à la consommation pour les crédits distribués sur le lieu de vente ou par une technique de communication à distance (article L. 311-8) ; la formation doit notamment porter sur la distribution du crédit à la consommation et la prévention du surendettement ;

- obligations spécifiques pour le crédit renouvelable de vérification de la solvabilité tout au long de l'exécution du contrat (article L. 311-16) ; la loi prévoit la consultation obligatoire du FICP avant de proposer la reconduction annuelle du contrat et, tous les 3 ans, une vérification complète de la solvabilité dans les mêmes conditions que lors de la souscription du crédit ; le prêteur peut, à tout moment, s'il constate une dégradation de la solvabilité de l'emprunteur, réduire le plafond, suspendre l'usage du crédit ou ne pas proposer la reconduction d'un contrat de crédit renouvelable. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par une amende de 1 500 €.

Au-delà de la vérification de la solvabilité à proprement parler, de très nombreuses mesures ont été prises pour « responsabiliser » les prêteurs :

- information renforcée du consommateur à tous les stades de la relation : publicitaire, précontractuel, contractuel, cette information étant très complète et standardisée. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par la déchéance totale du droit aux intérêts et une amende de 1 500 €, et par l'amende seule pour la publicité (+ possibilité pour le tribunal d'ordonner la publication du jugement et la rectification de la publicité aux frais du condamné) ;

- obligation de donner au consommateur la possibilité de souscrire un crédit amortissable à la place d'un crédit renouvelable lorsque le prêteur propose, sur le lieu de vente ou par un moyen de communication à distance, un contrat de crédit pour financer l'achat de biens ou services particuliers pour un montant supérieur à 1 000 € Le non-respect de cette obligation est sanctionné par une amende de 1 500 € ;

- obligation d'inclure dans chaque échéance du crédit renouvelable un amortissement minimal du capital emprunté. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par la déchéance totale du droit aux intérêts et une amende de 1 500 €. »

Il faut aussi citer pour compléter cette liste, l'obligation du paiement comptant par défaut pour les cartes de crédit renouvelable (les transactions à crédit ne représentent plus que 6,3 %), la limitation de la durée à 3 et 5 ans des remboursements en fonction des montants empruntés, ainsi que la réforme du seuil de l'usure qui supprime la distinction entre le crédit renouvelable et amortissable (la période de transition s'achève au printemps 2013).

S'il peut y avoir encore des progrès dans l'application du nouveau cadre par tous les acteurs (la Cour identifie des établissements de crédit et leurs intermédiaires distributeurs), ce nouveau corpus législatif et réglementaire est venu renforcer la distribution responsable du crédit à la consommation en France et l'avis adopté par le CCSF va dans le même sens.

Même si des mesures issues de cette loi sont venues améliorer le traitement du surendettement, on ne peut attendre de ce cadre nouveau pour le crédit, qu'il agisse sur les déterminants fondamentaux du surendettement, qui sont manifestement pour l'essentiel postérieurs et extérieurs à l'octroi de crédit comme cela est décrit dans le paragraphe sur les origines du surendettement. Malgré ces analyses pourtant présentes dans le document de la Cour, cette dernière semble encore s'étonner que la baisse du crédit à la consommation soit « sans effet mesurable à ce jour sur le surendettement ». Cela n'a pourtant rien de surprenant à la lecture de ce qui précède, et au fait qu'il n'existe pas de corrélation en France entre la production de crédit à la consommation et l'évolution du surendettement.

Concernant le fichier positif

La FBF partage l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle « l'opportunité de sa création est (…) largement débattue, faute de données objectives sur (…) son efficacité » et qu'il serait nécessaire de réaliser « un bilan coûts-avantages » avant toute mise en œuvre. Par contre la Cour semble s'interroger sur la partie « coût » : on rappellera que ce point a été documenté tant par la Banque de France que par les professionnels (banques et établissements de crédit spécialisés) à partir des mêmes hypothèses de travail dans le cadre du « rapport de préfiguration du registre national des crédits aux particuliers ». Les hypothèses ne sont donc pas plus fragiles d'un côté ou de l'autre comme l'indique le document. La Cour omet enfin d'indiquer les coûts de gestion pour les établissements de crédit (entre 70 et 110 millions d'euros annuels) en plus de ceux côté Banque de France, et le fait que l'ensemble de ces coûts (investissement et gestion des établissements et de la Banque de France) viendrait peser en définitive sur les emprunteurs.

Eviter d'avoir des clients surendettés est évidemment un objectif partagé par tous les professionnels qui voient aujourd'hui leurs créances effacées partiellement ou en totalité dans de très nombreux dossiers de surendettement. La question essentielle concernant le fichier positif est bien, comme l'indique la Cour des comptes, celle de la détermination de son efficacité réelle pour prévenir et lutter contre le surendettement. Il faut néanmoins rappeler que la création d'un tel fichier qui recenserait tous les crédits de 25 millions de personnes a jusqu'ici été écartée en France, du fait d'un large consensus (grande majorité des professionnels, associations de consommateurs, …) le jugeant inadapté pour prévenir le surendettement et posant en plus des questions de libertés individuelles.

Ceci n'est pas surprenant puisqu'un fichier positif serait une réponse logiquement inefficace par exemple pour prévenir les accidents de la vie qui génèrent une baisse de ressources ou une augmentation des charges chez les ménages. Celui-ci ne prendrait pas en compte les autres dettes, ni même les ressources réelles des clients et surtout les autres incidents de paiement (impôts, loyers, énergies, téléphonie …) qui sont pourtant des indicateurs avancés de fragilité des ménages quand on écoute les personnes, les associations traitant au quotidien de ces situations difficiles.

La Cour des comptes suggère avec pertinence de mener des comparaisons internationales. Des études existent au niveau européen comme celle demandée en 2008 par la Commission européenne[118] à trois grands instituts. Elle avait comme objectif d'analyser la nature et les causes du surendettement, de passer en revue les définitions et les mesures du surendettement existantes afin de proposer une définition et des indicateurs communs et enfin de présenter et évaluer les politiques de lutte contre le surendettement. La Commission européenne avait également réuni un groupe

[118] *Synthèse en français : www.oee.fr/files/leaflet_overindebtedness_fr.pdf.*

d'experts, qui a montré la très grande variété de fichiers en Europe, tant par leur finalité, par leur mode de fonctionnement, par leur périmètre, sans qu'il soit possible d'établir un lien de causalité entre surendettement et nature du fichier. Si on cherche une configuration culturelle, juridique proche de celle de la France, il faut alors regarder en Belgique, où un fichier positif existe depuis 2004. Au mieux ce fichier a eu un impact nul sur les chiffres du surendettement (pourtant on note une augmentation trois fois supérieures du nombre de dossiers de surendettement en Belgique par rapport à la France entre 2006 et 2010, sans différence sur le montant moyen quasi identique mais avec un ratio très défavorable en Belgique par rapport au montant moyen de l'endettement en crédit des ménages), mais il a surtout amené à plus d'endettement des ménages par le crédit sans réelle croissance de l'accès à de nouveaux emprunteurs car ces crédits ont été souscrits pour l'essentiel par les personnes déjà endettées (cf. étude du Professeur Georges Gloukoviezoff). Face au problème manifeste d'efficacité, la Banque Nationale de Belgique a recherché d'autres solutions. Elle a notamment publié une étude démontrant un lien prédictif fort entre les retards de paiement en téléphonie mobile et les impayés de crédit.

Enfin, concernant les comparaisons internationales, la FBF considère qu'elles doivent également être étendues aux types de crédits proposés. La FBF regrette ainsi que les commentaires sur les risques potentiels des cartes cumulant les fonctions fidélité et crédit, indiqué dans le rapport, ou des cartes bancaires intégrant la fonction «crédit », indique le rapport, ne soient étayés ni par des études d'impact (le rapport Athling déjà cité prend acte du reproche récurrent fait aux cartes de fidélité/crédit mais sans aller plus loin), ni par des comparaisons internationales (la carte bancaire avec fonction crédit est l'une des plus répandues dans les pays occidentaux, la France étant plutôt une exception, sans qu'aucun Etat n'ait, à notre connaissance, été amené à vouloir l'interdire).

La FBF partage le constat de la Cour des comptes quant au manque d' « étude sur le nombre de dossiers de surendettement qui pourraient être évités », et regrette plus généralement l'absence d'étude d'impact sérieuse sur l'efficacité d'un tel dispositif pour lutter contre le surendettement. La FBF attend également la sortie du rapport du groupe de travail au Sénat qui s'est penché pendant plusieurs mois sur ces questions.

<u>Concernant une participation des professionnels du crédit au financement du traitement du surendettement</u>

La Cour des comptes propose de mettre en place une contribution des établissements de crédit pour financer le coût des procédures de surendettement, au motif que ces derniers feraient des économies de frais de contentieux. Cette proposition est particulièrement surprenante et peu compréhensible après l'analyse du surendettement par la Cour qui montre pourtant que ce phénomène est pour l'essentiel une conséquence d'événements sociaux, économiques et personnels extérieurs et postérieurs à

l'octroi de crédits, crédits qui ont servi à l'achat et la consommation de biens, de services en étalant leur paiement dans le temps. Le risque est donc pris par les établissements de crédit, puisque les fournisseurs et prestataires ont été payés par le montant emprunté. La Cour des comptes ne peut dans cette partie du document se référer à un chiffre brut du montant des dettes financières des surendettés pour en conclure que ce montant crée une suspicion de responsabilité sur les établissements de crédit. Vouloir faire payer par les seuls établissements de crédit le coût de procédures d'un phénomène dont ils sont aussi victimes – et non la cause - comme d'autres créanciers privés et publics, apparait dès lors injuste alors qu'ils supportent dès la recevabilité du dossier de surendettement, le gel des procédures de recouvrement, du paiement des échéances et des frais. Le dossier devra en plus entrer dans une gestion spécifique au sein de l'établissement. La profession bancaire est par ailleurs fortement impliquée dans la gestion de ces procédures par sa présence au sein de toutes les commissions de surendettement et par les actions d'accompagnement qu'elle soutient de façon individuelle ou collective au bénéfice des personnes surendettées. Enfin et surtout, les établissements de crédit sont parmi les créanciers, ceux qui perdent le plus dans le cadre du traitement des dossiers, via les effacements de dettes estimés au global à 1,3 Mds d'€ par an par la Banque de France.

Le surendettement est un problème qui concerne l'ensemble de la société, c'est donc l'affaire de tous et non d'une catégorie d'acteurs. Le véritable enjeu est d'abord celui de la réintégration sociale et économique de citoyens qui ont subi des chocs ayant déstabilisé leur situation de vie et in fine, leur équilibre budgétaire et leur capacité à assumer des engagements pris pour l'essentiel de façon responsable avant. C'est donc une affaire d'intérêt général qui doit être assumée par la collectivité.

Concernant l'optimisation des procédures et l'harmonisation dans les délais

La FBF voit positivement la volonté d'harmonisation proposée par la Cour des comptes notamment pour ce qui concerne les critères de recevabilité des dossiers.

Concernant plus précisément l'harmonisation des délais, il conviendra de s'assurer que l'objectif est bien de supprimer l'insécurité juridique liée au manque de synchronisation entre la durée des plans et la durée d'inscription au FICP et non de raccourcir à nouveau la durée des plans, ce qui augmenterait le coût du surendettement en ayant des effets négatifs sur l'accès au crédit.

Enfin, la FBF attire l'attention de la Cour des comptes afin que la poursuite des gains de productivité dans la gestion administrative des procédures de surendettement qu'elle préconise, ne se fasse au détriment ni des personnes surendettées pour lesquelles une proximité relationnelle est indispensable, ni des acteurs concernés par ces procédures. En tout état de

cause, la FBF considère l'accompagnement des personnes surendettées comme essentiel pour favoriser les solutions de redressement durables des ménages concernés.

RÉPONSE DE LA DÉLÉGUÉE GÉNÉRALE DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES

Je vous confirme que je n'ai pas d'observations complémentaires à celles que j'ai déjà faites parvenir par courrier dans le cadre de la consultation contradictoire à la fin du mois de novembre dernier, qui ont été partiellement prises en compte, et ne souhaite donc pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION FÉDÉRALE DES CONSOMMATEURS (UFC-QUE CHOISIR)

L'UFC-Que Choisir accorde une attention très particulière au sujet du surendettement depuis de nombreuses années, et mène sur cette question une double action : tout au long de l'année, par la participation de près de la moitié de nos 160 associations locales aux commissions de surendettement, et régulièrement, via les enquêtes de terrain et les interventions de notre fédération dans les différents groupes d'études, colloques, etc.

Deux grandes enquêtes de terrain ont ainsi été réalisées par l'UFC-Que Choisir. La première, effectuée en mars 2009 (1 118 propositions de crédit obtenues) montrait l'omniprésence du crédit renouvelable sur les lieux de vente et sur internet, la faiblesse de l'information du consommateur sur le crédit qui lui était vendu et l'absence de vérification de sa solvabilité. Une grande partie de nos demandes suite à cette étude ont été reprises par la loi Lagarde, à l'exception notable de la déliaison des « cartes confuses ». Notre seconde enquête, réalisée en avril 2012 (1 126 propositions de crédit obtenues) souligne la faible application de la loi Lagarde sur les lieux de vente, notamment en terme d'alternative au crédit renouvelable, et le renforcement des « cartes confuses », désormais liées aux « N fois sans frais », dans la vente de ce même crédit renouvelable. De même, le questionnement du client sur sa situation personnelle reste toujours très lacunaire.

Si nous partageons la plupart des analyses de la Cour sur la lutte contre le surendettement des particuliers, qui se situent dans le prolongement des constats du rapport public annuel de février 2010, nous souhaitions dans cette réponse nous focaliser sur certains aspects qui nous paraissent particulièrement importants ou peu évoqués.

Distribution du crédit et sollicitations commerciales : pour une amélioration de la prévention du surendettement.

Sur l'entrée dans le crédit, si la loi Lagarde a été un succès sur les aspects « mécaniques » (baisse du coût, limitation de la durée des crédits et amortissement minimum, réforme des taux d'usure), les conditions de vente restent le point noir du crédit consommation.

Pour la fin des « cartes confuses ».

Notre dernière enquête d'avril 2012 sur la distribution du crédit sur les lieux de vente a ainsi montré que les « cartes confuses » restent prééminentes pour l'équipement des consommateurs en crédits renouvelables. Changement depuis notre enquête de 2009, leur vente passe désormais de plus en plus souvent par la proposition de paiements en « N fois sans frais », souvent des premières utilisations « gratuites » du crédit

renouvelable, ce qui entretient la confusion des consommateurs sur la nature à la fois de la carte et du crédit souscrit.

De même, comme le souligne le rapport, les « cartes confuses » commencent également à être distribuées par les banques via les cartes « débit/crédit renouvelable», alors que ces établissements ne participaient que très peu à la vente de crédits renouvelables. Sur cet aspect, nous partageons les inquiétudes de la Cour, d'autant plus que leur diffusion est amenée à augmenter et que le crédit est ici logé sur un instrument utilisé beaucoup plus souvent que les cartes de fidélité. Le risque est réel d'augmenter le malendettement des consommateurs, de fragiliser ainsi l'équilibre de leurs finances et de les entrainer au final dans des situations de surendettement à la survenance du moindre « accident de la vie ».

Le rapport public annuel de 2010 de la Cour des Comptes mentionnait, en parlant des « cartes confuses », « la possibilité de les interdire à terme si les mesures prévues s'avèrent inefficaces ». Près de trois ans plus tard, force est de constater que la diffusion de ces cartes continue, et que la création des cartes bancaire « débit/crédit » pourraient empirer la situation déjà connue avec les cartes de fidélité. Constatant ici que la Loi Lagarde n'a pas apporté de vrai progrès sur les « cartes confuses », nous soutenons plus que jamais la demande de la Cour d'effectuer un découplage entre cartes de fidélité et crédit renouvelables, mais souhaitons que ce découplage soit également de mise sur les cartes « débit/crédit ».

<u>Pour une vraie offre alternative, quel que soit le canal</u>.

La loi Lagarde avait pour objectif de rétablir la liberté de choix du consommateur. Notre enquête de 2009 démontrait en effet que sur les lieux de vente, dans 64 % des cas, les distributeurs orientaient le consommateur exclusivement vers un crédit renouvelable…un chiffre qui montait à 94% avec les clients qui, pour souscrire un autre type de crédit, devaient prendre une « carte confuse ». Deux ans après l'adoption de la loi Lagarde, notre enquête de 2012 a montré que la situation est loin d'être assainie : si la proposition directe de crédit renouvelable baisse (36,6 % contre 64 % en 2009), l'importance des « N fois sans frais » liés aux « cartes confuses » font que dans près de 71 % des cas, le consommateur ressort toujours de son magasin avec du renouvelable en poche. Le choix n'est toujours pas restauré pour le consommateur.

Le problème de l'alternative est encore plus criant sur internet. En dépit de l'adoption de l'article L. 311-8-1 du Code de la Consommation destiné à ce canal, la plupart des établissements de crédit ne respecte pas les obligations de présentation d'alternative au crédit renouvelable. Lors des simulations sur les sites, quel que soit l'objectif du crédit demandé, dans dix cas sur douze la demande n'aboutit qu'à la proposition d'un crédit renouvelable sans aucune présentation d'une véritable alternative en crédit amortissable et ce, jusqu'à des montants très élevés (en moyenne 3 500 €).

Nous avons porté plainte contre certains de ces établissements pour non-respect de la loi Lagarde sur l'alternative au crédit renouvelable.

Au vu des enjeux en termes de surendettement, nous souhaitons donc que la Loi Lagarde puisse s'appliquer effectivement à l'ensemble des crédits renouvelables, quel qu'en soit le support ou le canal de distribution.

Pour un encadrement des sollicitations commerciales.

Un autre élément - non signalé dans le rapport - nous semble important : l'ampleur des sollicitations commerciales auxquelles doivent faire face les clients. En effet suite à la souscription de la carte « confuse », et en particulier une fois le remboursement du « N fois sans frais » effectué, le consommateur est confronté à de nombreuses relances de la part du prêteur, l'incitant à utiliser les fonds disponibles sur sa carte de fidélité. Ces sollicitations échappent aujourd'hui à la réglementation sur le démarchage, le consommateur étant ici déjà client de l'établissement. Mais elles contribuent à l'utilisation du renouvelable par des clients qui peuvent être à la limite de leur endettement. Considérant que l'utilisation des crédits ne doit pas être artificiellement stimulée, mais correspondre à un besoin réel, nous pensons qu'une action s'impose pour encadrer ces sollicitations.

Pour améliorer les procédures et l'accompagnement des surendettées.

Plusieurs problèmes de procédures, qui s'ajoutent à ceux identifiés par le rapport, ont été identifiés par nos associations locales présentes en commissions de surendettement.

Sur les problèmes de dates.

Le rapport mentionne des problèmes dans le décalage entre la date de recevabilité du dossier et d'arrêté définitif du passif. Mais la suspension des mesures d'exécution, qui ne prennent effet qu'au moment de la recevabilité du dossier par la commission, est également source de difficultés pour les consommateurs en surendettement. Entre le moment de dépôt du dossier et la recevabilité, les débiteurs, et en particulier les plus fragiles, peuvent être amenés à accepter les demandes des créanciers « agressifs » aux dépends des autres. Avancer les mesures de protection au moment du dépôt du dossier -quitte à les annuler si le dossier s'avère irrecevable - serait donc un progrès.

Sur la bonne foi du débiteur.

L'article L. 330-1 du code de la consommation précise que ne peuvent bénéficier de la procédure que « les débiteurs de bonne foi ». Cette notion de bonne foi pose de nombreux problèmes d'interprétation. Il est de jurisprudence constante que la bonne foi est présumée et que c'est à celui qui soulève la mauvaise foi de la prouver. Les dossiers rejetés pour mauvaise foi par les commissions ou les juges ne représentent qu'une infime proportion, mais les recours de créanciers sur cette base sont bien plus nombreux et

encombrent les tribunaux. De plus, aucune définition de la mauvaise foi n'est admise communément et son interprétation est très variable selon les juges. Cette situation crée une discrimination entre les personnes surendettées qui verront le même dossier accepté par une commission et non par une autre et un recours validé par un juge et rejeté par un autre. Il serait plus simple et plus juste d'ôter de la loi cette notion de « bonne foi », source de trop de différences d'interprétation. Par contre, il conviendrait, dans ce cas, de renforcer l'article L. 333-2 qui liste les cas de déchéance de la procédure.

Sur la situation « irrémédiablement compromise ».

L'article L. 330-1 alinéa 3 du code de la consommation précise les conditions d'orientation vers une procédure de rétablissement personnel : il faut une « situation irrémédiablement compromise caractérisée par… ». Le manque de précision de cet article entraîne une certaine frilosité des commissions et des juges pour cette orientation. Dans la mesure où une suspension d'exigibilité des dettes, seule mesure alternative à une PRP, ne peut excéder 2 ans non renouvelables (article L. 331-7), l'article L. 330-1 pourrait prévoir que l'orientation en procédure de rétablissement personnel s'impose « si la commission estime que la situation du débiteur ne peut raisonnablement s'améliorer dans un délai de 2 ans au maximum ».

Sur la vérification des créances.

L'ouverture de la composition des commissions de surendettement aux personnes justifiant « d'un diplôme ou d'une expérience dans le domaine juridique » faisait partie des demandes de l'UFC-Que Choisir, dans le but d'améliorer la vérification des dettes du consommateur réellement exigibles par les créanciers. Or aujourd'hui très peu de créances sont vérifiées dans le cadre des textes actuels (article L. 331-4 du code de la consommation). S'il est certain que la vérification systématique alourdirait et retarderait considérablement la procédure, nous pensons que les commissions devraient s'appuyer sur les compétences cette la personne justifiant de compétences juridiques pour s'assurer que les créances ne sont ni prescrites, ni forcloses et que les pénalités de retard et autres frais sont juridiquement justifiés.

Sur l'accompagnement des consommateurs en situation de surendettement.

Nous nous associons aux constats de la Cour et confirmons l'intérêt, comme dans le département du Bas-Rhin, de la mise en place de structures centrales de relais au niveau départemental pour aiguiller les personnes surendettées ou en situation de fragilité vers les bons interlocuteurs. Dans cette optique, la proposition de l'atelier « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement » de la récente Conférence nationale contre la pauvreté (à laquelle l'UFC-Que Choisir a contribué), de créer des Points Conseils Budget sur l'ensemble du territoire nous semble tout-à-fait adéquate.

Pour permettre la mise en place de réponses adaptées : la mise en place d'une collecte de données fiables.

Sur les résultats de la Loi Lagarde en termes de diminution du surendettement, nous partageons le constat de la Cour de Comptes, à savoir qu'il est prématuré au vu des délais réels des processus d'endettement des consommateurs de jauger aujourd'hui des résultats concrets de la Loi Lagarde sur le surendettement.

Dans cette optique, nous souhaitons comme la Cour que soit améliorée la collecte de données pour que des analyses fiables, tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs puissent être effectuées sur les différents sujets relatifs au surendettement.

Sur les typologies et les parcours de vie des surendettés bien sûr, et en priorité. Sur le coût du surendettement également, dont les premiers éléments du projet (400 M€ pour les administrations publiques, 1,3 M€ pour les effacements de dettes) donnent un premier aperçu de l'ampleur, qui permettrait de fournir un contre champ intéressant aux plaintes des professionnels du crédit sur le coût jugé par eux insupportable de la Loi Lagarde. Il pourrait aussi servir de base à la mise en place d'une contribution financière au traitement du surendettement de la part des établissements vendeurs de crédits.

Sur de nombreux sujets, la collecte de données trouverait également tout son sens au niveau européen. C'est notamment le cas sur l'épineuse question du fichier positif, fichier auquel l'UFC-Que Choisir reste opposée : la collecte de données permettrait de faire la lumière sur l'effectivité réelle de ce type de fichiers dans les pays européens où il existe. Efficacité que nous pensons faible au vu des quelques pays pour lesquels nous disposons d'éléments.

2

Le Centre des monuments nationaux : un redressement tardif

PRESENTATION

Le Centre des monuments nationaux (CMN) est un établissement public national placé sous la tutelle du ministère de la culture et chargé de la conservation, de la mise en valeur et de l'ouverture au public de 93 monuments nationaux.

Il y accueille environ 9 millions de visiteurs par an. Il compte 1300 agents et dispose d'un budget annuel de 130 M€, dont 60 M€ de ressources propres, qui correspondent pour les trois quarts au produit des droits d'entrée. Un système de péréquation permet aux monuments les plus fréquentés (arc de triomphe, abbaye du Mont Saint-Michel) de contribuer à l'entretien des plus modestes, comme la maison de Georges Clemenceau à Saint-Vincent-sur-Jard (Vendée), la maison de Renan à Tréguier (Côtes-d'Armor) ou la colonne de la Grande Armée à Wimille (Pas-de-Calais).

En 2010, la Cour a réalisé, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur le CMN. Ce contrôle intervenait à la suite d'une succession de réformes parfois contradictoires et dont la mise en œuvre avait été peu cohérente. La régulation budgétaire de 2003 et surtout de 2005, avait provoqué une crise de financement des chantiers de restauration des monuments historiques appartenant à l'État.

La décennie 2000-2010 a en outre coïncidé avec des réformes profondes du ministère de la culture, conduisant à une multiplication et une autonomie croissante des établissements publics et à une rationalisation de l'administration centrale et des grandes fonctions du ministère – notamment l'exercice de la maîtrise d'ouvrage - sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Les recommandations formulées par la Cour en 2010, à l'issue de son contrôle, n'ont fait l'objet à ce jour que d'une mise en œuvre lente et partielle.

Ce constat est aussi la conséquence de la crise sociale survenue au Centre des monuments nationaux à partir de 2010, mettant en cause sa

gouvernance et les pratiques de relations humaines qui régnaient dans l'établissement. Ces circonstances ont contribué à la détérioration des relations entre l'établissement et sa tutelle, et rendue plus difficile sa réforme.

I - Les constats de la Cour en 2010 : une décennie de réformes peu cohérentes et d'instabilité

A - Une succession de réformes peu cohérentes

Les décrets statutaires du Centre des monuments nationaux[119] avaient, en 1995 et en 2000, consacré la transformation de l'établissement, de simple caisse chargée de percevoir les droits d'entrée dans les monuments, en opérateur culturel, chargé non seulement de l'ouverture au public, mais aussi de la mise en œuvre d'une politique d'animation et de développement culturel.

Le centre est devenu théoriquement compétent depuis 2007 pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration les concernant, ce qui lui permettait de maîtriser la chaîne complète des actions de conservation, de restauration, d'accueil du public et d'action culturelle.

Cependant, en 2004[120], le législateur a ouvert aux collectivités territoriales la faculté de réclamer la dévolution de 176 monuments historiques appartenant à l'État pour une période limitée : jusqu'en 2006 pour la formulation de la demande, au plus tard en 2008 pour le transfert effectif. Cette mesure faisait suite au rapport de M. René Rémond qui avait défini le périmètre des monuments dont l'État devait conserver la charge, le reste devant être transféré aux collectivités territoriales.

Il s'en est suivi une période d'incertitude sur le périmètre du parc de monuments du CMN, dont l'hétérogénéité était par ailleurs patente. L'État a dû procéder à des compensations financières en faveur de l'établissement public lorsqu'en sont sortis plusieurs monuments à forte attractivité comme le château du Haut-Koenigsbourg qui accueille près de 500 000 visiteurs par an. Cependant, au-delà de transferts au cas par cas portant sur 66 monuments, il n'a pas été procédé à la rationalisation d'ensemble préconisée par le rapport Rémond.

[119] Décret n° 95-462 du 26 avril 1995 et décret n° 2000-357 du 21 avril 2000.
[120] Article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités des collectivités territoriales.

Depuis 2007, plusieurs propositions de loi ont visé à rouvrir une possibilité de transfert des monuments nationaux aux collectivités territoriales, de façon non limitative et selon des procédures simplifiées. Elles n'ont pas abouti, mais ont contribué à prolonger l'incertitude sur le champ d'action du CMN.

Dans le même temps, les textes en vigueur, notamment la convention de gestion du 10 avril 1998 fixant la liste de bâtiments dont la gestion lui est confiée par l'État, n'ont pas tenu compte des transferts intervenus à la suite de la loi du 13 août 2004 ni d'autres mouvements intervenus dans le parc de monuments du CMN et sont donc devenus largement obsolètes.

B - Une affectation de ressources contestable

La loi de finances pour 2007 a prévu l'affectation au CMN d'une recette pérenne[121] destinée à financer les travaux de restauration sur les monuments historiques de l'État (et pas seulement ceux dont l'établissement avait la charge) dont la maîtrise d'ouvrage serait confiée au CMN.

Cette réforme, survenant après la crise du financement des travaux sur les monuments historiques de 2005, a abouti à un montage consistant à rétrocéder à l'État le produit de cette nouvelle ressource (un prélèvement de 25 % sur les droits de mutation à titre onéreux perçus par l'État dans la limite de 70 M€ avec effet rétroactif pour 2006[122]) à hauteur de 125 M€ sur 140 M€ en 2007.

La maîtrise d'ouvrage des travaux financés par ce mécanisme, y compris pour les monuments du CMN, a été confiée aux services de l'État au moyen de conventions de mandat à la régularité douteuse. La Cour a critiqué ce mécanisme, supprimé en 2008, comme peu régulier et ne permettant de s'assurer ni du suivi des crédits, ni même de leur affectation effective à la restauration des monuments historiques.

---

[121] Les difficultés de financement des monuments historiques avaient conduit la représentation nationale à souhaiter l'affectation d'une taxe ou d'une ressource particulière sur le modèle de l'affectation aux besoins du patrimoine du produit de la loterie nationale britannique à travers le *Heritage Lottery Fund*. Après l'abandon en 2008 de la recette tirée des droits de mutation à titre onéreux, une partie du produit de la taxe sur les jeux en ligne a été affectée au Centre des monuments nationaux aux termes de l'article 47 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à la ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dans la limite de 10 M€, puis, dans la loi de finances pour 2012, de 8 M€.

[122] Article 48 de la loi de finances pour 2007.

C - Les hésitations de l'État sur la compétence de maîtrise d'ouvrage

L'attribution au Centre des monuments nationaux (CMN) d'une ressource affectée impliquait que le centre fût doté d'une compétence de maîtrise d'ouvrage élargie afin d'utiliser les ressources correspondantes.

Cette compétence lui a été reconnue en 2007, alors que, dans le contexte de la révision générale des politiques publiques, le ministère hésitait sur la répartition de cette fonction entre les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), le service national des travaux (SNT) et le CMN, ainsi que les services de maîtrise d'ouvrage dont se dotaient les plus grands établissements publics, à l'exemple de celui du château de Versailles. La Cour avait d'ailleurs relevé cette situation en 2007 dans son rapport public thématique sur *Les grands chantiers culturels* et invité le ministère à la clarifier[123].

Il fallait, en outre, réfléchir au degré de centralisation de l'organisation de la future maîtrise d'ouvrage élargie du CMN, ainsi qu'à son articulation avec celle des DRAC, appelées à fournir les personnels chargés de poursuivre, au sein de l'établissement, les fonctions de maîtrise d'ouvrage qu'elles exerçaient jusqu'alors.

En raison de ces atermoiements, la direction de la maîtrise d'ouvrage du CMN n'a pu être constituée qu'en 2009 et n'a été déclarée opérationnelle qu'à l'été 2010, alors même que cette fonction avait été ramenée aux seuls monuments du centre. La Cour a également critiqué le fait que, contrairement à ce qui avait été envisagé, les 57 postes du service de la maîtrise d'ouvrage du CMN ont correspondu pour près de la moitié à des créations nettes d'emplois et non à des transferts des DRAC, auxquelles cette mission était dévolue précédemment.

Entre-temps était intervenue la réforme du régime de la domanialité publique (décret du 1er décembre 2008). De portée générale, elle visait à clarifier les responsabilités respectives de l'État propriétaire et du service public utilisateur du bâtiment. Cependant, elle n'avait pas pris en compte les spécificités des monuments historiques qui sont, non pas le moyen, mais l'objet même du service public « utilisateur ». Elle ne pouvait être appliquée telle qu'elle au CMN.

---

[123] La Cour recommandait de « clarifier les conditions –notamment budgétaires- dans lesquelles les grands établissements culturels sont appelés à exercer leur propre maîtrise d'ouvrage ou doivent être incités à utiliser les moyens du ministère suivant une logique de mutualisation des moyens et des compétences », in *Rapport public annuel : Les grands chantiers culturel.* Décembre 2007, p.86.

Au total, la Cour faisait un bilan critique des réformes ainsi intervenues depuis 2003, particulièrement du montage budgétaire instauré en 2006-2007. Elle estimait que « la décennie écoulée met[tait] en lumière les risques que comportent l'enchevêtrement de réformes et le primat donné à l'annonce de projets sur leur mise en œuvre ». Elle assortissait ce jugement de recommandations sur les points précités. Ces recommandations ont été très largement reprises dans les onze recommandations formulées par la commission des finances du Sénat à la suite de la remise du rapport de la Cour[124].

Enfin, sur le plan de la gestion, alors que le décret statutaire du 21 avril 2000 prévoyait la conclusion d'un contrat d'objectifs entre le CMN et l'État, la Cour constatait qu'il n'était toujours pas intervenu en 2010. Notamment, la lenteur mise à la réalisation de « dossiers de monuments » considérée par le CMN comme un préalable, avait retardé la conclusion dudit contrat.

La situation financière du CMN était caractérisée par le niveau élevé de son fonds de roulement et de sa trésorerie. Cependant, elle résultait d'une croissance des ressources propres inférieure à celle des subventions de l'État et reflétait sa médiocre performance en matière de maîtrise d'ouvrage : c'est l'accumulation dans ses comptes de crédits de travaux non consommés qui expliquait le caractère pléthorique de son fonds de roulement, la Cour s'interrogeant même sur l'opportunité d'en prélever une partie au profit de l'État au vu de ces circonstances.

II - Les suites données : une mise en œuvre partielle

Depuis la remise à la commission des finances du Sénat du rapport de la Cour, le contexte dans lequel opérait le CMN s'est stabilisé : il n'y a eu ni redéfinition législative de ses missions et de son champ d'action, ni réforme susceptible d'avoir un impact sur ses activités, au contraire de la période 2003-2009. Doté d'une feuille de route claire et exempte de turbulences externes, le Centre avait toute latitude pour procéder aux aménagements rendus nécessaires par les réformes de la période précédente et, surtout, pour développer une fonction de maîtrise d'ouvrage qui complétait son autonomie et lui permettait d'assumer la pleine responsabilité des monuments dont il avait la charge.

---

[124] Cf. Rapport d'information du Sénat n° 48/2010-2011 de M. Yann Gaillard : *Le Centre des monuments nationaux : un colosse aux pieds d'argile ?*

Enfin, dans le contexte d'aisance financière relevée par la Cour en 2010, l'établissement public disposait des marges de manœuvre pour resserrer sa gestion et développer des outils performants à l'appui de celle-ci.

Sur ces trois plans, la redéfinition du périmètre, l'exercice de la fonction de maîtrise d'ouvrage et la mise en place d'instruments et d'indicateurs de gestion, correspondant aux recommandations formulées par la Cour dans son rapport de 2010, le CMN a agi avec retard et de manière partielle.

A - Une redéfinition du périmètre du CMN toujours en suspens

La question du périmètre du Centre des monuments nationaux (CMN) impliquait de tenir compte du nouveau régime de la domanialité publique. La Cour avait formulé à cet égard deux recommandations :

- engager sans tarder une réflexion sur les conséquences qu'il convient de tirer du décret du 1er décembre 2008 qui met fin au régime de l'affectation et de la dotation et rend par conséquent caduque la définition des monuments nationaux telle qu'elle résulte du décret statutaire du CMN et de la convention de 1998 entre l'État et le CMN ;
- accompagner toute nouvelle perspective de transfert de monument d'une réflexion sur la cohérence d'ensemble du parc de l'établissement, et sur le modèle de financement du CMN et son équilibre prévisionnel.

Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet, dans des circonstances que le ministère de la culture et de la communication a expliquées au cours du contrôle.

Sur le périmètre, il a reconnu la nécessité d'actualiser les listes des monuments affectés au CMN ou dont la gestion lui a été confiée par convention avec l'État, telles qu'elles figurent respectivement dans l'arrêté du 5 mai 1995 et la convention du 4 avril 1998.

Cette actualisation indispensable a, selon les indications fournies, été engagée par la direction des patrimoines en 2009. Toutefois, « le CMN n'a pas souhaité y collaborer en raison des menaces que faisaient peser sur son périmètre les propositions de loi déposées ou envisagées depuis 2009 prévoyant la possibilité de transferts de monuments de l'État aux collectivités territoriales ».

Dès lors que l'actualisation des listes de ses monuments était un acte d'administration sans rapport direct avec ces perspectives législatives, cette attitude de blocage de l'établissement public est aujourd'hui levée. La direction du CMN a indiqué qu'elle était prête à engager ce processus si le ministère l'en saisissait. Rien ne semble donc plus s'opposer à une mise en œuvre à bref délai de cette recommandation, l'objectif du ministère étant de parvenir à une rédaction actualisée des textes au cours du premier semestre 2013.

La mise en œuvre du deuxième volet de cette première recommandation, consiste, pour le CMN, à tirer les conséquences du régime de la domanialité publique. Elle suppose de parvenir à un accord avec France Domaine sur la convention-type spécifique aux immeubles à vocation culturelle, mais cette convention est toujours en négociation.

La seconde recommandation s'inscrivait dans la perspective de nouveaux transferts de monuments de l'État aux collectivités territoriales, suivant les propositions de loi en discussion au Parlement à l'époque du contrôle de la Cour[125].

Ces propositions de loi ne semblent plus d'actualité et, selon le ministère, « le gouvernement ne tient pas pour prioritaire le vote d'un texte permettant une reprise, même encadrée, des transferts aux collectivités territoriales de monuments historiques appartenant à l'État ». Certains principes figurant dans la proposition de loi « Férat-Legendre », notamment le principe de péréquation sur lequel reposent le fonctionnement du CMN et son équilibre financier, pourraient cependant, selon le ministère, trouver place dans un texte législatif actuellement à l'étude relatif au patrimoine, qui garantirait en particulier l'inaliénabilité des grands monuments et domaines nationaux.

B - La maîtrise d'ouvrage : des résultats peu satisfaisants

En matière de maîtrise d'ouvrage, la Cour avait pris note de la volonté de l'établissement de développer sa capacité au profit des monuments qui lui étaient affectés, tout en recommandant qu'elle s'inscrive dans une répartition équilibrée des fonctions de maîtrise d'ouvrage au sein de la sphère culturelle publique faisant si possible place à des mutualisations. Elle s'était par ailleurs inquiétée de la lenteur de la montée en charge de la capacité de maîtrise d'ouvrage du CMN et de la sous-consommation correspondante des crédits de restauration du centre.

[125] Proposition de loi dite « Férat-Legendre » adoptée en première lecture au Sénat le 26 janvier 2010.

Après des hésitations initiales, le ministère a soutenu le CMN dans sa volonté de faire du développement de la maîtrise d'ouvrage un axe stratégique majeur.

Lorsque la maîtrise d'ouvrage des monuments du CMN était assumée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), en effet, le risque existait que leur programmation ne donne la priorité à d'autres monuments historiques appartenant à l'État et, dans les programmes de restauration des monuments du CMN, aux aspects purement patrimoniaux par rapport aux fonctionnalités d'accueil du public et de valorisation culturelle du monument. L'unification de ces deux volets des travaux sur les monuments du CMN permettait de les associer au profit de projets de monuments intégrés.

Lorsque la Cour achevait ses travaux à la mi-2010, le service de la maîtrise d'ouvrage, créé en février 2009, devenait opérationnel. Depuis lors, le volume des opérations sous maîtrise d'ouvrage du CMN a progressé, comme le retrace le tableau ci-après.

Opérations sous maîtrise d'ouvrage du CMN (travaux de restauration des monuments et d'accueil du public)

En nombre et en millions d'euros

	2010	2011	Prévision 2012	2012 au 31 août
Nombre d'opérations	94	171	154	148
Autorisations d'engagement engagées	15	39,3	46,7	8*
Crédits de paiement mandatés	6,3	18,7	32,1	14

** + 23 M€ attendus en deuxième partie d'année 2012 correspondant à de grosses opérations*

Source : ministère de la culture d'après comptes financiers et budgets du Centre des monuments nationaux.

Ces montants restent néanmoins faibles, tant au regard des ambitions initiales que du nombre d'agents affectés au nouveau service. De plus, rapportés aux budgets primitifs du CMN, ils montrent une sous-consommation persistante des crédits de travaux. Ce constat est particulièrement aigu pour les dépenses de restauration des

monuments : en 2010, le compte financier du CMN fait apparaître une consommation effective de 5,8 M€, alors que les crédits ouverts au budget primitif étaient de 28,5 M€, soit un taux de consommation de 14 %. En 2011, les données sont respectivement de 14,3 M€ et de 34,9 M€, soit un taux de consommation de 41 %.

Malgré leur progression, ces chiffres traduisent les difficultés de la montée en charge de la fonction de maîtrise d'ouvrage du CMN. La consommation des autorisations d'engagement, passée de 25 % en 2010 à 80 % en 2011, laisse néanmoins augurer un rattrapage des retards de l'établissement.

C - Des progrès dans la gestion partiels et tardifs

La Cour avait formulé plusieurs recommandations sur ce plan, dont les principales étaient les suivantes :

- conclure un contrat de performances avec l'établissement ;
- mettre en place des outils de mesure de ses coûts, permettant notamment de prévoir ceux de ses manifestations ;
- assigner à l'établissement un niveau exigeant de ressources propres ;
- mobiliser les ressources financières excédentaires de l'établissement au profit des besoins d'entretien et de restauration des monuments.

Si des progrès ont été enregistrés sur ces différents points, ils ont été partiels et tardifs. Les difficultés internes de l'établissement et ses mauvaises relations avec sa tutelle y ont contribué.

Alors qu'un document contractuel était prévu dès 2000 par le décret statutaire du CMN, il a fallu attendre la fin de l'année 2011 pour que le premier contrat de performances de l'établissement soit conclu.

Le ministère de la culture et de la communication a indiqué que ce contrat avait fait l'objet « d'un lent processus d'élaboration entre 2005 et 2010 ». La démarche contractuelle avec l'établissement a été relancée après plusieurs interruptions en décembre 2009. Le contrat de performances a été finalement approuvé le 30 novembre 2011 par le conseil d'administration du CMN, en l'absence des représentants du personnel dans le contexte de la crise sociale que connaissait l'établissement. Il couvre la période 2012-2014.

Il prévoit un renforcement des outils de pilotage du CMN et le développement à échéance de la fin de 2012, d'une comptabilité en coûts complets.

En matière de manifestations culturelles, un travail reste à engager par l'établissement pour définir les critères quantitatifs et financiers encadrant ses choix, point qui avait fait l'objet d'une recommandation de la Cour. Il a débuté à l'automne 2012 lors de la phase de diagnostic accompagnant la nomination du nouveau directeur du CMN.

La part des ressources propres du CMN dans le financement des charges de fonctionnement de l'établissement, hors charges de personnel des fonctionnaires d'État, s'est accrue dans la période récente, passant de 75,3 % en 2010 à 76,1 % en 2011. Le contrat de performances a prévu la poursuite de cette tendance, ce taux devant être porté à 78 % en 2013 et à 79 % en 2014.

Les recommandations de la Cour ont donc été suivies sur ce point. La hausse constatée doit néanmoins être confirmée, car elle tient, pour l'essentiel, à une augmentation des recettes de billetterie, qui peuvent être sujettes à aléas, les recettes commerciales, éditoriales, domaniales et de mécénat étant globalement stables, alors que le contrat de performances en prévoyait la croissance.

Enfin, l'aisance financière du CMN liée à la sous-consommation de ses crédits d'investissement s'est accentuée : son fonds de roulement, qui atteignait 63 M€ à la fin de 2009, a augmenté de 29,8 M€ en 2010 et de 16,4 M€ en 2011, pour s'établir à 110 M€ à la clôture de l'exercice 2011.

On peut, dans ces conditions, s'interroger sur le bien-fondé de l'affectation au profit du CMN d'une fraction du produit de la taxe sur les jeux en ligne par la loi du 12 mai 2010. Cette ressource a bénéficié au CMN à hauteur de 5,2 M€ en 2010 et de 10,9 M€ en 2011, puis a été ramenée à 8 M€ par l'écrêtement des taxes affectées institué par l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Au total, l'affectation de cette taxe au CMN lui aura rapporté, sur la période, 24 M€ dont il n'aura pu faire usage. Cela apporte une illustration des inconvénients de ce procédé budgétaire[126] qui doit être évité par principe.

[126] Inconvénients mis en lumière par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (MEC) dans son rapport sur *Le Financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées,* octobre 2011.

Il reste que le CMN trouvera dans les opérations d'ampleur qu'il s'apprête à conduire, notamment le chantier de la restauration du Panthéon, matière à recycler ses excédents passés et à adopter une gestion financière plus resserrée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la Cour n'ont reçu, de la part du Centre des monuments nationaux (CMN), qu'une mise en œuvre partielle. Il est vrai que certaines d'entre elles revêtaient un caractère moins pressant du fait de changements de circonstances, par exemple celles visant à protéger l'établissement des conséquences de nouveaux transferts de monuments aux collectivités territoriales qui ne semblent plus aujourd'hui à l'ordre du jour.

D'autres ont été suivies d'effet, comme la définition d'une courbe de croissance des ressources propres dans le contrat de performances. Toutefois, la plupart ont été mises en œuvre que de façon partielle ou tardive.

La Cour est donc amenée à réitérer ces recommandations, en particulier celles consistant à :

1. *actualiser la définition réglementaire, ainsi que le périmètre des monuments dont le CMN a la charge*
2. *ajuster leur statut au nouveau régime de la domanialité publique ;*
3. *rendre pleinement effective la capacité de maîtrise d'ouvrage de l'établissement et de mettre fin à la sous-consommation de ses crédits d'entretien et de restauration.*

Par ailleurs, la Cour recommande au CMN et à sa tutelle de poursuivre les progrès encore insuffisants engagés sur le plan de la gestion dans la ligne des recommandations qu'elle formulait en 2010 :

4. *mettre en place des outils de mesure de ses coûts ;*
5. *assigner à l'établissement un niveau plus exigeant de ressources propres ;*
6. *mobiliser les ressources financières excédentaires de l'établissement pour la restauration des monuments.*

La Cour recommande enfin de :

7. *réexaminer l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur les jeux en ligne, qui s'est révélée peu adaptée aux besoins du CMN et préjudiciable à l'unicité et à la maîtrise budgétaires.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Ministre de la culture et de la communication	282
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	285
Président du Centre des monuments nationaux	286

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

La Cour rappelle, à juste titre, l'actuelle obsolescence des textes définissant le périmètre d'action du Centre des monuments nationaux (CMN). Dans ce contexte, j'ai souhaité que le travail indispensable d'actualisation de l'arrêté du 4 mai 1995 et de la convention de gestion domaniale du 10 avril 1998, soit réengagé sans délai, suite au changement de la direction du CMN, le 1er juillet 2012. Une première réunion de travail sur le sujet s'est tenue à l'automne 2012 pour fixer le cadre et le calendrier de ce chantier. J'ai ainsi souhaité que ce travail d'actualisation, engagé par le ministère en 2009, puisse aboutir au cours du premier semestre 2013.

À ce jour, le gouvernement ne tient pas pour prioritaire le vote d'un texte permettant une reprise, même encadrée, des transferts aux collectivités territoriales de monuments historiques appartenant à l'État. Néanmoins, une disposition dans le projet de loi « Patrimoines » garantissant l'inaliénabilité et l'intégrité des grands monuments et domaines nationaux, est actuellement à l'étude ce qui sera de nature à conforter à la fois le périmètre du CMN et son mode de gestion.

Concernant la mise en place d'une direction de la maîtrise d'ouvrage (DMO) au sein du CMN, la Cour regrette que près de la moitié des postes de la direction résulte de créations nettes d'emplois. Sur ce point, je souhaite préciser que sur l'ensemble des postes réellement créés, les % ont fait l'objet de transferts effectifs d'agents ou de baisse des plafonds d'emplois d'autres organismes. Seules 11 créations nettes ont été autorisées par le ministère des Finances en 2007, afin de doter le CMN des effectifs suffisants pour assurer sa mission de maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, il convient de noter que le CMN assurait déjà la maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux d'aménagement pour l'accueil des publics avant que ne soit créée la direction de la maîtrise d'ouvrage.

Le ministère partage pleinement les observations formulées par la Cour concernant la progressive montée en charge de la direction de la maîtrise d'ouvrage qui a conduit à des sous-consommations d'autorisations d'engagement et de crédits paiement en 2010 et 2011. Ainsi que le souligne la Cour, le bon niveau de consommation des autorisations d'engagement en 2011 témoigne déjà d'un fonctionnement plus efficient de la DMO. Dans un souci de suivi de l'activité de maîtrise d'ouvrage, le ministère a souhaité intégrer un indicateur dans le contrat de performance de l'établissement portant explicitement sur le niveau de consommation des crédits dédiés aux opérations de restauration des monuments. Les cibles de consommation fixées pour 2012 sont de 90 % en autorisations d'engagement et de 85 % en crédits de paiements. Elles sont portées respectivement à 98 % et 92 % en

2014. Cette montée en charge de la maîtrise d'ouvrage va permettre de rattraper les décalages dans le temps de plusieurs opérations, près de 49 M€ de crédits étant aujourd'hui réservés au fonds de roulement du CMN pour des opérations d'investissement.

Compte tenu du programme de travaux déjà engagé et des importantes opérations à conduire au sein du parc des monuments du CMN, je tiens à insister tout particulièrement sur le caractère indispensable d'un soutien financier soutenu et pérenne de l'État. Depuis 2008, le ministère de la Culture et de la Communication a, pour sa part, démontré à quel point le CMN fait partie des priorités du programme « Patrimoines », en lui versant une subvention d'un peu plus de 20 M€ chaque année sur la période. Par ailleurs, le mécanisme de taxe affectée dont le plafonnement a été ramené de 10 à 8 M€ en 2012, constitue aujourd'hui une ressource absolument nécessaire pour permettre à l'établissement de poursuivre durablement sa mission de maîtrise d'ouvrage. Malgré l'apparente aisance financière de l'établissement relevée par la Cour, le fonds de roulement pourrait s'établir, à l'horizon 2015, sous le seuil prudentiel communément admis de 30 jours de fonctionnement, du fait des opérations d'envergure déjà programmées. En outre, la baisse de la dotation de service public du CMN et les ponctions nécessaires sur le fonds de roulement disponible pour poursuivre les restaurations déjà en cours, pourraient hypothéquer le lancement de nouvelles opérations d'investissement dès 2016 si le Centre ne bénéficiait plus des ressources, nécessaires mais non suffisantes, de la taxe affectée sur les jeux en ligne.

Aussi, il m'apparaît nécessaire de garantir à l'établissement une stabilité et une visibilité pluriannuelle de ses ressources d'investissement afin de lui permettre de développer une stratégie d'ensemble sur les opérations à mener au sein des 93 monuments placés sous sa responsabilité.

Dans ce contexte, le développement des recettes propres du CMN constituera naturellement un enjeu majeur pour permettre à l'établissement de mobiliser des ressources financières complémentaires pour la restauration des monuments.

Ainsi que le souligne la Cour, la part des ressources propres dans le financement des charges de fonctionnement de l'établissement s'est accrue sur la période récente, passant de 75,3 % en 2010 à 76,1 % en 2011. Si cette hausse est essentiellement portée par un excellent niveau de fréquentation, le ministère partage pleinement le souci de la Cour d'assigner d'ambitieux objectifs de hausse aux autres leviers de recettes de l'établissement. Le contrat de performance a déjà permis de fixer des indicateurs chiffrés relatifs au développement des recettes commerciales et domaniales, ainsi que des progressions de la marge brute des éditions et des recettes de mécénat. Ce suivi est instauré au moment où la nouvelle direction s'engage avec la tutelle dans une réflexion d'ensemble sur ces sujets.

Comme l'indique la Cour, la formalisation d'un contrat de performance avec les tutelles, fin 2011, a constitué un acte fondateur dans le nécessaire chantier de modernisation de la gestion du CMN. Avec sa tutelle, la nouvelle direction souhaite procéder à une actualisation du contrat de performance au premier semestre 2013, afin de renforcer les objectifs assignés et de prendre pleinement la mesure des réformes préconisées par la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Tout d'abord, je partage votre recommandation d'actualiser la définition réglementaire et le périmètre des monuments dont le centre des monuments nationaux (CMN) a la charge. La stabilisation du périmètre du CMN contribue au maintien de l'équilibre financier de l'établissement.

Votre rapport relève une sous-consommation récurrente des crédits d'investissement, qui traduirait les difficultés persistantes de la maîtrise d'ouvrage de l'établissement. A cet effet, le niveau des crédits d'investissements a été ajusté en 2012 pour tenir compte de la capacité effective du CMN à les consommer. En 2012, le taux d'exécution de ces dépenses devraient être sensiblement augmenté (36 M€ en 2012, contre 25,1 M€ en 2011 et 10,9 M€ en 2010).

J'attache, comme la Cour, de l'importance au travail d'actualisation du programme pluriannuel d'investissement initié au deuxième semestre 2012 par l'établissement, en liaison avec ses tutelles, qui doit aboutir à un programme priorisé, réaliste au regard des calendriers d'avancement des travaux, et budgétairement soutenable compte tenu des arbitrages du triennal 2013-2015.

Il me semble, également, indispensable que l'établissement poursuive ses efforts pour développer les recettes commerciales, domaniales, éditoriales et le mécénat. Je souhaite toutefois souligner que la capacité du CMN à dégager des ressources propres doit également s'accompagner d'un effort sur ses dépenses de fonctionnement, à l'instar de ce qui est demandé à l'ensemble des opérateurs de l'Etat.

Votre rapport souligne également la nécessité de mobiliser les ressources financières excédentaires de 1'établissement, au bénéfice de la restauration des monuments. A cet égard, j'observe que le niveau des investissements programmés pour 2013 s'élève à 45,5 M€, soit une augmentation de 26 % par rapport à 2012, financés en partie par une mobilisation du fonds de roulement de l'établissement, de 20,7 M€. De nouveaux prélèvements sur fonds de roulement seront opérés en 2014 et 2015 pour permettre la mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissement.

Enfin, la Cour recommande de réexaminer 1'affectation au CMN de la taxe sur les jeux en ligne. Je rappelle que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 du 31 décembre 2012 dispose que le Gouvernement présentera d'ici le 30 juin 2013 un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers portant à la fois sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de 1'Etat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX

Le CMN rejoint l'analyse de la Cour sur l'essentiel des points repris dans le rapport et s'applique à mettre en œuvre, au meilleur rythme possible, les recommandations formulées. Il y a lieu cependant de compléter les observations de la Cour sur deux points : le périmètre des monuments confiés au Centre et le lien entre soutien de l'Etat et ressources propres de l'établissement. Enfin, il faut souligner en matière de maîtrise d'ouvrage que les résultats de l'année 2012 tels qu'ils sont désormais connus confirment la tendance favorable relevée par la Cour en 2011.

En premier lieu, la Cour insiste sur l'incertitude qui a marqué le champ d'action du Centre des monuments nationaux depuis 2004, qu'il s'agisse de son périmètre géographique ou fonctionnel (transfert de la maîtrise d'ouvrage). Elle note que les perspectives de nouveaux transferts de monuments aux collectivités semblent pour l'heure écartées.

Il faut effectivement souligner à nouveau que le modèle économique de l'établissement, depuis sa création il y a bientôt cent ans, repose sur la péréquation entre un nombre réduit de monuments dégageant un « excédent » de fonctionnement (hors personnels affectés rémunérés par l'Etat) et des monuments, beaucoup plus nombreux, structurellement déficitaires.

Il est donc essentiel que les six monuments qui permettent aujourd'hui de financer l'établissement y soient maintenus : Panthéon, Arc de Triomphe, Tours de Notre-Dame, Sainte-Chapelle, Mont-Saint-Michel, Remparts et château comtal de Carcassonne. Après la sortie du réseau de trois monuments « bénéficiaires » (Châteaux de Chambord et du Haut-Koenigsbourg, Abbaye de Fontevraud), toute mesure de périmètre touchant ces monuments remettrait en question l'équilibre économique du Centre et exposerait l'Etat à une menace budgétaire significative. De même, faut-il être attentif à la situation des monuments proches de l'équilibre, qui ont le potentiel pour l'atteindre et sur lesquels le Centre des monuments nationaux se propose, dans les prochaines années, d'investir massivement afin de toucher un public plus large et générer des recettes supplémentaires. On retrouve dans cette catégorie des monuments de forte notoriété (Conciergerie, Château de Vincennes ou Château d'Azay-le-Rideau) ou des monuments situés dans les centres urbains (Château d'Angers, Palais Jacques Cœur à Bourges ou remparts d'Aigues-Mortes).

La question de la redéfinition réglementaire de la notion de « monument national » n'apparaît pas comme une priorité en soi. En revanche, le travail de révision de l'arrêté du 5 mai 1995 et de la convention du 4 avril 1998, qui est effectivement nécessaire, a bien été engagé avec le ministère de la culture et de la communication et devrait aboutir courant

2013. La question du régime de gestion domaniale des biens de l'Etat confiés au CMN est plus délicate : l'établissement attend le résultat des discussions en cours entre le ministère de la culture et de la communication et le ministère chargé des domaines pour l'établissement d'une convention de gestion englobant l'ensemble des monuments dans lesquels le CMN est amené à intervenir.

En deuxième lieu, la Cour s'interroge sur les modalités du soutien de l'Etat et le développement des ressources propres de l'établissement. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, il est demandé au CMN une contribution exceptionnelle à la maîtrise des déficits publics. Elle se traduit par une baisse de la subvention pour charges de service public de 7,4 M€ par rapport à 2012, en intégrant la pérennisation de l'abattement de 2 M€ de la subvention d'investissement (présenté en 2012 comme une mesure de « régulation budgétaire »). Cette contribution exceptionnelle s'accompagne d'une autorisation de prélèvement sur fonds de roulement. A échéance de trois à cinq ans selon les hypothèses en investissement et le maintien ou non de la subvention compensant les mesures de gratuité, le fonds de roulement excédentaire de l'établissement devrait être consommé.

Pour l'établissement, cette situation emporte deux conséquences :

- Dès 2013, le niveau de ressources propres remonte mécaniquement à 81 %. Si le soutien de l'Etat en fonctionnement est maintenu au plancher atteint en 2013, l'établissement devra retrouver un taux de ressources propres proche de 90 %, qui était le sien avant la sortie du périmètre des trois monuments bénéficiaires sus évoqués et le transfert de la maîtrise d'ouvrage. Cela n'est envisageable qu'à condition de donner à l'établissement la souplesse de gestion nécessaire pour encore améliorer sa performance économique.

- La question de la conservation du patrimoine monumental appartenant à l'Etat risque de se poser avec une plus grande acuité. Le CMN, compte tenu du niveau de ressources propres qui lui sera demandé, sera en effet amené à orienter sa politique d'investissement sur fonds propres vers des opérations de nature à favoriser le développement de sa fréquentation et de ses ressources (accueil du public, aménagement des boutiques...). Pour mémoire, les rapports préalables au transfert de la maîtrise d'ouvrage au CMN fixaient le volume annuel des travaux d'entretien et de restauration sur les monuments nationaux à 32,8 M€. Un équilibre devra donc être trouvé entre l'établissement et le ministère sur ce point.

S'agissant de la maîtrise d'ouvrage interne, la Cour note la « lenteur de la montée en charge de la capacité de maîtrise d'ouvrage du CMN » depuis sa création officielle en 2009. Elle relève cependant une amélioration du taux de consommation des crédits en autorisations d'engagement en 2011, qui laissait augurer d'un rattrapage. Les niveaux de consommation des crédits d'investissement prévus à la fin de l'exercice 2012 confirment cette

montée en puissance : pour l'année 2012, 35,7 M€ d'AE et 24,8 M€ de CP auront été mandatés (montants prévus en DM3 : 44 M€ en AE et 30,3 M€ en CP), soit des taux de consommation de 81,1 % et 81,7 %. Pour des travaux complexes sur des monuments historiques soumis notamment aux plans de charge des architectes en chef des monuments historiques, et à un processus administratif d'autorisation long et complexe, il s'agit d'une performance budgétaire très satisfaisant qui, aux yeux du Centre des monuments nationaux, renforce le caractère positif du transfert de la maîtrise d'ouvrage.

3

L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) : un partage des compétences encore mal défini, des perspectives incertaines

PRESENTATION

Créé en 1958, l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) devait disparaître en 2007. Le lancement, en 2006, du plan de renouveau du quartier de La Défense suivi, en 2010, de la fusion de l'EPAD avec l'établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA), a donné naissance à l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche (EPADESA).

Le précédent contrôle de la Cour avait donné lieu à une publication dans le rapport public annuel 2008. Depuis lors, l'établissement d'aménagement a connu plusieurs évolutions, justifiant un nouveau contrôle portant sur la période 2006-2011, afin d'examiner dans quelle mesure les recommandations de la juridiction avaient été suivies.

Au terme de ses investigations, la Cour constate que, si de réels progrès ont été accomplis dans la gestion de l'établissement, plusieurs insuffisances subsistent. En outre, de nouvelles difficultés sont apparues, liées, en particulier, aux relations conflictuelles avec Defacto, le nouvel établissement public local chargé de l'exploitation des équipements du quartier d'affaires.

I - De l'EPAD à l'EPADESA

L'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) qui, depuis 2001[127], couvrait le quartier d'affaires de La Défense, situé sur les communes de Puteaux et de Courbevoie (Hauts-de-Seine), a connu trois évolutions majeures depuis 2006.

En premier lieu, le plan de renouveau annoncé en juillet 2006 prévoit, sur la période 2007-2013, des opérations de démolition-reconstruction d'immeubles de bureaux considérés comme obsolètes, se traduisant par un accroissement d'au moins 150 000 m² des surfaces de bureaux, l'édification de nouveaux immeubles (300 000 m²) et la construction de 1 400 logements (soit environ 100 000 m²). Ce plan a pour but d'enrayer le vieillissement du quartier d'affaires, dénoncé dans plusieurs rapports.

En deuxième lieu, la loi du 27 février 2007 et le décret du 29 novembre 2007 créent l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (dénommé Defacto). Composé de représentants des collectivités locales (département des Hauts-de-Seine, communes de Courbevoie et de Puteaux), ce nouvel établissement se voit confier l'activité d'exploitation des espaces et équipements publics du quartier d'affaires (installations techniques de sécurité, dalles, cheminements, voirie, bassins et parkings), jusqu'alors exercée par l'EPAD[128].

Enfin, le décret du 2 juillet 2010 crée l'établissement public d'aménagement de La Défense-Seine Arche (EPADESA) par fusion de l'EPAD et de l'établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA), dont la compétence s'étendait sur le territoire de la ville de Nanterre. La mission de l'EPADESA consiste à « procéder à toute opération de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et social et le développement durable » des espaces compris à l'intérieur de son périmètre. Il a la charge de poursuivre le plan de renouveau de La Défense engagé par l'EPAD ainsi que les projets de développement initiés par l'EPASA.

---

[127] Le décret du 19 décembre 2000 avait créé l'établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA) par scission du territoire de l'EPAD. Ce nouvel établissement était chargé d'aménager la partie du territoire de La Défense située sur le territoire de Nanterre, notamment dans la perspective de la disparition de l'EPAD.

[128] Le périmètre d'intervention de Defacto, auparavant du ressort de l'EPAD, couvre 160 hectares à l'intérieur et en bordure d'une zone délimitée par le boulevard circulaire.

Ce nouvel établissement couvre un territoire de 564 hectares : le quartier d'affaires, entre le pont de Neuilly et la grande Arche (ex-EPAD), le territoire compris entre la grande Arche et la Seine côté Nanterre (ex-EPASA), ainsi que des terrains sur Nanterre (caserne Rathelot et Petit-Nanterre), sur Courbevoie (Gambetta sud) et La Garenne-Colombes (Champs-Philippe).

L'établissement gère, à ce jour, une trentaine d'opérations d'aménagement, de nature et de taille très disparates, et prépare une dizaine d'opérations futures, dites « en développement ». Les recettes dégagées par ces opérations constituent la ressource quasi-exclusive de l'établissement, qui ne reçoit plus de subventions de la part de l'Etat et dont l'équilibre financier repose sur la vente de charges foncières.

Périmètres d'intervention de l'EPADESA et de Defacto

Source : EPADESA et Cour des comptes

II - Une mission d'aménageur entravée

A - Les modalités préjudiciables du recentrage de l'activité

Dans son rapport public de 2008, la Cour constatait que l'EPAD assumait un double rôle d'aménageur et d'exploitant des équipements publics du quartier de La Défense en dehors de tout cadre juridique et en supportait la charge financière, alors que les retombées fiscales des implantations d'entreprises bénéficiaient aux communes.

La Cour avait donc recommandé de mettre un terme à cette confusion des rôles, sans se prononcer sur le dispositif juridique à adopter à cette fin.

L'EPAD et Defacto sont, depuis la création de ce dernier en 2007, appelés à coexister sur la dalle de La Défense. Ils ont été chargés d'organiser le transfert[129] des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général de l'EPAD à Defacto.

1 - Des arbitrages préparés et validés hâtivement

Les textes de 2007 prévoyaient que le transfert était soumis à l'accord des deux établissements, constaté par un procès-verbal établi contradictoirement au plus tard le 1er janvier 2009. Dans l'intervalle, l'EPAD a assumé l'exploitation des espaces et équipements publics une année de plus et à ses frais, car la proposition de convention de gestion visant à le dédommager, pourtant soutenue par les ministères de tutelle[130], s'est heurtée au refus du conseil d'administration de Defacto.

Alors que le législateur laissait aux établissements une marge de manœuvre importante pour choisir les modalités et l'ampleur du transfert, le respect des échéances leur a laissé peu de temps pour recenser un patrimoine mal connu, approfondir les questions juridiques et élaborer des procédures pour leurs échanges ultérieurs.

Les travaux préparatoires ont été conduits essentiellement par l'EPAD et par un prestataire choisi par Defacto, la nouvelle structure de

[129] Le mot « transfert » utilisé seul doit être entendu dans le présent texte comme désignant le transfert de l'activité d'exploitation, tandis que l'expression « transfert en pleine propriété » fait référence à l'une des deux modalités juridiques du transfert, l'autre étant la mise à disposition.

[130] Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, et ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

gestion ne disposant pas encore des effectifs et des compétences nécessaires[131].

Le conseil d'administration de l'EPAD a validé les propositions en deux temps.

Le 18 septembre 2008, il s'est prononcé sur les grandes orientations des relations avec Defacto[132]. Toutefois, certaines questions de fond n'ont pas été débattues, notamment le principe du transfert en pleine propriété des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général, par opposition à l'autre régime possible, celui de la mise à disposition. Les administrateurs ont seulement demandé au directeur général de préparer un rapport sur deux points : la garantie trentenaire sur les ouvrages transférés et l'actualisation de la provision pour remise en état inscrite dans les comptes de l'EPAD[133].

Lors de la séance suivante, le 18 décembre 2008, bien que ces deux points n'aient fait l'objet que d'une courte présentation orale et que le procès-verbal de transfert (18 articles et 10 annexes volumineuses) ait été remis sur table, le conseil a validé l'ensemble du document.

2 - Des conséquences financières lourdes et mal anticipées

Avant la création de Defacto, l'entretien des équipements publics incombait à l'EPAD. Lorsque ses recettes liées à l'activité d'aménageur se sont taries, il a dû contenir le déficit du fonctionnement[134], et l'état des équipements publics s'est dégradé. Lors de la création de Defacto, les pouvoirs publics ont décidé que leur remise en état serait entièrement à la charge de l'aménageur (EPAD).

Le procès-verbal de transfert n'évalue qu'une partie de cette charge financière. Sur la base actualisée d'une étude réalisée en 2005 par SCETAUROUTE, il estime à 103 M€ la remise en état des biens transférés identifiés. Trois enveloppes, non chiffrées dans le procès-verbal, alourdissent cette facture.

---

[131] Les 58 agents de l'EPAD qui ont suivi l'activité d'exploitation transférée à Defacto ont rejoint cet établissement le 1er janvier 2009.

[132] Ces orientations concernent notamment le transfert en pleine propriété, la liste des opérations d'aménagement pour lesquelles l'EPAD conserve la propriété des biens, le coût de remise en état à la charge de l'EPAD et la garantie trentenaire.

[133] Une provision de 70 M€, conforme au chiffrage réalisé en 2005 par SCETAUROUTE, a été comptabilisée en 2007, à la demande de la direction générale de la comptabilité publique.

[134] L'activité d'exploitation donnait lieu, dans les comptes antérieurs à 2007, à la production d'un compte de résultat et d'un bilan. Le déficit de fonctionnement a été ramené de 13,4 M€ en 1997 à 1,3 M€ en 2005.

La première concerne les six kilomètres de voies couvertes qui serpentent sous le quartier d'affaires, en dehors du tunnel de l'autoroute A14. En effet, les tunnels routiers d'accès aux tours doivent être mis aux normes : une partie pour se mettre en conformité avec la réglementation « Mont-Blanc »[135], l'autre pour réaliser les aménagements exigés par les pouvoirs publics depuis 2006[136]. Cette contrainte n'a fait l'objet d'une évaluation technique et financière qu'en 2011 : en fonction de l'option retenue, le coût varie entre 125 et 178 M€.

Une deuxième enveloppe, non estimée à ce jour, concerne des diagnostics complémentaires prévus dans le procès-verbal de transfert : un marché pour une première étude a été notifié en 2009 et les consultations relatives aux autres études ont été lancées ou le seraient prochainement.

Enfin, la dernière enveloppe est liée à la mise en œuvre de la garantie trentenaire accordée à Defacto sur les ouvrages transférés, mise à la charge de l'EPAD. Le premier dossier susceptible de s'y rattacher, relatif à l'absence d'étanchéité d'un escalier extérieur, est apparu fin 2011. En 2012, il en était encore au stade des expertises techniques.

De 2009 à 2012, une faible partie des remises en état programmées a été effectuée. Moins du cinquième des travaux prévus par le procès-verbal de transfert a été réalisé et remboursé par l'EPAD à Defacto et les premiers chantiers de mise aux normes des tunnels n'ont été ouverts qu'en 2012. L'essentiel des dépenses est donc à venir. Dans ses perspectives financières 2012-2020, l'EPADESA estime à 351 M€ le coût des deux premières enveloppes.

Les modalités retenues lors de la création de Defacto, loin de décharger l'EPAD d'une dépense d'exploitation supportée irrégulièrement depuis l'origine, ont donc eu pour effet de contraindre durablement son successeur, l'EPADESA, à dégager de très importantes ressources, de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros, pour

[135] Cette règlementation, fixée par le décret du 24 juin 2005, a été adoptée après l'incendie du tunnel du Mont-Blanc et s'applique aux voies souterraines d'une longueur supérieure à 300 mètres.

[136] Le rapport du préfet des Hauts-de-Seine sur « le plan de sécurité et de sûreté de la Défense » (mai 2007), appuyé sur le diagnostic de la commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers, appelle la mise en œuvre d'un plan de sécurité complet des voies couvertes et désigne l'EPAD comme l'autorité compétente. À la suite de la création de Defacto, les deux établissements interviennent de concert : l'EPADESA est maître d'ouvrage pour la rénovation et le renforcement des dispositions constructives et des équipements d'exploitation et de sécurité de l'ensemble des voies couvertes, Defacto est chargé de la logistique.

financer la remise en état des espaces et équipements publics transférés à l'exploitant.

3 - Des incertitudes juridiques paralysantes

La mise en œuvre des dispositions du procès-verbal, dont la nature juridique (constat ou contrat) n'est pas clairement établie, est difficile en raison de l'interprétation divergente qu'en font les deux établissements.

Ainsi, la garantie trentenaire fait l'objet d'une lecture radicalement opposée par les deux établissements : l'EPADESA et ses tutelles considèrent que cette clause est illégale, alors que Defacto soutient le contraire.

Les deux établissements s'opposent également sur les conséquences des décisions inscrites dans le procès-verbal :

- le périmètre des espaces et équipements conservés par l'EPADESA pour réaliser des opérations d'aménagement est source de tensions, l'aménageur considérant que la liste établie en 2008 peut évoluer en fonction des besoins de l'aménagement, contrairement à Defacto qui considère qu'elle est limitative et définitive. En outre, le devenir de ces biens à l'achèvement des opérations d'aménagement (ou en cas d'abandon) n'est pas évoqué dans le document et est aussi l'objet de différends ;
- bien que le procès-verbal prévoie un dispositif de retour temporaire à l'EPADESA des biens transférés à Defacto, afin de conduire ses opérations d'aménagement, et une compensation financière des pertes de l'exploitant nées de cette remise à disposition, la mise en œuvre est laborieuse, qu'il s'agisse des modalités ou des aspects financiers ;
- en l'absence d'accord sur l'étendue des prérogatives de Defacto en tant que propriétaire des biens transférés, les deux établissements s'estiment tous deux compétents pour les céder ou les déclasser.

Les textes législatif et règlementaire n'apportent pas l'éclairage nécessaire pour résoudre les différends, qui ont pris une telle ampleur que plusieurs contentieux ont été portés devant le juge administratif en 2011 et en 2012.

Le dispositif mis en place pour séparer les fonctions d'exploitant et d'aménageur, auparavant assumées par l'EPAD, montre donc clairement ses limites.

Le bon fonctionnement du site de La Défense nécessite que les deux établissements collaborent et entretiennent des relations fondées sur la confiance. En dépit des quelques progrès constatés dans le travail quotidien entre les établissements, la collaboration reste problématique, en raison de l'ambiguité du procès-verbal servant de référence, qui est un document contesté, incomplet et souvent rédigé de manière ambiguë.

B - Le défaut de vision d'ensemble et de maîtrise urbanistique

Dans son rapport public de 2008, la Cour critiquait, comme elle l'avait déjà fait en 1992 et en 1998, l'absence de documents d'urbanisme propres au quartier de La Défense.

1 - Une activité d'aménagement tributaire des prérogatives communales

A la différence de Nanterre, Courbevoie jusqu'en 2010 et Puteaux jusqu'en 2012 n'étaient pas dotées de plans locaux d'urbanisme (PLU) sur l'ensemble de leur territoire. Les dispositions du droit de l'urbanisme applicables au territoire de l'EPAD étaient alors définies, d'une part, par des dispositions du plan d'occupation des sols (POS) de la ville de Puteaux et, d'autre part, par le règlement national d'urbanisme (concernant la partie « défensienne » de la ville de Courbevoie et les zones non couvertes par le POS de Puteaux).

Les opérations d'aménagement conduites par l'EPADESA sont désormais régies par les documents établis par chaque collectivité, conformément au droit commun.

Cependant, le constat, établi par la Cour de longue date, concernant l'absence d'un « document d'urbanisme propre à la mission d'aménageur » confiée à l'EPAD puis à l'EPADESA demeure. Une commune peut élaborer un plan local d'urbanisme qui interdise la construction de tours ou la soumette à des contraintes coûteuses pour l'aménageur dans des parties de son territoire où l'EPADESA souhaite les implanter. L'établissement indique avoir rencontré ce genre de difficultés.

La faculté de créer un projet d'intérêt général[137], notamment pour qu'il soit pris en compte dans les documents d'urbanisme communaux, n'a pas été utilisée par l'Etat. L'EPADESA est donc tributaire des choix

[137] Dispositif prévu par l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme.

communaux qui ne sont que rarement coordonnés, faute de vision partagée des collectivités sur le territoire de La Défense.

Une telle situation ne paraît pas compatible avec le souci de développer un site d'intérêt national comme La Défense. Elle illustre l'inconvénient majeur qui résulte de l'émiettement des collectivités locales qui caractérise la région Ile-de-France et aboutit à conférer à des communes le pouvoir d'entraver des opérations dont la dimension dépasse largement leur territoire.

2 - L'absence d'une vision d'ensemble

Le rapport Lelarge[138] préconisait, en vue de la fusion EPAD-EPASA, d'élaborer, pour les périodes 2008-2015 et 2015-2025, un document d'orientation précisant le programme immobilier et celui des équipements, le parti général d'aménagement, un plan d'action durable ainsi que le plan d'affaires du futur établissement. Il envisageait également la signature d'un document stratégique de référence détaillant les orientations d'urbanisme, l'organisation du système de transport et les orientations programmatiques à l'échelle du grand quartier et à l'échelle des communes. Ce projet ne s'est pas concrétisé.

Depuis lors, l'EPAD a lancé plusieurs consultations dont une mission relative à son positionnement et au développement d'un projet urbain déployé sur six communes.

Toutefois, l'émergence d'une réflexion supra-communale reste difficile dans cette partie de l'Île-de-France, comme le montrent la carte de l'intercommunalité[139]. En outre, le quartier d'affaires va être couvert par deux contrats de développement territorial[140] distincts, actuellement en préparation (Nanterre – La Garenne-Colombes – Rueil-Malmaison - Suresnes, d'une part ; Puteaux – Courbevoie, d'autre part).

---

[138] Lelarge, Pascal, *Mission de prospective sur le quartier d'affaires de l'Ouest parisien, 2008*.

[139] Le nord des Hauts-de-Seine a pris du retard dans la construction de l'intercommunalité. Nanterre a adhéré, le 31 décembre 2010, à la communauté de communes du Mont-Valérien (comprenant Suresnes et Rueil-Malmaison) ; la communauté d'agglomération Seine-Défense regroupe Puteaux et Courbevoie à compter de cette même date.

[140] Créés par la loi du 3 juin 2010, les contrats de développement territorial, conclus entre le préfet de région et les communes et établissements publics de coopération intercommunale, définissent les objectifs et priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles.

Cette coupure du territoire de l'EPADESA reproduit un antagonisme ancien entre deux visions politiques de La Défense.

Les collectivités locales, tout en affichant l'intention de peser désormais davantage sur l'insertion du quartier d'affaires et de Seine-Arche dans leur territoire communal, n'ont pas utilisé le nouveau dispositif pour rapprocher et mieux coordonner leurs points de vue.

En l'absence de document d'ensemble établi par l'établissement public ou les collectivités, le législateur est intervenu. L'ordonnance du 8 septembre 2011 contraint les établissements d'aménagement à adopter, dans un délai de deux ans, un « plan stratégique et opérationnel », déclinant sur le long terme (douze à vingt ans) les orientations stratégiques et opérationnelles, et un « programme prévisionnel d'aménagement » planifiant les actions à réaliser à moyen terme (cinq à sept ans).

L'EPADESA a engagé les travaux préparatoires en vue d'adopter ces documents.

C - Des incertitudes majeures d'origine externe

Plusieurs facteurs altèrent la capacité de prévision de l'établissement.

1 - Les grands projets franciliens en matière de transport

Plus de 80 % des déplacements vers le quartier d'affaires se font en transports en commun. Pour répondre à la saturation de ces derniers, un profond remodelage des réseaux est en projet. Sont notamment concernés le prolongement du RER E, dit « Eole », à l'ouest (trajet Saint-Lazare-Mantes-la-Jolie), qui comprend la création de deux nouvelles gares sur le territoire de l'EPADESA (à La Défense et à Nanterre-la Folie), et le réseau de transport du Grand Paris (implantation de deux gares prévue également à La Défense et à Nanterre)[141] .

Or la réalisation de ces projets ambitieux et coûteux ne coïncide pas avec les prévisions de livraison des principaux chantiers du quartier d'affaires. Malgré la modernisation des matériels roulants du RER A (trains à deux étages) et l'automatisation de la ligne 1 du métro parisien

[141] Les autres projets portent sur le prolongement du tramway T2 au nord jusqu'au pont de Bezons, le projet de prolongement du tramway T1 de Gennevilliers au pont de Bezons (études en cours), à horizon 2016, et le projet de la ceinture ouest du TGV reliant Roissy et Massy-Palaiseau (échéance évoquée : 2030).

(censée accroître les capacités de transport de près de 15 %), on peut légitimement craindre une aggravation de la saturation des transports en commun desservant La Défense[142]. Pour le réseau du Grand Paris, l'échéance est fixée à 2025 pour les lignes desservant La Défense. Alors que le plan de renouveau annonçait la livraison d'Eole pour 2013, la mise en service de cette branche ouest du RER E est actuellement prévue pour 2020.

Par ailleurs, aucune participation de l'EPADESA au financement de ces infrastructures (hormis un montant de 3 M€ destiné au tramway T2) n'est programmée aujourd'hui, alors que le plan de renouveau de La Défense prévoyait que l'EPAD consacre une partie de sa marge au financement des infrastructures de transport (le chiffre de 100 M€ était avancé. Toutefois, l'établissement investit dans l'opération Cœur de quartier près de 60 M€ pour l'aménagement de la gare, dans le cadre du pôle multimodal de Nanterre-Université.

Le tronçon d'Eole[143] entre Paris et La Défense serait entièrement financé (plus de 500 M€ inscrits au contrat de projets Etat-région) sans contribution de l'établissement public, mais le financement du tronçon suivant n'est pas bouclé.

2 - Le caractère cyclique du marché de l'immobilier

Les incertitudes d'ordre économique pèsent fortement sur une activité traditionnellement cyclique, d'autant que l'horizon temporel de l'investisseur (visibilité des marchés à court terme) n'est pas celui de l'aménageur (rythme long des opérations d'aménagement). Le retournement de conjoncture intervenu à partir de 2008 a fortement affecté le produit des ventes de l'établissement en 2009 et 2010.

En dépit de ce contexte, l'établissement affiche sa confiance dans l'avenir. Selon l'EPADESA, les caractéristiques des nouveaux immeubles en matière de performances énergétiques et les atouts offerts par l'amélioration des transports permettraient de préserver l'intérêt pour La Défense d'investisseurs internationaux à la recherche de placements sécurisés.

---

[142] Dès 2006, un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées soulignait qu'aux actuels 170 000 usagers du quartier d'affaires, le plan de renouveau devrait en apporter 30 000 à 40 000 autres.

[143] Projet estimé initialement à 2,5 Md€ par Réseau Ferré de France (montant prévu au contrat de projets État-région). Le coût prévisionnel du prolongement s'établit désormais entre 3,2 et 3,5 Md€.

Il estime que ces éléments positifs devraient compenser l'arrivée massive de nouvelles surfaces de bureaux[144] suite au plan de renouveau, alors même que le niveau des charges foncières a peu, voire pas, évolué au cours des dernières années, et que les valeurs locatives de l'immobilier de bureaux à La Défense n'augmentent que très modérément (+ 4 % en six ans).

Si la liste des protocoles, promesses et actes de vente conclus en 2011 semble attester d'une reprise de l'activité, les incertitudes demeurent sur sa pérennité.

III - Des progrès de gestion à conforter

A - Une gouvernance moins conflictuelle

En 2008, la Cour observait que le fonctionnement du conseil d'administration restait laborieux et que subsistaient les problèmes de fond liés aux conflits permanents avec les collectivités territoriales dont les représentants siégeaient au conseil.

1 - Des relations normalisées

Le décret du 2 juillet 2010 portant création de l'EPADESA a modifié la composition[145] du conseil d'administration et élargi ses compétences. Ses attributions, précisées dans le règlement intérieur sont plus développées en matière juridique et d'aménagement. Dans ce domaine, le conseil « fixe les orientations générales de l'établissement public, approuve les programmes annuels et la liste des opérations à entreprendre et leurs modalités de financement », et est destinataire d'un « état d'avancement physique et financier des projets d'urbanisme et de développement ».

[144] Pour la période 2013-2018, près de 600 000 m² de bureaux supplémentaires sont attendus, compte tenu des autorisations de construire délivrées et des perspectives de démolition.

[145] Outre la personnalité qualifiée désignée par le Premier ministre, le conseil d'administration comprend six membres représentant l'État (ministres chargés de l'urbanisme, des transports, de l'architecture, de l'économie, du budget et des collectivités territoriales) et neuf membres représentant les autres collectivités publiques (région, conseil général des Hauts-de-Seine, villes de Courbevoie, La Garenne-Colombes, Nanterre, Puteaux et Paris). Le conseil général (comme à l'EPAD) et la ville de Nanterre ont chacun deux représentants. La tutelle de l'EPADESA est exercée par le ministre chargé de l'urbanisme.

Ces dispositions permettent au conseil d'être plus régulièrement informé et d'intervenir davantage dans la vie de l'établissement.

Les relations du conseil avec la direction de l'établissement se sont améliorées, notamment pour la préparation des séances. Qu'il s'agisse de l'ordre du jour, de la documentation abondante fournie à l'avance ou des réunions préparatoires, l'actuelle direction de l'EPADESA a remédié aux tensions qui marquaient auparavant le déroulement des réunions.

2 - Des marges de progrès

Dans le domaine budgétaire, comme dans la présentation des opérations d'aménagement, les travaux du conseil pourraient encore gagner en qualité.

Ainsi, l'éphémère comité des opérations, qui réunissait en 2007 et 2008 une partie des administrateurs d'Etat et la direction de l'EPAD, a permis, avant la fusion des deux établissements, une amélioration de la gouvernance. Il serait d'autant plus opportun de le réactiver et de l'élargir que les opérations d'aménagement sont plus complexes et s'étalent, pour certaines, sur des durées plus longues, à l'instar de l'opération Hermitage.

L'opération Hermitage

Située en bords de Seine, l'opération est constituée de deux tours de 92 étages construites à l'emplacement d'immeubles existants. Elles accueilleront un hôtel de luxe, des bureaux, des appartements de prestige et s'élèveront au-dessus d'un socle aménagé en place publique, bordé de commerces. D'importants aménagements (construction d'une dalle de couverture jusqu'à la Seine, dévoiement d'un tunnel routier, modifications de galeries techniques, destruction et reconstruction de parkings souterrains) font partie de l'opération.

La première évocation du projet au conseil d'administration remonte à novembre 2008. Le calendrier a été retardé en raison des difficultés de relogement des habitants des résidences démolies. Le protocole EPADESA-investisseur, signé en 2010, a été prorogé jusqu'en 2013, date à laquelle le permis de construire sera purgé des recours. La livraison ne pourra avoir lieu avant 2017.

En dépit des améliorations constatées, le fonctionnement du conseil reste encore miné par des conflits internes souvent aggravés par l'appartenance de certains administrateurs[146] de l'EPADESA au conseil de l'établissement public Defacto.

Ainsi, au cours de l'année 2011, le dossier des charges exceptionnelles liées au transfert des actifs n'a-t-il pu être débattu en conseil, en raison des dissensions au sujet des dépenses de remise aux normes des parkings. De même, le dossier de la Coupole (cf. encadré ci-après), plusieurs fois évoqué en conseil d'administration, a donné lieu à des discussions concentrées sur les difficultés rencontrées avec les commerçants et sur l'image du quartier d'affaires. L'option en faveur de l'externalisation de l'opération, le choix du partenaire, puis ses demandes de fonds ont été rapidement présentés, sans être véritablement débattus. Le dispositif a été brutalement interrompu à la suite d'une intervention de la tutelle.

La Coupole : des décisions inadaptées et un pilotage déficient

Dans le centre commercial de la Coupole, installé sous la dalle, la présence d'amiante contraint, en 2007, à la fermeture des commerces et à l'indemnisation des commerçants pour réaliser des travaux dans un délai de 36 mois. L'EPAD propose à son conseil d'administration, qui l'accepte en septembre 2008, de confier l'ensemble des travaux à mener, incluant les négociations avec les commerçants, à un partenaire extérieur

Le processus de sélection, conduit par l'EPAD, est très informel. En janvier 2010, le conseil d'administration valide le choix de SODEARIF, qui se désiste quelques mois plus tard, au motif que « les enjeux financiers en présence pour la maitrise foncière de l'opération n'étaient pas compatibles avec les prévisions initiales sur lesquelles reposait la réponse à la consultation ». Contraint par le calendrier, l'EPAD se tourne vers l'unique autre opérateur qui avait répondu à la consultation et signe, le 17 mai 2010, avec le groupement Foncière Immobilière Bordelaise (FIB)/Pélican Capital, dit Pélican, un protocole, validé par le conseil d'administration le 8 juin 2010.

[146] Les décrets de création des deux établissements publics prévoient la représentation des mêmes collectivités territoriales aux deux conseils d'administration.

La fermeture du centre est alors programmée pour le 30 juin 2010.

Les négociations avec les commerçants sont difficiles : ils tentent d'influencer les élus, organisent des manifestations relayées par la presse, et engagent même une procédure devant le juge des référés[147].

Dans ce contexte tendu, et quelques semaines seulement après la signature du protocole, l'opérateur Pélican indique ne pas pouvoir financer seul l'indemnisation des commerçants et sollicite une aide financière de l'EPAD (alors que l'accord prévoit que cette dépense lui incombe). La direction de l'établissement ainsi que les élus directement concernés y étant favorables, le conseil vote, le 15 juillet 2010, une avance remboursable de 3 M€. A la fin de l'été, une nouvelle demande de fonds donne lieu à la préparation d'un deuxième avenant, inscrit à l'ordre du jour du conseil du 3 novembre 2010.

Il n'est pas voté, car le point est retiré en dernière minute de l'ordre du jour, à la demande de la direction du budget qui invoque la fragilité juridique de la désignation du partenaire. Cet épisode marque la fin des relations avec Pélican. L'établissement est alors contraint de clore les procédures d'indemnisation et d'achats avec les commerçants. La fermeture du centre n'intervient qu'en décembre 2010 et, au printemps 2011, l'EPADESA lance une nouvelle consultation pour trouver un partenaire qui achève l'opération. Si cette perspective se concrétise, l'établissement enregistrerait une perte qui, en l'état actuel des propositions qui lui sont faites, est estimée à 15 M€.

B - Des dépenses mal contrôlées

1 - Les dépenses de personnel : une vigilance insuffisante

La fusion EPAD-EPASA s'est traduite par l'alignement des statuts du personnel vers le haut[148]. Elle a en outre nourri une importante et coûteuse rotation des personnels. Entre 2006 et 2011, 122 départs d'agents – hors transferts des effectifs de l'activité exploitation vers Defacto – ont été comptabilisés, dont un tiers seulement au terme d'un contrat à durée déterminée. Ceci équivaut au renouvellement total de l'effectif de l'établissement (124 agents fin 2011).

Plusieurs ruptures conventionnelles amiables coûteuses pour l'établissement public d'aménagement (1,09 M€ pour neuf départs) ont été conclues à l'occasion de l'arrivée de l'actuelle direction générale.

[147] Leur but est de contraindre l'EPAD à réaliser les travaux de désamiantage et cesser les travaux de tunnelage. L'établissement est condamné le 15 juillet 2010 sous astreinte, ce qui est confirmé en appel le 13 octobre 2010.
[148] Les effectifs de l'EPADESA sont régis par un statut de droit privé.

Deux agents ont bénéficié de ce dispositif, financé par l'aménageur, alors que leur poste aurait dû être transféré à Defacto.

Par ailleurs, des situations individuelles particulièrement favorables ont été relevées. Sur un échantillon de 22 contrats de travail, on compte, d'une part, plusieurs recrutements procurant un gain élevé de rémunération par rapport aux fonctions antérieures occupées par les intéressés[149] et, d'autre part plusieurs exemples de fortes augmentations annuelles de salaire (+ 10 à + 30 %) entre 2006 et 2011.

Si ces hausses sont la conséquence d'une promotion (passage de la catégorie de cadre à celle de directeur), cette dernière ne s'accompagne pas systématiquement (au moins dans un cas) d'une évolution appréciable des fonctions et des responsabilités.

Pour les cadres et directeurs, la grille des salaires ne prévoit d'ailleurs pas de montant plafond, et le statut du personnel n'encadre pas le montant des augmentations individuelles de leur salaire de base, à la différence des autres catégories de personnel, pour lesquelles il existe une fourchette.

2 - Des dépenses de communication excessives

Les dépenses de communication de l'EPAD ont pratiquement doublé entre 2006 (1,8 M€) et 2010 (3,6 M€). Si cette très sensible augmentation tient en partie à la consolidation en un seul budget de dépenses de communication auparavant dispersées sur des lignes budgétaires distinctes, elle s'explique surtout, selon l'EPADESA, par l'engagement du plan de renouveau, qu'il était nécessaire de mettre en valeur, et par la fusion de l'EPAD et de l'EPASA, qui justifiait la création de nouveaux outils de communication (sites Internet et extranet, nouvelle charte graphique, etc.). La promotion internationale, notamment les salons, représente entre 27 % (2007) et 69 % (2009) de ces montants. Les voyages d'études et les voyages de prospection-promotion ont ainsi coûté, depuis fin 2008, plus de 5 M€[150], dont il faut déduire les contributions de partenaires extérieurs pour un peu moins de 1,3 M€.

Plusieurs dérives ont été relevées dans la composition des délégations dont l'EPAD puis l'EPADESA ont pris en charge les frais, qu'il s'agisse de personnes extérieures à l'établissement (architectes,

[149] Le contrôle a fait apparaitre que plusieurs dossiers individuels sont mal documentés (absence des fiches de paie du précédent poste, curriculum vitae très succincts).

[150] Ce montant prend en compte les dépenses de l'ensemble des participants prises en charge par l'établissement.

accompagnateurs d'administrateurs ou « remplaçants » d'administrateurs empêchés, contrôleur général économique et financier) ou de membres du personnel dont les fonctions ne justifient pas les déplacements (agent comptable, certains directeurs).

La Cour, tout en prenant acte des engagements de l'EPADESA à réduire désormais la composition des délégations, regrette que les nouvelles règles, adoptées en février 2012, maintiennent la possibilité de prendre en charge les frais d'agents ou de personnalités extérieures dont les fonctions sont sans lien direct avec la mission.

En outre, le niveau des prestations hôtelières[151] remboursées sur la base des frais réels n'est pas conforme aux pratiques en vigueur dans l'administration.

Le récent infléchissement du budget communication[152] s'accompagne d'un effort de mutualisation des frais de participation aux salons (par exemple, un stand commun) avec les autres établissements publics d'aménagement ou Defacto. Il convient d'accentuer cette évolution.

IV - Des perspectives financières trop optimistes

A - Une modernisation comptable en voie d'achèvement

Lors de ses précédents contrôles, la Cour avait recommandé de présenter les comptes conformément aux lois et règlements en vigueur. Cette préconisation s'est appliquée par étapes.

A partir de 2007, les comptes ont été établis selon les instructions comptables appropriées, mais les retraitements nécessaires au transfert des actifs à Defacto ont affecté la lisibilité des comptes. En outre, la fusion avec l'EPASA, en 2010, ne s'est pas accompagnée d'une consolidation des comptes.

L'exercice 2011 est le premier exercice comptable complet pour l'EPADESA (créé en novembre 2010). Le compte fait apparaître un résultat net légèrement positif, constitué d'un résultat d'exploitation négatif de 11,7 M€ et d'un résultat exceptionnel positif de 14,5 M€.

[151] Trois étoiles pour les agents et quatre étoiles pour la direction générale et les administrateurs.
[152] Baisse de 26 % en 2011, puis de 5 % en 2012.

Ce résultat est notamment dû au choix de l'établissement de classer le désamiantage de la Coupole en opération d'aménagement et d'étaler sur cinq ans les provisions nécessaires aux travaux de remise en état des tunnels routiers en les associant à plusieurs opérations d'aménagement.

Or ces travaux dans les tunnels doivent permettre une remise aux normes et sont, à ce titre, des dépenses obligatoires. Elles devront donc être supportées par l'établissement, que les opérations d'aménagement auxquelles elles ont été associées soient réalisées ou non. Quoique régulière sur le plan comptable, cette décision a pour effet de minorer le montant des provisions relatives à la mise en sécurité des tunnels. Ainsi, alors que le coût de ces travaux est estimé à 121,6 M€, le traitement comptable retenu par l'EPADESA aboutit à une provision de 26 M€.

L'établissement, qui avait prévu de longue date de faire certifier ses comptes, a désigné un commissaire aux comptes fin 2012.

La réforme comptable a déclenché une évolution managériale que l'arrêt de l'activité d'exploitation et la fusion des deux établissements d'aménagement ont accélérée : l'établissement gère désormais son activité et structure son organisation à partir des notions d'opération, d'affaire et de projet.

Les notions d'opération, d'affaire et de projet

L'opération est la plus petite unité des activités d'aménagement : à La Défense, elle correspond à une emprise unique de tour ou de projet d'infrastructure, alors que, côté Seine-Arche, sous le vocable « sous-secteur d'aménagement » est désignée une zone incluant plusieurs programmes immobiliers.

L'affaire peut regrouper plusieurs opérations ou concerner une opération unique. L'opération est l'unité de base pour le suivi budgétaire et pour établir des prévisions à fin d'affaire[153].

Au côté des « opérations » et des « affaires », qui sont des notions utilisées pour les prévisions financières, le découpage de l'activité en « projets » regroupant différentes opérations en fonction d'un secteur géographique, a pour but d'organiser l'activité de l'établissement.

[153] La prévision à fin d'affaire (PFA) établit le bilan financier pluriannuel de chaque opération en recensant l'ensemble des recettes et des dépenses (y compris le coût des fonctions support de l'aménageur, évalué à partir de la comptabilité analytique) qui s'y rattachent.

Les projets, unités de base pour la gestion matérielle et humaine des activités, sont confiés à des chargés d'opération, au sein de trois directions opérationnelles découpées sur une base sectorielle (Puteaux/Courbevoie/Seine-Arche).

Ces évolutions s'accompagnent, en 2012, d'un premier effort de normalisation des documents internes et de l'introduction d'un contrôle de gestion. Ces initiatives, récentes et inachevées, doivent être poursuivies.

B - Des prévisions pluriannuelles encore à améliorer

1 - Des documents élaborés récemment

Avant la fusion, les deux établissements publics d'aménagement établissaient des prévisions pluriannuelles de contenu et de qualité très différents. Alors que l'EPASA était en mesure, parce qu'il établissait des bilans de zones d'aménagement concerté (ZAC), de dresser des perspectives pluriannuelles 2009-2011 cohérentes, l'EPAD ne pouvait produire qu'un plan financier frustre. Le plan d'action 2007-2013, établi en fonction du plan du renouveau de La Défense, affichait un équilibre global établi au prix de nombreuses lacunes et approximations.

La première présentation au conseil d'administration de projections financières détaillées, incluant des prévisions à fin d'affaires (PFA) et un plan financier pluriannuel, date de juin 2011.

Les activités d'aménagement y sont réparties en trois catégories (opérations en cours, en développement, clôturées) et traitées en coûts complets. Les recettes et les dépenses qui leur sont affectées, représentant les coûts liés à l'opération elle-même et les coûts de fonction support de l'établissement, permettent de calculer la marge de chaque opération et catégorie d'opérations (opérations en cours et opérations en développement)[154].

Deux autres rubriques sont constituées de charges, sans aucune contrepartie en recettes : les dépenses de structure correspondant aux charges de l'établissement qui ne peuvent être réparties entre les opérations d'aménagement, et les charges « exceptionnelles » consistant

[154] Dans les prévisions à fin d'affaire, les deux types d'opérations sont traités de manière quasi-identique, à l'exception du taux de provisionnement pour risques et aléas, qui est plus important pour les opérations en développement (30 % au lieu de 15 %).

principalement en la remise en état des biens transférés à Defacto (181,5 M€) et des tunnels routiers (156,8 M€)[155].

2 - Une présentation des opérations discrétionnaire

Pour établir ces prévisions, l'établissement dispose d'une double marge de manœuvre, dans le cadre des règles usuelles.

D'une part, il fixe librement l'horizon auquel il évalue toutes les conséquences financières de son existence et de son activité. La première version, présentée en juin 2011, avait pour échéance 2016, alors que la version de décembre 2011 (prévisions 2012) repousse cette limite à 2020. Les modifications qui ont affecté les différentes rubriques, dues notamment au décalage de plusieurs opérations et à l'accroissement des marges attendues sur les opérations nouvelles (dites opérations en développement), ont porté le résultat global attendu en fin de période de - 2,3 M€ à + 78,4 M€.

D'autre part, il établit lui-même la frontière entre les opérations d'aménagement dites « en développement » et celles dites « en cours ». Le basculement de la première catégorie vers la deuxième intervient à la signature d'une promesse ou d'un acte de vente avec un investisseur[156], mais l'établissement considère que, dans certains cas, une « offre engageante » peut suffire. Il est alors seul juge de la fiabilité de cet engagement.

L'exemple de la Coupole, qui a basculé en opération en cours, est à ranger dans cette catégorie. L'EPADESA a lancé une consultation en février 2011, pour laquelle il n'a reçu qu'une offre. Depuis avril 2011, il est en négociation, mais aucun acte n'avait encore été signé lorsque, en décembre 2011, l'opération est apparue comme une opération en cours[157]. Ce changement a permis de chiffrer les recettes attendues (56 M€) alors que l'opération ne présentait que des dépenses, passées et à venir.

3 - L'absence de différenciation entre logements et bureaux

Les prévisions financières pluriannuelles ne comprennent aucune consolidation des opérations par destination des locaux (bureaux, logements, commerces et services) et ne font pas référence aux objectifs

[155] L'aménageur retient une valeur intermédiaire dans la fourchette fixée par l'étude technique de 2011.
[156] L'investisseur n'est pas encore connu dans les opérations en développement.
[157] Le protocole de vente n'a été signé qu'en novembre 2012.

fixés à l'aménageur dans le plan de renouveau de La Défense et dans les programmes des deux zones d'aménagement concerté de Seine-Arche.

Le plan de renouveau prévoyait, pour 2013, un accroissement des surfaces de bureaux d'au moins 450 000 m² et la construction de 1400 logements. Ces objectifs ne sont atteints qu'en partie. L'EPADESA affichait, en mars 2012, des prévisions de réalisation de l'ordre d'un million de mètres carrés de bureaux à horizon 2017[158], dont la moitié seulement fin 2013. Le volet « logement » du plan de renouveau n'a encore donné lieu à aucune réalisation dans le quartier d'affaires : le seul projet étudié par l'EPADESA[159] (opération de la ZAC Charcot, 70 000 m²), classé en opération en développement jusqu'en 2011, a été ensuite transféré à la ville de Puteaux. Cette dernière a approuvé la création de la ZAC en octobre 2012.

C - Une présentation des perspectives financières exagérément volontariste

1 - Des prévisions d'opérations insuffisamment documentées

Compte tenu de l'ampleur des charges qui pèsent sur lui, l'EPADESA cherche activement des affaires susceptibles de dégager de nouvelles recettes.

L'importance de la marge attendue de ces opérations en développement n'a cessé de croître au cours de la période récente : en 2010, elle s'établissait à 184 M€[160]. Ce montant passe à 225 M€ dans la version communiquée en juin 2011 au conseil d'administration et à 251 M€ dans la version de décembre 2011.

A elle seule, une opération en développement englobant une partie du boulevard circulaire sud, où deux emprises constructibles ont été identifiées (immeubles de bureaux pour une surface totale de près de 130 000 m²), fait l'objet d'un premier bilan affichant une marge prévisionnelle de 136 M€ (dépenses de l'ordre de 58 M€ et recettes

[158] Dans cet ensemble, l'EPADESA inclut non seulement des constructions et des démolitions-reconstructions, mais aussi des restructurations ne générant pas ou peu de surfaces supplémentaires (par exemple : la tour ATHENA, comptant 38 000 m² de surface hors d'œuvre nette [SHON], fait l'objet d'une opération de restructuration de son hall d'entrée, concernant moins de 500 m²).

[159] A l'exception du projet Hermitage pour lequel des immeubles résidentiels ont été détruits, et qui comprend un hôtel et des logements de prestige.

[160] D'après un document interne préparatoire au premier plan financier pluriannuel fourni par le contrôleur général.

potentielles proches de 194 M€). Toutefois, aucun investisseur ne s'est engagé à ce stade.

Or la présentation de ces opérations en développement est moins précise et leur chiffrage moins documenté que ceux des opérations en cours, ce qui est critiquable compte tenu de leur importance.

2 - L'impact surestimé des clauses d'intéressement

L'établissement a inséré dans quelques protocoles de vente[161] des clauses d'intéressement qui font varier la charge foncière vendue en fonction de la réalisation des objectifs de l'investisseur. En règle générale, ces clauses ne peuvent modifier les recettes de l'EPADESA qu'à la hausse.

L'établissement évalue, pour la période 2012-2020, l'effet de ces clauses à + 96 M€, sur la base de l'évolution future du marché immobilier et de la réalisation des projets. Bien que ce chiffrage soit explicité dans les documents soumis au conseil d'administration, il repose, comme pour les opérations en développement, sur des hypothèses volontaristes propres à l'EPADESA.

Par ailleurs, un cas de clause prévoyant une moindre recette de plusieurs millions d'euros, en cas de sous-occupation d'un immeuble a été identifiée, mais cette clause n'est ni chiffrée, ni même évoquée dans les prévisions à fin d'affaire.

Il conviendrait que les recettes attendues des clauses d'intéressement et des opérations en développement, dont le montant n'est pas assuré, soient très clairement distinguées de celles des opérations en cours, dont la réalisation est acquise[162].

3 - La globalisation des engagements fermes et des simples projets

Dans sa version validée en décembre 2011 par le conseil d'administration, le plan financier pluriannuel couvre la période 2012-2020 et estime la marge prévisionnelle finale à près de 80 M€. Cette prévision provient de la contraction de deux masses de natures très différentes.

L'une retrace les dépenses et les recettes auxquelles l'établissement fera face de manière certaine, qu'il s'agisse de son activité

[161] C'est le cas pour les opérations Carpe Diem, Generali, Majunga, Hoche et Phare.
[162] La présentation des prévisions au dernier conseil d'administration de l'exercice 12 a été ajustée en ce sens.

d'aménagement (toutes les opérations sont signées) ou des charges qui pèsent sur lui, tandis que l'autre ensemble (opérations en développement et clauses d'intéressement) repose sur des hypothèses d'activité et d'évolution du marché immobilier que l'établissement considère comme très probables mais qui n'ont pas de caractère certain.

Le sous-total 1 (reconstitué par la Cour dans le tableau ci-après) fait apparaître un déficit de 269 M€, alors que l'autre (sous-total 2) présente une marge de 347 M€ et permet de couvrir les pertes attendues sur les opérations certaines.

Prévisions présentées au conseil d'administration de l'EPADESA

en M€	Recettes 2012 (*)	Dépenses 2012 (*)	Marge 2012	Marge 2011 pour mémoire (**)
Opérations en cours et clôturées	1 442,6	1 239,3	203,3	170,3
Charges exceptionnelles		351,1	- 351,1	- 350,8
Charges de structure		121,3	- 121,3	- 129,2
Sous-total 1	**1 442,6**	**1 711,7**	**-269,1**	**-309,7**
Opérations en développement	745,1	493,5	251,6	238,2
Autres recettes et clauses d'intéressement	96,0	0	96,0	69,2
Sous-total 2	**841,1**	**493,5**	**347,6**	**307,4**
Total général	**2 283,7**	**2 205,2**	**78,5**	**-2,3**

(*) conseil d'administration décembre 2011
(**)conseil d'administration juin 2011
Source : Prévisions à fin d'affaire 2012 (EPADESA) retraitées par la Cour des comptes

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis le dernier contrôle de la Cour, évoqué dans le rapport public 2008, et dans un contexte marqué par un ambitieux plan de renouveau du quartier de La Défense, l'émergence du projet du « Grand Paris » et une crise économique préjudiciable à l'activité d'aménageur, l'EPAD, devenu EPADESA, a connu un profond bouleversement de ses activités et une réforme de son organisation.

Ces changements répondent pour partie aux critiques formulées par la Cour lors de ses précédents contrôles. Cependant, une partie des évolutions doit encore être consolidée et des difficultés nouvelles sont apparues, appelant des corrections rapides.

Si la séparation des activités d'aménageur et d'exploitant, jadis confondues au sein de l'EPAD, répond à une recommandation de la Cour, les modalités selon lesquelles cette séparation s'est opérée ne sont pas satisfaisantes : la coexistence, dans les conditions actuelles, de deux établissements publics qui, en dépit de quelques progrès récents, ne parviennent pas à coordonner leurs actions est préjudiciable au développement du quartier d'affaires.

De même, les divergences constatées dans la conception que les communes et l'EPADESA se font du site de La Défense sont de nature à obérer l'avenir et à décourager des investisseurs potentiels.

Enfin, si les opérations envisagées dans le plan de renouveau se concrétisent et aboutissent à ce que, aux 170 000 usagers actuels du site s'en ajoutent 40 000 nouveaux, il est à craindre que la saturation des transports en commun, déjà patente aujourd'hui, ne s'aggrave fortement, compte tenu du report des échéances des grands projets envisagés.

Dans ce contexte, concernant la mission d'aménageur de l'EPADESA, la Cour formule les recommandations suivantes :

Pour l'État :

1. *réviser rapidement le dispositif législatif, réglementaire et contractuel qui régit les relations entre l'EPADESA et Defacto, de façon, notamment, à mettre fin aux différends qui opposent les deux établissements et à régler la question de la répartition des espaces et des équipements publics et celle de la charge financière de leur remise en état ;*
2. *recourir à la procédure de « projet d'intérêt général » en cas de blocages de nature à entraver le développement du site ;*

Pour l'EPADESA :

3. *adopter un document stratégique reflétant une vision partagée par l'ensemble des acteurs de l'avenir de ce territoire, conformément à l'ordonnance du 8 septembre 2011.*

Concernant la gestion de l'établissement, la Cour formule les recommandations suivantes, à destination de l'EPADESA :

4. *réactiver un « comité des opérations » pour éclairer le conseil d'administration sur les opérations d'aménagement ;*
5. *améliorer la qualité des prévisions budgétaires et de l'information qui s'y rattache ;*
6. *compléter le statut du personnel en fixant des règles et des plafonds pour les augmentations salariales individuelles des cadres et des directeurs ;*
7. *réduire les frais de communication et de représentation, notamment en limitant la prise en charge des frais de mission aux seuls agents dont la fonction justifie le déplacement et en poursuivant les efforts de mutualisation des dépenses de promotion avec les autres établissements publics d'aménagement et Defacto ;*
8. *mieux distinguer, dans les prévisions à fin d'affaires, les opérations et recettes potentielles (opérations en développement et clauses d'intéressement) des affaires en cours.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'égalité des territoires et du logement	316
Ministre de l'intérieur	319
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	323
Directeur général de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA)	324
Directrice générale de Defacto	327

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Ce travail de grande qualité appelle de ma part les observations qui suivent ; elles traduisent la volonté du Gouvernement de donner leur pleine portée aux préconisations de la Cour, qui rejoignent les éléments du constat que j'ai dressé lors de mon installation en tant que ministre de tutelle de cet établissement public.

Il me semble donc important d'indiquer à la Cour que le Préfet des Hauts-de-Seine a fait part, au nom du Gouvernement et à ma demande, lors de la séance du conseil d'administration du 18 octobre 2012, des évolutions fortes que nous souhaitions voir mises en place rapidement, tant dans la gestion de l'EPADESA que dans sa gouvernance et ses activités. C'est la raison pour laquelle je suis en mesure de faire part d'un certain optimisme quant à une mise en œuvre rapide et efficace des préconisations de la Cour.

La Cour souligne les évolutions lourdes intervenues pour l'établissement public d'aménagement, alors cantonné à la Défense, depuis son précédent rapport en 2008, au premier rang desquelles la scission en 2007 des activités de gestion au profit d'un nouvel établissement public ad hoc créé par la loi, Defacto, la fusion avec l'établissement public d'aménagement de Seine Arche en 2010 et, en 2011, la refonte du cadre législatif applicable à l'ensemble des établissements publics d'aménagement. Dans le même temps et en dépit des changements importants que ces évolutions ont entraînés, l'établissement a su améliorer sa gestion, dans le respect des préconisations formulées par la Cour dans son précédent rapport.

Toutes les améliorations demandées ne sont pas à ce jour achevées et je suis, en tant que ministre de tutelle de l'établissement, particulièrement attentive à ce qu'il agisse désormais dans un souci d'exemplarité, y compris dans sa gestion, et dans une logique de transparence vis-à-vis de son conseil d'administration. Aussi a-t-il d'ores et déjà entrepris, depuis quelques mois et avec le soutien de mes services, des réformes importantes afin de rendre conformes aux préconisations de la Cour sa gestion interne, l'information de son conseil d'administration et sa capacité de prévision financière. Sur ce dernier point, le conseil d'administration du 19 décembre 2012 a donné lieu à une présentation sensiblement améliorée des perspectives financières de l'établissement public, en séparant clairement les différents horizons temporels et les différents niveaux d'engagement et donc de risque des opérations ; la capacité de décision du conseil s'en est trouvée renforcée d'autant, à la satisfaction de ses membres.

Même si l'EPADESA n'est pas opérateur de l'État au sens de la loi organique relative aux lois de finances, la bonne cohérence entre ses pratiques propres de gestion interne et celles de l'administration constitue naturellement un objectif poursuivi par sa tutelle.

La Cour s'inquiète de la manière dont le dispositif juridique créant Defacto a été appliqué, notamment au travers du procès-verbal de transfert des biens entre les deux établissements, et y voit un facteur de risque tant pour l'équilibre financier de l'EPADESA que pour l'aménagement du quartier d'affaires, dès lors que les relations entre les deux établissements manquent de fluidité.

Le Gouvernement a d'ores et déjà pris la pleine mesure de cette difficulté et a entrepris, ainsi que la Cour le recommande, une analyse approfondie du dispositif en vigueur et des évolutions que la situation pourrait exiger. En fonction des conclusions de ce travail, des mesures législatives pourront être prises dès l'été 2013.

Sur le plan stratégique, la Cour estime qu'aucune vision d'ensemble sur le territoire d'intervention de l'établissement n'a été consolidée au sein du conseil d'administration depuis son précédent rapport, qui la préconisait.

Je tiens à souligner que les évolutions lourdes rappelées plus haut ont été sources de difficultés pour la réalisation de cet objectif. J'entends toutefois le porter, très fortement et à court terme, à travers le projet stratégique et opérationnel de l'établissement rendu obligatoire par la loi, notamment dans le cadre de la participation du territoire couvert par l'établissement au Grand Paris et avec l'ambition de faire de l'EPADESA un acteur de premier plan de son développement urbain durable. La consolidation d'un schéma de référence d'ensemble pour le territoire constitue à ce titre une étape incontournable afin de placer cette emprise exceptionnelle sur la voie de l'exemplarité voulue par le Gouvernement.

Malgré sa longue histoire et son modèle urbain spécifique, l'EPAD, devenu EPADESA, constitue, comme tous les établissements publics d'aménagement, un outil par nature partenariat. Pour la poursuite de ses objectifs liés aux opérations d'intérêt national, l'État s'attache donc à rechercher un équilibre entre le droit commun de l'urbanisme qui continue de s'appliquer, notamment en matière de planification qui reste une prérogative communale ou intercommunale, et les outils exceptionnels que la loi met à sa disposition. A ce titre, la conduite du projet d'ensemble porté par l'établissement n'a jamais justifié jusqu'à ce jour le recours au projet d'intérêt général, sans que cela traduise une position de principe. Aussi, cet outil pourrait-il un jour être mobilisé si l'intérêt national ou l'intérêt général venait à être remis en cause à l'avenir par les décisions d'un partenaire public.

Enfin, des éléments contextuels exogènes relatifs, d'une part, à la desserte du territoire de la Défense Seine Arche et, d'autre part, aux

perspectives macroéconomiques du quartier d'affaires sont identifiés par la Cour comme faisant peser de forts risques sur l'activité de l'EPADESA.

La Défense Seine Arche, qui concentre de très forts enjeux à l'échelle de la métropole francilienne et au-delà, est un nœud de transports en commun dont les projets d'infrastructures en cours, notamment dans le cadre du Grand Paris, ne pourront que renforcer la desserte. Je m'attache d'ores et déjà à améliorer la qualité des déplacements pour tous les usagers du territoire, en étant consciente de l'attention à accorder à l'adéquation temporelle entre l'arrivée de nouveaux usagers et la mise en place de nouvelles capacités de transport.

Quant aux perspectives économiques, il est juste de souligner leur caractère cyclique mais également, en matière d'immobilier d'entreprise, les effets très favorables liés à la concentration des personnes et des capitaux. A ce titre, la Défense constitue un espace économique et urbain exceptionnel en France et en Europe, ce qui permet de croire en la pérennité de son modèle, lequel repose par ailleurs sur un renouvellement régulier (rénovation, démolition-construction) du parc immobilier ancien et sur une qualité de ville à la hauteur de cette concentration (déplacements, services, mixité fonctionnelle, qualité des espaces publics, etc.). Afin de conforter la compréhension que l'État possède de ces dynamiques, il conduira prochainement des études spécifiques sur ces questions.

Dans ce contexte, je suis particulièrement vigilante à ce que l'EPADESA, outil historique et consubstantiel de ce modèle, conserve les moyens financiers d'intervenir à long terme, dans l'intérêt général et le respect des prérogatives de tous les acteurs. L'amélioration constante des outils de pilotage financier et de gestion, la construction d'une vision stratégique et la normalisation des relations entre activités de gestion et d'aménagement doivent y concourir.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce document. Sa lecture suscite de ma part plusieurs remarques dont je souhaite vous faire part :

I - Le constat

Pour l'essentiel, je ne peux que souscrire à votre analyse qui relève les réels progrès accomplis dans la gestion de l'établissement - même s'ils doivent être approfondis - et met l'accent sur les fortes difficultés liées à la coexistence sur le site d'un établissement public d'Etat aménageur et d'un établissement public local chargé de la gestion.

1) Des évolutions institutionnelles fortes ont marqué le site de La Défense depuis 2006

• La transformation de l'EPAD en EPADESA

L'aménagement et le devenir du quartier d'affaires de La Défense, qui constitue une opération d'intérêt national au sens du code de l'urbanisme, a toujours constitué un dossier prioritaire pour l'Etat. Créé par le décret n° 58-815 du 9 septembre 1958, l'EPAD est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, chargé de procéder à l'aménagement du site. Suite au plan de renouveau de La Défense visant à redynamiser le quartier d'affaires, l'Etat a décidé de fusionner l'EPAD avec l'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche à Nanterre (EPASA) créé en 2000, ce qui a été fait par le décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010. Le nouvel établissement couvre désormais un territoire de 564 hectares.

• La création d'un établissement public de gestion

Outre les évolutions spécifiques à l'EPAD devenu EPADESA, il est apparu nécessaire de déconnecter les activités d'aménagement et de gestion du site et de confier à un autre établissement public la gestion des équipements publics du quartier créés par l'EPAD, lequel ne bénéficiait pas des recettes fiscales générées par les activités implantées sur le territoire des communes de Courbevoie et de Puteaux.

Dans le cadre du plan de renouveau de la Défense, la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 a créé l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD également dénommé DEFACTO). Cet établissement public local à caractère industriel et commercial (regroupant les 2 communes précitées ainsi que le département des Hauts-de-Seine et financé obligatoirement par leurs contributions) est habilité à gérer les ouvrages et espaces publics et services d'intérêt général, situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense qui lui sont soit transférés, soit mis à disposition.

Cette évolution devait permettre de remédier à la situation anormale, relevée dans votre rapport de 2008, qui conduisait l'EPAD à assumer le rôle d'exploitant des équipements publics du quartier de La Défense.

2) Des difficultés croissantes ont affecté le fonctionnement de l'EPADESA

Votre rapport souligne plusieurs points positifs pour le site de La Défense et l'activité de l'EPAD devenu EPADESA. Au plan de l'urbanisme, les communes de Courbevoie (depuis 2010) et de Puteaux (depuis 2012) sont désormais dotées de plans locaux d'urbanisme sur l'ensemble de leur territoire, conformément au droit commun. Par ailleurs, le fonctionnement du conseil d'administration de l'EPADESA - où siègent l'Etat et les collectivités territoriales - a été amélioré et les administrateurs, mieux informés, interviennent désormais davantage dans la vie de l'établissement.

Enfin, la préconisation de votre Cour visant à améliorer la présentation des comptes, conformément à la réglementation en vigueur, a été appliquée par étapes.

Ceci étant, l'EPADESA a dû affronter des difficultés qui ont altéré à la fois la capacité de prévision de l'établissement mais également sa marge bénéficiaire, comme le souligne votre rapport. Ces difficultés portent en particulier sur les transports et les grands projets franciliens en cours, compte tenu de la saturation du réseau alors que 80 % des déplacements vers le quartier d'affaires se font en transports en commun. De manière plus fondamentale, le caractère cyclique du marché de l'immobilier et le retournement de conjoncture intervenu à partir de 2008 ont fortement affecté le produit des ventes de l'établissement en 2009 et 2010, même si les chiffres estimés pour 2012 sont positifs (budget excédentaire de + 34,1 M€ et trésorerie prévisionnelle de + 45,1 M€).

3) Les principales difficultés concernent les relations entre les deux établissements présents sur le site et ont conduit au développement de contentieux

L'intervention de la loi du 27 février 2007 aurait dû être de nature à clarifier le paysage institutionnel de La Défense en séparant clairement les tâches de gestion et d'aménagement et à permettre à l'EPADESA de mieux exercer ses missions d'aménageur. Or, le recentrage de l'EPADESA sur ses missions d'aménageur a eu un coût pour celui-ci puisqu'il a dû prévoir, dans ses comptes, des provisions pour la remise en état des ouvrages transmis à l'EPGD, ces charges s'ajoutant à des dépenses d'infrastructures lourdes telles que la mise aux normes des tunnels routiers de La Défense.

En outre, malgré la distinction opérée entre les deux établissements en fonction de leurs missions, l'EPADESA a été confronté à des difficultés juridiques liées à plusieurs délibérations de l'EPGD prises depuis mai 2011 et relatives à des cessions de nature à remettre en cause l'activité de l'EPADESA.

Plusieurs contentieux ont été alors engagés par l'Etat qui a considéré que les délibérations de l'EPGD ne respectaient pas les termes de la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 du Conseil constitutionnel, rendue sur la loi du 27 février 2007 qui a créé l'EPGD, conduisant à interdire à celui-ci de vendre les biens reçus pour exercer sa mission de gestion. Votre rapport relève à juste titre les incertitudes issues du procès-verbal de transfert de biens entre les deux établissements du 31 décembre 2008.

D'autres contentieux sont en cours entre les deux établissements et cette situation contribue à créer une instabilité juridique préjudiciable au site et à son aménagement.

II - Les évolutions à envisager

Il est apparu nécessaire au Gouvernement de remédier aux dysfonctionnements actuels qui affectent le site de La Défense.

Ainsi, lors du conseil d'administration du 18 octobre 2012 de l'EPADESA, le préfet des Hauts-de-Seine a lu une déclaration de la ministre de l'égalité des territoires et du logement relative au devenir de l'Etablissement. Cette déclaration précise ainsi notamment que :

- les relations entre l'EPADESA et l'EPGD ne permettent pas de créer un cadre favorable et sécurisé pour le fonctionnement et l'image du quartier d'affaires. Le procès-verbal de transfert des biens du 31 décembre 2008 a introduit de l'insécurité juridique et la légalité de certaines de ses clauses est contestée. Le Gouvernement proposera donc dans le cadre d'un futur texte de loi de reprendre le dispositif juridique pour le rendre efficace et pleinement sécurisant pour les deux établissements. J'ajoute que ces dispositions ont vocation à être examinées par le Parlement dès 2013.

- le transfert de l'activité de gestion à l'EPGD, incluant la remise en état des biens transférés au titre du procès-verbal précité, grève le budget à fin d'affaires de l'EPADESA. Dans le même temps, la contribution des collectivités au budget de l'EPGD n'est pas à la hauteur des enjeux financiers liés à la gestion. Le Gouvernement souhaite réfléchir avec les membres du conseil à une évolution de cette situation.

- une vision d'ensemble sur le territoire, issue d'une gouvernance stratégique efficace, manque au sein du conseil d'administration. Un projet cohérent doit inscrire La Défense Seine Arche, sous l'égide de l'EPADESA, comme l'un des territoires majeurs du Grand Paris, dont il faut améliorer la mixité fonctionnelle, la desserte et la qualité urbaine.

- 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. Un schéma d'aménagement d'ensemble (soumis à concertation) doit venir, à court terme, solder une réflexion partagée sur l'aménagement et le développement du territoire.

Vous constaterez que ces préconisations s'inscrivent directement dans la ligne des recommandations de votre rapport, qu'il s'agisse de la révision du dispositif régissant les relations entre l'EPGD et l'EPADESA ou de l'adoption d'un document stratégique relatif à l'aménagement du site.

S'agissant du recours à la procédure du projet d'intérêt général en cas de blocage de nature à entraver le développement du site, il convient de rappeler que cette possibilité est explicitement prévue par l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 précitée et que l'Etat dispose donc des moyens juridiques pour intervenir sur le site. Néanmoins, des relations apaisées au sein du conseil d'administration, comme le souligne votre rapport, sont de nature à permettre une approche concertée de l'urbanisme sur le site de La Défense entre l'Etat, l'EPADESA et les communes concernées compétentes en matière d'urbanisme.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

La Cour souligne les limites des dispositions législatives et réglementaires organisant les relations entre l'EPADESA et Defacto et recommande une révision de ce dispositif. Compte tenu de son impact sur l'équilibre financier de l'EPADESA, j'estime qu'une clarification juridique est en effet nécessaire afin de préciser les limites exactes des droits et charges incombant à chaque établissement. Le Gouvernement proposera donc de reprendre le dispositif juridique dans le cadre d'un futur texte de loi pour le rendre efficace et pleinement sécurisant pour les deux établissements.

La Cour note par ailleurs plusieurs dérives en matière de ressources humaines et de fonctionnement. Je souhaite, comme la Cour, que la rationalisation de ces dépenses, amorcée récemment, soit poursuivie, et demanderai au contrôle général économique et financier (CGEFi) de m'en rendre compte.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA DÉFENSE SEINE ARCHE (EPADESA)

A titre liminaire, je tiens à indiquer que l'EPADESA prend bonne note des analyses de la Cour des comptes transcrites dans le rapport. Il considère que dans leur grande majorité ces analyses sont à la fois pertinentes et représentatives, tant du fonctionnement de l'établissement que des enjeux auxquels il est confronté. Il veillera, dans les prochains mois, à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations proposées par la Cour des comptes.

L'établissement prend également bonne note du satisfecit de la Cour des comptes pour les progrès accomplis dans la gestion de l'établissement depuis 2007 et, plus particulièrement, depuis la réunion de l'EPAD et de l'EPASA.

Vous trouverez ci-après, en retour, les observations de l'EPADESA relatives à ce document.

L'EPADESA souhaite porter à la connaissance de la Cour des comptes le fait que la majeure partie des contentieux ouverts entre DEFACTO et l'Etat, ou entre DEFACTO et l'EPADESA, sera jugée en première instance par le Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise le 8 janvier 2013. Les conclusions du rapporteur public présentées lors de l'audience publique du 12 décembre 2012, sont très favorables à l'EPADESA. Elles reposent essentiellement sur l'application du principe de spécialité des établissements publics.

L'EPADESA souhaite porter à la connaissance de la Cour des comptes les conclusions de l'étude[163] conduite par le Cabinet Roland BERGER qui démontre que quatre paramètres concrets doivent objectivement être pris en compte pour une approche du coût complet d'une localisation :

- *centralité (situation, desserte, accès au bassin de talents) ;*
- *unicité (capacité à disposer d'une offre de taille importante permettant de regrouper sur un même site tous les collaborateurs d'une même entreprise ;*
- *modernité (capacité de disposer de locaux fonctionnels adaptés aux usages actuels -mode projet-, conformes aux nouveaux standards environnementaux et disposant d'un très bon niveau de services) ;*
- *coûts maîtrisés.*

[163] *« Mieux appréhender ses choix immobiliers » Roland Berger Strategy Consultants -novembre 2012-*

Le quartier de La Défense dispose de nombreux atouts au regard de ces critères :

- *une excellente situation et desserte ;*
- *des offres de grandes surfaces ;*
- *la livraison prochaine des premiers immeubles du plan de renouveau (Basalte, Carpe Diem, Majunga, D2) qui va placer sur le marché locatif une offre immobilière d'une qualité inégalée jusqu'à présent : grand plateaux, hauteur sous plafond, performances environnementales avec double certification française et internationale pour des loyers qui resteront bien inférieurs aux loyers de Paris QCA*[164].

L'EPADESA conteste la présentation faite par la Cour des comptes concernant un étalement sur cinq ans des provisions relatives à la mise en sécurité des tunnels routiers. En 2012, les provisions à constituer ont été établies sur l'assiette complète des dépenses de mise en sécurité, et ont été calculées en application des règles de la norme M.9-4. Il est rappelé que c'est la Cour des comptes qui, elle-même, dans son précédent rapport, a demandé l'application de cette norme par l'établissement.

L'EPADESA souhaite rappeler à la Cour des comptes que dans le cadre de son action sur la ZAC Seine Arche à Nanterre : 691 logements (49 431 m²) ont été livrés et 1078 logements (84 934 m²) sont en chantier.

L'EPADESA précise que le développement d'opérations nouvelles vise avant tout à apporter une réponse satisfaisante à des enjeux urbains importants sur le territoire de l'OIN, même si la logique financière est une préoccupation constante de l'établissement. Le métier d'aménageur public se doit en effet de concilier qualité urbaine et environnementale avec la réponse aux enjeux du développement économique et social du territoire. Il doit aussi viser à dégager le meilleur résultat en optimisant et maitrisant les coûts d'investissement (calcul du juste coût), et en valorisant au mieux les recettes selon les éléments de programmation retenus : résidentiel privé et social, tertiaire, commerces, activités industrielles et artisanales, équipements et espaces publics.

L'EPADESA précise que trois offres ont été reçues pour l'opération visée par la Cour des comptes, ces offres ont permis de confirmer les estimations de recettes de l'établissement.

L'EPADESA demande à la Cour des comptes de préciser ses recommandations relatives à la constitution d'un « Comité des opérations » de façon à permettre de garantir à la fois la confidentialité des éléments examinés, et de prévenir tout risque de conflit d'intérêt pour ses membres.

---

[164] *QCA : Quartier Central d'Affaires.*

Telles sont les informations complémentaires en réponse que l'EPADESA a pensé utile de porter à la connaissance de la Cour des comptes.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE DEFACTO

Dans le rapport, vous indiquez que « l'EPAD a assumé l'exploitation des espaces et équipements publics une année de plus et à ses frais, car la proposition de convention de gestion visant à le dédommager, pourtant soutenue par les ministères de tutelle, s'est heurtée au refus du conseil d'administration de Defacto ».

Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :

Ce refus s'explique par le fait que tant qu'un accord n'avait pas été trouvé entre les deux établissements sur les modalités et la liste des biens et ouvrages devant être transférés ou mis à disposition, il n'était pas possible de définir précisément le coût de la prise en charge financière incombant à l'EPGD. Ainsi, il s'avérait donc peu sécurisant, d'un point de vue juridique, pour l'EPGD d'accepter une telle convention de gestion. Par aillerus, l'initiative de la demande de transfert incombant à l'EPAD, il apparaît donc cohérent que le solde des charges et produits de la branche exploitation pour l'exercice 2008 reste à sa charge, avant le transfert effectif à l'EPGD.

Dans le rapport, vous indiquez que « […] il s'est prononcé sur les grandes orientations des relations avec Defacto. Toutefois, certaines questions de fond n'ont pas été débattues, notamment le principe du transfert en pleine propriété des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général… ».

Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :

Il est cohérent que le principe du transfert en pleine propriété des ouvrages n'ait pas donné lieu à débat car, en vertu de l'esprit de la loi de 2007 et du PV de transfert de 2008, le transfert des équipements à l'établissement de gestion devait être la règle et leur conservation par l'établissement d'aménagement une exception dûment justifiée.

Le régime du transfert en pleine propriété, en comparaison de celui de la mise à disposition, a le mérite de la clarté et de la simplicité. Par ailleurs, si l'aménageur avait procédé à la régularisation foncière, comme il s'y était engagé, les difficultés actuelles liées aux questions foncières entre les deux établissements ne se poseraient pas aujourd'hui.

Dans une note de bas de page du rapport, vous indiquez que « Ces orientations concernent notamment le transfert en pleine propriété, la liste des opérations d'aménagement pour lesquelles l'EPAD conserve la propriété des biens, le coût de remise en état à la charge de l'EPAD et la garantie trentenaire. ».

Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :

Le Conseil d'Administration de l'EPAD, en sa séance du 18 septembre 2008, s'est prononcé sur la liste des opérations d'aménagement déjà identifiées à cette date et largement engagées pour lesquelles l'EPAD garde la propriété des seuls volumes cessibles à des tiers. Ces volumes cessibles ne sont pas identifiés précisément pour les opérations listées : CB 31, CB 21, Generali, Manhattan, D2, Air 2, Carpe Diem, tour Phare, Majunga, tour Signal. En outre, il convient de noter que certaines de ces opérations ont pu être abandonnées depuis (Signal, Manhattan, Generali), sans que les volumes cessibles concernés n'aient été ni transférés, ni mis à disposition de Defacto.

Dans le rapport, vous indiquez que « Une deuxième enveloppe, non estimée à ce jour, concerne des diagnostics complémentaires prévus dans le procès-verbal de transfert : un marché pour une première étude a été notifié en 2009 et, les consultations relatives aux autres études ont été lancées ou le seraient prochainement».

Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :

Le PV de transfert du 31 décembre 2008 prévoit bien en son article 6.1 la conduite d'études complémentaires visant à compléter l'inventaire des travaux à réaliser pour une juste remise en état des biens transférés. Le montant de ces études complémentaires est estimé à 1 545 K€ HT. Il est par ailleurs précisé que ces études seront financées par l'EPADESA tout comme les travaux résultant des conclusions de ces investigations complémentaires. Il convient enfin de rappeler que la réalisation de ces diagnostics suppose généralement au préalable de mener des études permettant de recenser et de mieux connaître les éléments de patrimoine à expertiser, l'EPAD n'ayant transmis que des informations partielles et peu fiables sur les actifs transférés.

Cette absence de transmission de documentation constitue une vraie difficulté pour Defacto dans l'exercice de sa mission de gestion et a notamment conduit à retarder le lancement des diagnostics complémentaires.

Dans le rapport, vous indiquez que « Les modalités retenues lors de la création de Defacto, loin de décharger l'EPAD d'une dépense d'exploitation [...] ont eu pour effet de contraindre durablement […] l'EPADESA, à dégager de très importantes ressources, […] pour financer la remise en état des espaces et équipements publics transférés à l'exploitant ».

Ce point appelle de notre part les précisions suivantes :

La création de l'EPGD décharge l'EPAD, depuis le 1er janvier 2009 (et pour l'avenir) des charges relatives aux espaces et équipements publics. Le programme de remise en état des ouvrages quant à lui, ne porte pas sur l'avenir, mais bien sur la remise à niveau d'un patrimoine qui n'avait pas été suffisamment entretenu et/ou renouvelé dans le passé par l'EPAD, qui avait

la responsabilité des biens et ouvrages publics de La Défense (au prix d'une dégradation des équipements). Il s'agit bien de la régularisation d'un défaut d'entretien, ou d'un défaut de mise aux normes.

Il s'agit en réalité de la prise en charge d'un passif que l'EPADESA doit assumer au titre de sa gestion passée du quartier d'affaires et de l'absence d'entretien et de renouvellement normaux des biens et infrastructures qu'il avait la responsabilité de gérer.

On notera d'ailleurs que la Cour elle-même souligne, dans son rapport, que « avant la création de Defacto, l'entretien des équipements publics incombait à l'EPAD. Lorsque ses recettes liées à l'activité d'aménageur se sont taries, il a dû contenir le déficit du fonctionnement, et l'état des équipements publics s'est dégradé. ». Rappelons que dans son rapport particulier de 2007, la Cour avait sévèrement critiqué la gestion défaillante par l'EPAD de son patrimoine, en particulier l'absence de suivi de l'actif, l'absence d'inventaire de ce dernier, et plus généralement un suivi comptable et financier irrégulier. En aucun cas, les conséquences financières de cette gestion défaillante ne sauraient être aujourd'hui imputables à Defacto.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les dépenses élevées de gestion de ce patrimoine désormais à la charge des collectivités locales sont le résultat d'un choix opéré par l'EPAD, seul, sans consultation des collectivités locales, qui a consisté à retenir un urbanisme de dalle bien plus coûteux en termes d'entretien et de renouvellement qu'un urbanisme plus classique.

Dans le rapport, vous indiquez que « […] le fonctionnement du conseil reste encore miné par des conflits internes souvent aggravés par l'appartenance de certains administrateurs de l'EPADESA au conseil de l'établissement public Defacto ».

Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :

Les Administrateurs communs aux deux établissements interviennent en qualité de représentants des collectivités locales, tels que les décrets n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création et statuts de l'EPADESA et n° 2007-1684 du 29 novembre 2007 relatif à l'Etablissement Public de Gestion du quartier d'affaires de la Défense le prévoient.

Ces administrateurs qui siègent au Conseil d'Administration de l'EPADESA et à celui de Defacto sont, chacun, désignés par l'organe délibérant de la collectivité locale qu'ils représentent.

Ils défendent les intérêts de la collectivité dont ils sont le représentant, au sein du Conseil d'Administration de l'EPADESA comme de celui de Defacto. Les sujets abordés au cours des Conseils d'Administrations des deux établissements étant parfois communs ou proches, il est cohérent que

les représentants désignés par les collectivités soient les mêmes pour défendre la position de la collectivité au sein des deux Conseils.

Dans le rapport, vous indiquez que « […] au cours de l'année 2011, le dossier des charges exceptionnelles liées au transfert des actifs n'a-t-il pu être débattu en conseil, en raison des dissensions au sujet des dépenses de remise aux normes des parkings».

Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :

La Direction Générale de l'EPADESA avait, dans des documents remis aux administrateurs en perspective d'un conseil d'administration qui devait se tenir le 2 mai 2011, préconisé de retenir une option qui consistait à imputer sur l'enveloppe de remise en état certaines indemnisations et des dépenses de remise aux normes relatives aux parkings. Certains administrateurs communs aux deux établissements ont adressé par courrier à l'ensemble des autres administrateurs, en toute transparence, leur position sur ce projet de délibération, afin de préparer au mieux les débats de cette séance et de permettre à l'ensemble des membres du Conseil d'Administration de se prononcer en toute connaissance de cause. Ces débats n'ont malheureusement pu avoir lieu. En effet, la séance du conseil d'administration initialement prévue le 2 mai 2011 s'est finalement tenue le 10 juin suivant, à l'initiative de l'EPADESA, sans que ce point ne soit inscrit à l'ordre du jour. En outre, les documents présentant cette option n'ont jamais été inscrits depuis à l'ordre du jour d'une séance du Conseil d'Administration de l'EPADESA.

Dans une note de bas de page du rapport, vous indiquez que « l'opération ATHENA porte sur 38 000 m² de surface hors d'œuvre nette (SHON) constitués d'un auditorium et d'un aménagement de façades ».

Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :

La tour Athena représente actuellement 38 000 m² de SHON. Le projet de restructuration du hall d'entrée, et de réhabilitation des façades porte sur une surface totale de 496 m² de SHON nécessitant l'acquisition d'une surface de 200 m² autour de l'immeuble. Il s'agit donc bien d'une opération de restructuration ne générant quasiment pas de surface supplémentaire.

Cette opération, qui sur nul autre territoire ne nécessite la création d'un établissement public d'aménagement, est un bon exemple d'une simple opération de construction relevant de la gestion normale du site, entrant dans le champ de compétence du gestionnaire.

Dans le rapport, vous indiquez que « la coexistence, dans les conditions actuelles, de deux établissements publics qui ne parviennent pas à coordonner leurs actions est préjudiciable au développement du quartier d'affaires ».

Cette observation appelle de notre part les précisions suivantes :

La coexistence de deux établissements sur un même site rend nécessaire une coordination de leurs actions. A cet effet, une gouvernance dédiée a été mise en place (réunion de coordination bimensuelle entre les DGA, réunion trimestrielle de revue des projets, comité de pilotage des études complémentaires prévues au PV de transfert, comité de suivi des parkings, réunion mensuelle de coordination des chantiers…). Elle a permis de considérablement améliorer le mode de fonctionnement entre les deux établissements et contribue à une coordination satisfaisante de leurs actions respectives.

Aussi, ce n'est pas tant le manque de « coordination » des « actions » de deux établissements qui est préjudiciable au développement du quartier d'affaires, mais bien le manque de clarification des compétences des deux établissements, couplée à l'insuffisante qualification des différents types d'opérations.

En effet, avant la création de Defacto, il n'était pas opéré de distinction entre les opérations d'aménagement et les simples opérations de construction relevant de la gestion courante du site, les 2 types d'opérations étant réalisés jusqu'alors par un seul opérateur, l'EPAD. En 2007, la création de Defacto marque une étape dans l'histoire de la Défense, à travers un retour progressif vers le régime de droit commun des compétences décentralisées, prévu dès la création de l'Opération d'Intérêt National, puisque l'EPAD avait vocation à disparaitre, et sa durée de vie avait été repoussée à plusieurs reprises. En suivant la recommandation de la Cour des comptes de créer un établissement public de gestion, le législateur a initié ce processus de transfert des compétences et des charges afférentes aux collectivités locales, et tiré les conséquences de la transformation physique du quartier, désormais très urbanisé et largement aménagé.

Si le maintien d'un établissement public d'aménagement se justifie encore pour piloter certaines opérations d'envergure, la création d'un établissement public de gestion s'est avérée nécessaire pour assurer non seulement les missions d'entretien courant du site mais aussi les simples opérations de construction, relevant de la gestion normale du site (traditionnellement assurées par les collectivités locales sur les autres territoires).

Avec la création de Defacto, dont les missions ne se réduisent pas au simple entretien courant mais consistent également à « gérer les ouvrages et espaces publics et à mettre en valeur le site par toute initiative appropriée [165]», la distinction entre une opération d'aménagement relevant de la compétence de l'aménageur et une opération de construction, sans

[165] *Article L.328-2 du code de l'urbanisme.*

aucune intervention de l'aménageur et relevant de la gestion courante du site et donc de la compétence du gestionnaire, est dorénavant indispensable.

S'il fallait considérer toute opération de rénovation de faibles ampleur et complexité comme constituant une opération d'aménagement, cela reviendrait en réalité à déposséder Defacto de sa compétence, puisque l'aménageur se considérerait comme compétent pour tout projet de travaux sur le site.

La situation actuelle de divergence entre les 2 établissements sur la question foncière appelle donc une clarification des compétences respectives du gestionnaire et de l'aménageur sur le site de la Défense, couplée à une meilleure définition de leurs modalités d'intervention et des différentes catégories d'opérations relevant de leur champ de compétences respectif (opérations de gestion vs opérations d'aménagement).

Dans le rapport, vous recommandez pour l'Etat de « réviser rapidement le dispositif législatif, règlementaire et contractuel qui régit les relations entre l'EPADESA et Defacto, de façon […] à mieux répartir entre eux la charge financière de la remise en état des espaces et des équipements publics ».

Cette recommandation appelle de notre part les précisions suivantes :

S'agissant de la nécessité de procéder à une modification du dispositif juridique actuel, Defacto adhère parfaitement au point de vue de la Cour. Il nous semble également important de clarifier les compétences de chaque établissement comme évoqué supra.

En revanche, Defacto ne partage pas l'idée d'instaurer une nouvelle répartition des charges de remise en état des espaces et des équipements publics entre les deux établissements. En effet, comme évoqué supra, il n'appartient pas aux collectivités locales de supporter les coûts de la remise à niveau d'un patrimoine qui n'avait pas été suffisamment entretenu et/ou renouvelé dans le passé par l'EPAD.

La charge financière de la remise en état des espaces et des équipements publics est un passif que l'EPADESA doit assumer seul, au titre de sa gestion passée du quartier d'affaires et de l'absence d'entretien et de renouvellement normaux des biens et infrastructures qu'il avait la responsabilité de gérer. Ces coûts du passé, à la charge de l'EPADESA, doivent être mis en regard avec les coûts actuels et futurs dont la création de Defacto décharge l'EPAD. Ces coûts mis à la charge des collectivités locales sont appelés à croître sous l'effet notamment :

- Des charges supplémentaires induites par un « patrimoine mal connu » comme évoqué dans votre rapport. A titre d'exemple, afin d'atténuer la vulnérabilité du site, il s'est avéré indispensable de procéder à la sécurisation des accès aux galeries techniques (espaces techniques sous dalles permettant notamment l'acheminement des fluides, accès réseaux,

fibres…). Aussi un audit préalable conduit par Defacto visant à recenser le nombre d'accès à ces galeries et à sécuriser ces accès nous a permis d'identifier deux fois plus d'accès que ce que les informations transmises par l'EPAD indiquaient. Le coût d'investissement de sécurisation de ces accès, à la charge de Defacto, a été estimé à 2 M€.

- Des dépenses de gestion liées à des ouvrages et équipements réalisés par l'aménageur. A titre d'exemple, la charge financière d'entretien/maintenance par Defacto des futurs équipements de mise en sécurité des voies couvertes prévus par l'EPADESA est estimée à 2 M€ par an.

- Des charges résultant de l'accroissement indispensable du niveau de service, pour conforter l'attractivité de la Défense, premier quartier d'affaires européen. A titre d'exemple, la sécurité du site est un facteur fort d'attractivité du territoire. Aussi, Defacto a-t-il été conduit à redimensionner son service sécurité afin d'offrir aux utilisateurs du site un niveau de sécurité et de sûreté conforme à leurs attentes. Ce redimensionnement du service sécurité, en parfaite adéquation avec les préconisations du Préfet dans le cadre du Plan Global de Sécurité et de Sûreté de La Défense, va se traduire à terme, pour Defacto, par une charge supplémentaire de fonctionnement de l'ordre de 1,5 M€ par an.

Conclusion

La création de Defacto est consécutive à une des recommandations de la Cour des Comptes visant à mettre un terme aux errements de gestion de l'EPAD, qui « assum[ait] depuis des années un rôle d'exploitant en dehors de tout cadre juridique régulier ».

Cette création, qui permet aujourd'hui une meilleure prise en compte des contraintes de gestion sur les moyen et long termes et un accroissement de l'offre de services indispensable au maintien de l'attractivité du quartier d'affaires - actions saluées par les avis du Comité Consultatif de l'établissement et les enquêtes auprès des utilisateurs – n'est pas à l'origine des difficultés financières de l'EPADESA pointées par le rapport de la Cour.

Ces difficultés financières proviennent de l'EPADESA et non de Defacto : elles résultent des errements de la gestion du passé par l'EPADESA que la Cour n'a pas manqué de souligner à l'occasion de ses différents rapports – en particulier du défaut d'entretien et de renouvellement des biens qui étaient sous sa responsabilité – et que les ministères de tutelle de l'établissement ont laissé perdurer. Ces charges financières qui pèsent aujourd'hui sur l'EPADESA sont représentatives de coûts de la gestion passée, soit d'un passif qui doit être assumé par l'Etat et non par les Collectivités Locales.

Malgré l'état de dégradation du patrimoine et une connaissance approximative des actifs concernés, ces mêmes Collectivités Locales ont

accepté de décharger l'EPADESA pour le futur de lourdes charges d'entretien et de renouvellement des biens et ouvrages publics de La Défense.

Leurs contributions financières significatives n'ont d'ailleurs cessé d'augmenter depuis la création de Defacto, avec un doublement du niveau des subventions entres 2009 (9,5 M€) et 2013 (18 M€ environ). Ces contributions ont vocation à s'alourdir, sous un triple effet : dépenses de gestion liées à un patrimoine mal connu, dépenses de gestion liées à des nouveaux ouvrages et équipements réalisés par l'aménageur, dépenses résultant de l'accroissement indispensable du niveau de service.

Si les Collectivités Locales de tutelle de Defacto ont accepté de prendre à leur charge les dépenses de gestion pour l'avenir, elles ne l'ont fait qu'à deux conditions :

1- Les coûts résultant de la gestion passée doivent être assumés par celui qui avait la responsabilité du patrimoine jusqu'alors : le programme de remise en état doit donc être financé par l'EPADESA.

2- Les incertitudes résultant de la connaissance imparfaite du patrimoine doivent donner lieu à des garanties qui se sont concrétisées par la réalisation d'études complémentaires à l'audit de l'actif purement visuel et par la mise en place de la garantie trentenaire.

Il est aujourd'hui difficile de revenir sur ces deux conditions financières qui ont constitué un élément structurant de la négociation en 2008 entre l'Etat et les Collectivités Locales.

Concernant le dispositif juridique, Defacto adhère à la recommandation de la révision de ce dernier, qui, de notre point de vue, ne nécessite pas une refonte des textes en profondeur mais des ajustements, notamment pour clarifier le dispositif de transfert :

- recensement précis des volumes non transférés (le principe de transfert à Defacto étant la règle, la conservation par l'EPADESA l'exception, conformément à l'esprit de la loi de 2007, aux recommandations de la Cour des Comptes et au PV de transfert du 31 décembre 2008),

- régularisation cadastrale des biens transférés dont l'absence génère des préjudices importants pour Defacto,

- modalités permettant de tenir compte des évolutions des projets de l'aménageur (abandon, fin, report,….).

Si le modèle économique du quartier d'affaires en général, et celui de l'EPADESA en particulier, doit être revisité, les pistes explorées ne sauraient se limiter à une simple remise en cause des engagements pris par l'Etat et l'EPADESA au titre de la gestion erratique du passé. En effet, il convient de relever que la contribution actuelle au quartier d'affaires des 3 Collectivités Locales membres du Conseil d'Administration de Defacto, a déjà atteint un niveau significatif et est appelé à croître davantage encore.

Dans ce contexte, plutôt que d'exiger des seules Collectivités Locales tutelles de Defacto des efforts financiers supplémentaires, deux pistes de solutions cumulatives mériteraient notamment d'être explorées :

- examiner une contribution des Collectivités Locales sur un périmètre plus large : il est à noter que la Région Ile-de-France et la Ville de Paris, qui bénéficient de retombées économiques de La Défense et qui sont membres du Conseil d'Administration de l'EPADESA, ne contribuent pas aujourd'hui au financement du quartier d'affaires ;

- examiner une solution consistant à flécher sur le quartier d'affaires une partie des versements des communes de Puteaux et Courbevoie au FSRIF (Fonds de Solidarité des Communes de la Région Ile-de-France).

Enfin, la question du modèle économique renvoie plus globalement à celle de la gouvernance : il pourrait être intéressant de s'interroger, dans un contexte de restriction budgétaire et de recherche de rationalisation de l'action publique, sur la pertinence du maintien de l'OIN de La Défense, territoire désormais largement aménagé et densément urbanisé.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

4

Les accidents du travail et maladies professionnelles : les faiblesses de la politique de prévention du régime général de sécurité sociale

PRÉSENTATION

Dans un rapport public thématique relatif à la gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP), paru en février 2002, la Cour avait analysé notamment l'évolution des risques professionnels, les limites de leur connaissance et la contribution des régimes de sécurité sociale à leur prévention[166]*. Elle y invitait en particulier la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de sécurité sociale, gérée par la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), à corriger les défauts de son système statistique, à revoir ses priorités et à développer l'évaluation de ses actions en ce domaine.*

La tarification du régime AT/MP constitue aussi un puissant agent de prévention des risques en permettant d'imputer leur coût aux entreprises où ils se produisent. La Cour, qui en avait préconisé la refonte, n'est pas revenue dans le cadre de cette enquête sur ce point en raison de l'adoption en 2009 d'une nouvelle tarification qui ne produira ses pleins effets qu'en 2014. Celle-ci est notamment fondée sur une répercussion plus rapide dans la tarification de l'entreprise du coût des accidents du travail et des maladies professionnelles et sur une augmentation de la part de la tarification individuelle au taux réel pour les entreprises de taille intermédiaire dont la sinistralité est la plus élevée.

[166] Cour des comptes, *Rapport public thématique : La gestion du risque accidents du travail et risques professionnels*. Février 2002, p 74.

Les investigations de la Cour se sont concentrées sur les actions de prévention que développe la branche directement auprès des entreprises et des salariés, en accompagnement de nombreux autres acteurs qui concourent à la politique de santé au travail.

Alors même que l'enjeu sanitaire, économique et financier demeure majeur[167]*, le bilan de l'action menée en la matière apparaît cependant peu satisfaisant, car les priorités de prévention sont encore insuffisamment objectivées (I), les moyens répartis de manière inadéquate (II) et les résultats incertains (III).*

Les différents acteurs de la politique de santé au travail

Le premier acteur de la santé et de la sécurité au travail est l'employeur auquel incombe une responsabilité majeure et spécifique en ce domaine : aux termes du code du travail (article L. 4121-1), il doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, sous peine de sanctions pénales et de réparations civiles. Il doit s'appuyer à cet effet sur la médecine du travail, que celle-ci soit interne à l'entreprise ou mutualisée au sein de services inter-entreprises de santé au travail[168], les médecins du travail devant en principe consacrer un tiers de leur temps aux actions de prévention.

Parmi les instances représentatives du personnel, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail est spécifiquement chargé, dans les établissements de plus de 50 salariés, de veiller à l'application de la règlementation en ce domaine et à la promotion de la prévention des risques professionnels. En cas de nécessité, ce dernier peut saisir l'inspection du travail, chargée de contrôler le respect des dispositions du droit du travail dans l'entreprise et, en premier lieu, de celles concernant la sécurité et les conditions de travail, avec des pouvoirs très étendus pour faire cesser les situations dangereuses, dresser procès-verbaux des manquements et en saisir le juge.

[167] Si une baisse sensible de la sinistralité est constaté sur le long terme, l'indice de fréquence pour les accidents du travail par an pour 1 000 salariés étant passé de 118 en 1955 à 82 en 1975 et 38 en 2008 (cf. caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) - Points de repère n° 32 « Baisse des accidents du travail sur le long terme : sinistralité et éléments explicatifs par secteurs d'activité»), près de 10 % des 16 millions de salariés du secteur privé ont un accident de travail au cours de leur vie professionnelle dont environ 70 000 donnent lieu à arrêt de travail et 50 000 sont graves (incapacité permanente au moins partielle).

[168] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *Les services inter-entreprises de santé au travail : une réforme en devenir*. Décembre 2012.

Parmi les acteurs externes à l'entreprise figurent notamment, aux côtés des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) qui assurent la gestion des cotisations et des actions de prévention et des caisses primaires d'assurance maladie qui versent les prestations, l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (ANACT), opérateur de l'État dont la tutelle est assurée par le ministre chargé du travail et le réseau des agences régionales qui lui est rattaché ainsi que les services dépendants du ministère du travail.

I - Des priorités mal objectivées

Les multiples outils statistiques utilisés par la branche ne permettent pas d'asseoir le choix des priorités de prévention sur des fondements incontestables. Parmi celles qu'elle a actuellement retenues, deux posent à cet égard des problèmes particuliers : les troubles musculo-squelettiques et les risques psycho-sociaux.

A - Un suivi statistique méconnaissant le coût du risque

Pour caractériser la sinistralité des accidents du travail (AT), la branche utilise une multitude d'indicateurs absolus (nombre d'accidents du travail en premier règlement, nouvelles incapacités permanentes, nombre de journées d'incapacité temporaire, nombre de décès, somme des taux d'incapacité permanente) ou relatifs (indices et taux de fréquence et de gravité[169]). Pour ce qui est des accidents de trajet (At), elle recourt aux mêmes indicateurs à l'exception de l'indice de gravité et des taux de fréquence et de gravité.

En ce qui concerne les maladies professionnelles, seuls des indicateurs absolus sont employés (maladies en premier règlement, nombre de victimes en premier règlement[170], nouvelles incapacités permanentes, nombre de victimes ayant une incapacité permanente[171], nombre de journées d'incapacité temporaire, nombre de décès).

[169] Le taux de fréquence est le nombre d'accidents avec arrêt de travail supérieur à un jour par million d'heures de travail, alors que l'indice de fréquence est le nombre d'accidents de travail pour 1 000 salariés. Le taux de gravité est le nombre de journées perdues par incapacité temporaire pour 1 000 heures travaillées alors que l'indice de gravité est la somme des taux d'incapacité par million d'heures de travail.

[170] Cet indicateur est légèrement inférieur au précédent car une même personne peut être atteinte de plusieurs maladies professionnelles.

[171] Cet indicateur est, pour la même raison, légèrement inférieur au précédent.

Cet appareil statistique permet, certes, d'affiner les analyses en distinguant les différents types de sinistralité (concentration et dispersion des sinistres) mais il présente deux inconvénients majeurs :

– il n'est pas homogène d'un champ à l'autre puisque les divers risques ne sont pas décrits par les mêmes indicateurs ;
– il fournit des indications contradictoires puisqu'il ne permet pas d'établir de hiérarchie entre des risques graves mais peu fréquents et des risques moins graves mais très fréquents.

Ces deux défauts sont illustrés par le tableau ci-après qui montre la répartition des sinistres entre les trois grandes catégories de risques.

Tableau n° 1 : Importance relative des trois risques couverts par la branche accidents du travail/maladies professionnelles

2010	Nombres de reconnaissances	Part des reconnaissances	Part des dépenses
Accidents du travail	995 488	83 %	56 %
Accidents de trajet	137 251	11 %	11 %
Maladies professionnelles	71 194	6 %	33 %

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), calculs de la Cour des comptes

Si les accidents du travail sont les plus nombreux, l'enjeu financier qu'ils représentent est en moyenne plus restreint. La situation inverse est constatée pour les maladies professionnelles.

L'utilisation par la branche du coût du risque, c'est-à-dire de l'ensemble des dépenses générées par les sinistres, lui permettrait d'éviter les inconvénients des indicateurs actuels et de disposer d'instruments de comparaison à la fois transversaux aux différents risques et cohérents car tous exprimés en euros. Le coût du risque est de fait déclinable sur tous les périmètres : selon les neuf comités techniques nationaux (CTN)[172] qui regroupent les différents secteurs d'activité et sont scindés eux-mêmes en 600 numéros de risque[173], selon des critères géographiques, les éléments

[172] Les neuf comités techniques nationaux sont classés de A (industries de la métallurgie) à I (services et intérim).
[173] A titre d'exemple, le comité technique national A comporte 160 numéros de risque.

matériels, c'est-à-dire les circonstances et caractéristiques des accidents, et la taille des entreprises.

Le recours à cette notion centrale, cohérente au demeurant avec la logique assurantielle qui est depuis l'origine celle de la branche, pourrait ainsi venir compléter très utilement les indicateurs actuellement utilisés[174]. Le rapprochement du coût du risque et du nombre de salariés, des heures travaillées ou du nombre d'établissements permettrait de suivre la concentration des risques, mais aussi de mieux objectiver les priorités sectorielles, de cibler les efforts de prévention et de mesurer des résultats.

Ainsi le programme national d'actions coordonnées (PNAC) adopté par la branche pour 2009-2012 comporte sept programmes prioritaires :

- troubles musculo-squelettiques (TMS), soit 85 % des maladies professionnelles ;
- risque routier qui représente la première cause de décès ;
- cancers professionnels ;
- risques psychosociaux (RPS), grande distribution, intérim et bâtiments/travaux publics (BTP).

Le recours au coût du risque aurait conduit à des choix différents de ceux arrêtés : au regard de cet indicateur ni l'intérim, ni la grande distribution n'auraient été particulièrement prioritaires par rapport à plusieurs autres secteurs d'activité comme par exemple ceux du transport ou de la boucherie.

B - Les troubles musculo-squelettiques : une affection davantage reconnue en France

Les troubles musculo-squelettiques constituaient déjà une des trois priorités de la branche pour la période 2005-2007 avec les cancers professionnels et le risque routier. Cela s'explique essentiellement par leur forte croissance (18 % par an en moyenne depuis 10 ans[175]), la valeur moyenne des indemnisations versées par la branche étant faible en comparaison de celle des indemnisations versées au titre des autres maladies professionnelles. En effet, en 2010, les troubles musculo-

[174] Cet indicateur figure certes dans les publications du service tarification mais n'est pas utilisé, à titre principal, pour hiérarchiser les priorités de la branche et pour compléter les autres indicateurs actuellement utilisés.

[175] Source Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), direction des risques professionnels, *Nos actions de prévention 2010-2012*.

squelettiques étaient à l'origine de 85 % des maladies reconnues mais ne représentaient que 44 % des indemnisations des maladies professionnelles et seulement 14 % des dépenses totales de la branche. Les dépenses en cause se situaient ainsi légèrement au-dessus des dépenses occasionnées par l'ensemble des accidents de trajet (11 %).

Comme le montre le tableau ci-après, ce sont plus particulièrement les troubles musculo-squelettiques relevant du tableau[176] 57 (affections péri-articulaires provoquées par certains gestes et postures de travail) qui concentrent l'essentiel des maladies professionnelles.

Tableau n° 2 : évolution du nombre de maladies professionnelles (2003-2010)

	2003	2005	2007	2009	2010
TOTAL	**34 642**	**41 347**	**43 832**	**49 341**	**50 688**[177]
dont troubles musculo-squelettiques	26 794	31 441	34 280	41 125	43 241
dont 57	*23 672*	*28 278*	*30 968*	*37 728*	*39 874*
dont amiante	4 366	5 715	5 336	4 298	3 780
dont autres	3 482	4 672	4 730	4 467	4 220

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), calculs de la Cour des comptes.

Le tableau 57, de loin le plus important et le plus dynamique, est également celui dont les conditions sont le moins précisément définies puisqu'il s'agit à la fois d'affections péri-articulaires (coude, poignet, main, épaule, doigt, genou) et de gestes et postures répétés, prolongés ou

[176] Conformément à la loi du 25 octobre 1919, une maladie peut être reconnue comme maladie professionnelle si elle figure sur l'un des tableaux annexés au code de la sécurité sociale. Ces tableaux sont créés et modifiés par décret au fur et à mesure de l'évolution des techniques et des progrès des connaissances médicales.

[177] La différence des données relatives au nombre de maladies professionnelles pour 2010 figurant dans les tableaux n°s 1 et 2 résulte du fait que celles du tableau 2 (50 688) correspondent à celles ayant donné lieu à un premier règlement et que celles du tableau n° 1 (71 194) représentent les maladies reconnues, étant précisé qu'une même maladie peut donner lieu à plusieurs reconnaissances avant de déboucher sur un premier règlement et que certaines maladies reconnues peuvent ne pas donner lieu à règlement.

habituels alors que les autres tableaux (69, 79 97 et 98 : machines particulières, vibrations, charges lourdes) sont plus précis.

Si l'on se réfère à la part des troubles musculo-squelettiques dans l'ensemble des maladies professionnelles reconnues (source Eurogip), apparaissent trois groupes de pays :

- les pays peu affectés par ce phénomène comme l'Allemagne[178] et le Danemark (moins de 15 %) ;
- un groupe médian avec l'Italie, la Suède, la Tchéquie et la Belgique (autour de 35 %) ;
- les pays particulièrement concernés comme l'Espagne et la France (plus de 75 %), alors même que pour cette dernière la commission instituée par l'article L. 176-2 du code de la sécurité sociale[179] pour évaluer le coût réel de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles estime à 30 % la sous-déclaration des troubles musculo-squelettiques.

Les données rassemblées par cette commission confirment ces éléments : France, Espagne, Italie, Portugal sont des pays dans lesquels les troubles musculo-squelettiques sont les premières maladies professionnelles alors qu'elles ne figurent pas aux cinq premiers rangs en Allemagne, en Suisse et en Autriche.

Rien dans l'exposition à la globalisation, le degré de développement économique ou l'intensification du travail ne paraît pouvoir expliquer de tels écarts. De fait, selon Eurogip, ces données statistiques seraient moins représentatives des risques qu'elles ne sont le résultat d'un processus de réparation déterminé par son cadre médico-légal.

À cet égard, en France, la croissance du nombre de déclarations à ce titre serait la conséquence d'un système de reconnaissance très souple auquel il serait de plus en plus recouru. Pour la direction générale du travail, le positionnement relatif de la France en ce domaine résulte à la fois des différences de critères de reconnaissance, de l'importance relative des présomptions d'origine professionnelle, des écarts d'attractivité des systèmes d'indemnisation et de la diversité des pratiques d'instruction en vigueur dans les États européens.

---

[178] Le positionnement de l'Allemagne est dû notamment au fait qu'un taux d'incapacité permanente de 20 % est requis pour pouvoir demander la reconnaissance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

[179] *Rapport de la commission*. Juin 2011, p.43.

La branche a, en tout état de cause, récemment procédé à une redéfinition partielle des conditions du bénéfice de l'indemnisation. Le décret du 17 octobre 2011 a ainsi précisé, pour les troubles musculo-squelettiques de l'épaule, les appellations des pathologies, en prévoyant des objectivations par imagerie par résonance magnétique (IRM) pour les affections chroniques, en allongeant les délais de prise en charge et en substituant une liste limitative de travaux précis au critère flou du caractère habituel et répété d'un geste, ce qui devrait permettre de remédier à la variabilité importante du nombre de reconnaissances constatée entre les différentes caisses d'assurance maladie et de désengorger le dispositif de reconnaissance. Il serait souhaitable que cet effort soit poursuivi pour les autres pathologies du tableau 57 (coude, poignet, main, doigt, genou).

C - Des risques psycho-sociaux difficiles à identifier

Les risques psycho-sociaux ont fait, depuis plusieurs années, l'objet d'une attention soutenue de l'opinion publique, des médias et des partenaires sociaux. Absents des priorités de la branche avant 2009, ils y ont alors été introduits dans le même temps que le deuxième plan Santé au travail leur attribuait un caractère non de simple priorité, mais d'urgence.

Pourtant, selon le site Internet[180] du ministère du travail, « les risques psychosociaux ne sont définis, ni juridiquement, ni statistiquement, aujourd'hui, en France ». Ils rassemblent de fait des phénomènes très divers, mais mal cernés et mal suivis statistiquement. Un collège d'expertise missionné par le ministère a cependant mis en évidence, en avril 2011, six facteurs de risques psycho-sociaux et établi différentes recommandations pour améliorer le recensement de ce risque, notamment par l'instauration d'une enquête spécifique que pourrait réaliser à intervalle régulier la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Un tel suivi exhaustif et durable paraît d'autant plus indispensable qu'en l'état actuel la branche n'a pu produire aucun élément statistique confirmant l'importance de ces risques en termes de sinistralité avérée. Une analyse menée par la direction des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) a montré que les troubles mentaux et du comportement étaient à l'origine de 600 à 700 accidents du travail et accidents de trajet, ainsi que de 20 à 40 maladies professionnelles par an. Le nombre de suicides qualifiés

[180] http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Les-RPS-c-est-quoi.html.

d'accidents du travail évolue lui-même entre 15 et 20 par an[181]. Interrogées par la Cour sur la sinistralité psycho-sociale avérée, les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) ont répondu dans leur quasi-totalité, ne pas disposer d'éléments statistiques, y compris celles qui, en raison du temps qu'elles y consacrent, sont les plus sensibilisées à ces risques.

Pour sa part, le réseau national de vigilance et de prévention des pathologies professionnelles évaluait à un millier, en 2009, les pathologies psychiques ayant un lien avec l'emploi mais son acception de l'imputabilité est plus large que celle utilisée dans le cadre de la reconnaissance des pathologies professionnelles.

Dans une synthèse réalisée par l'institut national de recherche et de sécurité (INRS)[182], l'état des connaissances sur le stress est présenté selon le niveau de preuve : élevé, modéré, limité, absent ou insuffisant. Les études synthétisées font état de liens ou d'absence de lien entre ces facteurs de stress et diverses pathologies comme les maladies cardio-vasculaires, les troubles musculo-squelettiques, la santé mentale. Les corrélations ne sont toutefois considérées comme élevées qu'avec les facteurs subjectifs : elles sont rarement modérées (13/128) ou limitées (8/128) et le plus souvent absentes (107/128) avec les facteurs objectivables.

Il serait ainsi opportun que l'institut national de recherche et de sécurité (INRS) poursuive ses recherches sur le sujet (il n'y consacre que 2,60 % du temps de recherche en 2010) pour que l'on puisse objectiver plus rigoureusement ce risque. Le conseil d'orientation des conditions de travail, créé par décret du 25 novembre 2008, placé auprès du ministre du travail et réunissant à la fois les départements ministériels concernés, les partenaires sociaux, les organismes de prévention et des personnalités qualifiées, a initié, en avril 2010, une démarche très pertinente visant à mettre à la disposition des comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles une typologie des pathologies d'origine psychique et à préciser les critères de gravité permettant de fixer un taux d'invalidité au moins égal à 25 %.

---

[181] Il y a environ 50 demandes de qualification par an - 51 en 2008, 56 en 2009 - qui sont reconnues à près de 40 % comme accidents du travail.

[182] Cf. *« Expositions psycho-sociales et santé : état des connaissances épidémiologiques »*, INRS, DMT assistance, 3ème trimestre 2011.

II - Une affectation de moyens déconnectée des risques

Qu'il s'agisse des incitations financières ou des moyens humains, des progrès doivent être réalisés pour que leur allocation soit plus en phase avec les caractéristiques de la sinistralité.

A - Des incitations financières à cibler plus finement

D'une importance financière très limitée (près de 56 M€ en 2010) au regard des enjeux de tarification qui portent sur 8,4 Md€ de cotisations, les incitations financières font l'objet d'un ciblage inapproprié.

Ainsi les majorations, qui sont des pénalités infligées aux entreprises qui n'ont pas déféré aux injonctions qui leur étaient faites en matière de sécurité, représentaient un peu plus de 4 M€ en 2010 principalement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), pour lequel les injonctions constituent le seul moyen efficace d'intervention sur les risques en raison du caractère éphémère des chantiers. Les pratiques varient cependant largement d'une caisse à l'autre, sans que la structure des risques et notamment l'importance du comité technique B, - Industries du bâtiment et des travaux publics -, permette de l'expliquer[183]. Ainsi certaines caisses utilisent beaucoup cet outil (caisse d'assurance retraite et de santé au travail de Dijon) quand d'autres (caisse d'assurance retraite et de santé au travail de Lyon) y ont très peu recours sans qu'il y ait objectivation de telles différences de pratiques.

Les contrats de prévention sont le principal mode d'incitation financière mis en œuvre par la branche avec des paiements s'établissant autour de 30 M€ en 2010. Depuis leur création en 1988, près de 24 000 contrats[184] ont été signés pour 675 M€ d'aides.

D'une étude réalisée par la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en mars 2009, il ressort que la sinistralité des entreprises de plus de 200 salariés n'est pas en moyenne

[183] Pour obtenir la mise en œuvre des mesures de prévention nécessaires sur des chantiers qui sont voués à disparaître au terme des travaux engagés, il faut procéder par injonction assortie de menace de majoration : c'est pourquoi les majorations devraient être plus nombreuses dans les caisses dans lesquelles le comité technique B est plus représenté.

[184] Dont plus de 80 % avec les 3 comités techniques A, B et F, surreprésentés alors que le comité technique D est sous-représenté.

inférieure à celle des autres. Or, le bénéfice des contrats est réservé aux entreprises de moins de 200 salariés.

Créées en 2009 et d'un montant de 7,5 M€, les aides financières simplifiées qui sont des subventions payables, le cas échéant, sur simple présentation de facture sont réservées aux entreprises de moins de 50 salariés et visent par priorité celles de moins de 20 salariés, mais une étude de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) portant sur la corrélation entre taille des entreprises et sinistralité montre que cette dernière est maximale dans les entreprises comportant autour de 50 salariés.

B - Une répartition géographique des effectifs à mieux corréler avec les besoins de prévention

Au sein des caisses d'assurance retraite et de santé au travail, les effectifs consacrés à la prévention appartiennent à deux catégories principales, les ingénieurs-conseils (IC) d'une part, et les contrôleurs de sécurité (CS), d'autre part. Sur les 2 250 équivalents temps plein (ETP) employés par la branche en 2010, un peu plus de 800 (soit près de 37 %) se consacraient à la prévention dont 175 ingénieurs et 559 contrôleurs. En 2005, les chiffres correspondants étaient de 932 sur 2 276 (soit de l'ordre de 41 %) dont 266 ingénieurs et 515 contrôleurs de sécurité. Ainsi, tant en valeur absolue que relative, les effectifs consacrés à la prévention ont été réduits sur la période. Trois caisses d'assurance retraite et de santé au travail ont subi l'essentiel des ajustements, celles de Marseille, Lille et Paris.

La question de l'adéquation des effectifs à la charge de travail ou à la sinistralité ne paraît pas faire non plus l'objet d'une attention particulière. Si l'on rapproche le coût du risque du nombre d'agents par caisse d'assurance retraite et de santé au travail, on constate des écarts difficilement justifiables.

Tableau n° 3 : coût du risque par équivalent temps plein (ETP)

CARSAT[185]	NOMBRE D'AGENTS (ETP)	RANG selon les ETP	COUT DU RISQUE/AGENT (M€)
Guyane	2	20	1,4
Martinique	9	17	1,48
Guadeloupe	7	18	1,87
La Réunion	7	18	3,25
Clermont	28	13	4,18
Nancy	50	5	4,36
Toulouse	40	11	4,54
Bordeaux	48	7	5,13
Dijon	44	9	5,37
Nantes	49	6	5,72
Lille	68	3	5,91
Orléans	27	14	6,29
Limoges	26	15	6,38
Rennes	40	10	6,43
Strasbourg	34	12	6,5
Rouen	46	8	7,38
Montpellier	24	16	7,64
Paris	131	1	7,93
Lyon	78	2	8,51
Marseille	54	4	9,85

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), calculs de la Cour des comptes.

S'il est assez naturel que les caisses les plus importantes soient proportionnellement moins dotées que les plus petites en raison des économies d'échelle qu'elles peuvent réaliser, il est surprenant que la caisse de La Réunion ait un coût du risque par agent double de celui des caisses situées dans les Caraïbes. S'il est normal d'avoir réduit les effectifs de la caisse de Lille, en revanche, la caisse d'assurance retraite et de santé au travail de Nancy est l'une de celles supportant la charge la

[185] Caisse d'assurance retraite et de santé au travail.

plus faible, alors que ses effectifs sont parmi les plus élevés et ont été accrus depuis 2005.

Un important effort de rationalisation s'impose ainsi pour faire coïncider l'affectation des équipes chargées de la prévention et la cartographie des enjeux de la prévention.

III - Des résultats insuffisants

Action de longue haleine qui requiert une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés et suppose des efforts de persuasion sans cesse renouvelés, la prévention peut n'avoir sur la sinistralité qu'une incidence indirecte ou différée dont au demeurant les évolutions sont délicates à attribuer à un seul facteur. Pour autant, ces difficultés ne sauraient justifier que l'évaluation des actions conduites ne soit pas davantage systématisée.

A - Le faible impact des contrats de prévention

L'impact de la prévention sur la sinistralité n'est pas acquis comme le montre l'étude[186] que la caisse nationale a consacrée à l'effet des contrats de prévention : aucune réduction relative de la fréquence ou de la gravité des accidents du travail n'a été observée dans les entreprises qui les signaient. Si les contrats sont en moyenne conclus avec des entreprises présentant une sinistralité forte, l'évolution de celle-ci ne met en évidence aucune différence significative avec celle des entreprises non signataires.

Le fait qu'il n'ait pas été possible de faire apparaître l'incidence des contrats de prévention sur la sinistralité ne permet certes pas d'affirmer qu'ils n'en comportent pas mais constitue une puissante invite à approfondir la question et à systématiser l'évaluation des actions.

Presqu'aucune caisse d'assurance retraite et de santé au travail n'a pu établir un lien vérifié entre son action et l'évolution de la sinistralité. Les seuls contre-exemples sont la caisse de La Martinique qui a fait état de la disparition de la sinistralité en ce qui concerne la conduite d'engins

[186] Etude 2009-081 : *Caractérisation des entreprises ayant signé un contrat de prévention entre 1999 et 2007*. Direction des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), juin 2009.

agricoles[187] et celle, moins spécifique, de Midi-Pyrénées qui a mis en œuvre une méthodologie « Points noirs » (25 en 2010) « Points gris » (181 en 2010) pour concentrer ses interventions sur les établissements connaissant de nombreux sinistres et obtenu en 2010 une division par deux tant du taux de fréquence que de l'indice de gravité.

Le projet Points noirs-Points gris

Il s'est d'abord agi d'identifier pour les comités techniques F (Industries du bois) et G (Commerce non alimentaire) de la région Midi-Pyrénées les établissements ayant de nombreux sinistres sur la base de six critères statistiques (indice de fréquence, taux de gravité, etc.). Cela a permis de repérer 260 établissements parmi les 24 000 existants dont 240 ont été classés « gris » et 20 « noirs ».

La stratégie globale a été de contacter et de suivre régulièrement les chefs d'entreprise des établissements ciblés pour les amener à prendre conscience qu'ils ont une sinistralité élevée puis de les inciter à analyser leurs accidents du travail / maladies professionnelles et à mettre en place des plans d'actions de prévention pour les années 2009 à 2012. Deux modalités d'actions ont été mises en œuvre : une approche collective pour la totalité de la cible et une approche individuelle pour les établissements ayant la plus forte sinistralité de la cible (« points noirs »).

Le bilan de l'opération est doublement positif puisqu'il a été possible de mettre en lumière un impact significatif sur la sinistralité des établissements ciblés et que les entreprises concernées ont très favorablement accueilli la démarche. Au surplus, ces résultats ont été obtenus à meilleur coût que les actions traditionnelles.

B - Un bilan peu satisfaisant des actions prioritaires

Si les actions de prévention de la branche sont de plus en plus souvent accompagnées de la définition d'indicateurs de résultats quantifiés, aucun critère d'efficacité n'a été défini que ce soit par rapport aux préjudices indemnisés ou en termes de coûts par année de vie en bonne santé préservée. La branche s'est cependant efforcée de suivre l'exécution de certains programmes prioritaires du plan national d'actions concertées mais le bilan n'est guère positif.

[187] Alors que plusieurs accidents du travail mortels liés au renversement d'engins agricoles avaient été recensés au début des années 2000, une formation obligatoire pour tout conducteur d'engins agricoles a été mise en place. Depuis 2005 aucun accident du travail mortel ou grave n'a été recensé dans ce secteur d'activité.

1 - Le programme cancers professionnels

L'objectif du programme était de soustraire 100 000 travailleurs à ces expositions, ce qui devait permettre d'éviter[188] 20 000 cancers soit une économie de réparation de 100 à 150 M€.

Tableau n° 4 : résultats obtenus à mi-parcours

	2009	mi-2010	fin 2010	mi-2011	objectif fin 2012	Taux d'atteinte intermédiaire
Fiches établissements ouvertes[189]	2 363	3 085	4 142	4 642	5 000	NC
Etablissements action terminée[190]	110	279	503	707	5 000	14,1 %
Salariés exposés identifiés[191]	35 887	47 538	62 340	70 750	100 000	NC
Salariés soustraits[192]	2 000	5 977	8 905	13 867	100 000	14,0 %

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, calculs de la Cour des comptes.

La caisse nationale a précisé que le programme supposait une mobilisation des services interentreprises de santé au travail qui auraient dû en réaliser la moitié et que ceux-ci ne s'étaient impliqués que tardivement. Elle estime en définitive pouvoir soustraire à ce risque 50 000, voire 70 000 salariés, ce qui sera très en deçà de l'objectif initial.

[188] Selon l'étude de la direction des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) 2011-077 de juin 2011 « Coûts des maladies professionnelles examinées par la commission prévue par l'article L. 176-2 du code de la sécurité sociale », le coût moyen d'un cancer professionnel serait compris entre 5 000 et 7 500 €, ce qui ne prend pas en compte les frais supportés par l'assurance maladie avant le certificat médical initial.

[189] Une fiche établissement est ouverte lorsque l'établissement correspondant est identifié comme exposant potentiellement les salariés qui y travaillent à des produits susceptibles de provoquer des cancers professionnels.

[190] Une action est terminée lorsque l'entreprise a mis en œuvre la mesure de prévention attendue à la suite du diagnostic effectué par la branche.

[191] Effectifs identifiés comme exposés lors de l'ouverture des fiches.

[192] Effectifs considérés comme soustraits aux risques lorsque les actions sont terminées.

2 - Les programmes BTP, grande distribution et intérim

L'ambition de la branche était de faire baisser de 15 % les accidents graves par des programmes de prévention spécifiques engageant des ressources significatives (40 % des temps de travail dans les caisses d'assurance maladie retraite et de santé au travail, principalement au bénéfice du BTP). A mi-parcours les résultats obtenus paraissaient en ligne avec les prévisions puisque les indicateurs retenus (accidents avec incapacité permanente, de façon à neutraliser l'effet de sous-déclaration) ont évolué comme suit entre 2008 et 2010.

Tableau n° 5 : évolution du taux de fréquence[193] des accidents du travail graves

	2008	2009	2010	2010/2008
BTP	3,8	3,55	3,36	11,76 %
Grande distribution	1,92	1,87	1,85	4,0 %
Intérim	2,88	2,76	2,7	6,1 %

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés 5cnamts°.

Ces données ne permettent cependant pas de conclure que la baisse observée le résultat des efforts consentis, les évolutions constatées n'étant pas corrélées aux priorités : ainsi, dans certains secteurs, des baisses plus significatives encore avaient été enregistrées les années précédentes sans qu'un accent particulier ait déjà été mis sur la prévention. La même problématique se reproduit lorsque l'on compare les secteurs prioritaires et non prioritaires, comme le comité technique F industries du bois, de l'ameublement, du papier-carton, du textile, du vêtement, des cuirs et peaux et des pierres et terres à feu, qui a connu entre 2008 et 2009 un recul significatif de la plupart de ses indicateurs de sinistralité[194], alors qu'il n'était nullement prioritaire.

[193] Le taux de fréquence est le nombre d'accidents de travail supérieur à un jour, survenus au cours d'une période de douze mois par million d'heures de travail.
[194] Décès (- 31 %), accidents (- 16 %), incapacité permanente avec taux supérieur à 10 % (- 9 %).

3 - Le programme risque routier

Ce programme avait deux objectifs : d'une part améliorer la sécurité des salariés conducteurs des véhicules utilitaires légers (« risque mission ») et développer la prévention des accidents de trajet d'autre part.

Pour ce qui concerne le premier, il s'agissait d'obtenir une baisse de la sinistralité mesurée par un indicateur qui devait être mis au point en coopération avec la sécurité routière et sa banque de données. Cependant, l'absence de fiabilité des données saisies par les services de police sur les types de véhicules accidentés en a empêché la mise en place. Seul est ainsi disponible un indicateur de moyens (nombre d'entreprises sensibilisées).

Pour ce qui concerne le second, l'objectif était de mettre en place 100 dispositifs collectifs de prévention ce qui paraît en mesure d'être atteint puisque 65 étaient déjà engagés à mi-parcours. Toutefois, il ne s'agit là aussi que d'un indicateur de moyens et l'impact sur la sinistralité est d'autant plus incertain que les accidents de trajet ont fortement crû entre 2007 et 2010 (de 15 % en nombre d'accidents, de 17 % en nombre de journées perdues). Par ailleurs, si l'on se réfère aux données de la sécurité routière, les facteurs principaux de sinistralité ne sont ni l'absence d'airbags ni le défaut d'entretien des véhicules qui ont fourni l'essentiel des actions et des recommandations formulées aux entreprises[195] mais la vitesse, la consommation d'alcool[196] et de drogue et l'usage du téléphone portable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La prévention en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles doit être considérée comme un investissement et reposer sur des analyses objectives et méthodologiquement aussi rigoureuses que possible.

[195] Ce choix assumé par la CNAMTS ne porte que sur des facteurs secondaires et ne peut, en conséquence, n'avoir que de faibles effets sur le taux de sinistres routiers.

[196] Selon le baromètre santé 2010 de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), *« la consommation d'alcool sur le lieu de travail (hors repas et pots) concerne 16,4 % des actifs occupés (18,9 % des hommes et 10,3 % des femmes). 40 % des actifs occupés déclarent avoir consommé de l'alcool à la sortie du travail entre collègues (43 % des hommes et 32,6 % des femmes) ».*

À cet égard, la branche doit relever un triple défi :

- *définir les critères qui, au-delà des arbitrages politiques et sociaux, la conduisent à retenir certaines priorités et par là même à en écarter d'autres ;*
- *veiller au bon ciblage de ses moyens tant financiers qu'humains en fonction de la cartographie des risques, des secteurs et des zones reconnus comme prioritaires ;*
- *s'assurer que la réalisation de ses programmes d'action produit bien les résultats attendus sur la sinistralité qui subit l'influence de nombreux autres facteurs.*

En adoptant comme indicateur principal le coût du risque, elle pourrait disposer d'un élément objectif et transversal de mesure des sinistres et des résultats de son action préventive.

Si des progrès ont été faits sur différents plans, ils apparaissent en effet encore insuffisants. Un pilotage plus précis de la politique de prévention et une définition plus étayée de ses objectifs s'imposent pour la prochaine convention d'objectifs et de gestion 2013-2016, signée entre la branche et l'État.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *adopter le coût du risque comme principal indicateur statistique de sinistralité ;*
2. *étendre la récente réforme des troubles musculo-squelettiques de l'épaule aux autres troubles musculo-squelettiques (coude, poignet, main, doigt, genou) ;*
3. *concentrer les aides financières sur les entreprises de 30 à 70 salariés ;*
4. *rapprocher les effectifs de prévention des caisses de la répartition géographique de la sinistralité ;*
5. *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) ;*
6. *cibler les actions de prévention aux causes les plus fréquentes en matière d'accidents routiers.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre des affaires sociales et de la santé et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	356
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	358
Directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	360

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons, globalement, l'analyse de la Cour : le bilan de la politique de prévention des accidents du travail et maladies professionnelles n'est pas pleinement satisfaisant, alors que cette politique était la première des priorités d'actions définies par la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la branche pour la période 2009 à 2012.

L'implication de la direction des risques professionnels de la CNAMTS et des CARSAT ne saurait cependant être niée. Elle est d'ailleurs soulignée par l'inspection générale des affaires sociales dans son rapport d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion. Il importe aussi de rappeler qu'une partie des réalisations devait s'appuyer sur des partenariats avec des acteurs extérieurs (services de santé au travail) qui n'ont pu être conclus. Enfin, il est probable qu'une partie des travaux menés de 2009 à 2012 portera ses fruits lors de la prochaine COG, qui devrait à nouveau mettre l'accent sur les objectifs de réduction de l'exposition au risque professionnel.

En ce qui concerne la définition des priorités d'actions en matière de prévention, la valeur du risque doit, comme le soulignent les travaux de la Cour, être un indicateur déterminant du choix des risques et secteurs sur lesquels cette politique doit prioritairement se développer. Mais d'autres indicateurs, comme par exemple les indices de fréquence (nombre de sinistres pour 1000 salariés) et de gravité (nombre de journées perdues pour 1000 heures travaillés) doivent aussi éclairer ce choix. Certaines pathologies, comme les troubles musculo-squelettiques, bien que représentant une valeur du risque faible, peuvent en effet mener à la désinsertion professionnelle. D'une façon générale, la multiplication de sinistres de faible gravité dénote une véritable carence au niveau de la prévention, ce qui n'est pas forcément vrai d'un sinistre ponctuel, quand bien même son coût serait élevé. Nous souscrivons donc pleinement à la recommandation n°5, qui préconise de cibler les efforts de prévention sur les entreprises connaissant de nombreux sinistres, même si la problématique particulière des maladies professionnelles, qui se déclarent après un délai qui peut être important, impose également de développer des actions diversifiées.

Concernant plus particulièrement le sujet des troubles musculo-squelettiques, l'importance du nombre de TMS reconnus en France comme maladies professionnelles tient, comme la Cour le relève en citant les travaux d'EUROGIP, au « cadre médico-légal » de notre dispositif de réparation. La récente révision du tableau 57 relatif aux affections périarticulaires a

d'ailleurs permis de revoir, en tenant compte de nouvelles connaissances scientifiques, la désignation et l'intitulé des pathologies, liste de travaux ainsi que les délais de prise en charge, ce qui devrait permettre une amélioration et une homogénéisation du traitement des situations. Pour autant, il convient de rappeler que le système prévoit un certain nombre de critères permettant d'assurer que seuls les TMS d'origine professionnelle sont pris en charge par la branche ATMP (délai entre l'exposition au risque et la réalisation de celui-ci, liste des travaux réalisé.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Je partage l'analyse de la Cour selon laquelle la politique de prévention des accidents du travail et maladies professionnelles doit être renforcée. Dans cette perspective, la prochaine Convention d'Objectifs et de Gestion liant la branche AT-MP de la CNAMTS à l'Etat offre un levier privilégié. Les partenaires sociaux membres de la Commission des accidents du travail el des maladies professionnelles de la CNAMTS ont d'ailleurs fait valoir, dans les orientations pour la COG qu'ils ont récemment adoptées, leur souhait qu'elle se donne pour objectif la réduction significative de l'exposition au risque professionnel.

Pour y parvenir, il me semble que l'un des enjeux essentiels à l'avenir résidera dans la cohérence et la qualité des partenariats conduits entre les divers acteurs en charge de la prévention des risques professionnels. A ce propos, la démarche partenariale engagée par la CNAMTS en faveur de la prévention du risque routier me semble constituer un exemple, comme en témoignent les nombreuses chartes signées par les entreprises ct les branches. En tout état de cause, je souhaite rappeler que la politique de prévention des accidents du travail et maladies professionnelles ne se résume pas à l'activité conduite par la branche accidents du travail-maladies professionnelles de la sécurité sociale. Elle se trouve inscrite dans l'ensemble plus large que constitue la politique de santé au travail portée par mon département ministériel, et que le deuxième Plan santé au travail structure pour la période 2010-2014.

Aussi serai-je très attentif aux travaux conduits par le groupe de réflexion chargé, par la Feuille de route sociale issue de la Conférence sociale de juillet dernier, de réfléchir au renforcement de la gouvernance de la santé au travail. Il s'agit de coordonner au mieux les différents acteurs de la prévention - parmi lesquels le rapport de la Cour des comptes oublie de mentionner les services déconcentrés du ministère du travail et l'Inspection du travail - et de piloter leurs actions autour de priorités communes. Au plan régional, les DIRECCTE, les CARSAT, les services de santé au travail seront des acteurs clés de ce partenariat, dans le cadre d'un pilotage dynamisé par les partenaires sociaux, notamment au sein des comités régionaux de prévention des risques professionnels. Le déploiement de la contractualisation dans le cadre de la réforme récente de la médecine du travail en constitue une illustration.

En outre, il me semble que retenir le seul critère de la sinistralité, apprécié en fonction du coût du risque, comme déterminant des priorités de la politique de prévention serait réducteur : d'autres facteurs, tels le volume des effectifs concernés, les risques à effet différé ou les études mettant en

lumière de nouveaux risques professionnels doivent également être pris en compte.

A propos de la prévention des troubles musculo-squelettiques, la Cour des comptes recommande d'étendre la réforme récente des TMS affectant l'épaule à ceux qui touchent le coude, le poignet, la main, le doigt et les genoux. Si l'intérêt de poursuivre la démarche engagée est indéniable, force est toutefois de constater que les connaissances scientifiques nécessaires ne sont aujourd'hui pas disponibles et que le consensus entre parties prenantes reste difficile à trouver.

S'agissant de la prévention des risques psychosociaux, il est vrai qu'elle requiert une meilleure connaissance de ces risques, qui constituent un objet important et sensible de la politique de santé au travail. Plusieurs chantiers ont été ouverts en ce sens. Ainsi les prochaines exploitations d'études ou enquêtes régulières (étude Conditions de travail 2012, enquête Santé et itinéraire professionnel 2010, SUMER 2010) devraient-elles comporter des volets substantiels sur les risques psychosociaux.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

- Sur l'utilisation du coût du risque dans le suivi statistique.

La Cour déplore une méconnaissance du coût du risque dans le suivi statistique.

La CNAMTS reconnaît tout l'intérêt de cet indicateur dans l'élaboration des priorités d'action au plan régional et la gestion des allocations des ressources par le niveau national. A ce titre, la CNAMTS tient à signaler qu'elle l'utilise d'ores et déjà notamment au sein des publications du service tarification qui détaillent la valeur du risque selon plusieurs composantes et par les publications statistiques de la Branche, qui présentent toujours une combinaison fréquence/gravité dont le produit est justement un indicateur de cette valeur.

Les indicateurs habituellement publiés pour caractériser la sinistralité des accidents (nombre de jours d'IJ et somme des taux d'IP) et les maladies professionnelles sont proportionnels aux coûts du risque. En effet, ce coût peut être quasiment déduit par l'application d'un salaire moyen. La décomposition du coût du risque entre ces deux rubriques répondant uniquement à la préoccupation assurantielle de distinguer les coûts immédiats (IJ) des coûts différés (IP).

En tout état de cause, il convient également de prendre en compte les limites de cet indicateur de coût qui renferme des biais. Ainsi, la valeur du risque dépend en partie d'éléments sur lesquels les actions de prévention n'auront pas d'impact. C'est par exemple le cas du salaire qui sert de base au calcul des indemnités journalières et des rentes : ainsi le même accident survenu à un cadre supérieur en fin de carrière et à un ouvrier non qualifié débutant ne générera pas du tout la même valeur du risque.

Au-delà des seuls indicateurs à caractère financiers, l'intérêt de l'utilisation des indicateurs non financiers est de pouvoir établir d'emblée des séries chronologiques, sans avoir à corriger de l'inflation et des revalorisations salariales et des rentes pour être interprétable sur la durée.

Enfin, d'autres éléments doivent être pris en compte pour prioriser les actions, comme le nombre, mais aussi la taille des entreprises (il est plus facile -et rapide- d'intervenir sur une grande entreprise dotée de structures de prévention que sur une kyrielle de TPE) ou bien encore la superficie de la région (en raison du temps de déplacement des agents).

- *Sur la nécessité de mieux affecter les ressources en fonction des risques mesurés.*

La Cour évoque la nécessité de mieux cibler l'allocation des ressources et de développer l'évaluation de l'impact des actions de prévention. La CNAMTS ne peut qu'adhérer à ces recommandations.

Il faut cependant souligner que l'évaluation des actions de prévention reste difficile quel que soit le champ dans lequel on intervient. Cela est particulièrement vrai pour des maladies professionnelles pour lesquelles le délai de survenance après la contamination peut être de plusieurs années. Des programmes ont d'ores et déjà été mis en œuvre, c'est notamment le cas de la réduction d'exposition à des agents cancérogènes (agents CMR) : si l'évaluation ne porte pas sur la sinistralité elle-même, le nombre d'agents dangereux substitués par des agents sans risques est en soit une évaluation pertinente. Par ailleurs, des expérimentations sont en cours et seront généralisées au cours des prochaines années : c'est le cas pour la prévention des troubles musculo-squelettiques, sources de la majorité des maladies professionnelles. Il faut enfin souligner que le développement des procédures d'évaluation doit prendre en compte les délais nécessaires à l'évolution des outils du système d'information.

La Cour souligne également une efficacité insuffisamment démontrée des incitations financières en raison d'un ciblage peu pertinent de ces outils. Il est indiscutable, et les services de la CNAMTS s'y emploient, qu'il faut mieux utiliser les outils financiers, y compris la tarification, afin d'avoir un effet d'incitation des entreprises à la prévention qui soit efficace. Le resserrement en cours du pilotage des contentieux, assurés et employeurs, permettra de renforcer l'effet d'incitation de la tarification calculée pour les grandes et moyennes entreprises. Cette meilleure utilisation doit, par ailleurs, s'accompagner d'un renforcement de la mesure de l'impact de ces mesures sur la sinistralité.

- *Enfin, sur la question particulière du risque routier.*

La Cour regrette que les programmes de prévention ne ciblent pas les causes majeures de ce risque. Les priorités d'actions de la branche accidents du travail-maladies professionnelles ne portent effectivement pas majoritairement sur les facteurs d'accidents que sont l'alcool, la vitesse, la prise de toxiques ou encore l'utilisation de téléphone portable, mais sur des axes spécifiques au milieu du travail, comme la sécurisation des véhicules professionnels, ou encore la prévention de l'alcoolisme en milieu professionnel. Ce choix volontaire procède de la nécessité de construire une action spécifique au milieu professionnel, complémentaire de celle plus générale des pouvoirs publics, afin d'éviter des redondances de politiques publiques. Les actions de la branche sont d'ailleurs menées en pleines coopération avec les autres acteurs publics, le Directeur des Risques Professionnels présidant le Comité de pilotage pour la prévention du risque

routier professionnel, et étant membre du Conseil national de la sécurité routière (CNSR).

En conclusion, les orientations et les programmes de l'actuelle COG AT-MP tendent à mieux structurer les actions des Caisses dans le sens évoqué par la Cour. Cette évolution, très sensible par rapport à la situation antérieure, a d'ores et déjà porté ses fruits : les programmes nationaux d'actions coordonnées (PNAC) constituent un ferment puissant de cohérence du réseau. Cette option sera renforcée dans la prochaine COG AT-MP, aujourd'hui en cours de préparation. Le pilotage par la Direction des Risques Professionnels (DRP) de la CNAMTS sera renforcé, en développant une animation du réseau s'appuyant sur l'analyse des inégalités de sinistralités, d'une part, et sur celle de la dispersion des moyens mis en œuvre, d'autre part.

5

Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant

PRESENTATION

Un téléservice est un système d'information permettant à ses usagers de procéder à des démarches par voie électronique. Dans le domaine de la santé, ces services et leurs usagers sont de plus en plus nombreux. Les enjeux sont considérables, qu'ils concernent les professionnels de santé, les institutions de soins ou les assurés sociaux : assurer des économies de gestion, rembourser plus vite les assurés, réduire les risques de fraude et optimiser les dépenses ; améliorer les parcours de soins, limiter les effets iatrogènes, voire les « pertes de chances ».

La Cour a contrôlé au cours des dernières années certains d'entre eux : les dispositifs publics d'accès en ligne aux dossiers médicaux en 2008, la gestion du dossier médical personnel (DMP) en 2009 par le groupement d'intérêt public qui en est chargé et les systèmes de cartes pour les professionnels de santé (CPS) ou pour les assurés (carte Vitale). Les constats publiés par la Cour ont été assortis de multiples recommandations. Dans le présent chapitre, elle a cherché à apprécier les suites qui avaient pu leur être apportées et, plus généralement, à faire le point sur l'évolution des téléservices publics de santé.

Une forte dynamique est constatée dans ce secteur (I), dans le cadre d'une gouvernance incertaine (II), avec pour conséquence de nombreux retards ou faiblesses qui nuisent au plein développement de ces téléservices (III).

Résumé des principales recommandations de la Cour (2008-2010)

1. L'ACCÈS EN LIGNE AUX DOSSIERS MÉDICAUX[197]

1. Planifier dans le futur plan d'action un niveau de ressources humaines et financières cohérent avec la stratégie annoncée et son calendrier de mise en œuvre, ainsi qu'avec l'offre industrielle accessible.

2. Renforcer le rôle et les moyens de coordination de la mission pour l'informatisation du système de santé ainsi que des agences régionales de santé (ARS).

3. Créer une fonction d'expertise nationale et autonome pour la normalisation et les référentiels ; réglementer la procédure d'agrément des logiciels d'officine.

4. Imposer les certificats des cartes Vitale 2 comme partie intégrante du mode d'accès à tout service en ligne de données personnelles de santé ; inciter à l'usage de messageries sécurisées et pleinement interopérables.

5. Subordonner les financements à la conformité aux bonnes pratiques informatiques, aux cadres nationaux de référence, à une étude économique détaillée, avec indicateurs de performance et évaluation.

2. LA GESTION DU GIP « DOSSIER MÉDICAL PERSONNEL »[198]

6. Veiller à la mise en place des services administratifs et comptables du niveau nécessaire au développement des organismes concernés.

3. LES SYSTÈMES DE CARTES DE L'ASSURANCE MALADIE[199]

7. Réformer la mission pour l'informatisation du système de santé en en faisant le seul responsable de la maîtrise d'ouvrage stratégique des systèmes d'information de santé et de l'assurance maladie.

8. Stabiliser la stratégie en matière de confidentialité des données médicales.

9. Fixer à un montant dissuasif et sans autre délai la contribution imposée à partir de 2010 aux professionnels de santé ne télétransmettant pas les feuilles de soins.

10. Subordonner les aides financières apportées aux professionnels de santé pour la télétransmission au respect de normes strictes de mise à jour des matériels et des logiciels.

---

[197] Cour des comptes, *Rapport 2008 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2008, chapitre VII, pages 223-262.

[198] Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2009, chapitre 6, pages 135-151. Un rapport non publié a formulé à la même époque des recommandations de recadrage du projet de dossier médical personnel.

[199] Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2010, chapitre 11, pages 247-275.

I - Une incontestable dynamique

Les téléservices et les outils associés qui avaient été examinés par la Cour ont connu un développement continu.

A - Le développement national des téléservices

1 - Les cartes de sécurisation des téléservices

Deux dispositifs ont été développés depuis plus d'une décennie pour faciliter et sécuriser la gestion des remboursements de l'assurance maladie : la carte Vitale, dont sont dotés tous les assurés, et la carte de professionnel de santé. Conçu pour la facturation, l'ensemble permet au professionnel de santé de sécuriser avec sa carte l'accès au système d'information de l'assurance maladie en authentifiant l'identité du patient avec la carte Vitale de ce dernier et de transmettre aux caisses concernées les feuilles de soins électroniques.

Le groupement d'intérêt économique SESAM Vitale (GIE SV), créé en 1993 par trois régimes d'assurance maladie obligatoire (général, agricole, indépendants) et rejoint par les régimes spéciaux puis par des organismes complémentaires, diffuse une nouvelle version dite *Vitale 2* de cette carte électronique d'assurance maladie, qui atteste des droits aux prestations et contient des renseignements nécessaires à leur prise en charge. Cette nouvelle version a été sécurisée plus fortement que précédemment et peut contenir des informations supplémentaires telles que le choix du médecin traitant.

La carte Vitale 2 dispose d'une sécurité renforcée et d'une capacité mémoire plus importante, ce qui devait en faire un outil d'identité électronique et d'authentification forte[200].

[200] Le régime général n'a identifié aucune carte Vitale falsifiée ou frauduleusement modifiée. Il n'a pas recensé les usages frauduleux de cartes valides, qui seraient très peu nombreux. La caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ne dispose que d'un agrégat « Usurpation droits - Usage frauduleux de carte Vitale, falsification ou fausse attestation de droits », qui recouvre un champ plus large que la seule fraude à la carte Vitale. Sans que cela soit exhaustif, seules 56 fraudes ont été dénombrées à ce titre en 2010, qui ont entraîné 21 saisines du parquet, une pénalité financière et 20 demandes de restitution de remboursements totalisant 255 668 €. Un recensement exhaustif serait utile car des problèmes de cartes Vitale en doublon ou non invalidée subsistent.

L'abandon de fonctionnalités de la carte Vitale 2

La Cour avait recommandé que les certificats électroniques qu'héberge la carte Vitale sécurisent les accès des usagers à tout service en ligne de données personnelles de santé (la carte de professionnel de santé (CPS) sécurisant, pour sa part, l'accès par les professionnels).

Cette voie a été abandonnée en 2010 par les pouvoirs publics et la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), en invoquant notamment la nécessité d'un lecteur approprié à domicile, comme pour le recours à certaines banques en ligne. Il avait été considéré que le coût d'une telle sécurisation ne serait pas compensé par des économies certaines. La pertinence de ce renoncement reposait notamment sur la perspective d'utiliser la carte nationale d'identité électronique, mais celle-ci exigerait aussi un lecteur individuel pour les assurés et son calendrier de déploiement demeure incertain. L'alternative ainsi envisagée demeure en suspens.

En dépit du coût de l'adjonction de la photographie du titulaire, Vitale 2 n'est donc plus qu'une carte d'identité utilisée seulement pour attester des droits de l'assuré et de son identité pour l'accès au dossier pharmaceutique (DP) et au dossier médical personnel (DMP), sans sécuriser individuellement l'accès à des téléservices. L'investissement ainsi poursuivi en vain représentera plusieurs dizaines de millions d'euros sur la durée de la fabrication de ces certificats électroniques.

La carte de professionnel de santé (CPS) est pour sa part diffusée par le GIP « agence des systèmes d'information partagés de santé » (ASIP Santé). Sa version 3 constitue depuis 2010 une carte d'identité professionnelle électroniquement sécurisée pour les professionnels de santé, avec un code confidentiel. Elle est délivrée sous la responsabilité des ordres des professions de santé, en incluant l'identifiant individuel au répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS) et des données telles qu'identité, profession, spécialité, cabinet ou établissement.

Outre la transmission des feuilles de soins électroniques aux organismes d'assurance maladie obligatoires et complémentaires, cette carte permet de créer, d'alimenter et de consulter un dossier médical personnel ou un dossier pharmaceutique. Elle sécurisera prochainement la messagerie des professionnels de santé, la télémédecine ou l'accès en mode sans contact dans des locaux protégés.

Fin 2012, elle était utilisée par 360 000 professionnels de santé libéraux (soit 95 % d'entre eux) et 85 000 hospitaliers (soit 18 % seulement d'entre eux en raison de sa faible utilisation dans leurs

établissements). Quelques 300 000 autres cartes sont utilisées par des salariés qui ne sont pas des professionnels de santé, principalement secrétaires médicales et préparateurs en pharmacie.

2 - Les téléservices d'échange entre professionnels et patients

Les téléservices d'échange entre professionnels ou avec les patients visent à optimiser les prises en charge dans le domaine des soins, de la prévention et du dépistage. C'est notamment le cas du dossier médical personnel (DMP), créé pour favoriser la coordination, la qualité et la continuité des soins par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Ce dispositif informatisé gratuit et facultatif, accessible sur internet, a connu de grands retards de développement et n'a été effectivement lancé qu'en 2011. A l'automne 2012, seulement 230 000 dossiers avaient été ouverts.

Le dossier pharmaceutique (DP), ouvert et géré par l'ordre des pharmaciens, connaît une bien plus grande diffusion. C'est un dossier informatique, créé par le pharmacien avec l'accord de son client et consultable dans la quasi-totalité des officines. Il permet de connaître dans quasiment toutes les pharmacies les médicaments délivrés au patient au cours des quatre derniers mois, prescrits par un médecin ou achetés librement par le patient, si ce dernier a donné son accord pour qu'ils y figurent. Chaque pharmacien peut ainsi le prévenir d'éventuels risques de contre-indication. Au 30 septembre 2012, 18 850 000 dossiers étaient actifs, dont le tiers pour des patients de plus de 60 ans. Il y a chaque mois 25 millions de consultations et 51 millions de saisies d'un produit délivré. Après une expérimentation, une première phase de généralisation de son utilisation en établissement de santé a commencé fin 2012. Cet outil créé en dehors de l'assurance maladie mais financé partiellement par celle-ci est susceptible de la faire bénéficier d'économies dont l'évaluation n'est pas à ce jour engagée.

3 - Les initiatives déployées par l'assurance maladie

L'assurance maladie a entrepris de généraliser l'usage d'internet pour des téléservices utilisés à partir de postes de travail banalisés en le substituant à un système fermé comme l'a jusqu'à maintenant été le dispositif SESAM. A cet effet, la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) développe depuis 2010 le projet DESIR, pour remplacer progressivement ce dernier et étendre ses propres téléservices. Ces derniers sont déjà utilisés par une partie des professionnels de santé, avec 40 000 utilisateurs enregistrés qui saisissent en temps réel les déclarations de médecin traitant (27 % du total mi-

2012), les demandes d'accord préalable, de protocoles de soins de longue durée, d'arrêts de travail et qui accèdent à un historique des remboursements (mis en place depuis 2008 à un coût supérieur à 10 M€, mais fort peu utilisé).

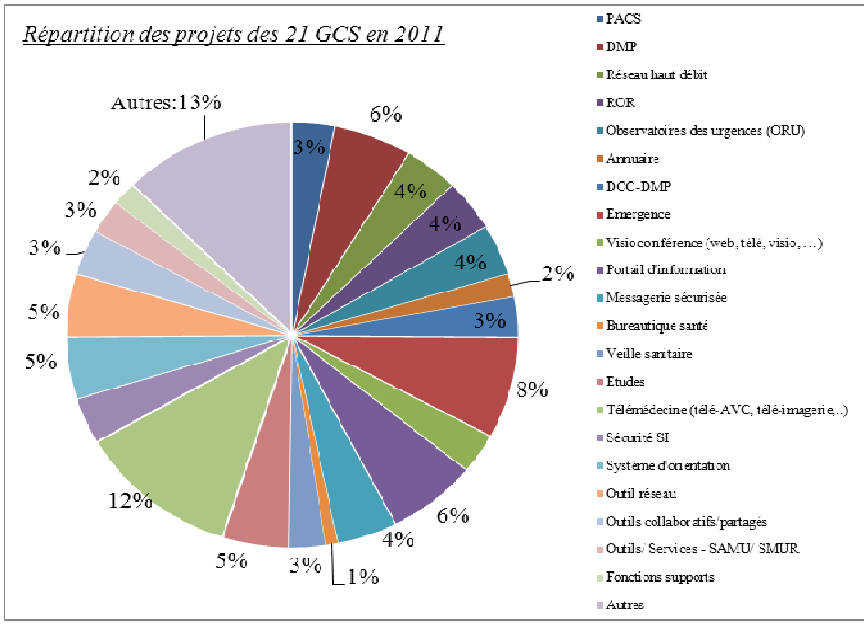
La CNAMTS prévoit d'offrir progressivement des services tels que la prescription électronique de tous les types de prestations, la facturation en ligne des transports sanitaires et celle des soins faisant l'objet de prescriptions électroniques, la dématérialisation des pièces justificatives et de formulaires (avis d'arrêt de travail, déclaration médecin traitant etc.) et leur intégration dans les bases et les processus de traitement de l'assurance maladie. Est également en cours la facturation individuelle des établissements de santé (FIDES), après la consultation des droits des assurés auxquels ils accèdent depuis 2009.

Plus de dix millions d'assurés utilisent par ailleurs désormais le site ameli.fr grâce auquel la CNAMTS offre des services tels que la liste des médecins (par secteur) et leurs principaux tarifs, la consultation des remboursements, la mise à jour ou la déclaration de perte de carte Vitale, la demande d'attestations de droits, de salaire, de relevés d'indemnités journalières, de carte européenne d'assurance maladie.

B - Des développements rapides et diversifiés au niveau local

Le ministère chargé de la santé a incité les agences régionales de santé (ARS) à contribuer aux développements de téléservices sur le terrain. L'objectif est que, dans chaque région, un groupement de coopération sanitaire (GCS) conduise des projets d'intérêt commun et mutualise des moyens (compétences et aides financières), sans constituer d'onéreux pôles techniques.

Pour en assurer le pilotage, le ministère s'est doté en juillet 2012 de spécialistes chargés de définir et de suivre une stratégie et des priorités nationales, au sein de la délégation à la stratégie des systèmes de santé (DSSIS, structure légère de coordination créée fin 2011 avec 15 emplois). En liaison avec la Cour, celle-ci a procédé à l'inventaire des moyens et des projets régionaux, qui fait apparaître un foisonnement d'initiatives, au risque de doublons et d'incohérences entre régions, comme l'illustre le graphe ci-après.



Source : Délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé (DSSIS).

Un foisonnement de projets régionaux

Créés à partir de 2002, les groupements de coopération sanitaire (GCS) en informatisation et téléservices sont passés de 13 en 2008 à 21 en 2012, dont un sous forme de groupement d'intérêt économique (GIE). Fin 2011, 1 146 organismes y adhéraient, soit 66 en moyenne par un groupement de coopération sanitaire contre 37 en 2009 : 451 établissements de santé publics et 309 privés, 189 établissements médico-sociaux, 127 structures fédératives (réseaux, etc.), avec très peu de représentants des professions de santé.

L'agence régionale de santé en est systématiquement membre, mais ne siège que dans quatre cas dans l'instance opérationnelle. Elle n'a signé ou préparé une convention avec le groupement de coopération sanitaire que dans huit cas et le prévoit dans neuf cas.

Les effectifs salariés (226) de ces nouveaux maîtres d'ouvrage ont doublé entre 2009 et 2011 comme leurs dépenses (42 M€) financées par l'assurance maladie via les agences régionales de santé (61 %), l'agence des systèmes d'information partagés de santé (26 %), les membres (12 %). Ils géraient fin 2011 un total de 184 projets dans les domaines les plus divers[201].

La cohérence de la mise en œuvre des quelque 184 projets approuvés par les agences régionales de santé appelle une prompte évaluation au regard des contraintes budgétaires de la branche maladie, qui finance directement ou indirectement la presque-totalité de cet ensemble hétérogène. En effet, leur compatibilité interrégionale devra être assurée, aussi bien que leur faisabilité financière : leur aboutissement entraînera des dépenses de fonctionnement dont le financement et l'efficience restent à garantir, en contrepartie d'économies et de gains de performance qu'il conviendra d'évaluer rigoureusement et de dégager effectivement.

Les principaux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre

La caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) est le maître d'ouvrage – pilotage technologique, financement et supervision des prestataires – de l'ensemble des systèmes et téléservices du régime général d'assurance maladie, et gère directement le système de remboursement des prestations.

Les organismes d'assurance maladie complémentaire, y compris les mutuelles chargées de gérer des prestations du régime général, sont leurs propres maîtres d'ouvrage, tout en dépendant des données collectées par la CNAMTS pour gérer leurs remboursements complémentaires.

Le GIE SESAM-Vitale est maître d'œuvre du système de la carte Vitale et de la télétransmission des feuilles de soins. Dans le périmètre des nouveaux services en ligne de l'assurance maladie, il est principalement en charge de la relation avec les éditeurs de logiciels des professionnels de santé et de la sécurisation des échanges par carte.

[201] Source : Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), octobre 2012. Les projets couvrent notamment le PACS : imagerie numérique (*Picture Archiving and Communication System*) ; ROR : répertoire opérationnel des ressources des hôpitaux ; le DCC : dossier communicant cancer, en cours d'intégration au DMP ; « Émergence » : pilotage, financé par l'ASIP. Le budget moyen par habitant a été de 0,80 € en 2011, en variant de 0,17 € à 3,07 € (et 18,50 € en Martinique).

Le GIP ASIP Santé est le maître d'ouvrage de la carte de professionnel de santé, du répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS), du dossier médical personnel, de la messagerie sécurisée unique de santé. Il est à l'origine de plusieurs référentiels d'interopérabilité et d'agrément.

L'ordre des pharmaciens est le maître d'ouvrage de son dossier pharmaceutique et les ordres de professionnels de santé s'organisent pour alimenter le répertoire partagé des professionnels de santé.

Les professionnels et les établissements de santé choisissent leurs outils locaux, notamment de facturation à l'assurance maladie.

II - Une gouvernance problématique

A - Une triple maîtrise d'ouvrage de l'État

Le ministère de la santé a formalisé dans la période récente le développement de trois maîtrises d'ouvrage stratégique[202], qui comportent de multiples liens entre elles. Cela a constitué un progrès, mais ces dernières demeurent distinctes et le ministère n'a produit aucun document définissant leurs champs respectifs.

La première et la plus ancienne est celle des systèmes d'information hospitaliers qu'assure la direction générale de l'offre de soins (DGOS) depuis le début des années 2000 au fil des plans de financement de l'investissement hospitalier par l'assurance maladie (directement ou au travers des remboursements d'emprunts) : en dépendent l'utilisation dans les établissements de santé de la carte Vitale, des cartes de professionnels de santé et l'accès aux téléservices que sont le dossier médical personnel et le dossier pharmaceutique.

La deuxième maîtrise d'ouvrage stratégique est celle de la direction de la sécurité sociale (DSS), qui élabore depuis 2010 un projet de schéma directeur stratégique des systèmes d'information de la protection sociale à dix ans, toutes branches réunies, dont dépend

[202] La maîtrise d'ouvrage stratégique décide des grandes orientations à moyen et long terme (objectifs, enjeux), dans des documents orientant les choix technologiques : par exemple, mise en commun de systèmes entre régimes, champ du dossier médical personnel, création d'un téléservice, photographie sur la carte Vitale, outils prioritaires de sécurisation des données, de lutte contre la fraude, etc. Les trois équipes mentionnées ici totalisent une vingtaine d'emplois spécialisés. Elles n'exercent pas une expertise informatique, cette dernière relevant des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre chargés de produire les systèmes eux-mêmes.

normalement le développement à moyen terme des téléservices de l'assurance maladie.

La troisième maîtrise d'ouvrage stratégique est celle de la délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé (DSSIS) placée sous l'autorité du secrétaire général du ministère[203]. Un document d'orientation stratégique en matière de « e-santé » en cours de validation devrait préciser, plus d'un an après la création de cette délégation, le périmètre de ses activités et leur coordination avec les directions de l'administration centrale.

L'unité d'action entre ces trois pôles est assurée plus par les cabinets de ministres successifs, par essence changeants et dont ce ne devrait pas être le rôle, que par une autorité unique et permanente qui aurait pu être la DSSIS. Malgré des participations croisées de la DSSIS et des directions à différentes instances de pilotage des chantiers, le degré de structuration et de mise en cohérence de ces maîtrises d'ouvrage stratégiques n'est pas encore optimal, ainsi que l'administration le reconnaît, en précisant de surcroit qu'elle doit y associer les organismes complémentaires d'assurance maladie.

La DSSIS a mis en place en octobre 2012 une réunion bimestrielle des directions d'administration centrale, de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), elle-même maître d'ouvrage stratégique dans son secteur. Cette étape est nécessaire mais, dans le passé, des réunions similaires n'ont pas toujours suffi à assurer une coordination suffisamment étroite avec les partenaires d'autres programmes tels que la carte de professionnel de santé ou le dossier médical personnel, comme l'atteste la persistance de difficultés en la matière. En tout état de cause, les outils de conduite technique de ces trois maîtrises d'ouvrage stratégiques ne se rapprochent que de manière variable des normes professionnelles.

L'administration centrale n'a au demeurant pas affecté de crédits pour diligenter les audits indépendants qu'elle annonce depuis plusieurs années, alors qu'ils seraient indispensables pour éclairer ses choix et vérifier l'alignement des développements sur la stratégie choisie par elle.

[203] Le secrétariat général des ministères sociaux a conforté, certes tardivement, sa capacité stratégique en créant fin 2011 la délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé, dont les 15 emplois n'ont été intégralement pourvus qu'un an plus tard. Les équipes similaires de la direction générale de l'offre de soins et de la direction de la sécurité sociale ont été légèrement renforcées.

Cette insuffisante cohérence est critiquable notamment au regard des impacts financiers attendus de la télétransmission et des téléservices. Déjà, « la dématérialisation des feuilles de soins dont le taux est passé de 79 % en 2005 à 86 % en 2009 a permis (…) une économie de personnel d'environ 4 000 ETP (soit plus de la moitié de la réduction des effectifs de la branche entre ces deux dates) », chiffre qui atteindrait fin 2012 6 000 ETP[204]. Des gains importants sont également escomptés à court terme dans la gestion par téléservice des indemnités journalières et des transports sanitaires[205] et d'autres suivront à moyen terme. Leur ampleur dépendra notamment du degré de coordination des stratégies, des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, et de leur évaluation.

Les pouvoirs publics doivent ainsi impérativement se doter d'un pôle stratégique, à même d'assurer un pilotage fort et coordonné des téléservices dans le contexte d'une aussi grande diversité d'acteurs et d'enjeux. La stratégie d'autonomie de la CNAMTS est révélatrice des difficultés auxquelles expose leur faiblesse à cet égard.

B - La stratégie autonome de la CNAMTS

1 - Une nouvelle génération technologique

Pour sa part, la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) a accéléré la modernisation de ses systèmes d'information, ainsi que la Cour l'avait recommandé[206] et que sa convention d'objectifs et de gestion 2010-2013 avec l'État l'a prévu.

Son schéma directeur informatique, validé par la direction de la sécurité sociale en 2011, comporte deux importants programmes : « 1 » (bouquet de téléservices à destination des assurés) et « 2 » (téléservices à destination des professionnels de santé). Leurs objectifs stratégiques sont étroitement liés aux enjeux inscrits dans la convention précitée : renforcer

---

[204] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre XIII, *la productivité dans les organismes de sécurité sociale du régime général.* Sept. 2011, p. 381.

[205] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre XI, *Les transports de patients à la charge de l'assurance maladie*, Septembre 2012, p. 310 *;* chapitre XVIII, *Les indemnités journalières versées au titre de la malade*, p. 516.

Le même rapport a souligné, a contrario, les inconvénients résultant de perturbations entrainant la non-délivrance de cartes Vitale (page 211) ou de l'impossibilité de les lire (p. 334*).*

[206] Cour des comptes, *Rapport 2010 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre VI. *Le système d'information de la branche maladie.* Septembre 2010, p. 131.

la qualité des soins, réduire le déséquilibre financier de l'assurance maladie, poursuivre l'amélioration de la qualité de service, avec des systèmes d'information réactifs et performants. Une nouvelle génération technologique permettant d'accélérer les traitements des feuilles de soins a été programmée, non plus par lots mais en temps réel ou légèrement différé. Une large palette d'autres services est en développement. Le principe de ce basculement fondé sur l'usage étendu d'Internet et l'évolution vers de nouveaux téléservices sont conformes aux standards technologiques actuels.

Cette dynamique s'accompagne toutefois d'un recul en termes d'organisation et de gouvernance, car la CNAMTS a développé sa stratégie de manière autonome. Même si elle annonce une plateforme « inter-régimes », elle a largement mis les autres régimes devant le fait accompli. Elle a en effet abandonné la prise en commun des décisions de maîtrise d'ouvrage et la mise en commun de la maîtrise d'œuvre pour lesquelles le GIE SV avait été créé. Elle implante cette nouvelle solution en téléservice uniquement au sein de son propre système d'information. Depuis 2010, la conception et une partie de la mise en œuvre de l'infrastructure d'échanges de l'assurance maladie obligatoire avec les professionnels de santé ne relèvent donc plus de l'infrastructure SESAM ni de son cadre stratégique pourtant confirmé en 2008.

Les parties prenantes ont souligné à la Cour qu'elles n'ont pas été associées à la conception de cette nouvelle architecture : le comité de pilotage inter-régimes n'en a été que tenu informé sans que la CNAMTS ait proposé une stratégie conjointe. Or, le succès du dispositif de la carte Vitale et de facturation électronique des feuilles de soins découlait largement d'une gouvernance concertée pendant vingt ans : le conseil de surveillance et le comité directeur du GIE SESAM Vitale ont associé à cet effet les régimes obligatoires et les organismes complémentaires, même si le ministère n'a pas toujours veillé à ce que les stratégies ou les responsabilités soient toujours définies aussi clairement qu'il aurait été souhaitable. La CNAMTS est donc en train de substituer sa propre plateforme de services au dispositif inter-régimes commun existant.

Les régimes obligatoires l'adopteront nécessairement, quoique qu'il n'y ait pas eu de concertation en dehors d'un consensus de principe ; de nouveaux outils informatiques développés par la CNAMTS sont progressivement mis à leur disposition par elle.

Il n'en va pas de même pour les organismes d'assurance maladie complémentaire[207]. Les infrastructures techniques communes et les données leur sont indispensables mais chacun d'eux décline ses propres traitements des remboursements complémentaires à ses adhérents. Ils demeuraient fin 2012, plus de deux ans après ce choix déterminant pour plus d'une décennie, dans l'incertitude quant aux modalités de leur accès aux flux des données.

Ce processus modifie profondément le périmètre et les choix stratégiques antérieurs : ainsi, sur demande de CNAMTS, le GIE SESAM Vitale a déjà abandonné en 2010 le système de services en ligne SESAM-Vitale qu'il avait développé et ouvert pour traiter les flux de données de téléservices communes à plusieurs régimes. L'investissement correspondant de plusieurs millions d'euros a été effectué en vain.

Les organismes d'assurance maladie complémentaire ont attiré l'attention du ministère, sans effet à ce jour, sur leur dépendance envers la CNAMTS qui découlerait de ce choix, qualifié d'unilatéral[208]. A l'automne 2012, aucun document de concertation n'avait été encore soumis par cette dernière à ses partenaires en vue d'assurer la concordance des évolutions technologiques.

Ces difficultés sont aggravées par la réalisation de cette nouvelle solution selon une méthode dite « agile »[209] que la CNAMTS reconnaît appliquer « brique par brique » sans visibilité excédant dix-huit mois. La stratégie à long terme est claire, mais les étapes techniques et opérationnelles à moyen terme restent à préciser, afin que les organismes partenaires disposent d'une visibilité sur la trajectoire à mettre en œuvre par eux pour atteindre la cible.

---

[207] Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP), fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), fédération des mutuelles de France (FMF) et fédération nationale de la mutualité française (FNMF). Le ministère souligne, au demeurant, que les organismes d'assurance complémentaire ainsi fédérés ont toujours été attachés à un cloisonnement entre leurs propres systèmes et celui de l'assurance maladie obligatoire : cela les a conduit en 2012, toujours selon le ministère, à traiter en télétransmission moins d'un million de demandes de remboursement électroniques (DRE) par mois à comparer aux 100 millions de feuilles de soin électroniques (FSE) mensuelles traitées par l'assurance maladie obligatoire.

[208] Les organismes d'assurance maladie complémentaires mentionnent d'ores et déjà que la CNAMTS a refusé d'inclure dans les flux de données SESAM Vitale les codes adoptés par eux pour plus de précision dans la gestion des actes de prévention, des devis et des prises en charge, ce qui leur a interdit d'en dématérialiser et donc d'en optimiser la gestion.

[209] Les méthodes agiles reposent sur un cycle de développement qualifié d'itératif, incrémental et adaptatif, selon douze principes communs qui tendent à satisfaire avec pragmatisme le donneur d'ordre.

Le conseil de surveillance de SESAM Vitale avait, à l'automne 2012, été réuni trois fois seulement depuis 2007. Il a été mis devant le fait accompli. Le comité directeur du GIE a bien été informé de la nouvelle stratégie de la CNAMTS, mais sans pouvoir peser sur les choix. L'accord-cadre inter-régimes sur lequel restera fondée la télétransmission des feuilles de soins et l'émission des cartes Vitale jusqu'à la mise en service du nouveau dispositif, au-delà de 2016, est ainsi *de facto* vidé de l'essentiel de sa substance. Ce recul va à l'encontre des préconisations de la Cour qui visaient notamment à renforcer la coordination des acteurs et la cohérence des stratégies poursuivies.

2 - L'impuissance du ministère

La caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) n'a guère réagi aux initiatives prises par le ministère et les autres régimes pour que le futur téléservice bénéficie de la pérennité de la gouvernance inter-régimes. Dans une lettre du 11 juillet 2011 approuvant le schéma directeur informatique de la CNAMTS, le ministère avait demandé à celle-ci de « préciser la nouvelle gouvernance de ce programme qui permettra d'associer tous ces partenaires à la bonne marche de ce programme». En l'absence de réponse, les représentants des organismes d'assurance maladie complémentaire ont exprimé au ministre de la santé en février 2012 leur profond désaccord avec cette situation. Leur courrier n'a reçu de réponse que sous forme d'une réunion cinq mois plus tard, où le désaccord a été confirmé. Une lettre du 5 juin 2012 du ministère rappelant cette obligation à la CNAMTS, puis une réunion en juillet 2012, restaient sans davantage de suite, quatre mois plus tard, autre que la perspective d'une nouvelle réunion. La ministre chargée de la santé souligne que la gouvernance inter-régimes et l'association de l'assurance complémentaire devront être précisées et stabilisées en 2013. Toutefois, début 2013, aucun document de concertation n'avait été encore soumis par la CNAMTS à ses partenaires en vue d'assurer la concordance des évolutions technologiques.

3 - La pérennité du GIE SESAM-Vitale

En tout état de cause, même dépourvu d'un partage inter-régimes des objectifs et des développements dont il a la charge, y compris en matière de sécurité des données, le GIE maître d'œuvre doit le maintenir en vie. Il en assure la maintenance (l'ensemble SESAM-Vitale coûte quelque 30 M€ par an, nouvelles cartes comprises), mais la CNAMTS a interrompu en 2010 la modernisation du système alors que la phase de transition avec la nouvelle architecture n'a pas encore été définie. Or,

alors que doivent être garanties la continuité et l'évolutivité des services informatiques en place, un problème transitoire précédera le remplacement intégral de SESAM par les téléservices que la CNAMTS annonce, sans date précisément fixée, vers 2017-2020. Les professionnels doivent d'ici là continuer à disposer des modules logiciels actuellement en service, et qui ont été conçus selon le savoir-faire d'une époque révolue.

La CNAMTS est consciente du risque d'une inadaptation progressive et dangereuse pour la continuité du traitement par les régimes d'assurance maladie obligatoires des 1,3 milliard de feuilles de soins gérées par ces derniers comme de la partie des feuilles de soins également prise en charge par les organismes d'assurance maladie complémentaire.

Le GIE prévoit dans son plan d'actions d'assurer les évolutions nécessaires. La CNAMTS indique avoir renforcé les missions du groupement à cet effet pour garantir l'intégration des téléservices qu'elle développe dans les logiciels pour professionnels de santé fournis par les éditeurs.

Si des progrès ont été accomplis ces dernières années, des mesures fortes doivent être prises pour assurer la cohérence des choix d'investissement et les arbitrages nécessaires ne sauraient être plus longuement éludés. D'une part, la convergence des trois maîtrises d'ouvrage stratégiques exercées par le ministère devrait être renforcée en unifiant leur pilotage (au sein du secrétariat général). D'autre part, dans l'intérêt des assurés, le ministère doit, ainsi qu'il en exprime la volonté, restaurer avec fermeté et sans tarder une gouvernance inter-régimes de la conception et du déploiement des téléservices de facturation des soins et veiller à la sécurité de la transition de SESAM Vitale vers ces derniers.

III - De nombreux développements à améliorer

A - Le déploiement du dossier médical personnel

Après une longue phase de recherches, d'expérimentations régionales et de développements infructueux lancée en 2005, ce système de dossiers individuels est accessible nationalement sur internet depuis 2011. Il permet de grouper les données de suivi du patient : traitements, analyses, antécédents médicaux et chirurgicaux, comptes-rendus hospitaliers, radiologies, prévention. Deux ans après le déploiement selon une technologie enfin stabilisée, l'État n'avait cependant pas encore publié le décret définissant le champ du dossier médical personnel (DMP), dans l'attente, en accord avec la Commission nationale de

l'informatique et des libertés (CNIL), de disposer de suffisamment d'éléments d'appréciation du fonctionnement du dispositif.

Fin 2012, quelque 260 000 DMP avaient été ouverts, à un rythme quotidien d'un millier de créations et de deux mille dépôts de document mais sans que l'on puisse à ce stade se prononcer sur l'efficience du dispositif, faute notamment d'un volume suffisant de documents saisis et d'un ciblage sur des sites pilote et sur des populations prioritaires (par exemple malades en affections de longue durée), ce qui aurait facilité l'appréciation de son apport.

La gestion du dossier médical personnel par le GIP ASIP Santé

Issu de la fusion fin 2009 des GIP CPS (carte de professionnel de santé) et DMP (dossier médical personnel), le GIP ASIP Santé (agence des systèmes d'information partagés de santé) a généralisé l'utilisation de la carte de professionnel de santé CPS 3, conjointement avec la mise en œuvre à partir de 2010 du répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS), crée par une loi de 2004. Cette fusion a permis des économies d'échelle, ainsi que le renforcement, recommandé par la Cour, des services administratifs et comptables du GIP. Ce dernier a cependant été contraint d'évoluer avec une faible visibilité pluriannuelle, car la signature d'un contrat d'objectif et de performance pluriannuel avec l'État et la branche maladie a été reportée d'année en année, contrairement aux recommandations de la Cour et des rapports successivement diligentés par le ministère avant 2009.

Un contrat 2013-2015 est une fois de plus annoncé comme imminent. La Cour a observé en tout état de cause une diminution des ressources humaines affectées au dossier médical personnel par l'agence des systèmes d'information partagés de santé alors qu'il conviendrait à l'inverse de concentrer les efforts pour rentabiliser l'investissement.

Le coût total de développement du dossier médical personnel a été d'au moins 210 M€ entre la loi de 2004 l'ayant instauré et fin 2011. Le quart environ en a été dépensé en expérimentations, sans lendemain mais qui ont néanmoins permis de clarifier certains problèmes juridiques, organisationnels et techniques. Le coût d'autres téléservices de santé, complémentaires et qui ont vocation à être interopérables avec le dossier médical personnel (DMP), est à prendre aussi en compte, tels que le dossier pharmaceutique (26 M€ de coûts directs à fin 2012, dont 4 M€ compris dans les 210 M€ précités), le dossier communicant cancer et les dossiers de patients informatisés.

Les dossiers de patients informatisés (DPI)

L'assurance maladie a financé non seulement les 210 M€ du DMP, mais, indépendamment de cet effort, la direction générale de l'offre de soins a logiquement mis également à sa charge le développement dans les établissements de santé de systèmes de dossiers de patients informatisés. Elle n'en connait que partiellement le coût total, qui dépassera à terme de plusieurs fois le montant ci-dessus, mais elle a utilement incité à leur interopérabilité avec le DMP. De fait, les DMP sont pour une part importante créés par des hôpitaux mais les écarts de coût et de performance entre ces systèmes, hétérogènes, demeurent inconnus.

L'enjeu du dossier médical personnel est d'atteindre une densité documentaire garantissant son utilité opérationnelle pour les professionnels de santé. A cet égard, l'analyse des temps de création et d'alimentation par les médecins d'un dossier demeure insuffisante. Les mises en garde antérieures de la Cour quant à la nécessité d'une standardisation appropriée des logiciels de leur poste de travail n'ont pas été suivies d'effet. L'absence plus générale de mise en place d'une méthode d'évaluation médico-économique est à cet égard très anormale.

Le ministère considère comme une priorité la mise au point rapide de cette méthode avec la Haute Autorité de santé. Toutefois, faute de pouvoir identifier les gains de performance pour le système de soins et les économies pour l'assurance maladie, il n'est pas possible de mesurer le retour sur un investissement très lourd, ce qui risque de déboucher sur des impasses financières dangereuses.

L'annonce en novembre 2012 d'un dossier médical personnel (DMP) de deuxième génération, dont les contours, les bénéficiaires et le pilotage restent à définir, rend indispensable d'accélérer cette démarche.

Parallèlement au DMP, l'assurance maladie a instauré par la convention médicale de juillet 2011 un *volet médical de synthèse* (VMS) annuel[210] pour la médecine de ville. Sa création est prise en compte dans la rémunération à la performance mise en place à cette occasion, mais il a été conçu sans référence au DMP, alors qu'une convergence de ces deux outils aurait dû être un préalable indispensable. Une expérimentation en ce sens a certes été lancée avec pertinence par l'agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), mais les éditeurs de logiciels ont donné la priorité à l'informatisation séparée de ce volet, au détriment de développements l'intégrant au DMP. Le ministère prévoit

[210] Cour des comptes, du présent *Rapport public annuel 2013*, tome I-1, deuxième partie, chapitre I, *Le médecin traitant et le parcours de soins coordonnés : une réforme inaboutie*.

désormais une meilleure articulation du DMP avec les autres dispositifs et téléservices de partage des informations médicales, y compris le volet médical de synthèse.[211]

B - Des difficultés à régler dans les téléservices réservés aux professionnels

1 - Les retards dans les référentiels, dans la certification des logiciels et dans la sécurité

En matière d'analyse, d'expertise, de normalisation, de constitution de référentiels, d'agrément, d'homologation et de certification de logiciels, la recommandation de la Cour de développer des études économiques (notamment de retour sur investissement), des indicateurs de performance et des évaluations dans ces domaines n'a, pour l'essentiel, pas été suivie d'effet.

De multiples acteurs interviennent: Haute Autorité de santé, AFNOR, industriels, professionnels et établissements de santé, experts. Ils ont poursuivi leurs efforts, y compris pour les logiciels hospitaliers, mais de manière souvent dispersée. Ont été réalisés depuis 2010 le cadre d'interopérabilité de l'agence des systèmes d'information partagés de santé[212], le référentiel du répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS), le référentiel de dossier médical personnel-compatibilité, un identifiant national de santé transitoire établi avec la carte Vitale de l'assuré (INS-C) pour sécuriser les données, le référentiel d'agrément des hébergeurs de données de santé, ainsi que des cahiers des charges fonctionnels produits par l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé (ANAP) et l'agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé).

Sont annoncés d'ici la fin 2013 des référentiels de certification des logiciels d'aide à la prescription et à la dispensation du médicament, d'accréditation des laboratoires de biologie, de sécurité des systèmes d'information et d'homologation de la messagerie sécurisée de santé.

---

[211] La commission européenne a par ailleurs adopté un plan 2010-2020 visant notamment à développer l'accès des patients à leurs données médicales et l'interopérabilité des systèmes d'information de santé. Plusieurs des opérateurs mentionnés au présent chapitre y concourent.

[212] La caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés a diffusé quelques mois plus tard son propre référentiel d'interopérabilité, avec des différences qui seraient mineures mais le ministère n'a pas chargé ces deux organismes d'aboutir à un référentiel unique, bien que les deux aient été financés par la même branche maladie.

Les logiciels d'officine ne font pas l'objet d'une procédure d'agrément ; cependant, une de leurs principales fonctions - l'aide à la dispensation - sera soumise à partir de 2015 à la certification déterminée par la loi de renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé du 29 décembre 2011 (article 32).

La délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé (DSSIS) a mis en place un comité stratégique des référentiels en septembre 2012 avec les principaux opérateurs concernés, notamment en vue d'harmoniser les répertoires et annuaires des personnes morales, des professionnels et des activités dans les domaines sanitaires et médico-sociaux, ce qui va dans le bon sens. Un référentiel unique d'authentification et d'habilitation des professionnels n'a pas encore été élaboré, alors qu'il réduirait coûts industriels et incohérences d'utilisation ; la DSSIS prévoit à cet égard de relancer les travaux de normalisation et la commission nationale de l'informatique de santé et des affaires sociales, naguère abandonnés. De même, le rapprochement entre le dossier pharmaceutique et le dossier médical personnel ne sera pas possible sans la mise en œuvre d'un identifiant sécurisé, national et unique de santé.

Des retards pour renforcer la confidentialité des données médicales

La Cour avait recommandé de stabiliser la stratégie en matière de confidentialité des données médicales. Or, une politique générale de sécurité des systèmes d'information de santé (PSSI) n'a toujours pas été adoptée, bien qu'ayant été annoncée par un décret du 15 mai 2007. Alors que ce texte avait fixé des délais impératifs d'un et trois ans à compter des arrêtés d'application pour sa mise en œuvre par l'ensemble des acteurs, les travaux alors engagés ont été gelés, ce qui a renforcé le climat d'incertitude entourant la stratégie du ministère. L'agence des systèmes d'information partagés de santé n'a reçu qu'en octobre 2011 la mission d'élaborer, sous le pilotage de la délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé, cette politique générale.

Après la définition des principes fondateurs mi-2012, les premiers référentiels sont annoncés pour 2013, cinq ans après que la Cour en a rappelé l'urgence. De son côté, le GIE SESAM Vitale a, lui aussi tardivement, validé le premier volet de sa PSSI en 2011 et devait valider l'ensemble fin 2012. La caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) n'a pas précisé son calendrier en ce domaine pour son programme 2.

Une homologation de logiciels a été entreprise par la direction générale de l'offre de soins dans le cadre du programme Hôpital numérique, mais elle ne sera étendue à l'informatique des professionnels de santé libéraux et du domaine médico-social qu'à plus long terme. Elle

porte notamment sur la compatibilité de logiciels avec le dossier médical personnel, leur labellisation pour les maisons et pôles de santé et des certifications relevant de la Haute Autorité de santé en matière d'aide à la prescription.

2 - Les problèmes liés à l'utilisation de la carte de professionnel de santé

Les règles de diffusion et d'usage de la carte de professionnel de santé (CPS) ne sont pas toujours respectées. Elles ont posé des difficultés dans les centres de lutte contre le cancer ainsi que pour des pharmaciens adjoints employés comme intérimaires, qui ne reçoivent pas toujours une CPS, leur statut d'intérimaire n'ayant pas été prévu dans le répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS).

Les cartes sont fréquemment utilisées à demeure sur les postes de travail des officines, leur code PIN étant parfois affiché à côté du poste de travail, quel que soit le salarié traitant un dossier. L'accès aux postes de travail se fait parfois par un code simple[213] connu de plusieurs salariés, sans ouverture de session au nom de l'utilisateur ni mot de passe. En pareils cas, la délivrance des médicaments et sa saisie dans le dossier pharmaceutique (DP) ne permettent pas de connaître le salarié responsable (avec des conséquences éventuelles en cas de contentieux). La mise en œuvre du mode « sans contact », qui préviendrait de tels risques, a été demandée par l'ordre des pharmaciens dès 2007 mais tarde à intervenir, la CPS 3, désormais conforme aux standards internationaux, notamment en ce domaine, n'étant pas encore utilisée à cette fin, faute d'une réflexion suffisante avec les industriels et les utilisateurs.

L'ASIP Santé a investi dans de nouvelles cartes théoriquement valides pour trois ans, mais en les dotant d'un certificat électronique expirant dès le 31 décembre 2014 : des cartes livrées en 2012 devront donc être remplacées prématurément, avec un surcoût de l'ordre de 15 % en 2015. Il convient que l'ASIP Santé veille à ce que cela n'entraîne pas des tentatives de dégradation des fonctions de sécurité pour contourner d'éventuelles difficultés lors du renouvellement des certificats fin 2014, comme cela a été constaté dans le passé.

[213] Un identifiant d'ouverture de session (*« login »*) est accompagné d'un mot de passe, ce qui permet d'identifier l'utilisateur et de sécuriser l'accès : le logiciel concerné vérifie ensuite les fonctions et données auxquelles l'utilisateur est habilité à accéder. Un code simple indique un profil de connexion donnant accès à un ensemble de fonctions, sans mot de passe individuel ni identification.

Les représentants des industriels soulignent que l'environnement technologique de la carte de professionnel de santé est devenu hétérogène, inadapté, voire obsolescent comme le sont aussi certains composants de la CPS. L'évolution vers des modes alternatifs d'authentification n'a fait l'objet d'aucun projet : cela concernerait notamment les « certificats logiciels » implantés dans les postes de travail des professionnels, y compris ceux qui sont « nomades » (tablettes, téléphones intelligents notamment).

Télétransmission : sanctions et incitations

En 2012, 15 % des médecins généralistes et 48 % des spécialistes ne télétransmettaient toujours pas de feuilles de soins électroniques (FSE) via SESAM Vitale.

Alors que la Cour avait recommandé de fixer à un montant dissuasif la contribution prévue à partir de 2010 pour les professionnels de santé ne les télétransmettant pas contrairement à leur obligation, le ministère et la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ont renoncé à la sanction réglementaire initialement fixée par feuille de soins et ont adopté un autre moyen en sanctionnant le « non-respect de manière systématique » (adjectif qui laisse une marge de souplesse) de cette obligation par une suspension de trois mois de la prise en charge de leurs cotisations sociales par l'assurance maladie (équivalent à une amende de plus de 3 500 € en moyenne), voire de six mois.

Des incitations supplémentaires ont été instaurées par la convention médicale signée en juillet 2011 entre les médecins libéraux et la CNAMTS dans le cadre de la rémunération à la performance qu'elle met en place. Pour bénéficier de cette dernière, les professionnels doivent désormais télétransmettre 66 % au moins de feuilles de soins, disposer d'un équipement de télétransmission conforme à la dernière version SESAM-Vitale, déclarer les équipements adéquats à la caisse d'assurance maladie et en garder les justificatifs d'achat[214].

3 - L'attente de la nouvelle configuration du poste de travail de professionnel de santé

Le programme 2 de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) permettra d'alléger considérablement les

[214] S'agissant d'une autre source d'économies, la dématérialisation des pièces justificatives destinées à la branche maladie, voir : Cour des comptes, *Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.* Septembre 2012, p. 63.

contraintes ergonomiques et le coût du poste de travail du professionnel de santé. Il a prévu des référentiels et des cahiers des charges permettant aux éditeurs d'intégrer les téléservices dans les logiciels pour professionnels de santé de ville et conduisant à terme à abandonner le dispositif SESAM de transfert différé des données de facturation, qui sera assuré instantanément par Internet. Le GIE SESAM Vitale en assure une partie de la maîtrise d'œuvre, ainsi que celle du cadre d'interopérabilité entre téléservices et d'accès, tardivement mis en chantier, par les terminaux « nomades » évoqués plus haut.

Toutefois, manque encore la standardisation commune qu'avait recommandée la Cour pour tous les opérateurs et téléservices. Seuls quelques outils pour les éditeurs de logiciel et les plateformes d'assistance par diagnostic à distance ont été produits. La nécessité, reconnue par tous, d'un outil décloisonnant la médecine de ville, les établissements de santé et le secteur médico-social ne fait pourtant que s'accroître.

Par ailleurs, la CNAMTS dispose maintenant d'un outil de diagnostic à distance des anomalies de poste de travail réalisé par le GIE SESAM Vitale, pendant que l'agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé) s'est elle aussi dotée d'un instrument de diagnostic, limité à la compatibilité avec le dossier médical personnel, mais aucune fusion des deux dispositifs n'a été envisagée.

4 - Une messagerie sécurisée en 2013

La nécessité d'une messagerie fortement sécurisée avait fait l'objet d'une recommandation de la Cour, mais sa mise en œuvre a été tardivement entreprise.

Les professionnels utilisent le plus souvent pour échanger des informations et des pièces jointes concernant leurs patients (résultats d'examen, etc.) les messageries gratuites du grand public. Ces messageries ne présentent pas des garanties de sécurité appropriées pour des données aussi confidentielles. Un dispositif mis en œuvre par une association depuis les années 1990 n'a été adopté que par une minorité de professionnels et ne correspond pas aux normes et standards en vigueur.

Le GIP CPS avait homologué quelques logiciels dotés d'une fonction de messagerie sécurisée, dont la commercialisation a été un échec du fait de l'absence d'une architecture stabilisée des postes de travail des professionnels. À la demande de l'État, l'ASIP Santé a lancé en 2011, sur la base du code des marchés publics, une consultation des industriels en vue de la mise en œuvre d'une telle messagerie. Elle a déclaré cette consultation infructueuse au printemps 2012, jugeant les

offres inadéquates en termes de coûts et de délais Elle a ensuite transmis aux éditeurs en octobre 2012 les spécifications de l'adaptation de leurs logiciels au dispositif de messagerie sécurisée qu'elle prévoit de gérer directement à partir de mi-2013 (simultanément à un renforcement de la compatibilité de ces logiciels avec le dossier médical personnel). Les choix techniques ainsi opérés n'ont pas fait l'unanimité des industriels, bien qu'ils reposent sur des solutions internationalement reconnues.

L'ASIP Santé évalue son investissement à cet effet à 3,8 M€ et les dépenses de fonctionnement à 1,3 M€ par an, à la charge de l'assurance maladie. Sur la base de 100 000 professionnels qui s'y abonneraient, gratuitement, le prix de revient par abonné à la messagerie sécurisée serait de l'ordre de 24 € par an. Au regard de la lenteur du déploiement du dossier médical personnel, il y aurait lieu que le ministère veille à ce que tous les acteurs concernés (tel que le réseau de délégués de l'assurance maladie que gère la CNAMTS) en accompagnent activement le lancement.

C - Le besoin de meilleure visibilité des industriels

La Cour avait recommandé de veiller à la cohérence des choix avec l'offre industrielle disponible. Un dialogue attentif est mené par la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), le GIE SESAM Vitale et l'ASIP Santé, mais les représentants de ces derniers ont continué à exprimer avec vigueur leurs inquiétudes face à l'évolution des systèmes publics d'information de santé. Ils sont d'avis que « l'investissement public avance en ordre totalement dispersé, sans objectif clair et sans [la] visibilité » qui leur serait nécessaire pour développer des produits appropriés.

L'offre industrielle est décisive du fait que les téléservices ne deviennent pleinement opérationnels pour un professionnel qu'après modification par les éditeurs du ou des logiciels médicaux qu'il a choisi. Il peut certes accéder directement aux serveurs de la CNAMTS, sans que son propre système et sa base de données soient concernés mais c'est souvent au détriment de la rapidité et de la simplicité de la connexion.

La difficulté est démultipliée par la variété des systèmes. Quelques 160 sociétés éditent environ 270 logiciels concurrents. Cette dispersion est largement atténuée par le fait que les quinze premiers éditeurs ont été choisis par environ 80 % des professionnels, ce qui leur donne les moyens d'adapter assez rapidement leurs logiciels, si les modifications réglementaires et stratégiques ne s'accumulent plus sans priorité clairement assumée par le ministère. Inversement, un seul fournisseur

subsiste au terme de fusions successives pour les lecteurs de cartes propres à SESAM Vitale, ce qui peut être considéré comme une fragilité.

Les représentants de l'industrie considèrent que sur les perspectives d'évolution à moyen terme, comme sur les changements réglementaires et tarifaires à paramétrer à très court terme, la concertation avec le ministère et avec la branche maladie demeure trop limitée pour leur apporter la visibilité nécessaire à leur stratégie de développement en termes d'adaptation, de compétitivité et de rentabilisation de l'outil industriel.

Alors qu'un large consensus entoure l'évolution vers les téléservices en temps réel, la poursuite du développement des outils nécessaires appelle ainsi une plus grande cohérence dans la stratégie dont le ministère des affaires sociales et de la santé a la charge, en mettant l'accent sur la stabilisation des normes, notamment en matière de sécurité, sur la définition du nouveau poste de travail du professionnel de santé, et sur un déploiement du dossier médical personnel cohérent avec le dossier pharmaceutique et les dossiers informatisés hospitaliers. Une clarification des attentes réciproques de l'État et des industriels faciliterait une dynamique nécessaire.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les recommandations formulées par la Cour entre 2008 et 2010 visaient à ce que soient améliorées la cohérence et l'efficience des dispositifs publics de services en ligne et de dossiers individuels partagés de santé. Des progrès ont été constatés, mais à ce stade ils apparaissent souvent insuffisants.

L'objectif d'aboutir à la convergence des téléservices proposés aux assurés et aux professionnels de santé, a longtemps été annoncé en allant vers une unité d'offre de services, d'interfaces et de mode d'accès aux informations, sans complications résultant des spécificités des systèmes de chacun des partenaires. Un virage stratégique majeur a été amorcé en 2010 par l'État et la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pour substituer à terme au dispositif de facturation SESAM Vitale une plateforme de téléservices conçue et gérée par la caisse nationale. Cette décision, en soi indispensable, ne serait pas critiquable si elle n'avait été accompagnée d'un abandon de la stratégie commune qui avait permis le succès de SESAM Vitale et qui avait été validée par la CNAMTS et ses partenaires jusqu'en 2009.

Les difficultés engendrées par ce déphasage entre régimes obligatoires et complémentaires sont aggravées par une visibilité à moins de deux ans des développements en cours au sein de la caisse nationale.

Il y a là un handicap majeur aussi bien pour l'efficacité des téléservices annoncés que pour la contribution attendue à cet effet d'acteurs tels que les industriels.

Par ailleurs, l'absence de suivi financier précis et l'impossibilité de consolider le montant des fonds publics considérables consacrés au DMP et au dossier de patient informatisé, sous de multiples formes et par un grand nombre d'acteurs, ne sont pas seulement gravement préjudiciables à l'appréciation de leur coût réel. Ces défaillances attestent aussi d'une absence particulièrement anormale de stratégie et d'un grave défaut de continuité de méthode dans la mise en œuvre d'un outil annoncé comme essentiel à la réussite de profondes réformes structurelles. En effet, s'agissant de l'organisation du système de santé, avec notamment l'instauration du médecin traitant et la mise en place d'un parcours de soins coordonnés du patient, il en est attendu des gains majeurs d'efficience et de qualité.

Il est particulièrement préoccupant que le ministère de la santé n'y ait pas encore remédié alors qu'il a à plusieurs reprises été alerté par la Cour sur les risques d'une telle situation, à la fois en termes de dérive des coûts et d'atteinte des objectifs espérés.

La Cour réitère l'essentiel de ses précédentes recommandations, notamment en matière de sécurité[215]*, et formule les huit nouvelles recommandations suivantes :*

S'agissant du pilotage d'ensemble des téléservices de santé :

1. *unifier, au sein de l'administration centrale des ministères chargés de la santé et de la sécurité sociale, le pilotage des fonctions de maîtrise d'ouvrage stratégique des téléservices relevant directement ou indirectement de l'assurance maladie ;*
2. *veiller à garantir l'interopérabilité de la plateforme de téléservices de la CNAMTS avec les systèmes d'information des organismes complémentaires d'assurance maladie ;*
3. *à cet effet, restaurer la concertation entre tous les régimes concernés pour une convergence de leurs téléservices.*

S'agissant plus spécifiquement du dossier médical personnel :

4. *publier le décret en définissant le contenu et le champ du dossier médical personnel ;*

[215] Voir l'encadré résumant les principales de la Cour (2008-2010), notamment les recommandations n° 1, n° 3, n° 4, n° 5, n° 8, et n° 10.

5. *formaliser la stratégie, la méthode et le calendrier d'interopérabilité entre le dossier médical personnel et les dossiers patients hospitaliers et les autres dispositifs similaires ;*
6. *faire établir entre l'ordre des pharmaciens et le GIP ASIP Santé un protocole définissant les modalités et le calendrier d'un rapprochement entre le dossier médical personnel et le dossier pharmaceutique ;*
7. *prévoir l'intégration systématique du dossier médical personnel dans le cadre de la politique conventionnelle de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés avec les professions libérales de santé ;*
8. *identifier les coûts liés au dossier médical personnel et à son évaluation médico-économique en termes de gains d'efficience du système de soins et d'économies pour l'assurance maladie.*

Sommaire des réponses

Ministre des affaires sociales et de la santé	390
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	396
Directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	397
Directeur général de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF)	402
Directeur de l'Agence des systèmes d'informations partagés de santé (ASIP Santé)	404
Directeur général du groupement d'intérêt économique SESAM Vitale	408
Secrétaire général de l'Union nationale des régimes spéciaux (UNRS)	410
Président du Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP)	411
Président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)	412
Présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens	413
Président de la Haute autorité de santé (HAS)	414

Destinataire n'ayant pas répondu

Délégué général de la Fédération « Les entreprises des systèmes d'information sanitaires et sociaux » (LESSIS)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Vous trouverez ci-dessous les éléments de réponse pour éclairer la Cour et mettre en évidence que ses précédentes recommandations sur ce thème ont déjà été largement prises en compte par le ministère. Je souhaite, par ailleurs, faire état d'une convergence de vues sur les sujets faisant l'objet de nouvelles recommandations.

Je relève tout d'abord que rapport fait état d'une « incontestable dynamique » dans le domaine des téléservices publics de santé, concrétisée par des développements « rapides et diversifiés ». Le rapport pointe toutefois une « gouvernance problématique » au niveau de l'Etat ainsi qu'une « stratégie incertaine » des pouvoirs publics, ainsi que des faiblesses ou des retards nuisant au développement des téléservices.

Je souhaite apporter à la Cour des éléments d'information sur ces différents points.

1. Le renforcement et la coordination de la fonction de maîtrise d'ouvrage stratégique de l'Etat en matière de systèmes d'information de santé

Alors que la Cour fait état d'une « triple maîtrise d'ouvrage » au niveau de l'Etat, qui nuirait à la cohérence de la stratégie ministérielle, je précise que le renforcement et la coordination de cette fonction au sein de l'administration centrale du ministère des affaires sociales et de la santé constitue un axe de travail prioritaire. Cette démarche a notamment abouti à la création de la délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé (DSSIS) par décret du 5 mai 2011, structure légère placée auprès du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales.

Désormais, un service clairement identifié et pourvu de moyens spécifiques (14 agents), a pour mission d'assurer la coordination des travaux portant sur la stratégie ministérielle dans le domaine de la « e-santé » en liaison avec les directions d'administration centrale et l'assurance maladie.

Selon les termes du décret portant création de la DSSIS, celle-ci est en effet chargée d'animer le travail d'élaboration des orientations et des priorités nationales dans le domaine des systèmes d'information de santé et médico-sociaux et de « coordonner les actions des services de l'Etat, des organismes d'assurance maladie, des agences et organismes intervenant dans le domaine de la santé, des services et des établissements de santé, des services et des établissements médico-sociaux et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en vue de la mise en œuvre de la politique nationale de l'informatisation du système de santé et médico-social ». La DSSIS participe également à la préparation des décisions du

conseil national de pilotage des agences régionales de santé en matière de systèmes d'information. Elle assure par ailleurs la tutelle du GIP ASIP Santé.

Cette unité de conception et d'action s'est matérialisée en 2012 dans un document d'orientation définissant les priorités majeures pour l'e-santé. Ce document, mentionné dans le rapport, est en cours d'examen et a été transmis à la CNAMTS afin de recueillir ses observations.

S'agissant du constat de l'existence de trois lieux de coordination stratégique (DSSIS, direction générale de l'offre de soins, direction de la sécurité sociale), il convient d'observer que si les questions relatives à la sécurité sociale dans sa dimension de financement sont prises en compte par la seule direction de la sécurité sociale, l'ensemble des sujets relatifs à la stratégie et au fonctionnement opérationnel du système de santé sont traités en collaboration entre la direction générale de l'offre de soins, la direction de la sécurité sociale, la direction générale de la santé et la DSSIS. Cette collaboration se matérialise notamment à travers une participation croisée aux instances de pilotage des différents chantiers conduits par les directions et par la DSSIS, notamment dans le domaine des téléservices de santé.

Par ailleurs, afin de renforcer la coordination entre les différentes directions et les opérateurs, la DSSIS a mis en place depuis le mois d'octobre dernier, comme le relève la Cour, une réunion bimestrielle regroupant les correspondants de systèmes d'information des directions d'administration centrale, de la CNAMTS et de la CNSA.

2. Le pilotage stratégique de la CNAMTS en matière de systèmes d'information et des téléservices

Si la Cour constate qu'une « forte dynamique » est à l'œuvre dans le secteur des télé-services publics de santé, elle souligne le risque pesant sur ses modalités de gouvernance.

Je partage l'appréciation portée par la Cour concernant les risques qui peuvent résulter des initiatives déployées par l'assurance maladie et plus particulièrement la CNAMTS, si celles-ci ne s'inscrivaient pas rapidement dans le cadre d'une gouvernance stabilisée et intégrant les préoccupations de l'ensemble des acteurs du système de soins.

La CNAMTS, dans le cadre de sa convention d'objectif et de gestion et de son schéma directeur des systèmes d'information, a engagé, avec un réel volontarisme, la modernisation de son système d'information en mettant en œuvre notamment, ainsi que le souligne le rapport, des bouquets de télé-services, conformes à l'état de l'art technologique, à destination de ses assurés et des professionnels de santé, ainsi que des employeurs. Cette orientation lui permettra de valoriser son patrimoine applicatif et de se dégager des contraintes inhérentes aux technologies propriétaires dont l'obsolescence croissante risquerait, à terme, d'obérer sa capacité à aligner son système d'information sur les enjeux métier de l'assurance maladie et

d'une manière plus générale sur les politiques publiques de sécurité sociale et de santé.

C'est dans ce contexte que les services de l'Etat ont approuvé, en juillet 2011, le schéma directeur des systèmes d'information de la CNAMTS qui comporte notamment un programme ambitieux de développement de télé-services destinés aux professionnels de santé (programme 2).

A cet égard, il convient de rappeler que l'attention du directeur général de la caisse nationale a été appelée sur le fait que le schéma directeur avait été approuvé sous réserve que la CNAMTS fasse des propositions quant à la gouvernance du « programme 2 », relatif aux services destinés aux professionnels de santé, associant l'ensemble des régimes gestionnaires de l'assurance maladie obligatoire ainsi que les organismes chargés de la gestion de l'assurance maladie complémentaire.

Compte tenu de l'expérience acquise dans les télé-services, de son rôle prépondérant dans l'assurance maladie obligatoire (85 % des bénéficiaires de la couverture maladie sont affiliés au régime général) et de sa mission de relation avec les professionnels de santé libéraux dans le cadre de l'UNCAM, la CNAMTS a légitimement vocation à être le chef de file de ce renouveau des services proposés aux professionnels de santé.

Cette orientation stratégique majeure traduit la volonté du ministère de s'assurer en premier lieu que les professionnels de santé n'auront plus qu'un seul interlocuteur pour les télé-services de l'assurance maladie obligatoire. En second lieu, il s'agit de mutualiser les développements des systèmes d'information des nombreux organismes gérant l'assurance maladie obligatoire dans le contexte actuel des finances publiques. Cette orientation sera inscrite dans le plan stratégique du système d'information de la sécurité sociale, prévu à l'article L. 114-23 du code de la sécurité sociale.

Il résulte de cette orientation que la gouvernance inter-régimes et l'association de l'assurance maladie complémentaire devront être précisées et stabilisées au cours de l'année 2013.

Les recommandations de la Cour portent par ailleurs sur les trois points suivants :

- la gouvernance interne au ministère,

- la concertation et l'interopérabilité avec les systèmes d'information de l'assurance maladie complémentaire,

- la concertation avec les régimes gestionnaires de l'assurance maladie obligatoire.

S'agissant du premier point, l'analyse de la Cour quant à la nécessité d'avoir au sein du ministère une vision cohérente et coordonnée des actions conduites dans le secteur des télé-services publics de santé n'est à l'évidence

pas contestable. La cohérence des actions entre les directions et délégations du ministère est constamment recherchée.

S'agissant du deuxième point, le système SESAM-Vitale, opérationnel depuis 20 ans, doit évoluer.

En particulier, il repose sur un système unique et commun entre l'assurance maladie obligatoire et l'assurance maladie complémentaire. Bien que le système soit commun, les organismes d'assurance maladie complémentaire ont toujours été attachés à un cloisonnement complet entre leur système d'information et celui de l'assurance maladie obligatoire. C'est pour la pratique du tiers payant sur la part complémentaire que l'impact est le plus important. De ce fait :

- la carte Vitale n'est pas une carte d'assurance maladie « globale » (obligatoire et complémentaire). En effet, moins de 200 000 assurés en gestion séparée ont un volet complémentaire en carte Vitale. De plus, même si les droits de la complémentaire sont inscrits sur la carte, sa mise à jour ne peut être effectuée de manière synchrone entre l'assurance maladie obligatoire et complémentaire. La transmission des informations de remboursement s'effectue donc selon des normes d'échanges ad-hoc. Enfin, il convient d'ajouter que les complémentaires privilégient des cartes spécifiques qui sont de plus à même de servir de vecteur de communication commerciale ;

- la demande de remboursement électronique (DRE) qui est le flux SESAM-Vitale analogue à la feuille de soins électronique mais à destination des complémentaires a connu un développement peu significatif : moins de 1 million de DRE par mois à comparer aux 100 millions de FSE ;

- cette volonté d'autonomie a permis le développement significatif de prestataires indépendants (opérateurs de tiers payant) qui proposent des télé-services spécifiques aux complémentaires auprès des professionnels de santé du secteur de l'optique, du secteur dentaire et de la pharmacie, pour lesquels le tiers payant pour la part complémentaire est prioritairement pratiqué.

Dans ce contexte, le ministère veillera à la compatibilité et l'interopérabilité des télé-services proposés par les organismes d'assurance maladie obligatoire et complémentaire, notamment dans le contexte de l'intégration aux logiciels métier des professionnels de santé.

S'agissant du troisième point, il convient de rappeler que l'objectif majeur de la concertation entre les organismes d'assurance maladie obligatoire est de s'assurer, d'une part, que l'offre de télé-services destinée aux professionnels de santé soit une solution inter-régimes transparente pour ces professionnels et couvrant l'ensemble des assurés sociaux, quel que soit leur régime de rattachement, et, d'autre part, que les moyens mis en œuvre soient mutualisés entre ces organismes.

Ainsi, la réussite de ce programme est étroitement liée à l'effectivité de l'association de tous les organismes concernés, y compris les SLM (Sections Locales Mutualistes). Ainsi, l'équipe projet du programme comprend des représentants de la MSA, du RSI et de la MFP.

Je serai particulièrement vigilante à ce que la nouvelle gouvernance soit stabilisée et que l'architecture cible de la solution soit partagée entre les partenaires afin que ces derniers puissent préparer la rénovation de leur système d'information correspondant.

3. Le déploiement du dossier médical personnel (DMP)

Je partage l'analyse de la Cour qui relève un défaut de stratégie et de méthode depuis l'origine du projet, et qui demande, au-delà du constat du caractère techniquement opérationnel du DMP, qu'une attention particulière soit portée à ce que le dispositif réponde aux besoins des professionnels de santé, avec un souci particulier de mesure de son efficience.

Considérant l'utilité potentielle du DMP comme instrument au service de la qualité du parcours de soins, j'ai décidé de la réorientation du projet, ainsi que de la réforme de son pilotage et de sa gouvernance. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, la feuille de route d'un DMP de seconde génération devra être rapidement élaborée, dans une démarche de concertation avec les représentants des professionnels de santé et des patients. Ce plan d'action devra notamment prendre en compte la nécessité d'une articulation entre le DMP et les dossiers patients hospitaliers, mais également avec d'autres dispositifs et téléservices de partage des informations médicales tels que le dossier pharmaceutique, le dossier de cancérologie communicant et le volet médical de synthèse de médecine de ville.

Comme le recommande la Cour, la mise en œuvre du DMP devra être réalisée en liaison étroite avec l'assurance maladie et intégrée dans les dispositions de la politique conventionnelle de la CNAMTS avec les professions libérales de santé.

L'absence de publication d'un décret d'application du DMP n'est pas due à un retard de l'administration mais à la décision - prise en accord avec la CNIL - d'attendre de disposer de suffisamment d'éléments d'appréciation du fonctionnement du dispositif avant d'inscrire des règles dans un texte réglementaire sur un sujet complexe et délicat.

Enfin, en accord avec la recommandation de la Cour, je considère comme une priorité de mettre au point rapidement, en liaison avec la Haute autorité de santé, une méthode d'évaluation médico-économique de l'efficience du DMP et de rendre compte régulièrement des dépenses qui seront consacrées à sa mise en œuvre.

4. Le pilotage et la mise en œuvre des projets au niveau régional

La Cour préconise la définition d'une stratégie et de priorités, ainsi qu'une évaluation rigoureuse des gains de performance qu'il conviendra de tirer de cette mutualisation.

Je précise que cette démarche est déjà engagée sur la base d'une enquête conduite au cours du second semestre 2012. Lancée à l'initiative de la DSSIS et de l'ASIP Santé, cette analyse a pour objectif de faire un premier bilan de l'organisation et de l'action des maîtrises d'ouvrage régionales. Les premiers résultats de cette enquête, d'ordre quantitatif, ont été communiqués à la Cour.

Une stratégie sera élaborée dès les premiers mois de 2013, en liaison avec les directions générales des ARS, afin d'assurer une cohérence d'ensemble dans le cadre de priorités nationales.

5. L'élaboration de référentiels pour assurer la convergence entre les plateformes de téléservices

Comme l'indique la Cour, il est nécessaire de renforcer la démarche tendant à développer des outils permettant la convergence, l'interopérabilité et la sécurité des diverses plateformes de télé-services en cours de mise en œuvre.

Je considère comme une priorité de garantir l'interopérabilité des différents composants qui cohabitent au sein du poste de travail des professionnels de santé, qu'ils soient produits par l'assurance maladie ou par l'ASIP-Santé. Cette préoccupation sera prise en compte dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route du DMP de deuxième génération qui devra s'intégrer avec l'ensemble des télé-services existants ou à venir.

L'Etat et l'assurance maladie doivent avoir pour objectif principal de simplifier l'utilisation des systèmes d'information et télé-services de santé par les professionnels comme par les patients et les citoyens, d'en élever le niveau de sécurité et de confidentialité et d'en maîtriser les coûts.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je partage l'essentiel des analyses et propositions faites par la Cour, en particulier le constat d'une forte dynamique des téléservices, qui se traduit parfois par un foisonnement désordonné, notamment au niveau local.

Aussi, les propositions visant à mettre en place les outils de management indispensables pour unifier le pilotage des fonctions de maîtrise d'ouvrage stratégique des téléservices et pour permettre l'inter-opérabilité du dossier médical personnel (DMP), du dossier patient hospitalier et du dossier pharmaceutique me paraissent centrales. Il est également important de prévoir l'intégration systématique du DMP dans le cadre de la politique conventionnelle de la CNAMTS avec les professions libérales de santé.

La recommandation visant à identifier les coûts liés au DMP et à réaliser son évaluation médico-économique en termes de gain d'efficience du système de soins et d'économies pour l'assurance maladie est un autre enjeu majeur, comme le relève la Cour.

Sans attendre, je souhaite souligner la nécessité, à ce stade, de mettre en cohérence l'ensemble des déploiements de téléservices recensés, afin d'éviter des financements non coordonnés et improductifs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Tout comme la Cour, la CNAMTS tient à souligner « l'incontestable dynamique » qui s'est instaurée dans le milieu des systèmes d'information de santé ces dernières années. Le développement des services offerts par le GIE Sesam Vitale, la mise en place des cartes CPS, le lancement du dossier médical personnel, le développement des dossiers pharmaceutiques et les travaux de modernisation de l'assurance maladie, qui permettent d' intégrer l'usage d'internet dans les échanges dématérialisés entre l'assurance maladie d'une part, les assurés et les professionnels de santé d'autre part, sont autant de preuves de la volonté de l'ensemble des acteurs de développer l'usage des technologies de l'information au bénéfice d'une amélioration du service rendu tant aux usagers qu'aux professionnels.

S'agissant en premier lieu des téléservices développés par la CNAMTS en direction de ses assurés, il convient de noter que le cap des 10 millions d'assurés ayant ouvert leur compte sur ameli.fr a été franchi en septembre dernier et que le rythme du déploiement de ce téléservice et de ses usages illustrent vraisemblablement le niveau de la qualité de ce service.

S'agissant des téléservices principalement développés depuis 2006 en direction des professionnels de santé, la dynamique initiale de leur déploiement s'explique par leur enrichissement progressif et régulier par des fonctionnalités nouvelles répondant pour la plupart à des attentes de simplification ou d'enrichissement du service de la part des professionnels de santé ou des caisses d'assurance maladie. A fin novembre 2012, la CNAMTS dénombrait 495 763 professionnels inscrits au compte professionnel, soit plus de 75 % des professionnels de santé. Les principaux nouveaux services en ligne (la déclaration de médecin traitant, l'historique des remboursements, l'avis d'arrêt de travail …) ont vu leur fréquentation tripler sur l'année écoulée preuve de qualité des services offerts et de leur adéquation avec les attentes des professionnels.

Progressivement, le développement de l'adhésion des professionnels à ces nouveaux services et les fonctionnalités nouvelles offertes par un usage plus approfondi d'internet ont conduit le régime général d'assurance maladie, dans le cadre du schéma directeur des systèmes d'information approuvé par l'Etat, à préciser le cadre du développement stratégique de ces téléservices.

1) Sur la stratégie de développement des nouveaux téléservices

Concernant l'assertion portée par la Cour d'une réalisation « brique par brique », la CNAMTS tient à préciser que les objectifs stratégiques du

programme sont étroitement liés aux enjeux inscrits dans la convention d'objectifs et de gestion signée entre la CNAMTS et l'Etat :

- *contribuer à renforcer la qualité des soins.*
- *réduire le déséquilibre financier du régime général de l'assurance maladie.*
- *poursuivre l'amélioration de la qualité de service aux assurés, et professionnels de Santé.*
- *mettre au service de cette politique des systèmes d'information réactifs et performants.*

Ainsi, les projets en cours prévoient d'offrir progressivement les services suivants :

- *la dématérialisation des principaux processus autres que la facturation, et notamment la prescription électronique de tous les types de prestations et son utilisation par les Professionnels prescrits.*
- *la facturation en ligne des soins par les Professionnels prescrits sur la base des prescriptions électroniques.*
- *la dématérialisation des différentes pièces justificatives.*
- *la dématérialisation de différents formulaires (avis d'arrêt de travail, déclaration médecin traitant …) et leur intégration dans les bases et les processus de traitement de l'Assurance Maladie.*

La stratégie ainsi clairement posée, sa mise en œuvre opérationnelle a été déclinée de manière progressive, par étapes successives permettant à chaque pas de valider plusieurs éléments :

- *la faisabilité technique.*
- *l'acceptabilité par les Professionnels.*
- *les impacts en termes d'organisation pour les organismes du réseau (CPAM et Service Médical).*

Cette démarche pragmatique permet de capitaliser sur des réalisations concrètes et d'intégrer les retours d'expérience pour les étapes suivantes, comme le préconise les méthodes modernes de conduite de projet « agile » qui se veulent plus pragmatiques que les méthodes traditionnelles.

La première étape du projet de facturation en ligne a ainsi permis de répondre aux attentes des caisses et des transporteurs sanitaires pour leur offrir progressivement des téléservices dans le cadre d'un processus étendu, de la prescription dématérialisée jusqu'à la facturation. Ce téléservice a permis de disposer d'un socle technique réutilisable pour les autres types de prestations (médicaments, actes de kinésithérapie, actes infirmiers …).

Il convient de noter que l'une des différences fondamentales avec l'approche antérieure de dématérialisation de la facturation basée sur la

carte Vitale repose sur la mise en place progressive d'échanges en temps réel ou légèrement différé entre les systèmes d'information de l'assurance maladie et ceux des professionnels de santé, de manière à accélérer les processus de traitement (exploitation des droits des assurés en ligne, intégration automatisée du choix du médecin traitant, prise en compte optimisée des demandes d'ALD ou des prescriptions d'arrêts de travail...).

Pour dégager les gains escomptés, le développement de ces nouveaux téléservices doit tenir compte de façon plus importante que précédemment de l'intégralité du processus de traitement, ce qui suppose de disposer d'une connaissance intime des systèmes d'information de chacun des régimes concernés.

C'est pourquoi la gouvernance antérieure paraît devoir être adaptée pour concilier d'une part les attentes légitimes des régimes obligatoires qui assurent la très grande majorité de nos concitoyens, les contraintes techniques inhérentes aux choix d'organisation passés ou à la gestion multi-branches, ainsi que les interrogations des organismes complémentaires consécutives à cette relative rupture technologique que constitue l'usage étendu d'internet dans les systèmes de santé.

2) Sur la gouvernance inter régimes des téléservices de l'assurance maladie

Concernant plus particulièrement les téléservices développés par l'assurance maladie en direction des professionnels de santé, la Cour évoque une régression présumée de la coordination inter régime liée à la mise en place d'un projet par la CNAMTS d'évolution du traitement de la facturation permettant son traitement en temps réel.

Au-delà de l'aspect technologique qui, comme vous le soulignez, est conforme aux bonnes pratiques informatiques, le pilotage de ce programme ne va pas à l'encontre d'une gouvernance inter régime mais essaye, à l'inverse, de concilier la contrainte de résultats et la capacité indéniable d'entraînement que représente le régime général vis-à-vis des assurés et des professionnels avec l'exigence d'un déploiement progressif pour l'ensemble des assurés sociaux.

Si la CNAMTS assume effectivement les développements de certains composants informatiques des services inter régimes, le pilotage du programme associe l'ensemble des acteurs des autres régimes pour ce qui est de la conception et de l'architecture du système. En effet, au-delà des orientations stratégiques qui ont fait l'objet de débats lors de réunions périodiques avec l'ensemble des caisses membres de l'UNCAM, la gouvernance du programme s'articule autour d'un comité de pilotage inter régime qui associe la MSA, le RSI, la CNMSS désignée comme représentant de l'UNRS, et un certain nombre de mutuelles délégataires du régime obligatoire.

Ces évolutions se mettent par ailleurs en œuvre dans un contexte plus général de réduction du nombre des systèmes d'information des organismes gestionnaires des régimes d'assurance maladie, pour des raisons tendant à la fois à la complexité des évolutions règlementaires et au coût de développement de ces systèmes.

Aussi, l'appréciation des paragraphes 2 et suivants selon laquelle la CNAMTS « a mis les autres régimes devant le fait accompli », ou « les parties prenantes ont souligné à la cour qu'elles n'ont pas été associées à la conception de cette nouvelle architecture» parait à cet égard devoir être nuancée.

En effet, les nouveaux outils informatiques développés par la CNAMTS pour l'ensemble des professionnels de santé sont autant de preuves de l'implication constante de la CNAMTS dans une conception inter régime des services offerts aux professionnels de santé. L'avis d'arrêt de travail a par exemple été réalisé en partenariat avec la MSA et le RSI et permet aux professionnels d'adresser leurs avis aux trois régimes sans distinction. L'historique des remboursements, la déclaration de médecin traitant, le processus de contact 'assurance maladie par courriel', ou la déclaration de tiers payant sont également ouverts pour la MSA, le RSI mais plus largement pour la CAMIEG, la CAVIMAV, la CNMSS, la CRPCEN, l'ENIM, MGP, la SNCF et la MNH. Quant aux services relatifs à la CMU, aux ACS, à l'exonération du ticket modérateur, au relevé mensuel de paiement ou aux indus, outre le régime général, la CAVIMAV, la CNMSS, la CRPCEN, l'ENIM, MGP en bénéficient également.

Au-delà des services déjà déployés, la feuille de la route de la CNAMTS en matière de développements informatiques prévoit que les services de consultation de la patientèle du médecin traitant, l'affichage des droits, ou l'annuaire des organismes soient ouverts en inter régime à horizon de la fin d'année 2013. Mais la principale avancée de l'année 2013 réside certainement dans l'intégration du volet inter régime des services au sein des logiciels de gestion des professionnels de santé. Acquisition des droits en ligne, couverture de l'assuré, calcul du taux de prise en charge pour les taxis, accord préalable électronique, information du médecin traitant, information ALD, protocole de soins électronique, certificat médical accident de Travail / maladie professionnelle sont autant de services qui se verront déclinés dans une version dite 'intégrée logicielle inter régime' permettant aux professionnels de gérer leurs relations avec l'assurance maladie indépendamment du régime directement depuis leur propre logiciel de gestion.

En tout état de cause, la question de l'évolution de la gouvernance antérieure est effectivement posée, au regard de l'accélération constatée du développement des nouveaux téléservices, en cohérence avec les objectifs des conventions applicables aux différentes professions de santé concernées. Le

souhait de ces professions étant, par ailleurs, d'être plus largement associées aux choix stratégiques par le biais des accords.

3) Sur l'avenir du système SESAM VITALE

Le relevé d'observations provisoires évoque par ailleurs le risque d'une inadaptation progressive du système de facturation SESAM-Vitale dans l'attente de son remplacement par un système de facturation en ligne à un horizon 2017 - 2020 en s'appuyant sur la décision de la CNAMTS de n'assurer que la maintenance courante du système de facturation SESAM-Vitale.

La CNAMTS est consciente de ce risque et, de fait, la décision de n'assurer que la maintenance courante ne s'applique évidemment pas au système de facturation SESAM-Vitale mais aux seuls composants de l'architecture IMARS. La CNAMTS s'appuie très largement sur le système de facturation SESAM-Vitale et y intègre des télé services qui permettent d'en développer sa valeur et son usage : la scannérisation des ordonnances, les télé service d'acquisition des droits dans les logiciels de FSE ainsi que la rénovation du socle technique des composants lecteurs pour l'introduction des lecteurs PC/SC début 2013 attestent de cette volonté.

Au-delà des projets d'évolutions progressives des fonctionnalités du système de facturation SESAM-Vitale, la CNAMTS a également renforcé les missions du GIE SESAM-Vitale afin de garantir la cohérence de l'intégration des différents services (FSE et télé services) et composants techniques de l'assurance maladie dans les logiciels des professionnels de santé en lien avec les industriels du secteur.

Toutes ces actions tendent à maintenir la dynamique d'évolution de services et de composants en cours, et à conforter les missions du GIE SESAM-Vitale tout en permettant aux équipes d'appréhender progressivement les évolutions du système de facturation SESAM-Vitale vers le futur système de facturation en ligne.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DE LA MUTUALITÉ FRANÇAISE (FNMF)

Vous soulignez la « gouvernance problématique » des systèmes d'information au niveau de l'État, et notamment le fait que « l'administration reconnaît qu'elle devrait y associer les organismes complémentaires d'assurance maladie ». La FNMF est en effet convaincue de l'importance d'une coordination au plus haut niveau sur les sujets de systèmes d'information, car ces systèmes impactent directement le parcours de santé de nos adhérents, la capacité des professionnels de santé à exercer leur activité le plus simplement possible, et la possibilité pour les mutuelles de rembourser les uns, solvabiliser les autres, et contribuer au final à une réelle maîtrise des dépenses de santé.

Or, la Cour constate la « stratégie d'autonomie de la CNAMTS », qui marque un « recul en terme d'organisation et de gouvernance », et se traduit par un « abandon de la stratégie commune qui avait permis le succès de SESAM Vitale et qui avait été validé par la CNAMTS et ses partenaires jusqu'en 2009 ». La FNMF et les autres familles de complémentaires santé ont indiqué, comme le fait la Cour, que l'accord cadre de 2000 qui avait posé les bases de la collaboration entre les partenaires était désormais « vidé de l'essentiel de sa substance » par le nouveau schéma directeur de la CNAMTS. Elles ont exprimé ce point de vue dans un courrier au Ministre de la Santé en février 2012 et à de nombreuses reprises, au sein des instances du GIE Sesam Vitale.

Désormais, la stratégie de la CNAMTS est bien de substituer « sa propre plateforme de service au dispositif inter-régime existant », et de mettre en place « des téléservices uniquement au sein de son propre système d'information ». Cette stratégie ne peut malheureusement pas convenir aux autres partenaires, et singulièrement aux organismes complémentaires. Il nous paraît d'ailleurs surprenant que la CNAMTS puisse définir une nouvelle stratégie de services en ligne et introduire des changements radicaux bien au-delà de son propre système d'information, sans que ce changement d'orientation ne s'accompagne d'un minimum de concertation et d'une étude d'impact sur les systèmes d'information des autres partenaires et sans que, fait plus grave à nos yeux, l'État ait pu en mesurer tous les enjeux. La Cour souligne, à juste titre selon nous, les risques que cette démarche fait courir à la continuité et à l'évolutivité des services informatiques en place.

Cela est d'autant moins compréhensible que c'est la CNAMTS, en tant que responsable de la maîtrise d'ouvrage au sein du GIE Sesam Vitale, qui assurait jusque-là la coordination des maîtrises d'ouvrages des régimes généraux et complémentaires. Malgré cela, le schéma directeur de la CNAMTS n'a pas posé la question de l'interopérabilité de son système d'information avec celui des autres acteurs.

Les observations de la Cour confirment qu'une réflexion stratégique doit être engagée sur les missions et la gouvernance du GIE SESAM-Vitale pour assurer la transition entre le système SESAM-Vitale d'aujourd'hui et les téléservices « en temps réel » de demain. Nous considérons, comme la Cour, que l'évolution de la CNAMTS vers les téléservices est sans doute indispensable, mais que cette évolution n'implique pas de renoncer à une stratégie commune.

Nous pensons pour notre part qu'au-delà de la question d'une phase de transition, un GIE SESAM-Vitale rénové pourrait jouer demain un rôle important. D'une part en matière de coordination des maîtrises d'ouvrage des partenaires et des professionnels de santé pour la conception de téléservices interopérables et le partage de référentiels, et d'autre part pour la mise en commun des moyens nécessaires au déploiement des téléservices auprès des éditeurs. Il s'agirait d'utiliser le GIE pour répondre à la demande de visibilité des industriels et aller plus vite vers « la standardisation commune qu'avait recommandée la Cour pour tous les opérateurs et téléservices ».

La FNMF s'associe pleinement aux recommandations de la Cour pour améliorer la coordination des maîtrises d'ouvrage stratégiques concernées par les téléservices, et pour garantir l'interopérabilité des systèmes d'information des organismes d'assurance maladie. Elle souhaite cependant que ces recommandations soient mises en œuvre dans un réel esprit de coopération, en respectant les missions et les besoins de tous les acteurs concernés, et avec comme objectifs d'améliorer la prise en charge des assurés et de simplifier les échanges avec les professionnels de santé.

Elle saura alors se mobiliser pour apporter sa contribution au développement des téléservices et à l'amélioration des systèmes d'information de santé.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE DES SYSTÈMES D'INFORMATION PARTAGÉS DE SANTÉ (ASIP SANTÉ)

La réponse de l'ASIP Santé porte sur le chapitre III. De nombreux développements à améliorer.

A – Le déploiement du dossier médical personnel

« Le coût total de développement du dossier médical personnel a été d'au moins 210 M€ entre la loi de 2004 l'ayant instauré et fin 2011. Le quart environ en a été dépensé en expérimentations, sans lendemain mais qui ont néanmoins permis de clarifier certains problèmes juridiques, organisationnels et techniques ».

L'ASIP Santé souligne qu'au sein des 210 M€ identifiés, suivant les chiffres produits par la Cour des comptes elle-même, la part directement imputable au DMP est de 150 M€, comportant :

- à hauteur 90 M€, les coûts des expérimentations de 2005 à 2009, soit un montant plus proche de la moitié que du quart ;

- à hauteur de 60 M€, les coûts de conception, réalisation et déploiement du DMP actuel de 2009 à 2011, sous l'égide de l'ASIP Santé.

La différence avec les 210 M€ évoqués est constituée, toujours selon le rapport de la Cour, de 17 M€ de financements nationaux «concomitants», et de 44 M€ d'opérations identifiées par les ARS, avec financements déconcentrés et locaux, montants qui ne s'appliquent pas directement au DMP, voire même qui, pour certains, sont appelés à disparaître du fait de la mise en place du DMP.

En effet, les 44 M€ consacrés à des dispositifs régionaux de dossiers médicaux partagés sont financés le plus souvent, depuis 2005, via le Fonds d'intervention pour la qualité des soins de ville (FIQSV), puis, à partir de 2007, via le Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (FIQCS). Or le DMP est appelé à se substituer à ces dispositifs régionaux expérimentaux, et à faire disparaître de tels centres de coûts. Aussi ces dépenses constituent-elles autant de sources d'économies que le DMP permettra de réaliser. Dans plusieurs régions, comme l'Aquitaine, la Picardie ou l'Alsace, il a été mis fin, lors du déploiement du DMP, à ces dispositifs régionaux et par là-même aux dépenses auxquelles ces régions étaient exposées, le plus souvent sur les fonds de l'assurance maladie.

B – Des difficultés à régler dans les téléservices réservés aux professionnels

1 – Les retards dans les référentiels, dans la certification des logiciels et dans la sécurité

L'ASIP Santé souligne qu'elle se trouve être à l'origine, en lien avec les différents partenaires concernés, de la quasi-totalité des réalisations mentionnées : cadre d'interopérabilité, RPPS, référentiel de DMP-compatibilité, INS-C, référentiel d'agrément des hébergeurs de données de santé, cahiers des charges fonctionnels.

A ces réalisations s'ajoute, toujours à l'initiative de l'ASIP Santé dans les suites d'une étude commandée par la DGOS, le processus de labellisation destiné aux logiciels «Maisons et Centres de santé», lancé depuis août 2012 par l'ASIP Santé. Ce label peut être attribué à toute solution logicielle ou famille de produits destinée aux professionnels de santé exerçant en maison ou centre de santé respectant le cadre fonctionnel publié par l'ASIP Santé. Toute la procédure est accessible depuis le site esante.gouv.fr.

2 - Les problèmes liés à l'utilisation de la carte de professionnel de santé

La problématique de l'expiration des certificats au 31 décembre 2014 a été résolue suivant des modalités qui ont fait l'objet d'une information largement diffusée par l'ASIP Santé aux acteurs concernés. Elle ne porte pas sur les cartes émises depuis moins de 3 ans comme évoqué dans le rapport mais sur les cartes émises pendant quelques mois courant 2012.

- en attendant l'offre de produits de certification correspondant à la nouvelle Infrastructure de Gestion de Clés («l'IGC-Santé»), l'ASIP Santé a prorogé l'IGC actuelle des cartes CPS (IGC-CPS2ter) jusque fin 2020. La nouvelle chaîne de certificats de l'IGC – CPS2Ter est publiée sur l'Annuaire CPS et l'espace Intégrateurs CPS ;

- depuis le 1er décembre 2012, l'ASIP Santé émet à nouveau les cartes CPS 3 avec une durée de validité nominale de 3 ans, soit avec une date d'expiration qui dépassera fin 2014.

L'obsolescence mentionnée dans le rapport et évoquée par les industriels du secteur ne porte pas sur la carte CPS3, qui est désormais conforme aux standards internationaux et à l'état de l'art, mais sur certains composants d'accès aux cartes dans le seul cadre de la production des Feuilles de Soins Electroniques.

La CPS3 se présente en fait comme trois cartes en une : une carte CPS2ter, une carte IAS-ECC et une carte sans contact :

• Une carte CPS2ter pour assurer la compatibilité avec les applications déjà déployées sur le terrain. Les applications utilisant les API Sesam-Vitale, l'API CPS et/ou la Cryptolib CPS sont toujours en mesure, sans évolutions, de fonctionner avec la CPS3.

• Une nouvelle carte conforme au standard industriel (IAS-ECC), qui représente la cible vers laquelle toutes les applications terrain doivent migrer à terme. La carte IAS-ECC constitue le standard choisi en France pour l'Administration. Ce standard prend en compte le standard européen ECC (European Citizen Card) et représente le socle de développement de l'ensemble de l'identité et donc de l'économie numérique en Europe. Encore récent, il doit permettre une offre industrielle interopérable et la normalisation des échanges entre la carte et le terminal (qu'il s'agisse d'un poste de travail personnel ou professionnel).

• Une carte sans contact destinée à améliorer l'ergonomie d'usage de la carte CPS, notamment dans les établissements de santé ou en situation de mobilité.

La carte CPS3, grâce à ses capacités cryptographiques, permet la mise en œuvre de mécanismes de sécurité indispensables pour la eSanté. Les usages encore modestes du mode sans contact sont liés au cycle de vie des solutions logicielles du marché de la santé.

Outre les évolutions déjà engagées avec la CPS 3, les modes alternatifs d'authentification, notamment pour répondre aux situations de mobilité, font l'objet de différents travaux de l'ASIP Santé. Sont ainsi par exemple à l'étude depuis 2012, via la réalisation d'un POC (Proof of Concept) :

- l'enrôlement des dispositifs (devices) sur un portail par authentification CPS, pour permettre ensuite l'authentification en mobilité sur la base de l'identification du device, associée à un secret connu du professionnel de santé,

- l'étude de modalités de type OneTimePassword, certificats, mot de passe.

L'utilisation de ces modes alternatifs requiert une évolution du cadre juridique.

3 – L'attente de la nouvelle configuration du poste de travail de professionnel de santé

L'outil de diagnostic automatique proposé en ligne par l'ASIP Santé vérifie les postes de travail des professionnels de santé pour l'ensemble des composants associés aux accès par carte à puce. En ce sens, sa portée n'est pas restreinte aux seuls accès au système DMP.

4 – Une messagerie sécurisée en 2013

Le dispositif de messagerie sécurisée proposé par l'ASIP Santé a été établi dans la concertation très en amont de la rédaction des premiers cahiers des charges.

L'offre de services en cours de réalisation exclut toute contestation des choix techniques puisqu'elle repose sur les protocoles SMTP et IMAP mondialement reconnus et sur des solutions open source ; ils ont au contraire recueilli le consensus le plus large.

Les échanges avec les industriels sur ce sujet comme sur le programme de travail de l'agence en général s'appuient sur une information régulière, notamment via les publications sur le site esante.gouv.fr et l'organisation périodique des « Journées Nationales des Industriels » très suivies par quelques 200 sociétés du secteur qui saluent la qualité du dialogue ainsi instauré.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ECONOMIQUE SESAM VITALE

- La question des fonctionnalités de la carte Vitale 2 et de leur coût

La Cour évoque dans son encadré la décision des pouvoirs publics d'abandonner en 2010 la voie des certificats électroniques en carte pour sécuriser les accès aux services en ligne. Cette voie souhaitée à l'origine de Vitale 2 par les pouvoirs publics, pour sécuriser les futurs téléservices de santé, mais aussi pour les besoins de l'administration électronique (ADELE), avait justifié en particulier le choix d'une technologie carte à base de coprocesseur cryptographique.

Il est vrai qu'à l'époque, et avant lancement de l'appel d'offres cartes Vitale 2, cette option associée par ailleurs à une taille mémoire plus importante avait été évaluée par les experts à près de 70 centimes d'euros par carte. Mais cette évaluation de l'époque est à nuancer significativement, à la lumière des évolutions technologiques et économiques depuis 2004, date des décisions structurantes sur Vitale 2 :

▪ Dès 2006, les résultats des appels d'offres cartes ont permis d'avoir un coût de carte vierge Vitale 2 (c'est-à-dire sans personnalisation de données) inférieur à celui d'une carte vierge Vitale 1 (elle-même sans coprocesseur cryptographique, et avec une mémoire très inférieure) dans le précédent marché.

▪ En 2012, le coût d'une carte vierge Vitale 2 est inférieur de 30 % à ce qu'il était en Vitale 1 dix ans plus tôt.

▪ Enfin, sur un plan industriel, le catalogue actuel des offres « sur étagère » pour une carte à puce à partir de 16 K de mémoire comporte maintenant en standard un coprocesseur cryptographique.

- Le rôle du GIE SESAM-Vitale

Le GIE SESAM-Vitale est un maître d'œuvre en liaison avec de nombreux sous-traitants ou parties prenantes sur le terrain. Dans le nouveau contexte actuel, sa responsabilité et ses missions portent aujourd'hui sur les domaines suivants :

▪ La carte vitale et son dispositif de bornes de mise à jour (conception technique, infrastructure d'émission et de mise à jour de cartes, gestion technique du parc de cartes).

▪ Le système de télétransmission de feuilles de soins, demandes de remboursement des complémentaires, et pièces justificatives depuis le poste de travail du professionnel de santé jusqu'aux « frontaux » des systèmes d'informations des organisations d'assurance maladie obligatoire et complémentaire.

▪ *L'accompagnement des éditeurs de logiciels dans l'intégration des nouveaux services en ligne de l'assurance maladie, ainsi que la réalisation et l'administration des composants de sécurisation par carte, de l'accès au portail de l'Assurance Maladie.*

Pour intervenir sur ces domaines, le GIE consolide et développe en particulier trois compétences transversales spécifiques dans le périmètre de l'Assurance Maladie :

▪ *La « relation avec les industriels » ; celle-ci est stratégique et s'exerce vis-à-vis de plus de 150 sociétés, fournisseurs de solutions pour les professionnels de santé.*

▪ *La connaissance du « système d'information du professionnel de santé (PS) », afin d'évaluer les impacts des services de l'Assurance Maladie sur ceux-ci et d'anticiper les évolutions technologiques (mobilité, etc…).*

▪ *La sécurisation des services par carte à puce.*

- *L'exigence de maintien en condition opérationnelle du système SESAM-Vitale et la transition vers les services en ligne.*

Le rapport de la Cour rappelle que « la phase de transition (du système de télétransmission) vers la nouvelle architecture de la CNAMTS n'a pas encore été définie », et pointe un risque lié à la continuité du traitement.

En complément de la question soulevée sur la cible et la feuille de route devant conduire au remplacement total de SESAM-Vitale, il nous parait utile de préciser qu'il n'y a pas d'ambiguïté pour le GIE SESAM-Vitale quant à l'objectif de maintien en condition du système opérationnel avec une exigence élevée de qualité de services. Dans ce cadre, et contrairement à ce que pourrait suggérer le rapport de la Cour, le GIE, à la demande de ses membres prévoit dans son plan d'actions d'assurer toutes les maintenances et évolutions nécessaires au service de télétransmission y compris, celles qui, comme les « droits en ligne » s'appuieront dès 2013 sur la nouvelle infrastructure de la CNAMTS.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'UNION NATIONALE DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Je vous informe que le texte destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes n'appelle aucune réponse de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE TECHNIQUE DES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE (CTIP)

Nous avions eu l'opportunité de nous exprimer, début novembre dernier, sur la version provisoire de ce document. Nous constatons que la version définitive que vous avez bien voulu nous communiquer, aborde les points essentiels de ce dossier. En conséquence, nous n'avons pas de remarque à formuler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES (FFSA)

Vous nous aviez déjà interrogés, en octobre dernier, sur ce sujet. Nous vous avions alors précisé que nous n'avions pas d'observation de fond à formuler sur le relevé d'observations provisoires de la Cour.

Nous vous confirmons cette absence de remarques. Nous partageons en effet totalement les observations de la Cour qui souligne la stratégie autonome de la CNAMTS qui constitue un « recul en termes d'organisation et de gouvernance ». Comme la Cour le précise, il est regrettable que « la stratégie commune qui avait permis le succès de SESAM-Vitale et qui avait été validée par la CNAMTS et ses partenaires jusqu'en 2009 » ait été abandonnée.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS

Je vous informe que le Conseil national de l'Ordre des pharmaciens n'a pas d'observation à porter sur ce document.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS)

La Haute Autorité de santé n'a pas de remarques sur le document qui lui a été communiqué.

Troisième partie

La Cour alerte

1. Le CNED : un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne
2. L'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse
3. La caisse des congés spectacles : un régime dérogatoire toujours défaillant
4. Le complexe Cap'Découverte à Carmaux (Tarn) : un lourd déficit chronique, une indispensable réduction des activités commerciales
5. La commune de Bussy-Saint-Georges (Seine-et-Marne) : le refus persistant du redressement financier
6. L'abattoir public de la Basse-Terre (Guadeloupe) : sept ans de carence

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1

Le CNED, un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne

PRESENTATION

Créé en 1939, le centre national d'enseignement à distance (CNED) dispense, en application du code de l'éducation, « un enseignement et des formations à distance dans le cadre de la formation initiale et de la formation professionnelle tout au long de la vie ».

Cet établissement public, opérateur du ministère de l'éducation nationale, intervient « à tous les niveaux de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur ». Il assure en particulier, pour le compte de l'État, le service public de l'enseignement à distance, destiné aux élèves qui ne peuvent être scolarisés dans les établissements scolaires.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé une première et forte érosion des inscrits au CNED : l'établissement ne comptait plus que 322 000 usagers et clients en 2003, contre 402 000 en 1998. Un référé adressé par la Cour au ministre de l'éducation avait constaté ce déclin et souligné la faiblesse du cadre juridique définissant les activités du CNED.

Par la suite, dans son rapport public annuel de février 2007, la Cour avait noté « que les orientations annoncées par le ministère pour faire préciser par la voie réglementaire les missions de service public du CNED et pour établir dans la clarté ses modalités de financement [allaient] *dans le sens qu'elle* [avait] *préconisé ».*

Pourtant, cinq années plus tard, à l'issue d'un nouveau contrôle des comptes et de la gestion du CNED, la Cour constate que ces engagements n'ont en définitive pas été tenus, en dehors de quelques évolutions tardives et limitées.

D'autres constats apparaissent plus préoccupants encore. Le déclin de l'activité du CNED s'est poursuivi (I). L'établissement n'est pas en mesure de maîtriser des éléments clés de sa gestion (II). La mise à jour

du cadre juridique délimitant les missions de service public de l'enseignement à distance reste peu cohérente (III). Enfin, le CNED et sa tutelle ont annoncé récemment une réorientation stratégique vers le domaine de la «formation en ligne »[216], qui risque de se heurter à la fragilité des moyens humains, techniques et pédagogiques du Centre(IV)

Placé sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le centre national d'enseignement à distance revendique la conception de 300 formations se déclinant en 3 000 modules, la mise à disposition d'outils et de méthodes de diffusion de contenus, le suivi pédagogique de chaque apprenant et l'intégration des technologies numériques dans les pratiques pédagogiques de l'enseignement à distance.

Les 202 000 inscrits en 2011, usagers du service public et clients des prestations commerciales, se répartissaient comme suit :

- 8 000 dans l'enseignement primaire, 29 000 au collège, 49 000 au lycée, 15 000 en BTS[217], 13 000 dans les formations de l'enseignement supérieur ;
- s'y ajoutent 11 000 inscrits pour la préparation de concours d'enseignants, 14 000 pour la préparation d'autres concours de la fonction publique, 29 000 pour des études commerciales et financières, 15 000 pour des formations professionnelles et 19 000 pour d'autres types de formation.

I - Un déclin continu de l'activité

Le CNED subit les répercussions de deux caractéristiques défavorables - la baisse du nombre des inscrits et le caractère insuffisamment maîtrisé de son offre de formation - qui pourraient, s'il n'y était pas porté remède, soulever la question du maintien de l'existence de l'établissement sous sa forme actuelle.

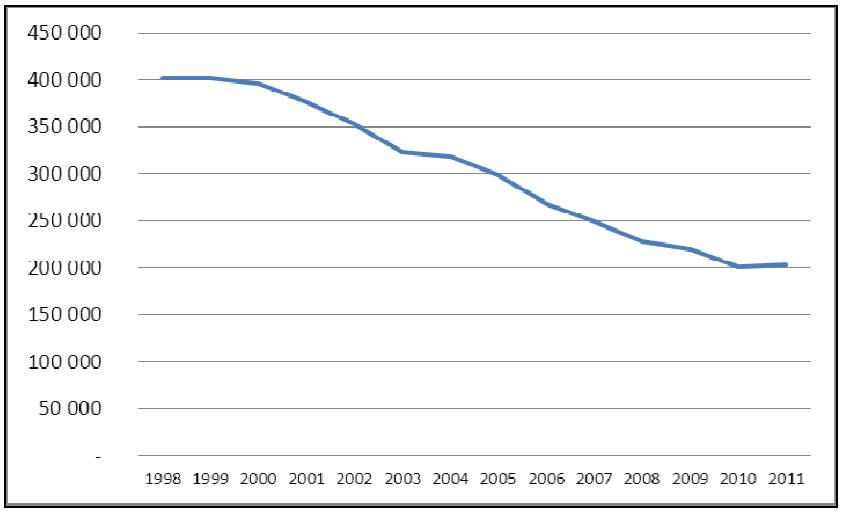
1 - L'effondrement du nombre d'inscrits

Sur les quinze dernières années, le déclin de l'activité du CNED a été continu : le nombre total des inscrits a été divisé par deux entre 1998 (402 000 inscrits) et 2011 (202 000 inscrits). Cette chute spectaculaire a

[216] En anglais : « *e-learning* ».
[217] Brevet de technicien supérieur.

atteint, sauf exceptions rares, tous les domaines d'activité de l'établissement. Elle concerne aussi bien les usagers du service public assuré par le CNED[218] que les clients de ses prestations commerciales[219].

Graphique n° 1 : évolution des inscrits au CNED de 1998 à 2011



Source : CNED

Cette baisse s'est accentuée à partir de 2003 : l'effectif global des inscrits est passé de 322 000 inscrits en 2003 à 227 000 inscrits en 2008, soit une chute de 29,5 %. Elle s'est poursuivie par la suite, y compris après la mise en place, en 2009 et 2010, d'une nouvelle tarification.

Le déclin observable sur longue période apparaît d'autant plus inquiétant pour la pérennité de l'établissement qu'il est intervenu dans un contexte où, ainsi que le CNED l'a lui-même indiqué, « le marché de la formation à distance était en croissance générale ».

2 - Une offre de formation mal maîtrisée

La cohérence de l'offre de formation du CNED n'est pas suffisamment assurée : par rapport aux 1 600 références de son catalogue, les inscriptions au CNED sont concentrées sur un petit nombre de

[218] Par exemple, les préparations aux examens de l'enseignement scolaire.
[219] Par exemple, les diplômes professionnels, les formations de soutien scolaire, les concours et examens du domaine sanitaire et social, etc.

formations qui, à elles seules, assurent l'essentiel du chiffre d'affaires[220]. La maîtrise de l'offre de formation constitue donc une priorité.

La réforme tarifaire engagée en 2009 - qui s'est traduite par une augmentation moyenne en deux ans de 35 % du tarif des prestations relevant du marché - n'a pourtant pas été couplée à une redéfinition de l'offre de formation. En conséquence, si cette réforme a permis au CNED de stabiliser son chiffre d'affaires, elle s'est également traduite par une nouvelle baisse du nombre des inscrits.

Les tarifs pratiqués ont entraîné une migration massive de clientèle : un effectif important des anciens clients et usagers a quitté le CNED lors de l'application des nouveaux tarifs, sans que l'afflux, prévu simultanément, de nouveaux inscrits se produise. Cette réforme a, en outre, réduit considérablement la marge de manœuvre de l'opérateur, qui ne peut plus appliquer de hausses importantes sans encourir le risque de nouvelles pertes de position sur ses marchés.

Le CNED doit désormais définir clairement son offre de formation par rapport à des besoins précis de service public et des choix stratégiques de marché. Cette démarche lui impose de mettre en place une organisation et un système d'information lui permettant de justifier exactement les coûts de toutes ses prestations, que celles-ci relèvent du service public ou soient de nature commerciale.

II - Des moyens inadaptés

Lors de l'intervention précédente de la Cour en 2007, le CNED s'était engagé à mettre enfin en place une comptabilité analytique, afin notamment de pouvoir justifier le montant de la subvention pour charges de service public dont il bénéficie. Le ministère, pour sa part, avait indiqué que les salaires d'environ un millier d'enseignants, affectés au CNED en courte ou longue durée en raison de leur incapacité à enseigner en classe, seraient transférés sur le budget de cet opérateur, afin de pouvoir apprécier plus précisément son efficience.

[220] Diplômes professionnels (CAP- certificat d'aptitude professionnelle, BEP- brevet d'études professionnelles, baccalauréats professionnels, BTS - brevet de technicien supérieur), formation de secrétaire médicale et médico-sociale, conseiller en économie sociale et familiale, etc.

1 - Une ignorance persistante des coûts

La subvention pour charges de service public est en effet passée de 25 M€ en 2002 à 72 M€ en 2011, en raison principalement du transfert sur le budget du CNED des crédits relatifs à la rémunération de certains personnels affectés en réemploi et sur postes adaptés.

Tableau n° 1 : principaux produits et charges du CNED en 2011

En millions d'euros

Ventes et produits d'exploitation	61	Achats	21
Subvention	72	Personnel	97
Produits financiers et exceptionnels	4	Charges financières et exceptionnelles	5
		Autres charges (impôts, dotations, etc.)	12
		Résultat	2
Total produits	**137**	**Total charges**	**137**

Source : CNED

Le défaut persistant de comptabilité analytique prive toujours la subvention pour charges de service public, qui représente en 2011 plus de la moitié des recettes du CNED, d'une justification précise. Le directeur général du CNED a reconnu que « l'absence de système d'information fiable et évolutif au niveau de la comptabilisation des recettes constitue un véritable handicap au rapprochement analytique des dépenses et des recettes ».

Ce constat est d'autant plus préoccupant que, selon le directeur général, « la marge dégagée par l'établissement, c'est-à-dire établie sur la base de la différence entre le tarif et le prix de revient industriel, [est vraisemblablement] insuffisante, voire négative pour nombre de formations ».

L'absence de comptabilité analytique ne permet toujours pas à l'établissement de distinguer les prestations commerciales des prestations de service public et, par voie de conséquence, de justifier le montant de la subvention pour charges de service public. Elle ne permet pas non plus de fonder le montant des redevances facturées aux usagers du service public.

Le CNED n'est pas davantage en mesure de s'assurer que les tarifs pratiqués sur le marché couvrent bien les coûts de revient de l'établissement, ce qui l'expose à des contentieux devant l'autorité de la concurrence.

2 - Des ressources humaines non maîtrisées par l'établissement

Le CNED s'est vu confier l'accueil de personnels de l'éducation nationale en situation difficile, au nombre de 1 187 en 2010, affectés sur des postes adaptés de longue durée (PALD), de courte durée (PACD), ou de réemploi.

Ces enseignants, qui ne peuvent plus accomplir, momentanément ou de manière durable, leur service devant des élèves pour diverses raisons, notamment de santé, sont chargés, pour la plupart à domicile[221], de tâches relevant de l'enseignement à distance, qu'ils exécutent de façon très inégale. Le CNED évalue ainsi, pour l'activité de correction de copies, l'écart de productivité entre enseignants placés sur postes adaptés et enseignants vacataires à un facteur de 1 à 7 : le nombre de copies corrigées par les enseignants placés sur postes adaptés est en moyenne de 4 par jour, au lieu de 28 pour les vacataires.

Tableau n° 2 : la correction de copies pour le compte du CNED en 2009

En nombre de copies et en ETP

	PACD	PALD	PALD	Total	Vacataires
	gérés par les académies		gérés par le CNED		
nombre de copies corrigées	321 031	177 000	514 473	922 504	696 872
effectif 2009 en ETP	399	225	649	1 273	136
moyenne/enseignant	579	787	793	725	5 124
copies/semaine *	16	22	22	20	142
copies/jour **	3	4	4	4	28

* Sur la base de 36 semaines/an
** Sur la base de 5 jours/semaine

Source : CNED

En assurant cette mission d'accueil sur des postes adaptés, le CNED joue un rôle implicite d'assistance à la gestion des ressources humaines du ministère, qui n'est nullement inscrit dans ses missions. L'évaluation de la performance de l'opérateur doit prendre en compte la situation particulière de ces personnels au regard de leur activité effective.

[221] En 2011 seuls 56 de ces enseignants sur 1147 travaillaient sur un site du CNED.

Par ailleurs, conformément aux recommandations de la Cour, 677 postes adaptés de longue ou courte durée ou en réemploi ont bien été transférés, en 2007, dans le périmètre de la subvention pour charges de service public, au titre de l'action n° 7 du programme budgétaire 214 du budget de l'État « *Etablissements de soutien à la politique éducative* ». 597 autres postes adaptés, 460 de courte durée et 137 de longue durée[222] sont restés budgétairement rattachés aux académies, alors qu'ils étaient employés par le CNED.

Cette situation n'a pas été modifiée depuis lors. Ainsi, à la rentrée 2011, 677 postes sont inscrits au budget du CNED, alors que la rémunération de 470 autres postes - 240 postes adaptés de courte durée et 230 de longue durée - est imputée sur les budgets opérationnels de programme (BOP) des académies, ce qui fausse la comptabilisation des ressources humaines effectivement mobilisées par le CNED : le plafond d'emplois assigné à l'établissement est inférieur de plus de 40 % aux 1 147 postes réellement affectés à son activité.

Enfin, la situation de l'ensemble de ces agents n'est pas clairement définie vis-à-vis de leur employeur réel, le CNED. Celui-ci est privé de la capacité de gestion individualisée dont doit normalement disposer tout opérateur, ce qui pérennise une gestion des ressources humaines en grande partie inadaptée à ses besoins, alors même qu'il entend s'engager désormais dans une véritable refondation de ses activités.

III - Des missions mal définies

L'article 11 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a complété l'article L. 132-1 du code de l'éducation par une disposition précisant qu'« un service public de l'enseignement à distance est organisé notamment pour assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire ».

En 2007, le ministère s'était engagé, en réponse aux observations de la Cour, à définir plus précisément le contenu de cette mission de service public. Il la décrivait comme comprenant, au-delà de la scolarité obligatoire, l'ensemble des enseignements dispensés par les établissements du second degré jusqu'au baccalauréat et au-delà223, la formation initiale assurée dans le cadre de conventions conclues avec les

[222] Selon les chiffres de 2007.

[223] Sections de techniciens supérieurs - Brevets de techniciens supérieurs (BTS), classes préparatoires aux grandes écoles.

universités, ainsi que la formation continue des personnels administratifs et enseignants de l'éducation nationale, notamment pour la préparation des concours internes.

Conformément à cet engagement, un décret d'application a été publié le 27 février 2009. Ce texte charge le CNED d'assurer, pour le compte de l'État, le service public d'enseignement à distance, et précise : « A ce titre, il dispense un service d'enseignement à destination des élèves, notamment ceux qui relèvent de l'instruction obligatoire, ayant vocation à être accueillis dans un des établissements mentionnés aux articles L. 132-1 et L. 132-2[224] et ne pouvant être scolarisés totalement ou partiellement dans un de ces établissements ».

1 - Une conception étroite du champ du service public de l'enseignement à distance

L'application faite de ces dispositions aboutit à ce que les champs des services publics de l'enseignement scolaire et de l'enseignement à distance ne se recouvrent pas, le second, cantonné à la seule scolarité obligatoire, étant plus restrictif que le premier.

Par exemple, les lycéens de plus de 16 ans ne relèvent pas du champ du service public de l'enseignement à distance. Il en va de même des élèves inscrits dans les formations post-baccalauréat organisées dans le cadre des lycées (sections de techniciens supérieurs, classes préparatoires) et des étudiants qui suivent des formations relevant de l'enseignement supérieur.

Les prestations de soutien scolaire individualisé se situent également hors du champ du service public de l'enseignement à distance, même pour les élèves qui relèvent de la scolarité obligatoire.

Toutes ces situations paraissent peu cohérentes, même si le CNED facture aux catégories précitées une redevance - ne couvrant pas le coût de la masse salariale des enseignants -, et non un tarif commercial couvrant un coût complet.

Enfin, contrairement à l'engagement du ministère, la formation continue des enseignants, y compris la formation aux concours internes, demeure également exclue du périmètre de la mission de service public : le ministère indique toutefois que cette question est en cours d'examen.

Au total, le directeur général de l'établissement estime que « les deux tiers de ses inscrits sont désormais dans le champ concurrentiel ».

[224] C'est-à-dire les écoles, les collèges et les lycées.

A contrario, un tiers seulement des inscrits au CNED relève du service public, en bénéficiant de la gratuité ou en s'acquittant d'une redevance.

2 - Des critères de gratuité en décalage avec l'enseignement en établissement

Au sein du service public de l'enseignement à distance, l'article R. 426-2-1 du code de l'éducation prévoit que, « sauf en ce qui concerne les élèves relevant de l'instruction obligatoire, l'inscription peut donner lieu au paiement de droits. Ceux-ci ne peuvent excéder le coût résultant des charges spécifiques à l'enseignement à distance. »

Le conseil d'administration du CNED, avec l'accord de sa tutelle, a décidé d'appliquer la gratuité des prestations de l'établissement aux seuls élèves relevant de l'instruction obligatoire.

En conséquence, un élève ne pouvant effectuer sa scolarité dans un établissement scolaire bénéficie successivement de prestations gratuites jusqu'à l'âge de 16 ans, doit acquitter ensuite, jusqu'au baccalauréat, une redevance couvrant les frais spécifiques de l'enseignement à distance, et se voit appliquer au-delà un tarif de marché. Cette situation ne paraît guère conforme à l'égalité de traitement qui devrait logiquement s'appliquer aux usagers du service public de l'enseignement scolaire, selon qu'ils doivent ou non recourir à l'enseignement à distance.

En définitive, la gratuité des prestations ne concerne plus aujourd'hui que 18 % des inscrits du CNED. La définition précise du champ de la gratuité devrait relever d'une décision explicite de l'État et tenir compte, en parallèle, du périmètre de la gratuité dans l'enseignement scolaire.

3 - Une articulation insuffisante avec les objectifs du système éducatif

Depuis la mise en œuvre de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, l'éducation nationale a pour objectif essentiel la réussite de tous les élèves : au terme de la scolarité obligatoire, la totalité des élèves doit en particulier pouvoir accéder au socle commun de connaissances et de compétences.

Pourtant, les moyens du CNED ne sont pas orientés, de façon coordonnée avec les établissements scolaires, vers l'accompagnement individualisé des élèves au-delà des heures de classe. Ils ne sont pas davantage utilisés pour aider les élèves en cas d'absence temporaire d'enseignants ou bien encore pour assurer à distance l'enseignement

d'options ne justifiant pas d'effectifs suffisants au sein d'un établissement.

Enfin, de façon générale, se pose la question de la capacité de l'établissement à associer ses prestations à distance à l'enseignement en présence des élèves. Ce positionnement, hybride parce qu'il combine les enseignements à distance et en présence, est actuellement développé par le CNED pour des prestations commerciales (notamment de formation continue et d'apprentissage, en partenariat avec les GRETA[225]), alors que les possibilités d'intervention du Centre à l'appui des établissements scolaires sont fort peu explorées : ainsi, faute d'un couplage entre les besoins recensés par les établissements scolaires et l'offre du CNED, celui-ci n'occupe pas toute la place qu'il pourrait prendre, par exemple, dans le domaine du soutien scolaire.

IV - Une réorientation compromise vers la formation en ligne

Au cours de la période récente, l'enseignement à distance s'est fortement diversifié avec le développement de la formation en ligne. Loin de se limiter à une simple transformation de supports papier en supports numériques accessibles en ligne, cette évolution amène à définir une nouvelle organisation pédagogique, à la fois interactive et permettant une forte personnalisation de l'apprentissage.

1 - Un constat partagé par le ministère et l'établissement

Dans ce contexte très porteur, et alors même que l'établissement a utilisé encore en 2011 environ 390 tonnes de papier et expédié plus de 300 millions de pages, le ministère ne nie pas les limites du modèle économique de son opérateur. Il reconnaît que ce modèle économique se situe à un tournant : « Le CNED n'est pas parvenu à se moderniser et à anticiper les évolutions technologiques qui ont modifié le comportement et les attentes des élèves. Son offre est dispersée, peu lisible et le recours exclusif au papier favorise une image vieillissante. Il se trouve impacté et malmené par l'augmentation du nombre de concurrents sur le marché de l'enseignement à distance. Enfin, il souffre de charges de structure qui pèsent sur sa rentabilité ».

[225] Un GRETA est un groupement d'établissements publics d'enseignement qui mutualisent leurs compétences et leurs moyens pour proposer des formations continues pour adultes. Il s'appuie sur les ressources en équipement et personnel de ces établissements pour construire une offre de formation adaptée à l'économie locale.

Cette analyse est partagée par le directeur général du CNED : « [L'établissement] n'a su tirer profit ni de cette croissance, ni de cette mutation ». Il ajoute : « Aujourd'hui, on apprend à distance différemment. Il ne s'agit plus d'enseignement par correspondance, basé sur l'envoi de cours sur papier et de correction de copies envoyées par la poste. Apprendre à distance met en jeu l'ensemble des technologies d'aujourd'hui ».

2 - Un avant-projet de contrat pluriannuel irréaliste

Dans ce contexte, un avant-projet d'établissement rédigé en mai 2012 par le CNED propose une réorientation stratégique majeure, en positionnant très fortement l'établissement sur la formation en ligne.

Ce document indique notamment : « Le CNED est incontestablement l'acteur de référence en matière d'enseignement à distance, mais il ne l'est pas encore dans le domaine du e-learning. Le projet d'établissement et la transformation technologique qui le caractérise visent précisément à lui faire acquérir ce second statut tout en conservant le premier ».

Une telle évolution nécessite, toutefois, la mise au point de méthodes pédagogiques adaptées à l'enseignement en ligne, la conception et la réécriture sous forme interactive de plus de 1 600 formations, et l'engagement des personnels enseignants ou des formateurs dans de nouvelles formes d'animation et de tutorat. Une réorientation de cette ampleur suppose que soient disponibles des capacités techniques, pédagogiques, commerciales et de gestion, dont le CNED n'a pas fait la démonstration jusqu'à présent.

L'avant-projet d'établissement n'apporte pas la preuve d'une réflexion aboutie.

En effet, il fait valoir que « l'effort de notre développement devra se faire particulièrement sur le marché de la formation professionnelle continue et du retour à l'emploi ». Ce débouché de la formation professionnelle fait l'objet d'un scénario de croissance qualifié « d'ambitieux, mais réaliste », avec un objectif d'augmentation du nombre d'inscrits de 10 % en 2013 et de 30 % en 2014 et 2015.

Or ce secteur est précisément celui pour lequel le CNED a enregistré le plus fort recul ces dernières années. Alors même que le marché de la formation professionnelle était en croissance d'environ 8 % par an, le nombre d'inscrits au CNED s'est effondré en dix années, passant de 59 500 inscrits en 1999 à 13 500 en 2009. Sur un marché global évalué à la même date à 31 Md€, le CNED n'en captait plus que

5 M€. Ce domaine d'intervention est fortement concurrentiel et animé par de très nombreux intervenants, si bien que la légitimité de la présence d'un acteur public supplémentaire et son aptitude à y réussir peuvent prêter à interrogation.

À tout le moins, le CNED doit faire la preuve de son aptitude à déployer un savoir-faire lui permettant de s'implanter dans des conditions de coût et de rentabilité normales et mesurables sur ce marché.

L'avant-projet d'établissement souligne que, pour répondre à cette nouvelle stratégie, « l'enseignant au CNED doit se professionnaliser d'une manière spécifique, en s'appuyant sur le socle des compétences pédagogiques de l'enseignant. L'enseignant pourra devenir ingénieur pédagogique, responsable de formation, concepteur de formations, producteur numérique, concepteur de grains[226], concepteur de parcours de formation, éditeur, opérateur de services d'enseignement à distance, accompagnateur, tuteur, etc. ».

Or le CNED ne dispose pas aujourd'hui de capacités enseignantes à la hauteur d'ambitions aussi fortes.

3 - Une lourde responsabilité de la tutelle

Le ministère de l'éducation nationale ne peut se contenter de dire que le directeur général de l'établissement a une lettre de mission, datée du 1er août 2011, qui lui fixe des priorités claires : « la modernisation de l'établissement, la rationalisation de son fonctionnement et un repositionnement stratégique reposant notamment sur la mobilisation des leviers offerts par les technologies numériques pour la formation en ligne ».

Il a la responsabilité de définir la politique de formation en ligne dans la classe et hors de la classe comme de rechercher une meilleure adéquation entre les missions de l'établissement et les moyens qui lui sont alloués.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'orientation définie par l'actuel projet d'établissement se heurte au constat selon lequel les caractéristiques du CNED ne lui permettent pas, pour l'heure, de devenir l'acteur de référence de la formation en ligne. Elles ne l'autorisent pas plus à s'engager dans une forme de fuite en avant vers des activités de marché que l'établissement ne serait pas en mesure de gérer en disposant des atouts nécessaires. Elles doivent, en

[226] Un « grain pédagogique » est une unité élémentaire d'un parcours de formation.

revanche, prendre appui sur un diagnostic réaliste du CNED et sur une évaluation précise des besoins des élèves et des enseignants.

Dans la mesure où cette mutation de la « formation en ligne » est susceptible, à terme, de modifier en profondeur l'approche de l'enseignement scolaire, une réflexion d'ensemble doit être préalablement conduite par l'État à partir du constat du retard de notre pays dans ce domaine : ce n'est que dans un deuxième temps que le projet du CNED pourra s'inscrire dans le cadre général ainsi défini.

En outre, le développement du CNED vers des activités de formation professionnelle, fortement mis en avant par l'établissement, ne saurait constituer sa stratégie principale. Son objet statutaire l'amène en effet à devoir répondre en priorité aux besoins des usagers du service public de l'enseignement à distance, qui doit impérativement être assuré et qui doit être modernisé de façon urgente.

Dans cette perspective, aucune évolution ne doit être écartée, qu'il s'agisse d'organiser des synergies de moyens entre les opérateurs nationaux de l'enseignement scolaire, ou de mieux associer l'action du CNED avec celle des académies et des établissements scolaires.

Ce n'est qu'au terme de ces démarches nécessaires que le CNED et sa tutelle pourront inscrire, dans le contrat pluriannuel, actuellement en cours de discussion, des orientations stratégiques cohérentes et pragmatiques.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- au ministère de l'éducation nationale :

1. *préciser le champ du service public et de la gratuité de l'enseignement à distance de façon cohérente avec les dispositions applicables au service public de l'enseignement scolaire ;*
2. *définir des objectifs et des modalités d'intégration de la formation en ligne dans l'enseignement scolaire et en tirer les conséquences dans le contrat pluiriannuel ;*
3. *déterminer dans ce cadre le contenu des missions éventuellement assignées au CNED en matière de formation en ligne et les modalités correspondantes de coordination de l'établissement avec les autres opérateurs et les services déconcentrés de l'éducation nationale ;*
4. *adapter les moyens en personnel du CNED aux missions ainsi définies.*

- au CNED :

5. *mettre en place, sans délai, une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts et de justifier la subvention pour charges de service public ;*
6. *redéfinir l'offre de formation prioritairement à partir d'une identification des besoins des usagers relevant du service public.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	432
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	435
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé budget	436
Directeur du CNED	438

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Ce rapport dresse un constat sévère que je partage en grande partie pour la période examinée par la Cour mais qui me semble méconnaître les changements engagés depuis quelques mois, tant du point de vue de la stratégie ministérielle en faveur du développement du numérique que du point de vue de l'action de transformation mise en œuvre par l'actuelle direction générale du CNED.

La Cour a invité ainsi le ministère, à juste titre, à «engager une réflexion d'ensemble sur les objectifs et les modalités d'intégration de la formation en ligne dans l'enseignement scolaire ». C'est précisément l'un des objectifs majeurs du plan « Faire entrer l'Ecole dans l'ère du numérique » que j'ai présenté le 13 décembre 2012 et que je situe comme l'un des axes principaux de la refondation de l'Ecole.

Les perspectives stratégiques qui viennent d'être tracées découlent en effet d'une réflexion globale sur les enjeux du numérique et sur le potentiel encore largement inexploité qu'il représente pour l'amélioration des performances du système éducatif. Cette stratégie se veut à la fois globale, cohérente et concrète : dès 2013 elle se traduira par le déploiement d'une offre nouvelle de services numériques destinés notamment à mieux répondre aux besoins d'accompagnement des élèves les plus en difficulté.

C'est dans ce cadre que le CNED a été choisi pour être l'opérateur d'un service d'accompagnement personnalisé en ligne pour les élèves de 6ème des établissements d'éducation prioritaire, en français, mathématiques et anglais. Ce service sera offert dès la prochaine rentrée à environ 30 000 élèves, selon trois modalités complémentaires : accompagnement dans l'établissement avec l'appui d'un référent, accompagnement en ligne disponible 24h/24 et possibilité de faire intervenir un enseignant tuteur du CNED via un service d'échange en ligne.

La vision stratégique du ministère est traduite par ailleurs dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui est en cours d'examen par le conseil d'Etat. Ce projet prévoit notamment qu'un « service public de l'enseignement numérique et l'enseignement à distance est organisé pour notamment : 1° mettre à disposition des écoles et des établissements d'enseignement des services numériques permettant de prolonger l'offre des enseignements qui y sont dispensés et faciliter la mise en œuvre d'une aide personnalisée ; 2° proposer aux enseignants des ressources pédagogiques pour leur enseignement, des contenus et des services destinés à leur formation initiale et continue et des outils de suivi de leurs élèves et de communication avec leur famille ; 3° assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire».

C'est dans ce nouveau cadre juridique, et dans les textes règlementaires subséquents, que seront modifiées et précisées, comme le recommande la Cour, les missions assignées au CNED en matière de formation en ligne, ainsi que ses articulations avec les autres opérateurs et services du ministère de l'éducation nationale.

D'ores et déjà, le plan stratégique du CNED, approuvé lors du conseil d'administration du 6 décembre 2012, positionne l'établissement au regard de ces objectifs et de cette ambition. Reposant sur un constat lucide de la situation actuelle, marquée effectivement par le déclin des activités traditionnelles du CNED, ce plan stratégique vise à engager une transformation de grande ampleur de l'opérateur, axée sur le développement du numérique mais reposant aussi sur l'existence d'un savoir-faire et du capital que représente notamment son portefeuille de formations. De ce point de vue, l'appréciation de la Cour sur le caractère peu réaliste du plan stratégique, critique au demeurant focalisée sur le sujet relativement marginal de la place du CNED sur le marché de la formation professionnelle continue, ne me paraît prendre en compte à leur juste mesure ni les actions déjà mise en œuvre par le CNED (et qui devraient par exemple aboutir à la mise en place d'une comptabilité analytique adaptée aux besoins dès 2013), ni la volonté désormais affirmée clairement de faire du développement du numérique une priorité de mon ministère.

C'est aussi dans ce cadre que devra être clarifiée la question du périmètre du service public et de la gratuité. La Cour considère que l'exonération des droits d'inscription appliquée par le CNED aux seuls élèves soumis à l'instruction obligatoire est incohérente avec la gratuité appliquée aux élèves inscrits dans un établissement scolaire du second degré. Il convient tout d'abord de préciser que le fait de garantir la gratuité aux élèves relevant de l'obligation scolaire ne signifie pas que les autres élèves sont exclus du service public de l'enseignement à distance. Cette limitation est en outre conforme aux dispositions prévues par les articles L. 132-1, R. 426-2 et R. 426-2-1. Les autres élèves empêchés, comme le souligne la Cour, paient d'ailleurs une « redevance » et non un prix, destinée à couvrir les frais d'impressions et d'envois supportés par l'établissement sans que soient incluses les dépenses des personnels. La production des supports de cours réalisée et fournie par le CNED peut en outre être comparée aux livres scolaires nécessaires aux élèves des établissements scolaires, matériels pédagogiques qui ne sont pas pris en charge par l'Etat pour les élèves de lycées.

L'article L. 132-2 du code de l'éducation dispose que « l'enseignement est gratuit pour les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré ». Cet article n'établit pas un principe d'instruction gratuite de l'enseignement public du second

degré ; la gratuité n'est ni liée à l'âge de l'enfant, ni même au niveau d'enseignement qu'il reçoit, mais à l'inscription de ce dernier dans un EPLE. Plus qu'un droit pour les élèves à recevoir un enseignement gratuit, cet article impose aux collèges et lycées publics l'obligation de ne pas percevoir de droit d'inscription. Le CNED n'est pas soumis à cette obligation.

Enfin, et au-delà d'une stricte analyse du droit actuel, il me semble nécessaire de revisiter la question de la gratuité dans le contexte du développement de l'accès en ligne des cours. Celui-ci permet d'envisager le développement, pour tous les publics relevant du service public d'un accès optionnel, mais soumis à redevance, à des documents papier, parallèlement à la restructuration de l'outil industriel et à l'indispensable évolution du modèle économique du CNED.

Enfin, la Cour recommande que les moyens en personnel du CNED soient adaptés aux missions « ainsi définies ». La gestion des enseignants en situation de handicap et/ou d'inaptitude par le CNED, permet d'offrir à ces personnels une voie de ré-emploi. Le métier d'enseignant au CNED demande un accompagnement spécifique, que le projet stratégique du directeur général de l'établissement entend mettre en œuvre. Le ministère de l'éducation nationale souscrit à cette démarche, d'autant qu'elle s'inscrit dans une réflexion plus globale touchant aux évolutions du métier enseignant. En effet, l'enseignement à distance, et a fortiori l'enseignement numérique, changent les modalités d'apprentissages ; ils font évoluer la mesure de l'activité de ces personnels, qui ne peut pas uniquement se mesurer à la correction de copies. Plusieurs métiers articulant technologies et pédagogie s'offrent à eux, de producteur de contenus, à concepteur de parcours de formation, de tuteur à innovateur. Ces personnels ont leur place au CNED et dans le système éducatif à la condition que leur affectation soit maîtrisée par l'ensemble des acteurs.

Plus que la question de la gestion totale ou partielle de la masse salariale de ces personnels et des moyens budgétaires qu'il conviendrait d'allouer au CNED, il apparaît que c'est dans sa dimension d' « employeur » que le CNED a besoin d'être repositionné. Ainsi, une réponse concrète et rapide sera apportée par la participation du CNED aux commissions chargées de décider de l'affectation de ces personnels. Une réflexion est également engagée afin d'étudier les autres voies possibles de ré-emploi de ces personnels.

La modernisation de cet opérateur est en marche, et le projet stratégique présenté par son directeur général, et voté par son conseil d'administration, constitue une première étape indispensable traduisant une vision stratégique conforme aux enjeux. Les premières actions conduites par l'établissement comme le ministère ces derniers mois sont de nature à l'y aider.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Sur la préparation aux concours enseignants de l'Éducation nationale, la Cour relève un déclin très fort des candidats. Ce déclin est clairement corrélé à la baisse des emplois ouverts aux concours de l'Éducation nationale ces dernières années. Il sera nécessaire de voir comment le CNED se positionne dans une configuration où ce nombre de postes ouverts aux concours est significativement revalorisé.

Par ailleurs, la réforme de la formation des enseignants introduit un nouvel outil, l'école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE). Cette nouvelle composante universitaire aura pour mission d'organiser la formation des futurs enseignants mais aussi jouer un rôle majeur dans la formation continue des enseignants. Le CNED devra tisser des liens forts avec les universités afin d'adapter son offre de formation à distance avec la nouvelle organisation des masters « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » ainsi que les nouveaux contenus de concours.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je ne peux que partager avec la Cour le constat du déclin de l'activité du CNED et de la nécessité de repenser son positionnement.

Ainsi, afin de mieux définir les missions du CNED, il est indispensable de clarifier d'abord le rôle à lui assigner dans notre système éducatif. Cela passe par une délimitation précise du champ du service public de l'enseignement à distance, qui justifie la subvention pour charges de service public dont bénéficie cet établissement.

Contrairement à la Cour, j'estime cependant qu'il y a place pour le développement d'une offre de formation du CNED sur le marché concurrentiel. Elle devrait s'accompagner, comme le demande la Cour, de la mise en place à échéance rapprochée d'une comptabilité analytique permettant de distinguer les activités de service public, financées par la subvention pour charges de service public, des activités de marché. Dans ce cadre, une politique tarifaire mieux adaptée mais appliquée à une offre de formation qui doit être rationalisée et repensée, me semble en mesure d'entraîner des effets vertueux sur les ressources de l'établissement, qu'il pourra mobiliser en bonne part pour financer ses investissements informatiques et numériques.

Concernant la gratuité de l'enseignement à distance, je ne partage pas l'analyse de la Cour, l'article R. 426-2-1 du code de l'éducation en définissant le périmètre de manière précise et explicite. La perception d'une redevance auprès des usagers ne relevant pas de la scolarité obligatoire est légitime dans la limite du surcoût spécifique à l'enseignement à distance, notamment les frais d'impression et de routage. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux établissements d'enseignement français à 1'étranger, le principe d'égalité devant les charges publiques n'interdit pas de faire rémunérer des prestations si les usagers ne se trouvent pas dans la même situation vis-à-vis du service public que ceux qui bénéficient d'un service gratuit.

Au-delà, dans le cadre de la refondation de l'école, le Président de la République a demandé au Gouvernement de prendre rapidement les initiatives pour donner à l'e-éducation une dimension plus importante. La mobilisation des moyens nécessaires doit aller de pair avec la recherche d'une plus grande efficience. La démarche de modernisation de l'action publique, lancée par le Premier ministre le 1er octobre dernier, doit être l'occasion de rechercher des synergies au sein des administrations et notamment des opérateurss de l'Etat. La production de contenus éducatifs numériques pourrait ainsi renforcer les liens entre les organismes

susceptibles d'y concourir, à l'instar du CNED et du réseau SCEREN (services culture, éducation, ressources pour l'éducation nationale).

Dans l'intérêt d'une meilleure visibilité pour les parties prenantes et d'une plus grande transparence un contrat de performance pluriannuel pourrait être élaboré avec le CNED.

Enfin, je prends note des observations de la Cour sur le recours aux postes adaptés, qui renvoient à la question plus générale de la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE NATIONAL D'ENSEIGNEMENT A DISTANCE (CNED)

Le Conseil d'administration du CNED a adopté son nouveau plan stratégique le 6 décembre 2012.

Ce plan prend toute la mesure de la situation de l'établissement, qui est issue non seulement de la décennie écoulée, mais aussi des mutations et des défis engendrés par le numérique et par la transmission des savoirs à l'ère du numérique. Ces défis ne s'adressent pas qu'à l'enseignement à distance et au CNED : c'est l'ensemble de l'institution éducative qui est concernée par les mutations qui s'opèrent. Apprendre en ligne et à l'ère du numérique n'est pas un sujet pour les seuls 200 000 inscrits du CNED, mais pour les 12 millions d'élèves de l'éducation nationale.

Apprendre à l'ère du numérique conduit à repenser les pratiques pédagogies en tirant pleinement profit de l'apport des technologies. Le CNED s'est donc donné pour objectif de construire des formations qui ne traduisent pas seulement les spécifications pédagogiques voulues par l'enseignant, mais qui répondent pleinement aux besoins de l'apprenant, à la diversité de ses besoins, à la personnalisation ou l'individualisation des parcours.

La pédagogie à l'ère du numérique est ainsi à double entrée « comment enseigner à distance » et surtout « comment apprendre à distance ».

Le CNED, opérateur public de l'enseignement à distance, porte et met en œuvre les valeurs du service public. L'accès au savoir pour tous et l'équité dans l'accès au savoir sont au cœur de celui-ci. L'enseignement à distance, grâce aux technologies qui évoluent, met à la disposition de tous, en tout lieu et à toute heure des contenus et des services pour apprendre. Il renforce les capacités de l'éducation nationale à donner à chacun les formations dont il a besoin.

Le projet de loi pour la refondation pour l'école prévoit ainsi l'instauration d'un service public de l'enseignement numérique et de l'enseignement à distance, afin notamment : d'offrir aux écoles et aux établissements des services numériques permettant de compléter les enseignements existants, de prolonger les enseignements dispensés en classe et de faciliter la mise en œuvre d'une aide personnalisée pour les élèves en difficultés ; de proposer aux enseignants des ressources pédagogiques pour leur enseignement, des contenus et services dédiés à leur formation ; d'assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire.

Dans ce cadre, le CNED s'est vu confier par le ministre de l'éducation nationale, la mise en œuvre pour septembre 2013 d'un dispositif

complet d'accompagnement, de soutien et d'aide aux élèves de 6ème en difficulté et d'un dispositif d'apprentissage de l'anglais pour les écoles.

Parallèlement, et depuis début 2012, l'établissement a entrepris un important travail sur son portefeuille de formations. L'examen de ce portefeuille se fait à l'aune d'une part, des besoins attendus des usagers, sur la base d'études marketing précises, et de l'environnement dans lequel ils évoluent et d'autre part, de la connaissance des coûts de conception/réalisation et exploitation de chaque formation.

Ainsi, chaque création, rénovation ou abandon de formation repose sur une matrice économique et financière permettant de mesurer les dépenses d'investissement, les charges d'exploitation et le retour sur investissement.

Aujourd'hui, dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique et en corrélation avec la politique annoncée par le ministre de l'éducation nationale, le CNED a engagé, sur une durée de trois ans, la réécriture numérique de l'ensemble des formations du collège et du lycée ; l'enseignement adapté au collège (classe de mise à niveau) et les préparations aux concours enseignants vont également faire l'objet d'une profonde refonte.

Le pilotage du portefeuille est associé à la mise en place d'une comptabilité analytique définissant les coûts complets par dispositif de formation. Le déploiement de celle-ci est prévu pour juin 2013. Elle permettra un pilotage plus efficace du portefeuille, de clarifier la répartition des activités entre celles relevant de la mission de service public et celles positionnées sur le marché concurrentiel, de rapprocher les recettes et les dépenses de chaque formation, et ainsi définir pour chacune d'elles la contribution au résultat de l'établissement.

Par ailleurs, la mise en œuvre du plan stratégique et de la nouvelle offre de formation repose sur la prise en compte de l'évolution des métiers et des compétences. Les changements profonds induits par le numérique transforment les métiers, tout particulièrement celui de l'enseignant et du concepteur/ingénieur de formation. L'établissement doit donc identifier clairement les métiers d'aujourd'hui, en établir la typologie et les compétences nécessaires. En lien avec sa tutelle, l'établissement a ainsi engagé une réflexion sur la professionnalisation des enseignants à l'ère du numérique, ceux-ci ne pouvant plus désormais être simplement auteurs, tuteurs ou correcteurs. Ils doivent trouver leur place dans la chaîne de production et de mise en œuvre des formations. Ils doivent assurer un haut niveau de qualité de service aux inscrits, ils doivent repenser et maîtriser la relation à distance entre l'enseignant et l'inscrit, ils doivent maîtriser les nouveaux outils technologiques et leurs usages (chat, forum, coaching, tutorat, etc.).

Enfin, si l'établissement tire toute sa force du secteur réglementé, il revisite aujourd'hui l'intégralité des segments d'inscrits qui structurent ses

bases économiques. Le secteur de la formation professionnelle figure bien parmi ceux sur lequel une baisse importante des inscrits a été constatée, mais il ne constitue en aucun cas le secteur prioritaire sur lequel le CNED entend déployer tous ses efforts de développement. Le repositionnement du CNED repose en effet sur des actions de développement à l'international [domaine du français langue étrangère, des formations Post-baccalauréat, de l'hybridation des formations (distance/présence) en partenariat avec des établissements d'enseignement …], dans les DOM-TOM ou auprès de publics spécifiques tels que, les personnes détenues en milieu carcéral ou les sportifs de haut niveau.

2

L'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse

PRESENTATION

Dans son rapport public annuel de 2009, la Cour a consacré un chapitre à « l'audiovisuel extérieur de la France » à la suite de l'examen des comptes et de la gestion des trois entreprises publiques contribuant à l'action internationale de la France dans le secteur audiovisuel : Radio France Internationale (RFI), créée en 1975 et émettant en français et en plus de dix langues étrangères ; la chaîne francophone TV5 Monde, créée en 1984 à l'initiative de la France et avec la participation d'autres pays francophones ; la chaîne France 24, créée en 2006 et émettant de façon continue en français, en anglais et, depuis 2010, en langue arabe.

La Cour y soulignait l'absence de vision d'ensemble, des choix stratégiques différés, un coût croissant, ainsi qu'une performance mal mesurée.

À l'époque, le gouvernement venait d'engager une réforme du secteur avec la création, en 2008, de la société holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF) regroupant les participations de l'État dans les entreprises précitées. Aussi, la Cour avait-elle centré ses recommandations sur l'accompagnement de cette réforme en identifiant quatre priorités : renforcer la gouvernance de l'AEF ; maîtriser son équilibre financier ; développer les synergies entre ses composantes ; clarifier ses cibles en termes de publics et de supports de diffusion.

Depuis lors, la réforme de l'audiovisuel extérieur s'est poursuivie. La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision a fait de l'AEF une société nationale de programme. Au début de l'année 2012, la holding a absorbé ses deux filiales, France 24 et RFI, dont les implantations et les services devaient fusionner.

Alors que les recommandations de la Cour avaient vocation à constituer une feuille de route pour l'AEF, aucune d'elles n'a été véritablement mise en œuvre.

AEF a connu une évolution chaotique et une grave dérive financière.

I - Une fusion laborieuse

La Cour avait recommandé en 2009 d'unifier et de clarifier le pilotage stratégique de l'État sur l'AEF, notamment en désignant une instance ministérielle responsable de la stratégie en matière de politique audiovisuelle extérieure.

Cette question n'a toujours pas été résolue. La place du ministère des affaires étrangères n'a pas été précisée au sein de la tutelle exercée sur l'AEF. Bien plus, aucun cadre contractuel ne définit les objectifs de cette entreprise publique vis-à-vis de l'État, alors même que la ministre de la culture et de la communication avait annoncé, en 2009, la signature prochaine d'un contrat d'objectifs et de moyens.

A - Une entreprise toujours contestée

L'idée de regrouper dans une société holding les différentes entreprises de l'audiovisuel extérieur naît au milieu de la décennie 2000. A la demande du Président de la République, une mission de concertation et de propositions a été mise en place en 2007. Elle a débouché en décembre 2007 sur un rapport qui a préconisé une réforme d'ensemble afin d'assurer une présence accrue de la France dans le domaine de l'information internationale.

Cette réforme devait tirer parti de l'association des trois modes de diffusion complémentaires : la télévision, la radio et Internet. L'objectif technologique consistant à développer une offre d'information « multimédia », il apparaissait nécessaire de mettre en synergie les différentes entités de l'audiovisuel extérieur français.

À la suite de ces préconisations, la holding AEF a été créée en avril 2008 en regroupant les participations de l'État dans France 24, TV5 Monde, RFI et sa filiale Monte-Carlo Doualiya (MCD).

L'audiovisuel extérieur de la France

La société AEF regroupe deux radios et deux chaînes de télévision :

- Radio France Internationale qui diffuse en modulation de fréquence, en ondes courtes et moyennes, sur le câble, par satellite et sur Internet des émissions en français et dans plus de dix langues étrangères ;
- sa filiale Monte-Carlo Doualiya, diffusant en langue arabe dans le Moyen-Orient ;
- la chaîne France 24, diffusant en français, en anglais et en arabe 24 heures sur 24 depuis 2010 et dont l'accès est gratuit sur le câble, le satellite et par liaison numérique asymétrique (ADSL) en Europe, au Proche-Orient, au Moyen-Orient, en Afrique, au Maghreb, à Washington DC et à New-York. Elle bénéficie également d'implantations en Asie et est accessible Outre-mer sur la télévision numérique terrestre (TNT) ;
- la chaîne TV5 Monde qui diffuse des émissions en français et regroupe les participations de la France, de la Suisse, de la communauté française de Belgique, du Canada et du Québec.

La direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication exerce la tutelle principale de l'AEF.

Toutefois, le ministère des affaires étrangères et les ministères chargés du budget (direction du budget) et de l'économie (agence des participations de l'État) sont cotuteurs et représentés au conseil d'administration de l'entreprise.

Les enjeux actuels de l'AEF sont la convergence des différents médias de diffusion (radio, télévision, Internet) et la contribution au rayonnement de la culture française en direction des publics francophones et francophiles, par l'offre d'un point de vue français sur l'actualité.

Depuis lors, la raison d'être et le périmètre de l'AEF ont fait l'objet de débats.

Dans son audit d'octobre 2011 sur la situation financière de l'AEF, l'inspection générale des finances avait envisagé l'intégration de Canal France International (CFI), opérateur chargé de la coopération audiovisuelle internationale. Elle proposait aussi d'accentuer l'intégration des services de la chaîne francophone TV5 Monde dans l'AEF, cette proposition se heurtant toutefois à la limite de la composition multilatérale de cette chaîne francophone[227].

[227] La France détient 66,6 % des parts de TV5 Monde (dont 49 % détenues par l'AEF et 17,6 % par France Télévisions, Arte et l'institut national de l'audiovisuel). Les autres parts de TV5 Monde sont réparties entre la Suisse, la Communauté française de Belgique, le Canada et le Québec.

Le rapport d'information sur la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France, publié par l'Assemblée nationale en mars 2012, a, pour sa part, envisagé de rendre le groupe France Télévisions actionnaire principal de TV5 Monde et de renforcer les liens des autres composantes de l'AEF avec France Télévisions et Radio France.

Enfin, dans son rapport de juillet 2012 sur le bilan de la réforme de l'AEF, M. Jean-Paul Cluzel a notamment proposé d'adosser France 24 à France Télévisions, RFI à Radio France et de substituer France Télévisions à l'AEF dans le capital de TV5 Monde.

Si ces débats n'ont pas remis en cause la structure juridique actuelle de l'AEF, ils n'ont pas contribué à créer les conditions favorables à la bonne mise en place de cette entreprise.

B - Une entreprise en chantier

En tant que société holding, l'AEF devait définir les priorités stratégiques de ses différentes filiales, mais aussi les conduire à un rapprochement en vue de la constitution d'une entreprise unifiée. Ce processus a été laborieux.

Depuis 2008, la société AEF a été affectée par des tensions internes particulièrement vives. Un conflit ouvert est apparu entre le président-directeur général et la directrice générale déléguée. Il a débouché sur le départ de cette dernière et sur des actions en justice actuellement en cours. De nombreux recours ont été déposés devant les tribunaux par les instances représentatives du personnel de RFI[228], opposées au projet de fusion avec France 24. En 2011, 24 actions judiciaires ont été engagées auxquelles se sont ajoutées, en 2012, deux actions devant le Conseil d'État.

Si ces recours ont tous été rejetés, les procédures contentieuses ont ralenti le processus de réforme. Les juridictions de première instance ou de cour d'appel ont demandé à plusieurs reprises qu'aucune action irréversible sur la fusion ne soit entreprise tant que leur décision ne serait pas rendue. Ainsi, le 28 novembre 2011 la chambre sociale de la cour d'appel de Paris a, retardé la fusion prévue le 5 janvier 2012, la reportant au 13 février 2012, date de l'assemblée générale extraordinaire de l'AEF au cours de laquelle cette opération a été entérinée, avec effet rétroactif au 1er janvier de la même année.

[228] Comité d'entreprise (CE) et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Les sociétés absorbées, RFI et France 24, ont été dissoutes et radiées des registres du commerce et des sociétés. Depuis le début de l'année 2012, une nouvelle organisation se met en place.

Un conseil d'administration unique a été institué au niveau de l'entreprise fusionnée, où siègent les représentants des administrations de tutelle. Ainsi, les représentants de l'État qui, auparavant, ne siégeaient pas aux conseils d'administration de ces filiales devraient bénéficier d'une meilleure visibilité sur l'activité de France 24 et de RFI. Les compétences et le fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités spécialisés devraient être rapidement formalisés par un règlement intérieur. À ce titre, l'AEF envisage de se doter d'un comité des contrats et d'un comité stratégique.

La Cour souligne l'urgence qui s'attache au renforcement de la gouvernance de cette société dans le cadre d'un dialogue contractuel avec les services de tutelle de l'État, mais également au développement d'outils de management pour surmonter les conflits internes qu'elle a connus au cours de la période récente.

C - Une entreprise sans cadre stratégique

Depuis janvier 2010, la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication gère, pour le compte du Premier ministre, les crédits destinés à l'action audiovisuelle extérieure de la France. Outre cette tutelle budgétaire, les ministères chargés des affaires étrangères et des finances, ainsi que l'agence des participations de l'État sont présents au conseil d'administration de l'AEF et exercent de fait un rôle de cotutelle.

Cette tutelle partagée rend nécessaire la désignation d'un chef de file qui pourrait fixer les orientations stratégiques de l'AEF dans le champ international. Certes, la période récente montre que les décisions les plus importantes concernant cette entreprise ont fait l'objet d'arbitrages du Premier ministre. Il reste toutefois que le rôle que doit jouer le ministère des affaires étrangères dans la tutelle de l'AEF n'a pas été clarifié.

Ce ministère, qui exerçait à titre principal, à l'origine, la tutelle de l'audiovisuel extérieur, s'est désengagé afin de prévenir des risques de conflits d'intérêt. Il comportait autrefois une direction de l'audiovisuel extérieur dotée d'une cinquantaine d'agents dont ne subsiste plus qu'une sous-direction d'une dizaine d'agents, où un seul assure le suivi à temps plein de l'AEF. Pour autant, il est partie prenante des décisions concernant l'AEF. Il a, par exemple, conduit les analyses pour mieux

cibler les zones géographiques de diffusion de l'AEF, en s'appuyant notamment sur l'expertise de ses postes diplomatiques.

Toutefois, les interventions du ministère des affaires étrangères se font au cas par cas et demeurent bien en deçà des enjeux que constitue l'action internationale de l'AEF. Ces enjeux justifient pleinement la création d'un comité stratégique dont le ministère serait l'acteur central.

Bien que dommageable, l'absence de chef de file, exerçant à titre principal la tutelle de l'AEF en tant qu'opérateur international, aurait pu être atténuée si un cadre contractuel liant l'AEF et l'État avait été mis en œuvre. Devenue société nationale de programme en 2009, l'AEF était, en effet, tenue, selon la loi, de signer avec l'État un contrat d'objectifs et de moyens qui identifie ses orientations stratégiques et détermine l'évolution de ses financements à moyen terme.

Un projet de contrat a bien été préparé dès 2009 et soumis à l'arbitrage du Premier ministre en août 2010. Néanmoins, ce document a été rejeté par le président-directeur général alors en fonction à l'AEF, qui manifestait ainsi son désaccord avec l'évolution prévue des dotations publiques. Face à ce blocage, un audit de la situation financière de l'AEF a été remis en octobre 2011 par l'inspection générale des finances. Les négociations sur le projet de contrat ont repris en novembre 2011 et abouti, à la fin du mois de mars 2012, à un second arbitrage. Ce dernier a de nouveau été rejeté par le président-directeur général de l'AEF, en raison de l'imminence de l'élection présidentielle.

L'absence de contrat d'objectifs et de moyens constitue une grave anomalie. D'une part, elle ne respecte pas la loi du 5 mars 2009 dont l'article 28 dispose que « des contrats d'objectifs et de moyens sont signés entre l'État et chacune des sociétés ou établissements suivants : France Télévisions, Radio France, la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, Arte-France et l'institut national de l'audiovisuel ». D'autre part, elle aurait dû conduire l'État à tirer les conséquences normales du blocage, à deux reprises, du processus de signature par le président-directeur général alors en poste à l'AEF. Plus largement, elle reflète le manque de vision partagée entre l'État et l'AEF sur les objectifs et les moyens de développement de cette entreprise publique.

Aussi la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens constitue-t-elle une priorité de tout premier ordre pour les responsables actuels de l'AEF.

II - Une dérive financière massive

La Cour avait souligné en 2009 que la maîtrise des coûts et de l'équilibre financier devait être au centre de la réforme de l'AEF. La ministre de la culture et de la communication avait alors indiqué que le futur contrat d'objectifs et de moyens devait répondre à cette recommandation en fixant notamment des objectifs en termes de ressources propres.

En réalité, la réforme de l'AEF a abouti à des surcoûts massifs.

L'entreprise n'a pas développé les ressources propres qu'elle escomptait. Les économies espérées en matière de dépenses de personnel n'ont pas été dégagées. En raison de besoins de financement constamment revus à la hausse et d'une réforme toujours retardée, l'État a dû verser des crédits supplémentaires à l'AEF sous la forme d'aides exceptionnelles.

A - Des plans d'affaires irréalistes

Depuis la réforme engagée en 2008, l'AEF n'a cessé d'affirmer que son développement devait obéir à un modèle économique qu'elle qualifie de « retour sur investissement » : après des surcoûts initiaux, le développement de l'entreprise devait permettre une diminution de ses charges, une hausse de ses ressources propres et une réduction corrélative des soutiens financiers consentis par l'État. Ce cercle vertueux n'a pas été mis en œuvre.

Contrairement aux ambitions initiales de l'AEF et malgré les doutes formulés à plusieurs reprises par les tutelles ministérielles, les objectifs de développement des ressources propres n'ont jamais été atteints.

Les projections réalisées en 2008 par l'AEF se fondaient sur une hausse de 113 % des ressources propres entre 2009 et 2013 (26 M€ en 2009, 55 M€ en 2013, y compris TV5 Monde). Cette ambition reposait sur le pari d'une hausse des recettes de publicité et de diversification à la faveur de la conquête, par les filiales de l'AEF, de nouveaux publics.

En fait, le développement de l'audience, qui devait permettre d'accroître l'attractivité du groupe auprès des annonceurs, a été remis en cause. D'une part, l'année 2009 a été marquée par la dégradation de la conjoncture économique, ce qui a conduit à une réduction des budgets des annonceurs. D'autre part, les difficiles négociations menées avec la filiale de France Télévisions, dénommée France Télévisions Publicité (FTP), au

cours du second semestre 2009, ont perturbé la stratégie de recherche d'annonceurs et réduit les ressources initialement escomptées. La démarche d'externalisation, qui visait la commercialisation des espaces publicitaires de toutes les filiales de l'AEF, s'est finalement limitée à France 24, l'AEF conservant en interne la régie publicitaire de RFI et de Monte-Carlo Doualiya. En outre, la réorganisation du dispositif interne à l'AEF au cours de l'année 2010 a été préjudiciable aux recettes publicitaires de ces entreprises.

Du fait de tous ces aléas, l'AEF a dû réviser à la baisse ses prévisions de ressources propres. Le plan d'affaires de la holding a été remanié à maintes reprises entre avril 2008 et février 2011, avec, à chaque fois, des prévisions moins élevées à court terme, mais toujours ambitieuses au-delà. Si le premier plan misait sur 26 M€ de ressources propres en 2012 et 39 M€ en 2013 (hors TV5 Monde), celui de février 2011 n'affichait plus que 9 M€ en 2012 et 19 M€ en 2015.

À l'avenir, les perspectives de développement de ressources propres de l'AEF restent incertaines. La convention de régie publicitaire signée entre France 24 et France Télévisions Publicité pour la période 2011 à 2015 a fixé, pour les deux premières années, des chiffres d'affaires minimum garantis nets (après déduction de la commission de régie) de 3,2 M€ en 2011 et de 3,9 M€ en 2012, quelles que soient les recettes effectives. A partir de 2013, aucun minimum garanti n'est prévu, mais l'AEF a prévu une progression du chiffre d'affaires net de France Télévisions Publicité pour le compte de France 24 : 5,8 M€ en 2013 et 7 M€ en 2014.

Ces prévisions risquent d'être difficilement réalisables, étant donné qu'en 2012, le chiffre d'affaire réel de France Télévisions Publicité pour le compte de France 24 n'a pas excédé 2,1 M€.

Les activités publicitaires de RFI et de Monte-Carlo Doualiya sont désormais gérées par une nouvelle direction de l'AEF, dénommée « direction de la diversification groupe et partenariats Monde ». Elle a vocation à constituer un point d'entrée unique de la fonction commerciale pour la vente des contenus et le développement des lignes de produits dérivés (édition musicale, coédition de livres CD, DVD, boutique en ligne, etc.).

L'AEF prévoit une hausse de ses recettes publicitaires au cours des prochaines années (2,3 M€ en 2013, 2,7 M€ en 2014). S'agissant enfin des recettes de diversification (hors recettes publicitaires de RFI et de Monte-Carlo Doualiya), les prévisions de l'AEF paraissent tout aussi volontaristes : 4,5 M€ en 2013 et 6 M€ en 2014.

À l'heure où les annonceurs publicitaires tendent, à la fois, à réduire leur budget et à privilégier les clients les plus porteurs, rien ne laisse espérer que les prévisions optimistes de l'AEF puissent se réaliser.

Au regard de ces incertitudes, la Cour insiste sur la nécessité, pour l'AEF, de se doter d'un plan d'affaires qui soit réaliste en matière de développement de ses ressources propres et qui soit conforme à la trajectoire financière que le contrat d'objectifs et de moyens devra fixer sans délai.

B - Les surcoûts des plans sociaux

À compter de 2008, l'AEF, qui regroupe actuellement environ 1 500 agents, a cherché à répondre aux besoins en personnel liés au développement de France 24 par la diminution des effectifs de RFI dans le cadre d'un premier plan de sauvegarde de l'emploi. Cet ajustement de la masse salariale a concerné RFI qui en représentait, à cette date, plus de la moitié (74,7 M€). A l'inverse, la jeune chaîne France 24 a connu une expansion de ses emplois, passés de 423 à 558 équivalents temps plein d'emplois permanents (ETP), entre 2008 à 2010. Ces évolutions contraires ont conduit à une apparente stabilisation de la masse salariale qui s'élevait à 148,3 M€ en 2010, contre 142,6 M€ en 2008.

RFI a mis en œuvre un premier plan de sauvegarde de l'emploi fondé sur 206 départs. 275 salariés ont effectivement manifesté le souhait de quitter l'entreprise, ce qui signifie que 69 candidats excédentaires n'ont pas été retenus. Cette appétence au départ s'explique par les conditions avantageuses proposées[229], du fait de la convention collective et des suppléments offerts.

Le plan de sauvegarde de l'emploi a été accompagné d'un plan global de modernisation avec la mise en place de nouveaux métiers - les techniciens chargés de réalisation -, une restructuration des rédactions, une nouvelle grille unique de programmes et un développement de la radio sur les nouvelles technologies.

Selon les calculs de l'AEF, la mise en œuvre du premier plan de sauvegarde de l'emploi devait aboutir, grâce à la réduction des postes à RFI, à une économie nette, en année pleine, de 13,2 M€, soit un retour sur investissement de trois ans. Cette opération s'est toutefois heurtée à une

[229] Comme l'a relevé l'inspection générale des finances, 61 agents âgés de plus de 60 ans ont été admis parmi les bénéficiaires du plan. Le montant global des indemnités qui leur ont été versées s'est élevé à 10,1 M€, soit près de dix fois le montant des indemnités qui leur auraient été versées en cas de départ non anticipé à la retraite.

forte opposition syndicale, qui a eu pour effet de la retarder de plusieurs mois. Outre le blocage du processus de consultation des instances paritaires, de nombreuses actions judiciaires ont été intentées.

Depuis la constitution de l'entreprise unique en janvier 2012, un second plan de sauvegarde de l'emploi concerne RFI, mais également France 24 et Monte-Carlo Doualiya. Il prévoit la suppression de 126 postes par des départs uniquement fondés sur le volontariat. Ces suppressions visent à limiter les doublons au sein de la nouvelle structure unique et à permettre aux 69 personnes de RFI, dont le départ n'avait pas été accepté dans le cadre du premier plan, de postuler à nouveau. L'économie attendue en année pleine de cette opération devait s'élever à 9,6 M€, soit, selon l'AEF, un retour sur investissement de deux ans et demi.

Les gains espérés des deux plans doivent être fortement nuancés. L'AEF fait certes valoir qu'ils ont induit une diminution de 21 % des effectifs permanents. Toutefois, il en est résulté des surcoûts qui relativisent les économies annoncées. Le coût du premier plan avait été initialement évalué à 30 M€ mais, du fait d'une mauvaise appréciation de l'âge des partants, ce montant a été progressivement revu par l'AEF pour atteindre 41,2 M€, soit une dépense moyenne de 200 000 € par personne. L'État s'est engagé en août 2010 à assumer l'intégralité du plan sous la forme d'une aide exceptionnelle.

Le coût du second plan de sauvegarde de l'emploi qui a finalement concerné 111 salariés, atteint 24,3 M€ dont 17,8 M€ avaient été versés par l'État à l'issue de l'enquête de suivi de la Cour.

D'une part, les dépenses induites par le premier plan de sauvegarde de l'emploi ont été comptabilisées en charges exceptionnelles et non pas comme des dépenses de rémunération, ce qui remet en cause l'analyse selon laquelle la société AEF aurait stabilisé ses charges de personnel. D'autre part, la mise en place, en 2012, de la nouvelle organisation de l'entreprise fusionnée a entraîné des revalorisations salariales dans le secteur des rédactions. Selon les données de la direction du budget, la baisse nette en termes d'emplois de l'AEF ne devrait être que de 136 équivalents temps plein pour la période 2009-2014.

Enfin, la poursuite de la constitution de l'entreprise unique devrait induire des coûts supplémentaires en matière de ressources humaines. L'unification de la gestion des agents relevant des anciennes filiales est un exercice rendu compliqué par la diversité des situations individuelles et collectives entre les différents médias. Selon l'estimation de l'AEF, l'harmonisation des conventions collectives pourrait coûter environ 4 M€ en 2013, avec la généralisation de la mutuelle dont les collaborateurs de

RFI ne bénéficient pas, l'alignement des temps de travail ou les mesures d'accompagnement des mobilités internes.

C - Les aides exceptionnelles de l'État

L'AEF est financée par le budget de l'État au titre du programme budgétaire 115, intitulé « Action audiovisuelle extérieure » et placé sous la responsabilité du directeur général des médias et des industries culturelles. Cette entreprise est également financée par le programme budgétaire 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure »[230]. Le montant total des crédits est, depuis janvier 2009, versé à l'AEF, qui les répartit entre ses différentes composantes.

Toutefois, à compter de 2009, l'AEF a bénéficié d'apports extérieurs aux programmes budgétaires 115 et 844, via le programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Ces versements complémentaires ont été alloués à l'AEF entre 2009 et 2012, à l'occasion de la recapitalisation de RFI (16,9 M€), du projet de déménagement de RFI à proximité de France 24 (21,5 M€), des deux plans de sauvegarde de l'emploi (65,5 M€) et d'un redressement fiscal de TV5 Monde (6,5 M€).

La société AEF considère que ces aides exceptionnelles consenties par l'État n'ont pas toutes été induites par sa propre réforme mais par des éléments qui lui étaient extérieurs. La recapitalisation de RFI a permis d'apurer les pertes de cette radio antérieurement à la création de la holding, la compensation de l'État découlant de ses obligations d'actionnaire. Les aides consenties pour le déménagement de RFI et de Monte-Carlo Doualiya résultent de la nécessité de libérer les locaux utilisés à la Maison de la Radio, en cours de réhabilitation.

Si ces arguments sont recevables, l'importance des aides exceptionnelles conduit à se demander pourquoi l'AEF n'a pas été capable d'anticiper ces opérations dans ses prévisions financières.

Cette entreprise publique a bénéficié, entre 2008 et 2011, de financements croissants de la part de l'État (292,7 M€ en 2008, 326,7 M€ en 2009, 344,9 M€ en 2010 et 372,5 M€ en 2011).

---

[230] Le programme budgétaire 844 relève de la mission « Avances à l'audiovisuel public » qui est un compte de concours financiers regroupant les ressources publiques destinées aux organismes de l'audiovisuel public financés par la contribution à l'audiovisuel public (anciennement nommée « redevance »).

Une telle évolution, peu compatible avec la situation des finances publiques, devrait toutefois être contenue. 314,2 M€ ont été inscrits en loi de finances initiale pour 2012, soit une réduction de près de 16 %.

Or le projet de loi de finances initiale pour 2013 propose d'interrompre cet effort de réduction en maintenant ce montant et la programmation triennale 2013-2015 ne prévoit qu'une baisse de 0,3 % en 2014, puis de 0,4 % en 2015.

III - Des synergies encore balbutiantes

La Cour avait souligné dans son rapport public de 2009 que la mise en œuvre de synergies entre les composantes de l'AEF devait constituer une priorité, notamment par la mutualisation des fonctions support. En réponse, la ministre de la culture et de la communication avait fait connaitre son accord. Pour autant, ce processus a connu d'importants retards, liés notamment à l'opposition des personnels au regroupement de RFI et de France 24.

A - Une mutualisation encore très limitée

L'organigramme actuel de l'AEF témoigne d'un effort de regroupement des équipes chargées des fonctions support, en particulier avec une direction technique et des systèmes d'information désormais communs à France 24 et à RFI. Il en est de même dans les domaines financier (gestion centralisée de la trésorerie du groupe) et juridique (groupement des appels d'offres).

Par ailleurs, l'AEF a procédé à une restructuration de RFI et de sa filiale Monte-Carlo Doualiya. En 2009, six des vingt rédactions en langues étrangères ont été fermées. France 24 a accentué sa présence dans le domaine multimédia et développé sa diffusion en langue arabe avec la création d'un pôle arabophone commun avec Monte-Carlo Doualiya.

Comme le souligne l'AEF, ce pôle constitue une réussite, car il a permis de rapprocher deux chaînes ayant quasiment la même ligne éditoriale, mais aussi des cibles complémentaires en termes de publics et de zones géographiques : le Maghreb pour France 24 ; le Moyen-Orient et les pays du Golfe pour Monte-Carlo Doualiya. La collaboration concerne les équipes de direction, les envoyés spéciaux, les correspondants et des émissions communes. Des journalistes volontaires travaillent de façon indifférenciée pour la radio, la télévision et Internet.

Ce récent pôle arabophone pourrait être fragilisé par la décision prise de ne plus mettre en œuvre une direction éditoriale unique à l'échelon de l'AEF.

En effet, dans le cadre de la réorganisation décidée en février 2012, une direction de l'information unique devait regrouper, pour développer la complémentarité entre médias, les anciennes directions de l'information radio, télévision et multimédia de RFI et de France 24. Elle devait définir de manière transversale la ligne éditoriale, élaborer une grille unifiée de programmes et produire l'ensemble des contenus des émissions.

Toutefois, cette opération a suscité de vives oppositions de la part des personnels, notamment en raison des différences de culture entre RFI et France 24. S'appuyant sur le rapport de M. Jean-Paul Cluzel, le gouvernement a annulé la fusion des directions de l'information de France 24 et de RFI. Ce revirement n'est pas sans conséquence financière. Comme le souligne l'AEF, il remet en cause la nouvelle grille unifiée de programmes et oblige à rétablir les anciennes grilles de RFI et de France 24.

En raison des départs volontaires d'agents dans le cadre des plans de sauvegarde de l'emploi, mis en œuvre pour préfigurer la fusion des équipes, l'entreprise se voit désormais contrainte d'embaucher des personnels non permanents. Il s'ensuivrait selon les informations communiquées à la Cour, un surcoût en année pleine de l'ordre de 3,5 M€. Cette situation rend encore plus nécessaire la recherche de synergies dans l'ensemble des fonctions, y compris dans le domaine de l'information.

B - Les surcoûts du regroupement immobilier

Le projet de regrouper les implantations de RFI et de France 24 remonte à avril 2009 et a fait l'objet d'un arbitrage du Premier ministre en août 2010. En fait, les déménagements de RFI et de Monte-Carlo Doualiya étaient inéluctables, en raison des travaux de réhabilitation de la Maison de la Radio qui hébergeait alors la totalité des personnels de RFI. Ils auraient donc dû être réalisés indépendamment de la constitution ou non de l'AEF. Pour leur part, France 24 et les services de la holding AEF étaient répartis sur deux sites à Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine).

Le regroupement a nécessité la prise à bail d'un immeuble, à proximité de France 24, appelé « Ilot 10 ». Cette opération était estimée à 24,9 M€ dont 21,5 M€ à prendre en charge par l'État. Le but était de disposer d'un seul site, des communications physiques étant possibles entre les bâtiments. D'une surface de 14 536 m^2, le plateau de l'« Ilot

10 » devait permettre d'accueillir RFI ainsi qu'une partie des collaborateurs de Monte-Carlo Doualiya et de France 24. Toutefois, le comité d'entreprise de RFI a demandé à la direction de l'AEF que l'immeuble soit exclusivement réservé aux collaborateurs de RFI. L'expertise considérait que cet immeuble ne pouvait accueillir plus de 609 salariés, alors même que les architectes de l'AEF, se fondant sur les normes AFNOR, estimaient pouvoir en accueillir entre 650 et 700.

Afin d'éviter un blocage, l'AEF s'est engagé à prendre à bail un plateau supplémentaire de 1 027 m^2 pour y installer les fonctions support de Monte-Carlo Doualiya et, dans un second temps, des agents de France 24.

Du fait de ces atermoiements, le déménagement, qui devait débuter à la fin du mois de mars 2012, a été repoussé à juin 2012. À la suite du moratoire décidé en juin et en juillet 2012, à la demande du Gouvernement, le calendrier a dû être de nouveau décalé, l'objectif actuel étant d'achever le déménagement en début d'année 2013.

D'ores et déjà, le regroupement immobilier en cours a induit des surcoûts importants. Par rapport au budget initial de 24,9 M€, le dérapage est de 10,6 M€ (soit + 43 %), du fait des doubles loyers (+ 2,8 M€), des aménagements des bâtiments (+ 5,7 M€) et des honoraires (+ 2,1 M€).

C - Des gisements d'économies insuffisamment exploités

Plusieurs mesures ont été ou vont être mises en œuvre par la société AEF pour renforcer ses procédures de gestion.

S'agissant des procédures financières, l'AEF s'est doté d'une commission des marchés publics. Il s'est aussi engagé à introduire dans ses contrats de production des clauses d'audit et compte soumettre les contrats les plus importants à l'avis d'un comité spécialisé de son conseil d'administration.

S'agissant des ressources humaines, l'AEF a mis en place un suivi budgétaire des postes et non plus seulement des effectifs. Il est également prévu l'établissement systématique, et préalable à tout recrutement et à toute mobilité interne, d'une « demande d'autorisation de recrutement » afin de s'assurer de l'existence du poste et de la masse salariale budgétaire allouée. L'évolution des systèmes d'information dédiés à la gestion des ressources humaines permet également d'assurer un suivi de la masse salariale des agents non-permanents, globalement et par centre d'imputation comptable. S'agissant des rémunérations, l'AEF souhaite

étendre le système de part variable des rémunérations[231] qui, aujourd'hui, ne concerne que les directions commerciales.

Afin de maîtriser ses dépenses, l'AEF cherche aussi à renégocier ses contrats qui concernent notamment les agences d'images et de presse, la distribution satellitaire, la diffusion radio en ondes courtes Ces économies sur les frais de fonctionnement sont estimées, par l'AEF, à 13,1 M€ en 2012 et à 16,5 M€ en 2013.

Les économies espérées doivent être toutefois relativisées, car elles proviennent quasi-exclusivement de la renégociation du contrat de distribution satellitaire conclu avec TDF (-10,8 M€). De plus, elles sont à mettre en regard de l'augmentation massive de plusieurs autres postes de dépenses. Entre 2009 et 2012, en effet, les dépenses de diffusion et de distribution de France 24 se sont accrues de 36 %. De même, entre 2008 et 2010, les frais de *marketing* et de communication de cette même chaîne ont augmenté de 45 %.

IV - La nécessaire clarification des priorités

La Cour avait souligné en 2009, ce que la ministre de la culture et de la communication avait confirmé dans sa réponse, que la société AEF devait définir ses priorités en termes de zones géographiques et de médias qui les desservent, en s'appuyant sur des mesures d'audience plus fiables mais également en prenant en compte les contraintes financières.

Sans doute cette entreprise a-t-elle connu une expansion de son audience au cours des années récentes, mais pour un coût substantiel. Au regard des contraintes financières qui s'imposent aujourd'hui à tous les opérateurs publics, des choix doivent être effectués.

A - Une audience en expansion

Dans son rapport public de 2009, la Cour avait constaté que les études alors disponibles présentaient la faiblesse d'appréhender davantage l'audience potentielle que l'audience réelle. Des améliorations ont été apportées depuis lors au dispositif.

En 2009 en effet, l'AEF s'est doté d'un « baromètre » de suivi de son audience globale. Cette prestation de l'institut d'études d'opinion TNS-Sofres couvre désormais plus de 40 pays, contre 30 avant 2009,

[231] Cette démarche devrait conduire à élargir les modulations salariales, sur la base d'une évaluation annuelle des compétences des agents.

l'extension de couverture ayant été réalisée à budget constant. Elle se décline en plusieurs volets. L'enquête « Africascope » est réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population résidant dans les métropoles d'Afrique francophone. France 24 commandite une étude spécifique, « France 24 – Leaders d'opinion », réalisée sur échantillon dans les pays couverts par Africascope. En 2010, TNS Sofres a mis en place l'enquête « Maghreboscope », qui porte sur les principales villes de cette zone. Ces prestations fournies spécifiquement à l'AEF sont complétées par des participations à des études réalisées en coopération avec d'autres médias internationaux tels que la BBC ou la *Deutsche Welle*. L'étude EMS-Synovate concerne France 24 et TV5 Monde et mesure l'audience des médias internationaux auprès des *leaders* d'opinion de 16 pays européens[232]. Des études comparables sont réalisées pour l'Afrique et le Moyen-Orient.

Ces initiatives constituent des progrès, même s'il ne s'agit pas de mesures d'audience réelle. En effet, ces mesures se fondent sur des réponses à des sondages qui ne permettent pas de distinguer l'audience effective des émissions de l'AEF de la simple connaissance de leur existence. En outre, la comparaison des données, année après année, est difficile, en raison des évolutions apportées aux méthodes de mesure de l'AEF.

Sous réserve de ces incertitudes, l'AEF a connu une expansion de son audience avec 92 millions d'auditeurs et de spectateurs en 2011 contre 45 millions en 2008, hors TV5 Monde, regardée chaque semaine par 50 millions de personnes.

Le lancement des émissions de RFI en *swahili* et en *haoussa* a été un succès, l'AEF recensant plus de 8 millions d'auditeurs par semaine dans ces deux langues. France 24 bénéficie aujourd'hui d'une couverture mondiale avec 160 millions de foyers pouvant y accéder. Cette chaîne est également disponible dans près d'un million de chambres d'hôtel. Elle a rencontré un succès auprès du public non francophone, notamment depuis le déclenchement des « printemps arabes » et depuis le passage de la diffusion quotidienne en langue arabe de 10 heures à 24 heures, en octobre 2010. S'agissant de TV5 Monde, le développement du média global permet désormais une diffusion sur tous supports : télévision, radio, internet, mobiles et tablettes.

L'AEF a gagné le pari d'une présence davantage diversifiée en termes de supports et de langues à l'échelle mondiale mais cette expansion s'est faite au prix d'une dérive financière.

---

[232] Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Aussi l'heure est-elle venue de réexaminer l'aire d'action de l'AEF à l'aune des contraintes accrues qui pèsent sur les finances publiques.

B - Des priorités géographiques encore à définir

Entre 2006 et 2009, RFI a cessé ses émissions dans des langues dont les audiences étaient trop limitées[233]. En conséquence, elle s'est désengagée de ses filiales européennes, à l'exception de la Roumanie, en raison de la place jouée par ce pays dans le monde francophone.

Il reste toutefois à fixer les priorités en termes de publics et de zones géographiques. Selon l'AEF, RFI et Monte-Carlo Doualiya devraient viser principalement le grand public en Afrique et au Proche et Moyen-Orient, et, secondairement, les *leaders* d'opinion dans les autres parties du monde, via les nouvelles technologies. S'agissant de France 24 dont les *leaders* d'opinion constituent la cible stratégique, le succès de cette chaîne en Afrique francophone et au Maghreb lui a permis de toucher le grand public. Elle doit cependant continuer à rajeunir et à féminiser ses cibles, en priorité en Afrique subsaharienne et au Maghreb, en misant notamment sur ses sites Internet ou sur les téléphones mobiles. Enfin, la question se pose de la diffusion depuis la télévision numérique terrestre (TNT) sur l'ensemble du territoire français de France 24, alors que celle-ci l'est seulement outre-mer depuis fin 2010.

Pour le ministère des affaires étrangères, l'AEF devrait se concentrer sur les grandes zones suivantes par ordre de priorité : Maghreb, Proche et Moyen-Orient, Afrique, Asie, Amérique. Dans la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient, l'enjeu est, selon le ministère, de s'adapter aux évolutions politiques récentes et de toucher les populations jeunes, une diffusion en arabe devant demeurer un impératif. Pour l'Asie, l'objectif serait d'obtenir des licences de diffusion dans les pays où existent des blocages politiques, comme la Chine. L'Europe constitue un cas particulier selon le ministère, car c'est, à la fois, une zone fortement concurrentielle en matière de télévision, avec notamment la présence prédominante d'*Euronews*, et une zone importante de *leaders* d'opinion solvables et donc génératrice de ressources propres pour l'AEF.

C - Des options technologiques à trancher

La question de la disponibilité des antennes de l'AEF, en direct sur l'Internet ou par téléchargement, est cruciale à l'heure où de plus en plus

[233] Albanais, allemand, lao, polonais, serbo-croate et turc.

d'auditeurs et de spectateurs se connectent pour accéder à l'information ou à une offre culturelle.

Les diffusions radiophoniques en ondes courtes et moyennes sont progressivement délaissées par les auditeurs dans de nombreuses régions du monde, au bénéfice d'autres vecteurs tels que la FM, Internet ou la téléphonie mobile.

Cependant, RFI et Monte-Carlo Doualiya continuent de recourir à ces supports de diffusion car ils sont les seuls accessibles dans certaines régions africaines. RFI a réduit le volume de ses émissions en ondes courtes dans le cadre des renégociations de son contrat avec TDF, le volume horaire journalier devant passer de 60 heures en 2013 à 48 heures en 2014, et ce, sans réduction des zones couvertes et en réalisant près de 11 M€ d'économies par an.

Par ailleurs, les administrations de tutelle ont, sur la base des analyses du ministère des affaires étrangères, engagé un dialogue avec l'AEF pour déterminer les émetteurs FM susceptibles d'être fermés, tels que celui de Chypre. En 2012, l'entreprise a décidé de supprimer huit émetteurs. Cette opération paraît toutefois bien en-deçà des enjeux puisque, dans son audit sur la situation financière de l'AEF, l'inspection générale des finances avait estimé que 40 des 170 émetteurs de RFI et de Monte-Carlo Doualiya pourraient être remis en cause.

S'agissant de France 24, les coûts d'antenne se sont sensiblement accrus (44,2 M€ en 2008, 47,9 M€ en 2010). Les tutelles de l'AEF en tirent la conséquence qu'il convient de geler les nouveaux investissements en matière de distribution de France 24 pour faire face aux contraintes budgétaires.

L'avenir de l'AEF tient surtout à sa capacité à renforcer ses investissements dans le domaine multimédia, tels que la TV connectée et la *Web* radio. Selon le ministère des affaires étrangères, l'importance prise par la TNT pourrait conduire TV5 Monde à être présente sur certains bouquets numériques, comme c'est le cas déjà au Vietnam et en Moldavie en tant qu'opérateur de la francophonie. De même, le ministère estime souhaitable que France 24 et TV5 Monde puissent migrer d'ici 2015 vers la norme haute-définition, dont l'adoption par tous les médias est inéluctable et sans laquelle le risque d'éviction des bouquets se trouverait accentué dans le cadre des appels d'offres internationaux. L'AEF fait toutefois valoir que cette opération pourrait mobiliser environ 10 M€ qui ne sont pas financés. Des choix importants restent donc à faire pour déterminer clairement les options possibles en matière de supports de diffusion de l'AEF.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans ses recommandations de 2009, la Cour ne se prononçait pas sur le principe de la holding AEF, mais s'était attachée à identifier les leviers possibles d'amélioration dans le cadre de la réforme que le Gouvernement venait d'engager. Quatre ans plus tard, ces recommandations n'ont pas été réellement mises en œuvre.

La place de l'AEF au sein de la politique internationale de la France dans le domaine de l'information et, plus largement, de l'action culturelle n'a pas été clarifiée. Le ministère des affaires étrangères n'a pas joué vraiment de rôle directeur. En outre, alors qu'il s'agit d'une obligation légale, aucun contrat d'objectifs et de moyens n'a été signé entre l'AEF et l'État, en raison de la situation de blocage qui a perduré entre l'ancien président-directeur général de l'AEF et les administrations de tutelle. Or ces deux enjeux sont liés et devraient constituer des priorités de tout premier ordre pour cette entreprise publique.

Contrairement aux objectifs visés, la réforme de l'AEF a abouti à des surcoûts massifs qui ont nécessité des crédits supplémentaires de l'État, à hauteur d'environ 100 M€ entre 2009 et 2011, en plus des dotations annuelles.

L'entreprise est responsable d'une telle situation. À aucun moment, elle n'a été capable de présenter des plans d'affaire fiables et réalistes ni d'assurer la montée en puissance de ses ressources publicitaires. Pour autant, les autorités de tutelle ont aussi été défaillantes. Elles auraient dû exiger de la part de l'entreprise publique une anticipation correcte de son évolution financière.

L'AEF devra accélérer la mise en œuvre de synergies entre ses composantes et, même, en étendre le champ afin de dégager des économies substantielles tant dans son fonctionnement courant que dans ses activités de production d'émissions, tout en trouvant des outils de management adaptés pour surmonter les conflits internes qui ont entravé sa réforme.

Enfin, l'AEF a connu une expansion de son audience mais au prix d'une augmentation des coûts de production et de diffusion. Dans la situation actuelle des finances publiques, l'État ne pourra plus en assurer la charge.

Des choix s'imposent donc à la société AEF pour définir ses cibles géographiques et technologiques, mais aussi pour dégager les financements nécessaires à ses ambitions.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *désigner le ministère des affaires étrangères comme le principal responsable de la définition des orientations stratégiques de cette entreprise dans le secteur international ;*
2. *cibler les priorités en termes géographiques et technologiques en investissant résolument le domaine multimédia ;*
3. *signer sans délai un contrat d'objectifs et de moyens en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques ;*
4. *poursuivre les synergies, sans exclure le domaine éditorial, tout en menant à son terme le regroupement immobilier et en visant des économies substantielles de moyens par une mutualisation accrue de l'ensemble des composantes de l'AEF.*

Sommaire des réponses

Ministre des affaires étrangères	462
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	464
Ministre de la culture et de la communication	466
Présidente-directrice générale de l'Audiovisuel extérieur de la France	469

Destinataire n'ayant pas répondu

Ancien président-directeur général de l'audiovisuel extérieur de la France

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Je partage 1'avis de la Cour sur ce que doit être le rôle du ministère des Affaires étrangères dans la définition des orientations stratégiques de 1'Audiovisuel Extérieur de la France. A l'occasion de la préparation du contrat d'objectifs et de moyens de l'AEF, ce ministère s'est attaché à favoriser le dialogue avec la précédente direction de 1'AEF afin que les priorités géographiques et stratégiques de l'entreprise soient définies d'un commun accord. Ce dialogue n'a pas atteint son but et le précédent Président directeur général a refusé de signer le contrat d'objectifs et de moyens.

Au titre de son action en matière de diplomatie culturelle et d'influence, j'entends que ce Ministère prenne toute sa part dans les choix stratégiques et géographiques de l'AEF et renforce le rôle des tutelles à cet égard. C'est dans cet esprit qu'ont été organisées différentes réunions, prenant pour base les analyses détaillées de nos postes diplomatiques, sur ce que devaient être les priorités de l'AEF. Ces analyses sont d'ailleurs reflétées dans le rapport de la Cour des comptes.

De plus, le Ministère des Affaires étrangères a proposé de longue date, et retenu dans le cadre de la mission parlementaire, la création d'un comité stratégique interministériel, sans préjudice des compétences exercées par le Ministère de la Culture et de la Communication en matière administrative et financière. Tout en reconnaissant le danger de multiplier les instances consultatives et en rappelant que le conseil d'administration de l'entreprise était l'enceinte naturelle de l'expression des intérêts de l'Etat, le rapport Cluzel avait relevé l'intérêt d'un tel dispositif interministériel pour faciliter la réflexion d'ensemble sur l'action audiovisuelle extérieure de la France au regard notamment de la situation politique internationale.

La priorité est désormais de conclure le plus rapidement possible avec la nouvelle direction de l'AEF un contrat d'objectifs et de moyens qui définisse ses priorités stratégiques et géographiques d'une part et ses moyens financiers pluriannuels d'autre part.

Je me félicite que dans un contexte de baisse des dotations publiques à l'audiovisuel public, le gouvernement ait pu maintenir les moyens accordés à l'AEF dans le PLF 2013. La nouvelle direction de l'AEF devra toutefois respecter un cadre budgétaire contraint pour le développement de ses médias, France 24, RFI et Monte Carlo Doualya. Ce développement nécessite notamment de renforcer la présence et la distribution de contenus sur les nouveaux médias, d'optimiser les moyens de diffusion selon les pays et à multiplier les synergies de moyens et de contenus. TV5 Monde pour sa part doit moderniser son outil de production, postproduction et diffusion tout en étant appelée à mettre au point un plan d'économies.

France 24, RFI et TV5 Monde sont pour la France des outils d'influence extérieure essentiels. Aux côtés du Ministère de la Culture et de la Communication, ce Ministère veille à la meilleure adaptation de ce dispositif à l'évolution des enjeux internationaux. Son réseau diplomatique et culturel dans le monde contribue activement à son développement, dans des contextes locaux où les conditions de partenariats varient selon les situations politiques et technologiques.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DU BUDGET

Vous dressez un bilan négatif de la mise en œuvre de vos recommandations de 2009, qui étaient articulées alors autour de quatre priorités : renforcer la gouvernance de l'AEF ; maîtriser son équilibre financier; développer les synergies entre ses composantes ; clarifier ses cibles en termes de publics et de supports de diffusion.

Nous partageons les principales conclusions et les recommandations de ce rapport, qui appellent néanmoins les observations suivantes.

Vous recommandez de signer sans délai un contrat d'objectifs et de moyens (COM), en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques, et plus précisément avec le budget triennal 2013-2015.

Nous tenons tout d'abord à vous rappeler que l'absence de COM à ce jour est la conséquence, dans un premier temps, de l'incapacité de la direction de l'entreprise à produire une trajectoire financière fiable et satisfaisante (tant en ressources propres qu'en dépenses) et, dans un second temps, de son refus de signer en avril 2012 un projet basé sur la trajectoire de subventions qui avait été arbitrée par 1'Etat. Toutefois, l'existence d'un COM dès 2010 n'aurait sans doute pas permis d'éviter des avenants, compte tenu de l'ampleur des aides exceptionnelles versées à l'AEF (environ 115 M€ sur la période 2009-2012).

Notre objectif a été et reste donc de finaliser un COM qui fixe des priorités stratégiques claires et soit assorti d'un plan d'affaires ambitieux et réaliste, dans le respect des prérogatives des instances de gouvernance de l'entreprise. La nomination d'une nouvelle équipe dirigeante a permis de renouer un dialogue constructif avec l'Etat et de relancer la réflexion stratégique et les travaux sur le projet de COM, qui pourraient ainsi aboutir au cours du 1er semestre 2013.

Dans cette perspective, nous attacherons, comme la Cour, une grande importance au respect des dotations prévues pour l'AEF en loi de finances et par le budget triennal 2013-2015, qui constituent des plafonds de concours publics qui ne sauraient être dépassés.

Par ailleurs, il convient de souligner l'importance de la fusion juridique des différentes entités de l'AEF, décidée lors de l'assemblée générale du 13 février 2012 avec effet rétroactif au 1er janvier 2012 : cette étape constitue pour nous un acquis majeur du processus de réforme mené au cours des dernières années, qui devrait contribuer à 1'amélioration de la gouvernance et à 1'optimisation des coûts de fonctionnement de l'entreprise,

que votre rapport appelle de ses vœux et auxquelles nous sommes naturellement très attachés.

Enfin, s'agissant de votre proposition de désigner le ministère des affaires étrangères comme principal responsable de la définition des orientations stratégiques de cette entreprise dans le secteur international, nous tenons à souligner la grande qualité de la coordination interministérielle entre les différentes tutelles de l'AEF et la nécessité que les positions de l'Etat restent définies dans un tel cadre. Par ailleurs, s'il est en effet fondamental que des priorités géographiques soient clairement définies en cohérence avec la stratégie diplomatique et économique du pays, il appartient aux seules instances de gouvernance de 1'entreprise de définir la stratégie de celle-ci dans le cadre des priorités définies avec l'Etat dans le COM. Le comité stratégique dont vous proposez la création ne pourrait jouer à ce titre qu'un rôle d'appui du conseil d'administration, qui reste en toute hypothèse la seule instance de décision en la matière.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Je remercie la Cour pour son analyse pertinente sur les difficultés rencontrées par la société de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) depuis 2009.

Je souhaite toutefois apporter une précision concernant les réformes engagées, à la lumière du rapport remis au Gouvernement par Jean-Paul Cluzel le 12 juillet 2012. Ce dernier a étudié plusieurs scénarios quant à l'avenir du groupe. L'adossement de France 24 à France Télévisions et celui de RFI à Radio France, que la Cour a évoqué dans le rapport a bien été étudié. Mais le rapport privilégie la solution d'une « AEF réformée », c'est-à-dire le maintien de l'entité AEF avec des réorganisations internes permises par l'entreprise unique, tout en garantissant la séparation des rédactions de France 24 et de RFI. Le conseil d'administration de l'entreprise et le Gouvernement ont souscrit à cette proposition, afin notamment de garantir la continuité nécessaire à des succès d'audience obtenus dans des pays avec lesquels la France entretient des rapports privilégiés.

Le rapport déplore l'absence « d'une instance interministérielle responsable de la stratégie en matière de politique audiovisuelle extérieure ».

Je m'étonne de cette remarque.

Il convient tout d'abord de rappeler que la réforme de l'audiovisuel extérieur de 2009 a conduit à la création d'une société nationale de programme, AEF. À cette occasion, il a été décidé que la gestion des dotations destinées à l'action audiovisuelle extérieure de la France issues à la fois de la contribution à l'audiovisuel public et du budget général de l'État, seraient réunies et gérées au sein du ministère de la Culture et de la Communication. Cela répond à la demande de cohérence concernant le pilotage administratif et financier du pôle audiovisuel extérieur exprimée par la Cour dans son rapport public annuel de 2009, notamment au sujet de RFI[234]*.*

S'agissant de l'exercice de la tutelle d'AEF, il est pleinement interministériel, sans différence avec celle exercée sur les autres organismes audiovisuels publics, par exemple France Télévisions. Chacun des ministères concernés dispose d'un représentant au conseil d'administration et sera

[234] Un pilotage de RFI divisé (fonction d'un financement mixte, relevant du ministère de la culture par la redevance et d'une subvention du ministère des affaires étrangères) qui s'est avéré sur la durée inefficace, et incapable de faire prendre à la société les arbitrages en termes de langues et de zones de diffusion lorsque celle-ci ne les envisageait pas, ni même de décider lorsque la direction de RFI a finalement fait à l'Etat des propositions en ce sens.

signataire du contrat d'objectifs et de moyens de la société. Dans ce cadre, et à chaque étape du travail interministériel, le ministère des Affaires étrangères joue un rôle incontournable dans la détermination des orientations stratégiques de l'audiovisuel extérieur de la France, notamment sur la définition des zones prioritaires de diffusion.

Par ailleurs, comme l'indique votre rapport, il est envisagé de doter le conseil d'administration d'AEF d'un comité stratégique, à l'image de ce qui existe pour France Télévisions. Au sein de ce dernier, il est indéniable que l'expertise du ministère des Affaires étrangères dans la définition des priorités géostratégiques de l'entreprise, en fera un acteur déterminant.

Le rapport relève à juste titre l'absence préoccupante de contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre la société AEF et l'État.

Comme le relève la Cour, le non aboutissement des négociations sur le COM est de la responsabilité de la direction d'AEF, et le départ de l'ancien président d'AEF a permis de relancer les travaux d'élaboration d'un COM. Je partage en effet pleinement votre analyse quant à l'urgence de doter l'AEF d'un COM afin de formaliser les objectifs pluriannuels du groupe et la trajectoire financière associée.

À cet égard, je tiens à préciser qu'un projet de COM pluriannuel liant la société à l'État sera négocié prochainement avec la nouvelle direction de l'entreprise, et qu'il sera notamment l'occasion, en lien avec les recommandations formulées par la Cour :

- d'élaborer une stratégie de diffusion, tant sur le plan géographique que technologique, en cohérence avec la trajectoire financière. Le travail approfondi déjà mené dans le cadre des travaux sur le COM pour identifier les publics cibles et hiérarchiser les zones de diffusion prioritaires, sur la base des analyses conduites par le ministère des Affaires étrangères, pourra notamment servir de base aux discussions avec la nouvelle équipe ;

- de définir avec les dirigeants de l'entreprise une trajectoire des ressources propres réaliste, en opposition aux trajectoires trop ambitieuses que l'entreprise a proposé par le passé, comme l'a noté à juste titre la Cour ;

- de poursuivre les synergies et les mutualisations réalisées sur les fonctions supports dans le cadre de la fusion de RFI et France 24 ;

- d'établir un certain nombre d'indicateurs permettant le suivi de la réalisation des objectifs en matière de contrôle des coûts.

La Cour souligne les financements croissants dont a bénéficié l'AEF entre 2008 et 2011. Il me semble nécessaire de préciser que les montants évoqués dans le rapport intègrent les aides exceptionnelles de l'État, qui ont financé uniquement des dépenses d'investissement, de transition et des mesures ponctuelles (recapitalisation de RFI, déménagement de RFI à proximité de France 24, plans de sauvegarde de l'emploi).

En dehors de ces apports exceptionnels, la dotation publique à l'AEF a représenté 300 M€ en 2009, 312,6 M€ en 2010 et 326,7 M€ en 2011. Les moyens mis à disposition de l'AEF pour remplir sa mission ont été réduits à 314,2 M€ en 2012 (hors complément transitoire dû au moratoire décidé pendant la mission de Jean-Paul Cluzel).

Pendant la période 2013-2015, l'AEF devra assurer la mise en place de la réforme proposée par le rapport Cluzel. Compte tenu de la mise en œuvre récente de deux plans de départs volontaires dans l'entreprise, le Gouvernement a décidé de lui donner les moyens de la mise en œuvre d'une véritable « AEF réformée » avec une dotation maintenue en 2013 à 314,2 M€, niveau néanmoins inférieur à celui de 2011 (hors apports exceptionnels). Cette relative préservation dans le budget de l'audiovisuel public, qui est globalement en diminution en 2013, est réaliste au vu des changements demandés à AEF et constitue un effort important de la puissance publique pour mettre en cohérence sa politique avec les conclusions du rapport.

En effet, la Cour déplore à juste titre le manque de synergies mises en place depuis 2009 dans le groupe AEF, particulièrement dans le domaine de l'éditorial. Or, la recherche de synergies au niveau éditorial doit aujourd'hui être réexaminée à la lumière des orientations prises à la suite du rapport de Jean-Paul Cluzel sur l'audiovisuel extérieur de la France, qui excluent la fusion des rédactions de France 24 et RFI d'une part et confirment l'installation de l'ensemble des équipes sur un site unique d'autre part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

Préambule

Il n'appartient pas à la nouvelle direction de la chaîne de commenter le titre précédent retenu par la Cour des comptes. Toutefois, il serait regrettable que ces qualificatifs occultent le professionnalisme, l'engagement et les performances des médias qui concourent à l'action de l'audiovisuel extérieur de la France, RFI, MCD, France 24 et TV5 Monde, même si cette dernière n'est pas concernée au premier chef par ce rapport. Leurs équipes ont pendant les quatre dernières années atteint des résultats remarquables, tant en terme de distribution linéaire et non linéaire, qu'en terme d'audience, de notoriété et de qualité des contenus.

L'exercice auquel doit se livrer la nouvelle direction en répondant au rapport de la Cour est délicat dès lors qu'il s'inscrit dans un changement de stratégie décidé par le gouvernement le 12 juillet dernier, changement qui met un terme à la fusion des rédactions et réaffirme la spécificité et l'identité des médias regroupés au sein de la société fusionnée.

C'est la raison pour laquelle la réponse suivante s'articule autour de deux parties :

- *une première partie visant à répondre factuellement aux analyses de la Cour sur la mise en œuvre de la réforme au cours de ces quatre années;*
- *une seconde partie retraçant l'état des lieux à l'arrivée de la nouvelle direction, les premières mesures mises en place et la problématique budgétaire.*

Première partie : réponses aux analyses et conclusions de la Cour des comptes

I – Multiplicité des tutelles et non conclusion du contrat d'objectifs et de moyens (COM)

La Cour critique à la fois le faible rôle du Ministère des Affaires étrangères et l'absence de contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour l'AEF.

L'AEF n'a pas à intervenir dans l'organisation de ses tutelles. Elle rappelle, toutefois, que l'exercice de la tutelle se partage entre d'un côté, le ministère de la Culture et de la Communication et le ministère des Affaires Etrangères, tutelles fonctionnelles, et de l'autre, le ministère de l'Economie et des Finances (Agence des participations de l'Etat et direction du Budget), tutelle financière. Chacune de ces administrations exerce une responsabilité spécifique. Ainsi la tutelle « culture » peut faire valoir son expertise au titre

de l'évolution des médias, tout en apportant sa contribution à la définition de la trajectoire financière avec Bercy (les crédits budgétaires sont inscrits sur son programme et elle répartit, avec l'accord de la direction du budget, le produit de la contribution audiovisuelle publique). La tutelle « Affaires étrangères » fait part des priorités géopolitiques de son ministère dans la conduite de la politique audiovisuelle extérieure de la France. Chacune de ces deux tutelles de mission sont pilotes dans leur champ respectif.

A ce titre, l'élaboration et la rédaction du projet de COM 2011/2014 ont donné toute leur place à ces deux tutelles fonctionnelles qui se sont réparties les tâches entre la première mission au caractère géostratégique affirmée et dont le chef de file était le MAE et la deuxième mission où l'intervenant principal était le MCC, Bercy étant chef de file pour la troisième mission. Mais il est vrai que la multiplicité des tutelles peut aussi diluer les responsabilités et la capacité d'appréhension des enjeux dans leur globalité.

La signature du COM a achoppé non pas tant sur la définition d'une stratégie ou sur l'absence d'un chef de file mais sur les moyens financiers alloués à l'AEF pour lui permettre d'atteindre les objectifs fixés : zones d'interventions géographiques élargies, audience attendue en augmentation, utilisation plus efficace des nouveaux médias numériques et pour autant des moyens financiers en diminution sensible.

II – « Un dérive financière massive »

Contrairement à l'affirmation de la Cour, on ne peut pas parler de « dérive financière massive » de l'audiovisuel extérieur de la France.

Certes, l'AEF a bénéficié de financements publics exceptionnels, mais ceux-ci étaient déjà prévus dans les rapports Lévitte-Benhamou et Altédia de 2007 qui ont servi de support à l'élaboration de la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France. Ces rapports prévoyaient notamment la mise en œuvre d'un plan de départ financé par l'Etat, dont les économies réalisées devaient être réinvesties par l'AEF dans le développement de ses différents médias à l'international, ce qui n'a malheureusement pas été le cas.

Ces financements exceptionnels importants consentis par l'Etat ont occulté la faiblesse et la diminution progressive des financements publics récurrents, seuls susceptibles d'assurer une présence audiovisuelle mondiale à la France.

Le financement par l'Etat du premier PSE au sein de RFI à hauteur de 41,2 M€ a permis de réaliser une économie en année pleine de 13,2 M€ (suppression nette de 180 postes). L'inspection générale des finances a relevé dans son rapport que les départs intervenus au titre de ce plan n'avaient pas donné lieu à remplacement. Mais l'économie correspondante ayant été retirée de la loi de finances de 2012, elle n'a pas pu être réinvestie

dans des dépenses impératives pour permettre à l'AEF d'exister dans une concurrence internationale sans précédent.

En effet, l'Etat a estimé qu'il devait bénéficier d'un retour sur investissement et a donc réduit la dotation publique versée à l'AEF, celle-ci passant de 246,7 M€ à 233,2 M€ (hors TV5 Monde et taxe sur les salaires), soit une baisse de 5,5 % par rapport à 2011 (- 13,5 M€), alors même que toutes les autres entreprises de l'audiovisuel public voyaient leurs dotations publiques continuer de progresser de 2 % à 5 %.

Ainsi, contrairement à ce qu'affirme la Cour, l'économie résultant du premier plan de départ volontaire a bien été récupérée par l'Etat alors qu'il aurait été nécessaire de réinvestir ces économies dans le développement de l'entreprise.

En revanche, le financement par l'Etat, à hauteur de 24,1 M€, du plan de départ volontaire qui a suivi la fusion et qui devait se traduire par une économie en année pleine de 8,5 M€ au détriment même des programmes, n'a pour sa part pas fait l'objet d'un retour sur investissement. En effet avant même le changement de stratégie décidé par l'Etat en juillet 2012, celui-ci a accepté de ne pas prélever cette somme tant les financements de fonctionnement de l'AEF ne permettaient plus de couvrir son activité de base.

Si donc, on peut estimer que le coût des plans de départs a été particulièrement élevé, leur impact déstructurant pour l'entreprise n'a pas été compensé par un maintien des enveloppes ainsi dégagées pour le développement des différents médias de l'AEF qui demeurent aujourd'hui sous financés.

Concernant les financements exceptionnels reçus au titre de la recapitalisation de 2009 de RFI (venant apurer les pertes antérieures de la société) et le financement partiel des coûts du déménagement de RFI et MCD, ceux-ci ne sont pas consécutifs à la réforme de l'AEF proprement dite mais se sont imposés à l'AEF, comme l'indique elle-même la Cour.

Enfin, si on ajoute que toutes les entités de l'AEF sont à l'équilibre financier chaque année depuis 2009, on ne peut donc pas parler de « dérive financière » et encore moins de « dérive financière massive » de l'AEF sur la période 2009 – 2012. En revanche, il convient de bien distinguer les dotations exceptionnelles, qui ont contribué à alimenter la réputation dispendieuse de l'AEF alors même que l'Etat récupérait l'intégralité de l'économie générée par le premier PDV, des dotations de fonctionnement de l'AEF qui ont subi une baisse de 5,3 % en 2012, reconduites en LFI 2013 et qui n'ont donc même pas été maintenues en euros constants sur la période, pour des sociétés en développement.

1) « Des plans d'affaires irréalistes »

Initialement, l'AEF a défini un modèle économique risqué :

- *la réalisation d'économies par des plans de départs, des économies d'échelles et des renégociations de contrats ;*
- *une forte augmentation des ressources propres (publicité, diversification, etc.) ;*
- *l'autofinancement de ses développements ;*
- *une baisse des ressources publiques.*

Cependant, comme le souligne la Cour, ce modèle avait sous estimé un certain nombre de paramètres :

- le contexte social d'abord : les multiples actions en justice initiées par les organisations syndicales ont eu pour conséquence de décaler de plus d'un an la mise en œuvre du premier PSE de RFI reportant d'autant les économies attendues du non remplacement des départs. De même, la fusion juridique des différentes entités de l'AEF a été retardée d'un an sans que, de surcroit, toutes ses conséquences financières et sociales aient été pleinement anticipées.

- la révision continuellement à la baisse des objectifs de ressources propres sur la période 2010 – 2013 ensuite du fait :

- *de la dégradation de la conjoncture économique sur la période (qui a conduit à une réduction des budgets des annonceurs) ;*
- *des déconvenues qu'a connues la régie publicitaire de l'AEF (difficile processus d'externalisation de la commercialisation des espaces publicitaires de France 24 auprès de la régie « France Télévisions Publicité », complexité du marché publicitaire international, caractère dominant des médias anglophones) qui ont perturbé la stratégie de recherche d'annonceurs et réduit les gains initialement escomptés par cette régie, comme le confirment les minimums garantis non atteints.*

Si l'affichage d'objectifs initiaux de ressources propres trop volontaristes peut être reproché à l'ancienne direction du groupe, il doit être rappelé qu'il a néanmoins été accepté en son temps par les tutelles de l'entreprise. Par ailleurs, si l'AEF a été contraint de modifier chaque année ses plans d'affaires (pour les adapter à la réalité des chiffres), mais également à plusieurs reprises sa stratégie (la fusion juridique n'ayant pas été arrêtée définitivement au départ de la réforme), pour autant, elle n'a pas exigé à ce titre des augmentations de financements publics. Ceci explique la situation budgétaire extrêmement tendue dans laquelle l'AEF se trouve aujourd'hui.

Pour les années à venir, il convient d'être prudent quant aux perspectives de développement des ressources propres de l'AEF. Il faudra en particulier être attentif aux performances de France Télévisions Publicité, France 24 ne disposant plus à partir de 2013 de chiffre d'affaires minimum garanti. L'objectif de chiffre d'affaires publicitaires de France 24 pour 2013

a ainsi été revu à la baisse à 3,0 M€ contre 5,8 M€ prévu début 2012 lors des derniers travaux menés sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens et 2,3 M€ réalisés par la régie FTP pour 2012 (à comparer à un minimum garanti de 3,9 M€ pour 2012).

Quant aux autres ressources propres (diversification, partenariats, syndication de contenus, distribution payante, coproductions de magazines, etc.), quelque soit leur potentiel de progression, il ne saurait être surestimé et ne pourra être apprécié que dans la durée. En tout état de cause avec la fin du minimum garanti de recettes publicitaires en 2013 et la perte en 2012 du contrat Euranet qui générait une ressource annuelle de 900 K€ pour RFI, c'est à une forte baisse de ses ressources propres qu'est confrontée aujourd'hui la nouvelle direction.

2) « Les surcoûts des plans sociaux »

La mise en œuvre successive des deux plans de départs volontaires déjà évoqués (en 2009 au sein de RFI, puis en 2012 au niveau de l'entreprise fusionnée) s'est traduite, in fine, par la suppression de 300 postes, soit une baisse des effectifs permanents de 22 % en 3 ans.

Cette mesure est sans précédent dans tout l'audiovisuel public. Ces plans ont certes représentés pour l'Etat un coût global élevé de 65,3 M€ (41,2 M€ pour le 1er plan et 24,1 M€ pour le plan de départ post fusion). Ils ont néanmoins permis de réaliser des économies sur la masse salariale à hauteur de 21,7 M€ en année pleine, dont 13,5 M€ ont été récupérés par l'Etat dans le cadre de la baisse de la dotation publique dès 2012 à due concurrence de ce montant (baisse maintenue dans la base de reconduction pour 2013).

Malgré ce retour sur investissement pour l'Etat, l'AEF a su financer, sans dotation publique supplémentaire, les éléments suivants :

- *le redressement financier des entités structurellement déficitaires (RFI et MCD) ;*
- *les glissements inéluctables de la masse salariale (GVT) qui représentent chaque année 2,0 M€ soit, sur la période 2009 – 2012, un coût cumulé de 8,0 M€. Ce glissement annuel de masse salariale est en général financé par l'Etat chaque année pour les autres entreprises de l'audiovisuel public. En outre il convient d'attirer l'attention sur la structure particulière de coûts des médias qui composent l'AEF : dans une chaîne d'information en continu ou dans une radio, les contenus sont synonymes de salaires. Dès lors que l'Etat accepte une évolution des salaires dans le cadre des NAO (négociations annuelles obligatoires) et que les financements ne suivent pas la même évolution, la société est confrontée tôt ou tard à un effet de ciseau ;*

- *la poursuite du développement de France 24 qui n'était pas achevé en 2009 puisque la chaîne n'était pas mondiale et ne diffusait qu'en deux langues 24 h sur 24 (français et anglais) et seulement 4 h en arabe. Ainsi, l'AEF a autofinancé partiellement le passage de 4 h à 24 h en arabe de France 24 (la grille de 24 h en arabe reste construite sur la base d'un budget prévu pour seulement 15 h d'antenne par jour).*
- *Il convient de souligner que lorsque l'Etat a décidé la création de France 24 en 2006, il n'a pas dégagé tous les moyens nécessaires au développement des missions de la chaîne. L'ensemble de l'audiovisuel extérieur français, et notamment France 24, pâtit aujourd'hui de cette insuffisante anticipation des conséquences budgétaires de cette décision.*

3) « Les aides exceptionnelles de l'Etat »

Afin d'apprécier objectivement le niveau des financements de l'Etat, il convient de distinguer l'évolution récurrente des ressources publiques, en très faible croissance sur 2009 – 2011 et en nette baisse en 2012 c'est-à-dire celles destinées au financement de l'activité courante de l'AEF, de celles des dotations publiques exceptionnelles dont l'enveloppe significative a occulté la réalité précédente.

Les deux tableaux ci-dessous résument la situation :

Financement public récurrent

(millions d'euros hors taxe)	2008 réel	2009 réel	2010 réel	2011 réel	2012 budget	Evolution 2011 / 2012 M€	Evolution 2011 / 2012 %
Total ressources publiques hors taxe s/salaire (hors TV5 Monde)	**223,3**	**229,4**	**240,1**	**246,7**	**233,2**	**(13,5)**	**-5,5%**
variation N / N-1		***2,7%***	***4,7%***	***2,7%***	***-5,5%***		
TV5 Monde	69,5	70,6	72,5	73,5	73,5	0,0	0,0%
Total ressources publiques hors taxe s/salaire (y/c TV5 Monde)	**292,8**	**300,0**	**312,6**	**320,2**	**306,7**	**(13,5)**	**-4,2%**
variation N / N-1		***2,5%***	***4,2%***	***2,4%***	***-4,2%***		
Taxe sur les salaires (1)				7,5	7,5	0,0	0,0%
Total ressources publiques y/c taxe s/salaire (y/c TV5 Monde)	**292,8**	**300,0**	**312,6**	**327,7**	**314,2**	**(13,5)**	**-4,1%**
variation N / N-1					***-4,1%***		

(1) Les années 2008 à 2010 ne sont pas directement comparables aux années 2011 et suivantes car les périmètres ne sont pas les mêmes. En effet, depuis 2011, l'AEF est assujettie à la taxe sur les salaires. Ceci représente un impact financier annuel de l'ordre de 7,5 M€ qui se traduit par une dotation publique supplémentaire pérenne à due concurrence de ce montant venant financer le coût de cette taxe.

Financement public exceptionnel

(millions d'euros hors taxe)	2008 réel	2009 réel	2010 réel	2011 réel	2012 Budget	
Financements publics excep non liés à l'AEF	**0,0**	**16,9**	**1,0**	**27,0**	**0,0**	**44,9**
Recapitalisation RFI (apurement pertes antérieures)		16,9				16,9
Coût projet immobilier			1,0	20,5		21,5
Redressement fiscal TV5 Monde				6,5		6,5
Financements publics excep liés à la réforme	**0,0**	**9,9**	**31,3**	**17,8**	**6,3**	**65,3**
PSE/PGM RFI-MCD		9,9	31,3			41,2
- subventions d'exploitation		*9,9*	*12,8*			*22,7*
- augmentation de capital			*18,5*			*18,5*
Plan de départ volontaire post-fusion				17,8	6,3	24,1
Total financements publics exceptionnels	**0,0**	**26,8**	**32,3**	**44,8**	**6,3**	**110,2**

Dans le cadre des financements publics exceptionnels, il convient donc de bien distinguer :

- la quote-part subie par l'AEF (23,4 M€) : à savoir recapitalisation de RFI en 2009 pour apurer les pertes antérieures à la création du groupe AEF (16,9 M€) et redressement fiscal de TV5 Monde (6,5 M€)[235] *;*

- le déménagement (21,5 M€ + 2,8 M€ pris en compte dans la dotation publique récurrente de 314,2 M€ sur 2012) auquel RFI et MCD ont été contraints du fait des travaux de la Maison de la Radio ;

- le coût des deux plans de départ volontaires (65,3 M€) dont le financement a effectivement été demandé par l'AEF à l'Etat et qui se traduit

[235] *Montant aussitôt récupéré par le budget de l'Etat, donc sans incidence sur les équilibres budgétaires.*

par d'importantes économies (largement récupérées par l'Etat) du fait du non remplacement des départs là où l'adaptation de l'organisation le permet.

Les dépenses de déménagement de RFI et de MCD ne peuvent être confondues avec le financement de l'activité récurrente de l'AEF. Cette dotation exceptionnelle versée au titre du financement d'une partie du coût du projet immobilier ne concoure pas plus à l'activité habituelle de l'AEF que le chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio ne bénéficie à l'exploitation courante de Radio France.

Ainsi, les financements exceptionnels liés à la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France concernent uniquement les deux plans de départs.

Afin d'apprécier l'effort financier de l'Etat vis-à-vis de l'AEF, on ne peut donc pas ajouter aux dotations publiques annuelles d'exploitation toutes les dotations publiques exceptionnelles dont a bénéficié l'AEF depuis 2008 afin de légitimer l'idée d'une dérive financière quand l'activité récurrente des médias de l'AEF est au contraire sous financée.

Enfin, la Cour s'étonne que la loi de finances pour 2013 interrompe l'effort de réduction en maintenant un budget identique à celui de 2012. Il est rappelé que le budget de 2012 fait déjà l'objet d'une réduction de 5,3 % par rapport à 2011, donc le maintien homothétique du budget de 2012 continue à faire peser sur 2013 une exigence d'économie encore accrue avec le glissement automatique des coûts, ce que l'Etat a d'ailleurs admis dans le cadre de la construction de la loi de finances pour 2013.

En réalité, l'AEF souffre depuis sa création d'un sous-financement chronique. Quand on retranche les dotations versées à TV5 Monde, chaîne généraliste et multilatérale, le budget annuel de l'AEF (240 M€) se situe loin derrière ses principaux concurrents que sont BBC World (400 M€) ou Deutsche Welle (290 M€), sans compter CNN ou Al Jazzeera (on évoque pour ceux-ci des budgets annuels supérieurs à 500 M€). La France investit moins dans son audiovisuel extérieur que la plupart des pays avec lesquels elle est en compétition dans le cadre de sa diplomatie d'influence, alors qu'elle a le handicap supplémentaire d'avoir mené tardivement le lancement de sa chaîne d'information en continu.

III – « Des synergies encore balbutiantes »

1) « Une mutualisation encore très limitée »

Comme le souligne la Cour, l'AEF a engagé un processus de modernisation de sa gestion qui s'est déjà traduit par la maitrise de l'évolution de sa masse salariale depuis la création de la holding en 2008, la réalisation d'économies de fonctionnement et la mise en place de synergies.

Cependant, si l'acte formel de la fusion juridique a bien été réalisé (approbation de la fusion juridique par l'assemblée générale extraordinaire

de l'AEF le 13 février 2012), la mise en œuvre de la nouvelle organisation et des nouveaux process en découlant n'a pas suivi pendant de longs mois. A l'arrivée de la nouvelle direction, la mutualisation des fonctions supports (ressources humaines, finances, technique, communication, etc.), largement réduites dans leurs effectifs par le second plan de départ volontaire et désorganisées, restait à construire.

En effet, la fusion juridique et la fusion opérationnelle des fonctions supports, menées à marche forcée, ont profondément désorganisé l'entreprise en regroupant des entités au passé et aux cultures différents. Ainsi, en octobre 2012, la société ne disposait d'aucun organigramme officiel ni même d'un annuaire permettant de contacter les personnes dont les fonctions n'étaient d'ailleurs pas définies. La fusion juridique et la mutualisation des fonctions supports nécessitent donc aujourd'hui d'être stabilisées.

Ainsi, plusieurs actions ont commencé d'être mises en œuvre afin d'améliorer les procédures de gestion : harmonisation des systèmes d'information de gestion et des procédures, création d'une coordination des achats et d'une commission des marchés publics, création de la fonction d'audit et contrôle interne, suivi budgétaire des postes et des effectifs etc.

Par ailleurs, le changement de stratégie décidé par l'Etat en juillet 2012 a conduit à maintenir des rédactions distinctes par antenne, contrairement à la stratégie du précédent gouvernement et de l'ancienne direction de l'AEF qui visait à les fusionner. La dotation publique actuellement retenue dans la loi de finances pour 2013 ne prend en compte ni les conséquences financières de cette nouvelle stratégie, ni celles de la fusion juridique initialement sous-estimées, notamment en matière d'harmonisation sociale.

2) « Les surcoûts du projet immobilier »

Le déménagement de RFI et MCD de la Maison de la Radio semble d'abord avoir été une contrainte qui s'est imposée à l'AEF du fait de la nécessité de libérer la Maison de la Radio afin de permettre à Radio France de mener à bien le chantier de réhabilitation.

Cependant, la volonté d'avancer vite a prévalu sur la nécessité de penser au mieux le projet et de le mener en respectant les instances sociales dans leurs prérogatives.

Dès lors, le calendrier de mise en œuvre du projet immobilier a été fortement décalé du fait d'imprévus, de l'opposition des instances représentatives du personnel de RFI (qui ont toujours refusé le déménagement), puis du moratoire imposé par l'Etat pendant le déroulement de la mission menée par J.-P. Cluzel. La recherche par la nouvelle direction de l'apaisement du climat social (en permettant aux IRP d'exercer leurs droits) a finalement permis d'obtenir l'avis des instances compétentes et le

démarrage du déménagement des rédactions début décembre 2012. Mais tous ces retards font que sur un coût global du déménagement de 45 M€ les doubles loyers représentent plus de 11 M€ (dont 4 M€ au titre du moratoire et du décalage du calendrier de déménagement post moratoire). Toutefois, ce coût global reste un montant raisonnable compte tenu de la superficie globale du projet (14 500 m2). Hors mobilier et agencement, le coût de rénovation du bâtiment s'élève à 16 M€, soit un coût de 1 100€/m², ce qui est cohérent au regard de la norme communément admise pour de tel projet : 1 000€/m² pour des installations de bureaux et 1 300€/m² pour des installations techniques. Ce montant supporte également la comparaison avec les coûts des autres projets immobiliers menés ces dernières années (cf. France Télévisions) ou en cours (cf. Radio France).

En outre, il convient de rappeler que, sur les 45 M€, l'AEF prend à sa charge plus de 17 M€ qui se traduisent par une augmentation de ses dotations aux amortissements à partir de 2013, qui vient réduire d'autant les marges de manœuvres sur son cœur de métier.

Cependant, dans le cadre de la fusion juridique de l'AEF et de la mutualisation des fonctions supports, le regroupement des équipes de ses différents médias sur un même site géographique constitue aujourd'hui un avantage indiscutable, pour autant que toutes les conséquences financières du projet aient bien été appréhendées.

3) « Des gisements d'économies insuffisamment exploités »

Comme le souligne la Cour, concernant les économies et synergies sur les frais de fonctionnement, des actions importantes ont déjà été menées en termes de renégociation de contrats, à l'instar de la renégociation du contrat de diffusion en ondes courtes TDF (qui s'est traduit par une économie annuelle de 9,2 M€ portant à 2,5M€ les dépenses consacrées aux ondes courtes). Il convient de souligner que 45 % de l'audience de RFI continue d'être faite via sa réception en ondes courtes.

En outre, une étude sur l'optimisation des coûts de fonctionnement de l'AEF menée par le cabinet de conseil KPMG en juin dernier laisse envisager un potentiel d'économies à échéance de 2 à 3 ans compris entre 2 et 4 M€ sur une assiette de dépenses « adressables » de 48 M€ comprenant des services tels que l'accueil, la sécurité, la maintenance, les voyages et déplacements, la téléphonie, les dépenses informatiques, les prestations de production, les honoraires et les agences d'images.

D'ores et déjà, l'AEF a pris en compte dans son budget 2013 un objectif d'économie de 2 M€ qui restait néanmoins encore à réaliser à l'arrivée de la nouvelle direction.

Au-delà de ces efforts, l'AEF ne dispose plus aujourd'hui d'aucune marge de manœuvre :

- *après deux plans de départ volontaires en trois ans (ce qui est unique dans les annales de tout l'audiovisuel public), il est aujourd'hui impensable d'imaginer de mettre en œuvre un 3ème plan de départ qui achèverait de désorganiser l'entreprise et rendrait impossible le maintien de son activité ;*
- *les activités de l'AEF reposent uniquement sur des programmes de flux (compte-tenu de la spécificité de l'information). L'entreprise n'a pas la faculté de pouvoir jouer sur la gestion de stocks de programmes dont elle ne dispose pas. Dans une chaîne d'information en continu et dans une radio les contenus sont synonymes d'emplois ;*
- *les objectifs d'économies sur les charges de fonctionnement mis en exergue par le cabinet KPMG sont déjà pour l'essentiel pris en compte dans l'équation budgétaire 2013 et ne peuvent pas être préemptés une seconde fois pour financer les dépenses non budgétées dans le cadre de la LFI 2013 ;*
- *Enfin, comme indiqué précédemment, les ressources propres s'inscrivent en nette régression par rapport aux ambitions initiales.*

IV – « La nécessaire clarification des priorités »

1) « Une audience en expansion »

La Cour reconnait l'augmentation de l'audience des antennes de l'AEF mais semble minorer ces résultats par l'absence de fiabilité des mesures et par des coûts disproportionnés. Ces réserves méconnaissent la réalité des études d'audience à l'international. En effet, ces études sont généralement réalisées en syndication et font foi auprès des annonceurs.

Ainsi, l'AEF a mis en place en 2009 le baromètre de suivi d'audience. Les études de l'audiovisuel extérieur de la France sont reconnues par nos principaux concurrents pour leur fiabilité puisqu'ils ont souhaité, dès 2010, une coopération avec l'AEF en la matière. Plus généralement, l'AEF utilise les mêmes mesures d'audience que tous les autres médias internationaux.

A ce jour, les médias de l'AEF et son partenaire, TV5 Monde, mutualisent l'ensemble de leurs études compte tenu des priorités et des zones stratégiques de chacun pour un coût qui est demeuré inchangé en 2010 et 2011 (161 250 euros/an). Le nombre de pays étudiés est, quant à lui, de 30 % supérieur à ce qu'il était auparavant.

Par ailleurs, le contrat de l'étude EMS, réalisée par l'Institut Synovate, qui est une étude d'audience de leaders d'opinion sur l'ensemble de l'Europe à laquelle tous les concurrents TV d'AEF souscrivent car c'est un impératif pour les régies publicitaires, est négocié au niveau groupe, à la fois pour France 24 et TV5 Monde.

Mener des études coûte cher. Le budget alloué aux médias de l'audiovisuel extérieur permettait antérieurement de mesurer moins de 30 pays par entité. Les synergies mises en place permettent désormais de mesurer plus de 40 pays à budget constant.

Les études réalisées dans les zones géographiques propres à chaque entité sont réalisées avec la même exigence et la même méthodologie que celles qui sont mutualisées. Toutes les études répondent aux critères d'exigence et aux normes internationales relatives aux études d'audiences internationales. Il est à noter que l'outil Médiamétrie français n'existe pas dans tous les pays, ce qui oblige, à l'instar de toutes les chaines internationales (y compris, CNN, BBC, Al Jezeera …), de faire appel à des Instituts spécialisés et certifiés tels que TNS Sofres, IPSOS, SYNOVATE, …

Enfin, il est rappelé que la mesure de l'impact de nos médias ne saurait être limitée à une approche exclusivement quantitative. Les panels utilisés dans les études ne tiennent, par définition, pas compte des voyageurs, du visionnage collectif (réseau culturel, alliance française) ou du statut de nos téléspectateurs : ainsi le concept de « leader » est essentiellement économique quand très souvent nos médias attirent les élites intellectuelles des pays où ils sont diffusés. Il n'est pas neutre que la plupart des chefs d'Etat et gouvernants du monde arabe ou du continent africain suivent assidument nos médias aussi bien radiophoniques que télévisuels.

Si seule une approche quantitative et commerciale devait justifier notre présence, le service public pourrait céder sa place à des médias privés. Or, ces derniers ne s'investissent aucunement sur le marché audiovisuel mondial qui ne présente aucune perspective de rentabilité pour eux.

2) « Des priorités géographiques à définir et des options technologiques à trancher »

Si la Cour reconnaît une présence davantage diversifiée en termes de support et de langues qui concourent aux bons résultats en termes d'audience, elle critique l'absence de priorités géographiques et de choix technologiques.

S'agissant des priorités stratégiques, les zones privilégiées par le MAE correspondent à celles sur lesquelles l'AEF investit (Maghreb, Proche et Moyen-Orient, Afrique,…). Les choix géostratégiques ont d'ailleurs fait l'objet de débats constructifs lors de l'écriture du précédent projet de COM et aucune divergence n'est apparue sur ce point. La seule limite concerne l'Asie étant précisé que ce n'est pas tant la volonté de l'AEF qui fait défaut pour s'y installer durablement que les moyens financiers (Inde notamment) ou les accords politiques (Chine notamment). Une relance des synergies avec TV5MONDE sur cette zone est en cours.

La demande de la Cour de geler les nouveaux investissements relatifs à la distribution de France 24 est contradictoire avec la volonté de se développer en Asie ou en Afrique anglophone comme le voudrait le MAE.

Quant à la réduction du nombre d'émetteurs radio en FM ou des bureaux à l'étranger, elle rencontre tout autant l'opposition du MAE que celle de la direction de l'AEF. Ainsi, la recommandation de l'inspection générale des finances visant à supprimer 40 émetteurs de RFI ou de MCD sur les 170 existants mettrait en cause l'intérêt même de leur existence à l'horizon du prochain COM.

Par ailleurs, un certain nombre de choix technologiques ont déjà été faits, comme le relève la Cour : réduction des émissions en ondes courtes et moyennes, développement des applications sur mobiles et sur Internet via les tablettes (Ipad ou Windows 8), mise en place de la TV connectée avec tous les grands constructeurs de télévision. Et si la migration de France 24 vers la haute définition n'a pas encore été décidée, seul son coût (10 M€ annuels pour la diffusion, auxquels il faut ajouter l'investissement initial) a, jusqu'à présent, fait reculer les tutelles financières. De même, la bascule du continent africain en TNT à l'horizon 2015 peut être soit l'occasion d'un nouvel essor pour l'audiovisuel extérieur français, soit, faute de moyens, celle d'un violent recul de la présence française.

Enfin, et surtout, il ne suffit plus aujourd'hui d'être diffusé pour être regardé dans la profusion des offres, tout média et tout support confondus. Sans un marketing et une communication efficace, quelle que soit la qualité de l'offre, elle a peu de chance d'être distinguée parmi les 30 000 chaînes satellitaires diffusées dans le monde (dont 750 pour les seules chaînes arabophones), la centaine de milliers de radios existantes et a fortiori dans la jungle des nouveaux médias (13 milliards de téléchargements d'applications en 2011). Ce poste de dépenses, capital pour l'effectivité de la présence audiovisuelle française dans le monde, est totalement sous-estimé aujourd'hui, notamment au regard de nos concurrents.

Seconde partie : Etat des lieux, nouvelle stratégie de l'AEF et problématiques budgétaires

I – Conséquences des réformes menées jusqu'à l'arrivée de la nouvelle présidence

La stratégie de l'AEF a été réorientée le 12 juillet 2012 autour de la réaffirmation de l'identité et de la spécificité de ses médias, RFI, Monte Carlo Doualiya et France24 et de la décision de ne pas fusionner leurs rédactions. Le choix d'une nouvelle gouvernance s'inscrit dans cette perspective.

Le 8 octobre dernier -date de prise de fonction de la nouvelle Présidente directrice générale - la société était en état de choc et totalement désorganisée : deux plans de départs volontaires non ciblés portant sur 22 %

des effectifs (niveau jamais atteint dans l'audiovisuel public, il convient de le rappeler), accompagnés d'une fusion brutale et insuffisamment préparée et d'un déménagement mal accepté, auraient pu avoir raison de son existence même. La société était dépourvue de DRH depuis 3 mois alors que 104 accords sociaux étaient tombés avec la fusion (février 2012) et devaient être renégociés avant le 31 mai 2013. Les délits d'entrave caractérisaient la gestion des instances sociales :

- *pas de convocation du CE de RFI ;*
- *pas de fourniture des documents obligatoires aux instances ;*
- *aucun organigramme officiel, ni général, ni par direction (pas même un annuaire) mais un organigramme des rédactions fusionnées jamais soumis aux CE et ayant entrainé la signature de 43 avenants à des contrats de travail qui sont aujourd'hui sans objet, compte tenu du changement stratégique.*

Cette désorganisation n'avait pas davantage permis la moindre avancée sur la réorganisation sociale post fusion : les membres élus des instances sociales (trois comités d'établissement, trois comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et trois organisations des délégués du personnel) et les délégués syndicaux qui représentent aujourd'hui 10 % des effectifs de l'AEF.

Les systèmes d'informations et les procédures budgétaires des trois entités pré-fusion (RFI+MCD/France24/AEF) n'ayant pas été harmonisées, aucun suivi post-fusion de l'exécution budgétaire n'était réalisé.

II – Premières actions entreprises

C'est dans le contexte de cette désorganisation complète que la première mission de la nouvelle direction a consisté à restaurer un climat de confiance avec les salariés et à renouer le lien avec leurs représentants élus. Le déménagement des rédactions à Issy-les-Moulineaux était bloqué, chaque mois de retard se soldant pour l'entreprise par un surcoût de 0,4 M€. Ce travail de pacification des trois médias a permis une première normalisation dans les relations sociales puisque le CHSCT de RFI, puis son CE, ont accepté de donner un avis sur le projet de déménagement, permettant aux premières équipes de la rédaction de rejoindre leurs nouveaux locaux à partir du 5 décembre. Le déménagement doit s'achever en février 2013, comme prévu depuis septembre dernier.

La réaffirmation de l'identité des médias s'est également traduite par la nomination d'équipes de direction renouvelées, chaque média étant désormais incarné par une directrice ou un directeur de chaine différent (sans création de poste supplémentaire de directeur).

Les nouveaux organigrammes des rédactions non fusionnées ont été mis en place (hors MCD en cours) en respectant les procédures légales. De

nouvelles grilles sont en préparation pour le printemps prochain. Cette clarification a été accueillie de façon positive par les équipes.

Dans le même esprit, les organigrammes des directions fusionnées seront parallèlement finalisés afin de permettre progressivement la stabilisation du fonctionnement de l'entreprise. D'ores et déjà la Direction administrative et financière a pu remettre en place les outils de pilotage des budgets et de contrôle de gestion.

La nouvelle Direction des ressources humaines (la directrice n'a pu arriver qu'à la mi-décembre seulement) qui doit se restructurer pour faire face aux échéances particulièrement lourdes et complexes qui attendent l'entreprise (réorganisation des instances sociales, renégociation de l'ensemble des accords d'entreprise) élabore actuellement le calendrier de travail pour ces différentes échéances.

La direction technique, après avoir finalisé son organigramme de direction fusionnée tout en respectant la logique des métiers réaffirmés par la décision gouvernementale du 12 juillet, devra préparer à la fois le renouvellement des équipements techniques de diffusion, production, post-production de France 24 (échéance du contrat de prestation en 2013) et le transfert de la régie finale de RFI à Issy-Les–Moulineaux (ce transfert particulièrement délicat devrait être effectué à l'été 2013).

Une réflexion est actuellement en cours pour améliorer l'organisation de la direction de la stratégie. Celle-ci devrait désormais piloter la distribution, tous médias confondus, par zones géographiques et renforcer ses actions en matière de distribution non linéaire. En outre, en liaison avec la direction de la communication, elle aurait en charge tant la politique marketing que celle des partenariats. L'ensemble de la communication fera également l'objet d'un travail d'harmonisation et une charte, respectant à la fois la spécificité des médias et la force du groupe issu de la fusion, sera élaborée.

Une réflexion stratégique a été lancée pour chaque chaine lors de séminaires ouverts à l'ensemble du personnel sur une base participative et interactive. Ces journées de réflexion ont recueilli un réel engouement, avec une importante mobilisation des salariés des trois médias. Elles ont permis de mesurer leur professionnalisme, leur engagement mais aussi leur très grande attente. Ce projet qui proposera une stratégie de distribution, accompagnée d'une politique de marketing–communication adéquate, selon une approche par pays, média, langue et support tant linéaire que non linéaire, servira de base de négociation au Contrat d'Objectifs et de Moyens avec l'Etat dont la conclusion est prévue dans le courant du premier semestre 2013 (selon le calendrier proposé par la DGMIC).

III – Problématique budgétaire

La création de l'AEF a pour vocation d'assurer le rayonnement de la France et de la francophonie et de véhiculer les valeurs démocratiques au niveau mondial. Son pilotage ne peut se faire dans une approche où la stratégie découle de la seule gestion des coûts.

L'AEF assume, d'ores et déjà cette ambition dans un cadre financier contraint. Pour autant, il n'est pas réaliste d'envisager de lui retirer les moyens nécessaires à son développement si l'on veut qu'elle s'adapte à la réalité internationale pour être plus performante et répondre au défi que représente l'évolution des technologies et la convergence des modes de diffusion, dans un paysage mondial saturé, où la concurrence est d'une très grande violence.

La loi de finances pour 2013 prévoit pour l'AEF une dotation publique de 239,2 M€ (y compris la taxe sur les salaires mais hors TV5 Monde), soit un niveau équivalent à celui de 2012. Il convient cependant de rappeler que la reconduction en 2013 de la dotation publique de 2012 fait suite à une forte baisse de cette même dotation, celle-ci passant de 252,7 M€ en 2011 à 239,2 M€ en 2012, soit une diminution de -5,3 % (-13,5 M€). A ce titre, l'AEF a été en 2012 la seule entreprise de tout l'audiovisuel public à voir sa dotation baisser et de surcroit dans des proportions très élevées.

La loi de finances pour 2013 est également fondée sur les économies issues de la mise en œuvre successive des deux plans de départs volontaires déjà évoqués (en 2009 au sein de RFI, puis en 2012 au niveau de l'entreprise fusionnée) qui se sont traduit, in fine, par la suppression de 300 postes, soit une baisse des effectifs permanents de 22 % en 3 ans. Basés uniquement sur le volontariat, ces plans, non ciblés, ont désorganisé l'ensemble des directions, les personnes ayant quitté l'entreprise n'étant pas toujours celles correspondant à des postes supprimés. Pourtant le financement de ces postes a été largement soustrait aux dotations allouées. Ce phénomène a été particulièrement marqué au niveau des rédactions, notamment à la suite du second plan dont les départs aveugles ont entraîné le recours à des pigistes pour maintenir a minima les contenus existants au moment du moratoire.

Le précédent gouvernement et l'ancienne direction de l'AEF prévoyaient de supprimer ces renforts et donc de dégrader considérablement les grilles de programme pour les adapter aux contraintes budgétaires. Le moratoire a gelé cette évolution et la décision gouvernementale a entraîné le maintien du statu quo.

Les surcoûts induits par ce changement de politique (estimés à 1,8 M€ sur les six derniers mois de 2012) ont pu être financés en raison de mesures et de circonstances exceptionnelles : d'une part, grâce aux dotations de l'Etat (1,0 M€ intégré à ce titre dans le collectif budgétaire 2012) et d'autre part, à des économies ponctuelles non reconductibles (0,8 M€ liées

notamment à la mise en sommeil de la société pendant le moratoire et l'intérim).

Toutefois, la dotation publique 2013, telle qu'elle est prévue par la loi de finances, est restée basée sur la stratégie précédente. De plus, en 2013, comme indiqué précédemment, l'AEF doit faire face à une baisse de ses recettes publicitaires et des subventions européennes, rendant encore plus nécessaire un complément de financement.

En outre, au-delà des effets induits sur les grilles de programme, l'AEF encourt aujourd'hui d'autres risques importants consécutifs à la fusion et au sous-financement chronique de France 24 :

- *le nécessaire renforcement de l'organisation et de l'encadrement des rédactions, notamment de France 24 qui est aujourd'hui le plus fragile des trois médias de l'AEF avec un point d'attention plus particulier sur la rédaction arabophone de la chaîne, dont le passage de 15h à 24h n'a pas entraîné le renfort des effectifs. A cet égard la collaboration des rédactions France 24 arabe et MCD (qualifiée avant le changement de stratégie de pôle arabophone) n'a aucunement permis de compenser cette insuffisance, la seule diffusion à la télévision d'émissions de radio filmées (néanmoins conservée) ne permettant pas à France 24 de soutenir la concurrence de 750 chaînes de télévision arabophones;*
- *le coût de l'harmonisation sociale.*

Il convient également de rappeler qu'aucun développement supplémentaire proposé par le futur plan stratégique n'est pris en compte à ce stade : Haute Définition, TNT en Afrique ; nouveaux médias …

Le budget 2013, tel qu'il ressort de la trajectoire de ressources publiques inscrite dans la loi de finance 2013 pour l'AEF, ne permet donc pas d'absorber tous ces coûts, alors même que l'AEF ne dispose plus aujourd'hui d'une quelconque marge de manœuvre pouvant permettre de faire face à cette impasse budgétaire.

Les négociations avec les tutelles dans le cadre du futur Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM), fondées tant sur les nouvelles orientations stratégiques définies en juillet dernier par l'Etat que sur le travail en cours des équipes, devront résoudre ces contradictions.

Aujourd'hui la dotation publique allouée à l'Audiovisuel Extérieur de la France dans son ensemble représente 8,7 % des financements de l'audiovisuel public français, ce qui est somme toute très faible au regard des missions imparties à une chaîne généraliste mondiale sous-titrée en 13 langues (TV5 Monde), trois chaînes mondiales d'information en continu en trois langues (France 24), une radio internationale en douze langues (RFI) et une radio arabophone présente dans le monde arabe (MCD).

La politique menée jusqu'à présent, avec des calendriers mal maîtrisés, consistant à piloter les activités et le développement de l'AEF par une approche purement budgétaire visant à réduire les coûts, a atteint ses limites. Le changement de stratégie décidé par l'Etat en juillet 2012 doit permettre à l'AEF et aux médias qui la composent d'assurer la pérennisation et le développement de leur activité en réaffirmant l'importance de leurs missions fondamentales dans un cadre social et humain stabilisé. L'Etat doit accompagner ce nouveau départ si sa volonté est bien de doter la France d'un dispositif audiovisuel extérieur à la mesure des enjeux de notre temps.

3

La caisse des congés spectacles : un régime dérogatoire défaillant

PRESENTATION

La caisse de congés payés « Les congés spectacles » a été créée en 1939 pour gérer le régime d'indemnisation des congés payés des salariés intermittents des métiers du spectacle. Cette caisse spécialisée a le statut d'une association d'employeurs. Elle verse les indemnités de congé payé aux salariés chaque année, à partir du mois de mai, grâce aux cotisations qu'elle a reçues préalablement des employeurs. La caisse compte 35 000 employeurs adhérents et 190 000 salariés déclarés.

Pour ces salariés intermittents, ce régime mutualisé déroge au droit commun des contrats de courte durée selon lequel le salarié reçoit, à la fin du contrat, une indemnité compensatrice de congé payé égale au moins à 10 % du salaire brut, versée par l'employeur en même temps que le salaire.

Le contrôle précédent de la Cour sur la caisse, portant sur les exercices 2003 à 2005, avait donné lieu à l'envoi d'un référé[236] *aux ministres chargés du travail et de la culture en mars 2008. La Cour critiquait notamment les délais excessifs de versement des indemnités, le fait qu'une part substantielle de celles-ci ne soit jamais versée et l'absence de paiement de certaines cotisations sociales. Au vu de ces constats, elle mettait en doute le bien-fondé du régime dérogatoire des congés spectacles et de l'existence de la caisse.*

Le rapport public annuel 2009 de la Cour faisait état de la volonté des ministres d'engager une profonde réforme. En mai 2008, il avait été demandé conjointement à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) d'examiner la faisabilité d'un paiement direct des indemnités de congé payé aux salariés intermittents du spectacle, comme suggéré par la Cour,

[236] Communication adressée par le premier président de la Cour des comptes à un ministre pour lui faire part des observations formulées par la Cour à l'issue d'un contrôle.

ou bien, à défaut, d'étudier des solutions alternatives permettant de mettre fin aux dysfonctionnements signalés.

Un nouveau contrôle de la Cour sur la gestion de la caisse, portant sur les exercices 2006 à 2011, a mis en évidence que les dysfonctionnements signalés en 2008 et en 2009 ont perduré, tandis que le statu quo continue de prévaloir en ce qui concerne le rôle et l'organisation de la caisse.

I - La poursuite de graves dysfonctionnements déjà signalés

Le rapport public annuel 2009 rappelait les critiques sévères de la Cour sur la longueur des délais de versement des indemnités de congé payé et le niveau élevé d'indemnités non payées. Pour l'essentiel, ces constats demeurent.

A - Les délais de versement et les taux de non-paiement des indemnités

En 2009, la Cour signalait que diverses mesures avaient été prises par la caisse « Les congés spectacles », à la suite de ses observations, afin d'améliorer le versement des indemnités à leurs bénéficiaires. Elle notait toutefois que si ces mesures pouvaient réduire les longs délais de paiement et les très nombreux cas de non-paiement définitif alors constatés, elles n'étaient pas de nature à les faire entièrement disparaître : ainsi, relevait-elle, l'objectif de la caisse de limiter les non-paiements au mieux à 3 ou 4 % de la masse des indemnités dues.

L'examen des résultats des années plus récentes révèle que le versement des indemnités est, certes, devenu plus rapide, mais que le taux de non-paiement définitif, en augmentation jusqu'à 2011, demeure encore aujourd'hui beaucoup trop important.

1 - Une accélération du rythme de versement des indemnités

Depuis 2008, les salariés n'ont plus l'obligation de joindre à leurs demandes de congé les justificatifs des périodes d'activité. Cette mesure importante de simplification a réduit la complexité de l'interposition de la caisse en supprimant ou en simplifiant deux étapes du processus de paiement : la collecte/transmission par le salarié des justificatifs d'activité, la vérification par la caisse de la concordance entre les

déclarations nominatives des employeurs et les justificatifs transmis par les salariés. Elle a ainsi entraîné une diminution du recours de la caisse à des intérimaires du fait de la moindre quantité de documents à traiter.

D'autres mesures de simplification ont été introduites ensuite, comme la refonte du site internet en 2010, la dématérialisation des déclarations nominatives des employeurs et la possibilité pour les salariés d'adresser leurs demandes de congé sous forme électronique. La caisse s'est également efforcée d'accroître le nombre de bénéficiaires, en augmentant le nombre de courriers par lesquels elle adresse les formulaires de demande de congé aux salariés.

Il en est résulté une accélération des paiements au cours des mois suivant la fin de la période d'acquisition du droit à congé[237]. Ainsi, 45 % des indemnités avaient été payées fin mai 2011, contre 19,1 % fin mai 2007 ; de même, 77,4 % des indemnités avaient été payées fin juillet 2011, contre 63 % fin juillet 2007.

Le taux de non-paiement des indemnités après un an, avait augmenté régulièrement entre 2000 (12,6 %) et 2007, année où il avait atteint un maximum (16,7 %). Il a commencé à diminuer à partir de 2008 (13,95 %) et s'est situé à 9,30 % au 31 mars 2012.

Si des améliorations ont été enregistrées, il n'en demeure pas moins que, par rapport au paiement immédiat dans le régime de droit commun, l'interposition de la caisse continue de se traduire par des délais de versement non négligeables (près de 10 % des droits acquis à congé restent non payés un an après leur acquisition).

2 - La persistance d'un montant élevé d'indemnités définitivement non payées

a) Une augmentation du taux de non-paiement définitif jusqu'au début de 2011

Le taux définitif de non-paiement des indemnités est celui constaté à l'issue de la cinquième année suivant la date d'acquisition du droit à congé payé (c'est-à-dire au 31 mars de l'année n + 5). Ce taux était de 8,4 % au 31 mars 2006. Il a continué d'augmenter jusqu'au 31 mars 2011, où il a atteint 9,88 %. Il a ensuite diminué lors de l'exercice 2011-2012 pour se situer à 6,49 % au 31 mars 2012.

[237] Cette période part chaque année du 1er avril et se termine le 31 mars de l'année suivante.

Ainsi, pendant encore cinq exercices après le précédent contrôle de la Cour, le niveau – croissant - des indemnités définitivement impayées a été constamment supérieur au plancher constaté à la fin de l'exercice 2001-2002 (7 %), jusqu'à atteindre près de 10 % des indemnités dues, soit près de 20 M€ en mars 2011. Ces chiffres dépassent donc un niveau déjà signalé par la Cour comme excessif.

Au total, sur les six derniers exercices contrôlés par la Cour (2006-2007 à 2011-2012), ce sont ainsi 102 M€ d'indemnités (17 M€ en moyenne annuelle) qui n'ont pas été versés – de manière définitive – aux intermittents, soit une moyenne de 8,8 % des indemnités dues. Ce taux est supérieur à celui de 8 % relevé par la Cour lors de son précédent contrôle.

Toutes choses égales par ailleurs, le montant des indemnités non payées, représente environ un point du taux de cotisation acquitté par les employeurs.

Indemnités définitivement non payées après cinq ans*
(en montant et en pourcentage)

(en M€)	**Périodes d'activité**					
	2001-2002	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**
Indemnités dues	**177,11**	**183,02**	**184,85**	**192,88**	**201,22**	**210,70**
Taux d'indemnités non payées	*8,83 %*	*9,15 %*	*9,49 %*	*9,66 %*	*9,88 %*	*6,49 %*
Indemnités non payées	**15,64**	**16,75**	**17,54**	**18,63**	**19,88**	**13,67**

Source : Cour des comptes, sur la base des données de la caisse des congés spectacles

** Cinq ans après la fin de la période d'activité au cours de laquelle les droits ont été acquis.*

Pour les périodes d'activité 2007-2008 et ultérieures, au titre desquelles des paiements d'indemnités sont encore possibles au cours des exercices 2012 et suivants, l'observation des tendances constatées laisse présumer que, sauf mesures nouvelles, le taux définitif de non-paiement devrait se situer entre 5 % et 6 %, sans doute plus près du point haut de cette fourchette.

Ce niveau est près de deux fois supérieur à l'objectif affiché par la caisse, d'un taux définitif de non-paiement de 3 %[238]. Il est également supérieur au taux de 3,36 % constaté, selon une enquête du ministère du travail réalisée en 2009 dans le secteur du bâtiment et des travaux publics où il existe aussi des caisses de congés payés.

b) Le profil des non-bénéficiaires

Les responsables de la caisse n'ont produit qu'une unique étude permettant d'identifier les profils des intermittents ne touchant aucune indemnité alors que des sommes leur sont dues. Réalisée à la fin de juin 2011, elle porte sur une seule période d'activité (2008-2009).

Au 20 juin 2011, le nombre de dossiers pour lesquels aucune indemnité n'avait été payée après deux exercices s'élevait à 243 779, représentant 11,55 M€. Les deux causes de non-paiement identifiées étaient, d'une part, l'absence de demande de congé, dans 44 % des cas et, d'autre part, l'impossibilité d'identifier les salariés en raison du défaut d'immatriculation ou d'anomalies dans la déclaration nominative de l'employeur.

Cette étude ponctuelle confirme le constat précédent de la Cour, d'une concentration des cas de non-paiement des indemnités sur des bénéficiaires ayant eu de courtes durées d'activité (moins de 10 jours ou 10 cachets par an) et dont les dossiers représentent de faibles montants d'indemnités (environ 26 € par dossier).

Parmi les salariés identifiés mais non indemnisés en l'absence de demande de congé, la proportion des intermittents attestant de courtes durées d'activité est de 78 %. Elle est supérieure à leur poids dans l'ensemble des salariés immatriculés à la caisse (70 %).

Au total, il apparaît que, dans le cadre législatif et réglementaire actuel, les mesures prises par la caisse n'ont pas permis, jusqu'à l'exercice 2011-2012, d'inverser la tendance à l'accroissement d'un taux de non-paiement définitif déjà considéré comme alarmant. Comme le relève également le ministère du travail, l'amélioration récemment constatée demeure très insuffisante pour remédier au dysfonctionnement le plus patent du dispositif dont la caisse a la charge.

[238] Cet objectif se matérialise par un taux de provisionnement des indemnités à hauteur de 97 %.

B - L'assiette et le versement des cotisations sociales

Le rapport public annuel 2009 signalait le règlement amiable vis-à-vis du groupe de retraite complémentaire AUDIENS, des cotisations non versées par la caisse du fait de la pratique irrégulière d'abattements pour frais professionnels[239]. D'autres constats sur le calcul et le paiement des cotisations sociales assises sur les indemnités, ayant donné lieu à de fortes critiques de la Cour, demeurent toutefois pertinents.

1 - La déduction supplémentaire de 20 % pour frais professionnels

Certains techniciens intermittents du spectacle bénéficient, pour leur activité exercée dans des entreprises de cinéma, d'un abattement supplémentaire de 20 % sur leur rémunération pour le calcul des cotisations sociales. La caisse applique, pour chaque salarié, cette déduction sur la totalité des indemnités si le cumul des rémunérations d'activités donnant droit à ladite déduction dépasse 50 % de la rémunération totale du salarié, et ne l'applique pas du tout dans le cas contraire.

La Cour a déjà signalé cette pratique qui n'est pas régulière. Les circulaires de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) indiquent constamment que « lorsqu'un salarié exerce plusieurs professions dont certaines ouvrent droit à la déduction forfaitaire spécifique, il y a lieu de considérer séparément les revenus tirés de chacune des activités et de leur appliquer le régime d'imposition qui leur est propre ». La déduction doit donc être calculée « ligne à ligne » et non pas de manière globale.

En janvier 2009, le conseil d'administration de la caisse, conscient de cette situation, a reporté la mise en œuvre du paiement « ligne à ligne » à l'année suivante « compte tenu de la mise en place du nouveau logiciel de paie » afin d'étudier la situation avec l'URSSAF et avec l'éditeur de logiciel.

La Cour constate que, depuis cette date, malgré la refonte des applications informatiques relatives aux adhérents, la caisse n'a pas modifié ses pratiques. Comme le relève également le ministère des affaires sociales et de la santé, la caisse continue de ce fait à encourir un risque de réclamation contentieuse de la part de salariés dont les

[239] Cette régularisation s'est traduite par le paiement à AUDIENS d'un total de 7,2 M€ en 2008, dont 5,51 M€ au titre des cotisations, 1,5 M€ de réactualisation desdites cotisations et 0,2 M€ de frais de gestion.

cotisations auraient été indûment minorées, du fait d'abattements irréguliers sur les indemnités servant de base au calcul de ces cotisations, et qui, dès lors, auraient été privés de droits à retraite complémentaire.

2 - Le non-paiement de certaines charges sociales ou fiscales

Dans son référé de mars 2008 comme dans le rapport public annuel 2009, la Cour critiquait l'absence de paiement par la caisse de certaines contributions telles que le versement transport et les cotisations à l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS).

a) Le versement transport

Pour justifier le non-paiement du versement transport sur les indemnités de congés payés, la caisse avait abusivement invoqué la rédaction ambigüe d'une lettre circulaire de l'ACOSS du 6 juin 2005. Une nouvelle circulaire du 27 septembre 2011 a rappelé « le principe d'assujettissement […] au versement transport des indemnités de congés payés versées par les caisses des quatre secteurs[240] […] sans qu'il y ait lieu de tenir compte des éventuelles difficultés matérielles pour identifier les entreprises assujetties ». Elle ajoute que « il appartient aux caisses de congés payés de collecter auprès des entreprises affiliées les informations nécessaires pour déterminer leur situation précise ainsi que celle de leurs salariés au regard de l'assujettissement à cette contribution ».

La caisse n'en continue pas moins de considérer, comme elle l'avait déjà indiqué dans sa réponse au rapport public annuel 2009, que la solution sera apportée à l'avenir par la déclaration sociale nominative, alors en projet et aujourd'hui prévue par la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, qui permettra aux employeurs de communiquer en une seule fois toutes les informations destinées aux organismes sociaux.

Pour autant, au titre des exercices passés et en cours, un risque significatif de redressement à ce titre, déjà signalé par la Cour et confirmé par le ministère des affaires sociales, subsiste.

Le ministère chargé des affaires sociales indique qu'un amendement du gouvernement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, adopté par l'Assemblée nationale, institue un prélèvement à la source auprès des employeurs de l'ensemble des cotisations et contributions recouvrées par les URSSAF dans les secteurs

[240] Dont la caisse des congés payés du secteur des spectacles.

concernés par les caisses de congés payés. Cette solution est présentée comme plus efficiente qu'une intégration dans la déclaration sociale nominative, dont il est indiqué qu'elle ne sera étendue aux caisses de congés payés qu'en 2016.

b) Les cotisations à l'AGS

Pour expliquer le non-paiement des cotisations à l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés dues sur les indemnités de congés payés, la caisse invoque une décision du conseil d'administration de l'AGS du 27 avril 1977 selon laquelle « la caisse du spectacle, réglant dans tous les cas la totalité des indemnités de congés payés dues à [ses] ressortissants, [sera] intégralement exonérée du paiement des cotisations sur les indemnités déjà versées ».

Faisant suite à un référé de la Cour de mai 2012 relatif à l'AGS, le ministre de l'économie et des finances et le ministre chargé du budget ont indiqué que les décisions d'exonération totale ou partielle du paiement des cotisations au régime d'assurance accordée par les organes dirigeants de l'AGS ne leur apparaissaient pas solidement fondées et qu'ils veilleraient à ce que l'AGS régularise les exonérations accordées.

La Cour relève que, malgré l'indication donnée dans la réponse de la caisse au rapport public annuel 2009, selon laquelle « le conseil d'administration a décidé de prendre contact avec les organismes concernés par ces deux cotisations », les informations qui lui ont été transmises ne font état d'aucune démarche postérieure à 2008.

Les ministères du travail et de la culture partagent les constats de la Cour sur la persistance de ces situations anormales et souhaitent qu'elles soient régularisées.

II - Une gestion encore mal maîtrisée

A - Un régime toujours plus coûteux pour les employeurs

Le rétablissement de l'équilibre financier global entre les exercices 2003 à 2005, constaté lors du précédent contrôle de la Cour, s'est avéré de courte durée. Sur les six exercices allant de 2006 à 2011, quatre ont enregistré un déficit du régime (exercices 2007 à 2010), avec un produit des cotisations inférieur au montant des indemnités versées et des frais de gestion. Ce déficit s'explique essentiellement, côté recettes,

par la baisse du taux de cotisation entre 2006 et 2008, qui a impacté négativement le niveau des recettes du régime (- 2,9 M€ en 2007 et - 1 M€ en 2008) et, côté dépenses, par la hausse du taux de provisionnement des indemnités (porté à 97 % à partir de 2007).

En 2007 et 2008, le déséquilibre financier du régime a pu être compensé par les produits financiers et le résultat global de la caisse a été positif. Cependant, en 2009 et 2010, la gestion globale de la caisse a enregistré de nouveaux déficits de - 1,3 M€ et - 4,6 M€. Les produits financiers n'ont pu être mobilisés que par la réalisation des plus-values latentes (12,7 M€ en 2008 et 8,2 M€ en 2009), réduisant ainsi le montant des valeurs mobilières de placement à l'actif de la caisse.

Compte tenu de la diminution des produits financiers tirés du placement de la trésorerie de la caisse en raison de la baisse des taux d'intérêt et de la disparition des plus-values latentes, les marges de redressement de la situation financière de la caisse résident désormais essentiellement dans l'évolution du taux de cotisation. Ce taux était de 14,25 % pour l'exercice 2008. Il a progressé jusqu'à 14,7 % pour les exercices 2010 et 2011. Il a été porté à 15,2 % pour la période d'activité commençant en avril 2012.

Dans ce contexte, les charges de structure[241] de la caisse se sont maintenues à un niveau compris entre 3,4 % et 3,9 % des cotisations perçues entre 2006 et 2011, avec une légère baisse en fin de période. Ils représentaient 10,95 M€ en 2011 (3,56 %).

Au-delà des dépenses de personnel, deux postes importants de dépenses ont évolué significativement et durablement, en sens contraire, pendant la période, traduisant une évolution structurelle des charges de la caisse :

- les dépenses d'intérim ont diminué globalement de 0,35 M€ entre 2006 et 2011, en raison du changement de mode de traitement des demandes de congés des bénéficiaires à partir de 2008 ;

[241] Total des postes : achats et charges externes, [y compris les coûts de gestion du guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO)], impôts et taxes, salaires, charges sociales, dotations aux amortissements et dotations (nettes) aux provisions (*source : commissaires aux comptes de la caisse des congés spectacles*). Le GUSO, géré par Pôle emploi, est le dispositif (obligatoire) simplifié de déclaration et de paiement des cotisations sociales destiné aux employeurs qui n'ont pas le spectacle vivant comme activité principale.

– les dépenses de fonctionnement informatique ont progressé de 0,28 M€ entre 2006 (0,64 M€) et 2011 (0,93 M€), essentiellement en raison du coût croissant du loyer des logiciels.

La quasi-stabilité des frais de structure de la caisse met ainsi en évidence que les marges d'économie dégagées par l'allègement des procédures de versement des indemnités n'ont pas été utilisées pour améliorer l'équilibre financier du régime.

B - La forte croissance des charges de personnel

1 - Une hausse globale importante

Les charges de personnel de la caisse ont progressé de 11,4 % entre 2007 (4,74 M€) et 2011 (5,28 M€), alors même que l'effectif global a diminué de 12,8 %, passant de 87,7 agents à 76,5 agents.

La dépense moyenne par agent, qui s'établit à 68 977 € en 2011, a ainsi progressé de 27,7 % sur la période, soit une hausse moyenne de 6,3 % par an.

La progression des dépenses tient à plusieurs facteurs, en particulier une évolution des salaires dépassant largement les revalorisations stipulées par la convention collective, ainsi que l'augmentation des charges sociales à la suite de la conclusion, fin 2009, d'un accord obligatoire pour un plan d'épargne entreprise (PEE) et un plan d'épargne retraite complémentaire (PERCO), que la caisse abonde chaque année à 100 % après négociation avec les représentants du personnel, et entraînant des versements de l'ordre de 300 000 € par an à compter de l'exercice 2009.

2 - Une augmentation salariale injustifiée, voire abusive, pour l'équipe de direction

Entre février et juin 2009, suite au départ de la déléguée générale, la caisse s'est dotée d'un comité directeur collégial comprenant un délégué général par intérim, qui était le responsable du département « adhérents », ainsi que les responsables des trois autres départements (bénéficiaires, comptabilité-finances et informatique). Depuis cette date, les salaires de ces cadres ont enregistré des progressions très supérieures à celles des rémunérations du reste du personnel.

a) La situation du délégué général

Le salaire de base (hors ancienneté) du délégué général actuel a triplé entre janvier 2009 (4 875 €), alors qu'il était responsable du département « adhérents », et avril 2012 (14 875 €), en tant que délégué général, fonction à laquelle il a été nommé en juillet 2009, après avoir assuré l'intérim entre février et juin 2009.

Son salaire de base brut, en tant que délégué général, avait été fixé par le président à 9 990 € en juillet 2009. Ce montant représentait une augmentation de plus de 12 % par rapport au dernier salaire de base brut de son prédécesseur immédiat, soit 8 901 € en janvier 2009, pour des fonctions identiques.

Par rapport à ce même salaire de 8 901 €, le montant de 14 875 €, atteint en avril 2012, représente une hausse de 67 %.

Si, selon l'article 25 des statuts de la caisse, « [la] rémunération [du délégué général] est fixée par le Président avec l'accord du Bureau du Conseil d'administration », la Cour n'a pas eu communication de pièces matérialisant l'accord donné par le bureau.

Un avenant au contrat de travail du délégué général, conclu en juillet 2009, stipulait que « (…) le salaire de base brut mensuel [9 990 €] sera majoré de 1 000 € bruts le 1er juillet 2010 et de 1 000 € bruts supplémentaires le 1er juillet 2011. Ces majorations salariales sont conditionnées à la réalisation des objectifs (…) assignés pour la période du 1er juillet 2009 au 1er juillet 2011 : poursuite de la démarche Qualité norme ISO 9001 ; réalisation des travaux décidés par la commission communication ; poursuite de la dématérialisation et des simplifications administratives ; rapprochement éventuel avec un autre organisme désigné par la tutelle ».

Deux documents portant la signature du président ont bien accordé les relèvements aux dates et pour les montants prévus par cet avenant, soit 1 000 € le 22 juillet 2010 et 1 000 € le 22 juin 2011, sans indication toutefois sur la réalisation des objectifs fixés. Néanmoins, l'examen des bulletins de paie a révélé que les hausses du salaire de base du délégué général en juillet 2010 (+ 2 000 €) et en juillet 2011 (+ 2 000 €), ont atteint le double des montants qui avaient été fixés par l'avenant. Le président de la caisse a indiqué que les deux dépassements de 1 000 €, non conformes aux augmentations prévues au contrat, ont été effectués à son insu. Le montant des salaires bruts ainsi versés en dépassement est de l'ordre de 50 000 € entre juillet 2010 et novembre 2012.

La Cour relève, en outre, que l'augmentation du taux de paiement des indemnités de congés payés ne figure pas parmi les objectifs

explicites fixés au délégué général, alors même qu'il s'agit de la principale obligation de la caisse vis-à-vis des intermittents.

Enfin, entre août 2009 et juillet 2011, le nouveau délégué général a continué de profiter du contrat de location du véhicule de fonction de son prédécesseur. Toutefois, à la différence de la déléguée générale précédente, l'utilisation personnelle de ce véhicule n'a pas été déclarée comme avantage en nature. Sur la base du montant de l'avantage en nature déclaré par son prédécesseur, les sommes non déclarées pendant 23 mois par le délégué général actuel représentent au total 6 686 €. Le délégué général s'est engagé à régulariser cet avantage auprès de l'URSSAF et des services fiscaux.

b) Les rémunérations des autres cadres dirigeants

La Cour a constaté que les salaires de base de deux directeurs ont progressé respectivement de 52 % et de 55 % entre janvier 2009 et avril 2012, sans changements dans leurs responsabilités.

Les cadres de l'équipe de direction ont bénéficié de hausses de leur salaire de base brut de 10 % en avril 2009, puis de 1 000 € en juillet 2009, lorsqu'ils ont cessé de percevoir les primes temporaires de 1 500 € liées à leur participation au comité directeur collégial entre février et juin 2009. Ces hausses n'apparaissent pas justifiées par un quelconque changement de la situation professionnelle des intéressés.

Ces évolutions salariales n'ont pu être accordées qu'avec l'accord du délégué général, qui a reçu délégation du conseil d'administration, le 4 juin 2009, pour « nommer, révoquer et déterminer la rémunération des salariés de l'Association ».

C - Un investissement informatique mal défini

Entre 2006 et 2011, la caisse a réalisé un total de 8,3 M€ d'investissements comptabilisés en immobilisations : agencements immobiliers (1,9 M€) et informatique (6,4 M€).

En matière informatique**,** les investissements ont permis de renouveler l'ensemble du système d'information, qui avait été développé en interne à partir de 1986. La Cour relève toutefois que :

- le projet concernant la gestion des adhérents a coûté à lui seul 2,7 M€, soit 41 % du total des investissements informatiques, alors même que la priorité fonctionnelle de la caisse aurait dû être d'améliorer encore le service rendu aux intermittents, notamment quant au pourcentage d'indemnités versées ;

- ce projet a été lancé de manière précipitée, la commande pour un module complémentaire ayant été passée début février 2009, quelques jours seulement après la mise en place du comité directeur, alors que l'avenir institutionnel de la caisse demeurait incertain, dans l'attente de la remise du rapport de la mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) ;
- une estimation initiale incorrecte des besoins par la caisse a rendu nécessaires des extensions de périmètre, si bien que le coût global de ce projet a plus que doublé par rapport au contrat initial de juin 2008 (0,6 M€ de développements) et à l'avenant de février 2009 (0,6 M€ pour un module complémentaire), passant ainsi de 1,2 M€ à 2,7 M€, et sa mise en exploitation n'est intervenue qu'en juillet 2011, avec 18 mois de retard par rapport au calendrier initial.

Au surplus, comme le relève également le ministère du travail, la caisse n'a pas profité de la rénovation complète de son système d'information pour traiter, notamment, les problèmes relatifs au versement transport et à la prise en compte des activités donnant droit (ou non) à la déduction pour frais professionnels. Elle n'a pas, non plus, utilisé cette opportunité pour se doter d'un outil d'identification et d'analyse des situations de non-paiement d'indemnités.

D - Le défaut de contrôle interne structuré

Dans sa réponse au rapport public annuel 2009, le président de la caisse indiquait que, dès mars 2006, avaient été « initiées des actions visant notamment à (…) renforcer le contrôle de gestion, à élaborer un recueil des procédures et mettre en œuvre un contrôle interne » La mission de contrôle interne avait alors été confiée au contrôleur de gestion, recruté en décembre 2005.

Selon la caisse elle-même, au 1er janvier 2009, « aucun contrôle interne n'a fait l'objet de mise en œuvre ». Même si elle explique, par ailleurs, qu'elle a mis en place des procédures pour limiter les risques de fraude, sécuriser les opérations financières et définir ou actualiser des procédures pour une organisation plus efficace, il n'en demeure pas moins que plusieurs des actions annoncées par le président de la caisse, début 2009, n'ont pas été menées à bien, notamment en ce qui concerne le recueil de procédures. La structuration d'un contrôle interne centralisé n'a pas constitué une priorité pour la caisse.

III - Une réforme annoncée mais toujours pas mise en œuvre

A - Le maintien du régime

Après la remise de deux rapports dont les conclusions demeuraient incertaines, le gouvernement n'a pas souhaité mettre fin au versement des indemnités de congé payé des intermittents par une caisse spécialisée.

1 - La mission conjointe IGAS-IGAC

La mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC), dont le rapport a été remis en mars 2009, n'a pas pris clairement position en faveur de l'un ou l'autre des scénarios envisageables : soit un paiement direct des indemnités de congé payé, soit une réforme en profondeur de la caisse, soit un transfert de ses attributions à un autre organisme.

Elle reconnaissait que la suppression de la caisse des congés offrirait des avantages en termes de sécurité et de simplicité de la gestion : le principal d'entre eux serait, pour les salariés, le versement immédiat de l'intégralité des indemnités qui leur sont dues. En contrepartie, elle observait qu'une telle évolution aurait un coût social transitoire (à l'époque, la suppression de 83 emplois).

La mission s'interrogeait aussi sur le risque que certains salariés voient diminuer leur rémunération globale en cas de versement direct des congés payés à la fin de chaque contrat. Ce risque ayant « fait l'objet d'une appréciation divergente au sein de [la mission] », le rapport ne prenait pas position sur le fond et préconisait la réalisation d'études complémentaires afin d'identifier les salariés éventuellement concernés.

La mission étudiait ensuite deux scénarios de transfert de la gestion du régime à d'autres organismes : le groupe AUDIENS ou le Centre national cinéma spectacle (CNCS), service de Pôle emploi. Sans trancher entre ces deux solutions, elle faisait valoir, toutefois, que seule une reprise par AUDIENS apparaissait envisageable à l'horizon du 1er avril 2010. Cet argument de calendrier était aussi mis en avant en défaveur de la suppression éventuelle de la caisse, solution jugée seulement envisageable « à l'horizon du 1er avril 2011 », compte tenu notamment des études complémentaires souhaitées et des négociations préalables à mener.

2 - Le rapport d'expertise DARES[242]-INSEE-DEPS[243]

Comme le préconisait la mission IGAS-IGAC, une expertise statistique a été demandée conjointement en mai 2009 à l'INSEE et aux services statistiques des ministères chargés du travail et de la culture afin d'évaluer « la réalité du risque d'une intégration du montant de l'indemnité de congés payés dans la rémunération des salariés concernés en cas de suppression d'un système de mutualisation ».

Le rapport, remis en octobre 2009, n'exclut certes pas ce risque, mais n'en prouve nullement l'existence, les experts reconnaissant d'emblée n'avoir pu s'engager dans une exploitation des données issues des systèmes d'information de la caisse des congés spectacles et de Pôle emploi. De l'examen de modèles théoriques applicables à l'analyse du marché du travail des intermittents, ils n'ont pu tirer de conclusions assurées. Le rapport conclut plus généralement que « des études complémentaires (…) sont nécessaires ».

Ce rapport n'apporte donc pas de contribution déterminante à l'appui de l'argument, invoqué de façon persistante par certaines parties prenantes, d'un risque de baisse des salaires en cas de paiement direct des indemnités aux intermittents.

3 - Le choix d'AUDIENS

À la suite de ces rapports, la décision du gouvernement, annoncée par le ministre de la culture lors de la réunion du conseil national des professions du spectacle du 12 novembre 2009, maintient le système mutualisé de versement des indemnités de congé payé en prévoyant le transfert de sa gestion au groupe AUDIENS sans rupture de droits pour les intermittents et avec transfert de tous les salariés de la caisse à AUDIENS. Le renforcement du contrôle et le réexamen des conditions d'agrément de l'État sont également prévus.

[242] Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé du travail.
[243] Département des études de la prospective et des statistiques du ministère chargé de la culture.

Le groupe de protection sociale AUDIENS

Ce groupe a été créé en 2003 par le rapprochement du groupe IPS Bellini-Gutenberg, couvrant les professionnels de la presse, des médias et de la communication, et du Groupement des institutions sociales du spectacle (GRISS) dédié au monde du spectacle et de l'audiovisuel. Il gère notamment les retraites complémentaires (ARRCO, AGIRC) ainsi que les prestations de santé et de prévoyance de ces secteurs.

B - L'absence de rapprochement avec AUDIENS

Alors que la rapidité du transfert de la gestion à AUDIENS était un argument avancé en faveur du choix de cette option, le scénario retenu en novembre 2009 n'est toujours pas mis en œuvre, trois ans après cette annonce.

Le dispositif envisagé consistait à accorder un nouvel agrément ministériel à la caisse, dont les statuts seraient modifiés afin qu'elle conserve la responsabilité de la direction du régime mutualisé de congés payés, tout en en déléguant la gestion opérationnelle à AUDIENS dans le cadre d'une convention de gestion.

Des divergences sur le projet de nouveaux statuts sont apparues dès le début de 2010, entre les pouvoirs publics d'une part, et le président et une partie des administrateurs de la caisse, d'autre part. En octobre 2010, après que le président de la caisse eut pris publiquement position contre la décision de confier la gestion du régime à AUDIENS, la qualifiant de « mariage forcé », l'assemblée générale extraordinaire de la caisse a rejeté ce projet. Le conseil d'administration de la caisse a adopté un projet révisé de statuts en décembre 2011.

La convocation d'une assemblée générale extraordinaire de la caisse pour approuver ces nouveaux statuts est subordonnée à l'achèvement de la procédure légale de consultation des instances représentatives du personnel, engagée en avril 2012 et toujours en cours, ainsi qu'à l'élection d'un nouveau conseil d'administration, suite à la démission collective d'une majorité de ses membres en septembre 2012. Ces développements ne permettent pas d'envisager une avancée du dossier avant la fin de l'année 2012.

Les retards enregistrés jusqu'à présent dans la mise en œuvre de la décision des pouvoirs publics s'expliquent notamment par :

- des facteurs juridiques : le statut associatif de la caisse et le caractère ancien des textes qui la régissent, privent les pouvoirs publics de tout moyen d'action contraignant autre que le retrait d'agrément, solution extrême envisagée à l'automne 2010, après le vote négatif de l'assemblée générale ;
- des facteurs sociaux : les divergences entre les organisations professionnelles au sein du conseil d'administration de la caisse ;
- un contexte historique : en 1986, la caisse actuelle a quitté le Groupement des institutions sociales du spectacle, précurseur du groupe AUDIENS, pour acquérir une pleine autonomie fonctionnelle. Le rapprochement avec AUDIENS est ainsi perçu par la caisse comme une régression, ce qui explique l'absence d'empressement de ses instances de représentation et de décision à se prononcer.

Les ministères chargés du travail et de la culture ont réaffirmé leur attachement à ce que le transfert à AUDIENS soit opérationnel avant le 1er avril 2013, date correspondant au début de la prochaine période de liquidation des congés. La caisse a ainsi été invitée à procéder avant la fin de l'année 2012 au renouvellement intégral de son conseil d'administration, permettant ainsi la modification définitive de ses statuts et la conclusion d'un contrat d'objectifs et de progrès avec AUDIENS.

C - Les justifications peu convaincantes du maintien du régime

Compte tenu des constats effectués par la Cour, la question du maintien de ce régime dérogatoire et de l'existence de la caisse demeure posée.

Les arguments souvent avancés en faveur de ce maintien ne paraissent pas concluants.

Un premier argument fait valoir que, du fait d'un versement des indemnités en une seule fois à compter du mois de mai, le régime aurait un caractère incitatif à la prise effective de congés par rapport au versement fractionné de petites sommes à la fin de chaque contrat. Cet argument sous-entend que les congés seraient à prendre en une seule fois, ce qui n'est déjà plus le cas de la plupart des salariés et, vraisemblablement encore moins, des intermittents. Il n'existe au demeurant, pour le moment, aucun contrôle ni sur la date de début de

congé[244], ni sur l'utilisation que fait le salarié de cette période - vrai congé ou travail rémunéré. L'argument revient en fait à justifier, sur la base d'une conception de la prise de congés ne correspondant plus aux pratiques actuelles, le maintien d'un mode de paiement dont il a éte démontré qu'il ne bénéficie pas à une partie des intermittents, ce qui est pour ces derniers un obstacle plus grand à la prise effective des congés.

Un autre argument, qui n'est pas davantage décisif, soutient que le calcul actuel de l'indemnité de congé payé des intermittents, incluant dans sa base l'indemnité de l'année antérieure, serait plus favorable que l'indemnité compensatrice de droit commun qui n'en tient pas compte. Or, la loi ne fixe que le montant minimal de l'indemnité compensatrice, rien n'empêcherait de décider, par la voie conventionnelle, d'un mode de calcul plus favorable de cette indemnité en cas de retour au régime de droit commun pour les intermittents.

Enfin, l'argument du risque de baisse des rémunérations, qui résulterait de l'inclusion des indemnités de congé payé dans le salaire brut, continue d'être évoqué, sans qu'il ait été clairement démontré ni quantifié sur la base de situations réelles constatées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Pendant plus de quatre ans après la mise en question par la Cour du régime d'indemnisation des congés payés des intermittents du spectacle, en mars 2008, la caisse « Les congés spectacles » a continué de le gérer comme par le passé.

À l'issue d'un nouveau contrôle, les constats dressés en 2008 par la Cour conservent toute leur validité : les dysfonctionnements identifiés du régime n'ont été que très partiellement corrigés, tandis que de nouvelles défaillances de gestion sont apparues. La réalité du fonctionnement de ce régime, qui avait été institué pour mieux garantir les droits des salariés intermittents du spectacle, se traduit paradoxalement, par :

- le non-paiement d'une part substantielle des indemnités de congé payé, alors que dans le régime de droit commun des contrats de courte durée, l'indemnité est versée à la fin du contrat sans aucune démarche du salarié. Sur ce point-clé, les progrès sont nettement insuffisants et le taux de non-paiement définitif s'établit encore à 6,5 % des droits acquis par

[244] En application de l'article D. 7121-36 du code du travail, le salarié doit transmettre sa demande à la caisse quinze jours au moins avant « la date à laquelle il prend son congé ». Les formulaires de demande de congé de la caisse mentionnent la date « prévue » de début du congé.

les intermittents, contre 8 % à l'issue du contrôle précédent et 7 % déjà en 2002 ;

- l'absence de versement de charges sociales qui auraient normalement été versées dans le régime de droit commun ;

- des frais de gestion de près de 4 % de la masse des cotisations appelées, du fait de l'interposition d'une caisse.

Au total, le régime des congés payés des intermittents, qui a continué d'être géré par les seuls employeurs, devient de plus en plus coûteux pour eux : le taux de cotisation a été porté à 15,2 % pour les activités à partir du 1er avril 2012, soit près d'un point de plus qu'en 2008. Pour les salariés, le service rendu n'a pas été fondamentalement amélioré.

Sans marges identifiées, faute de plus-values latentes ou de réduction vigoureuse des frais de structure, ce taux de cotisation ne pourra qu'augmenter à l'avenir, posant de façon encore plus claire pour les employeurs la question de l'opportunité du maintien de la caisse. Le passage au régime de droit commun ferait disparaître, pour les employeurs, le coût d'intermédiation.

Pour les intermittents, ce régime demeure injuste puisqu'il lèse toujours durablement les plus précaires. En effet, son fonctionnement correct dépend de la connaissance du système par les bénéficiaires, puisque le paiement des droits est déclenché par une demande de congé. Le passage au régime de droit commun permettrait à l'ensemble des intermittents, qu'ils soient français ou étrangers, professionnels ou occasionnels, d'être assurés du paiement de l'intégralité de leurs indemnités.

Enfin, l'architecture même du régime, en particulier sa gestion non paritaire, par les seuls employeurs, n'incite pas à son amélioration : un taux significatif de non-paiements contribue, toutes choses égales par ailleurs, à ne pas augmenter la contribution des employeurs.

Le bien-fondé du régime dérogatoire, qui depuis le contrôle précédent de la Cour n'a été ni suffisamment réformé ni confié, comme le souhaite l'État, à un opérateur jugé plus qualifié, n'est toujours pas avéré.

La Cour recommande d'appliquer le droit commun, - i.e., le paiement direct des indemnités dues par l'employeur -, et donc de supprimer la caisse.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	508
Ministre de la culture et de la communication	510
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	512
Président de la caisse Les congés spectacles	513
Délégué général de la caisse Les congés spectacles	516
Président du groupe AUDIENS	517

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Je remercie la Cour pour ce travail approfondi portant sur le contrôle des comptes et de la gestion des congés spectacles pour les exercices 2006 à 2011. Celui-ci pointe particulièrement dans ses observations, l'insuffisance des progrès accomplis dans la liquidation des congés et des dérives apparues en matière de rémunération de l'équipe dirigeante. Toutefois, je ne rejoins pas la recommandation de la Cour de supprimer le régime de mutualisation des congés assuré par la Caisse des congés spectacles.

1 -Dans la droite ligne du précédent rapport en date du 25 mars 2008, la Cour relève que les améliorations apportées à la gestion de la Caisse des congés spectacles, notamment en matière de rythme de versement des indemnités, laisse un taux encore trop élevé d'indemnités non versées à horizon d'un an. De plus, le taux de non-paiement définitif n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2011 et n'est finalement redescendu en deçà du niveau de 2006 (8,4 %) qu'en 2012 (6,5 %).

Je ne peux que regretter, au même titre que la Cour, l'insuffisance des progrès accomplis dans la liquidation des congés dus aux intermittents. J'estime prioritaire que le niveau de non-paiement définitif atteint en 2012 marque un progrès pérenne et engage une dynamique qui se poursuivra.

Je partage l'avis de la Cour d'une absence de justification des irrégularités persistantes s'agissant du calcul des cotisations dues sur les indemnités de congés versées par la caisse, insuffisance d'autant plus injustifiée que la Caisse a réalisé un effort d'investissements informatiques particulièrement coûteux sur la période.

Je prends connaissance avec un vif intérêt des sévères critiques émises par la Cour sur l'apparition de dérives, notamment financières, concernant les fortes augmentations de rémunération de l'équipe dirigeante, de son délégué général en particulier. Ces errements injustifiables engagent leur responsabilité.

Ces irrégularités et ces dérives, qui questionnent la gouvernance de la Caisse, doivent être au plus vite stoppées.

2 - Cependant, il ne paraît pas souhaitable de suivre la recommandation de la Cour d'une suppression globale du régime de mutualisation des congés payés pour les intermittents.

En premier lieu, le régime de mutualisation des congés demeure une garantie importante pour les intermittents, dont les relations de travail, par nature discontinues et rémunérées sur la base de « cachets », ne

permettraient pas de garantir de manière satisfaisante le droit aux congés payés en l'absence de mutualisation.

Les salariés intermittents, leurs organisations syndicales et les organisations professionnelles d'employeurs demeurent, pour ces raisons, attachés au principe de la mutualisation des congés dans les professions du spectacle. Cet attachement a notamment été confirmé lors de la dernière réunion du Conseil national des professions du spectacle le 20 décembre 2012 dernier.

En second lieu, s'agissant de la Caisse elle-même, si les progrès accomplis demeurent insuffisants, il ne peut être considéré que l'ensemble du système soit « défaillant ». Il n'a pas ainsi été relevé de mise en cause directe du fonctionnement du service rendu par la Caisse par ses usagers (employeurs comme salariés).

Les irrégularités et insuffisances de gestion que relève la Cour justifient en revanche pleinement de procéder aussi rapidement que possible au transfert de la gestion opérationnelle des congés au groupe de protection sociale du spectacle AUDIENS. La gestion du régime par cet opérateur, dont le cœur de métier est d'ores-et-déjà le recouvrement de cotisations et la liquidation de prestations au bénéfice des intermittents, permettra des économies d'échelle et des perspectives de simplification importante pour les entreprises comme pour les salariés. L'objectif est que ce transfert soit opérationnel à la prochaine période de liquidation des congés au 1er avril 2013 prochain.

Il devra s'accompagner de la conclusion d'un contrat d'objectifs et de progrès entre l'Etat, la Caisse et l'opérateur AUDIENS, fixant les objectifs d'amélioration de la qualité du service du aux employeurs et aux salariés intermittents.

En parallèle et non au préalable, il est nécessaire d'achever la réforme de la gouvernance du régime des congés spectacle par la modification des statuts.

Dans l'immédiat, il convient, d'une part, que la Caisse procède à la régularisation du mode de calcul des cotisations et, d'autre part, que son conseil d'administration soit intégralement renouvelé, après les récentes démissions de plusieurs administrateurs ayant eu pour effet de porter leur nombre en deçà du quorum statutaire.

Tel est le sens de la demande formelle adressée conjointement par le Directeur général du travail et le Directeur général de la création artistique au président et au délégué général de la Caisse.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

J'ai pris connaissance avec attention des faits et des analyses établis par la Cour, qui ne manqueront pas d'enrichir la réflexion sur le devenir et le fonctionnement de la caisse.

Les qualifications employées dans le titre du rapport me paraissent - sans méconnaître les observations relatives à la gestion formulées par la Cour - devoir être nuancées.

En effet, le code du travail permet l'existence d'un organisme de mutualisation des congés pour les activités caractérisées par la multiplicité des employeurs pour un même salarié au cours de la période reconnue pour l'appréciation du droit au congé.

À cet égard, les artistes et techniciens du spectacle vivant et enregistré ont toujours exprimé leur grand attachement au principe de mutualisation instauré en raison de l'instabilité de l'emploi inhérente au secteur. Les partenaires sociaux ont très récemment réaffirmé cette position lors de la réunion plénière du Conseil national des professions du spectacle que je présidais, le 20 décembre dernier.

Il apparaît en effet inadapté de subordonner le droit au congé des salariés à la condition d'un travail continu au service d'un même employeur comme cela est le cas dans d'autres secteurs d'activité.

Le spectacle demeure un secteur dans lequel la gestion mutualisée des droits à congés se justifie pleinement en raison même de son organisation économique et de l'existence de la présomption de salariat. Ce dispositif doit donc être pérennisé.

En revanche, le rapport constate, une nouvelle fois, la moindre performance de la caisse qui en a aujourd'hui la charge, notamment en terme de non-paiement par rapport à d'autres organismes investis de mêmes missions. Cette situation est préjudiciable aux bénéficiaires.

La Cour a également constaté des irrégularités dans la gestion de la Caisse concernant le calcul des cotisations dues sur les indemnités de congés versées par la caisse, ainsi que des dérives concernant les fortes augmentations des rémunérations de l'équipe dirigeante, et les investissements dans les systèmes d'information. Je prends note de ces errements, qui relèvent de la responsabilité individuelle et collective des dirigeants de la caisse, sans préjudice des suites qui peuvent leur être données.

Mais ces constats ne me paraissent pas devoir remettre en cause le principe même de la mutualisation de la gestion des congés des salariés de ce secteur.

En revanche, et afin d'améliorer la prestation offerte, le Gouvernement, s'appuyant sur les observations déjà formulées par la Cour dans son rapport public de 2009, a engagé un processus de réforme de la gouvernance de l'organisme associé à une délégation de la gestion opérationnelle au groupe AUDIENS dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de progrès. Cette mesure doit être mise en œuvre dans les meilleurs délais, notamment dans son volet de rapprochement opérationnel. La finalisation de cette réforme requiert l'adhésion des membres de l'association. Considérant que le conseil d'administration n'est plus en mesure de délibérer valablement et que le recours à la cooptation prévue par des statuts serait dans ce cas abusive, il a été demandé au président et au délégué général de procéder - dans les meilleurs délais - à l'élection d'un nouveau conseil d'administration dans les conditions statutaires. Ce nouveau conseil devra procéder aussi rapidement que possible au transfert de la gestion des congés à AUDIENS.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Il en ressort que certains dysfonctionnements déjà signalés dans votre précédent rapport persistent. Ainsi, vous rappelez, à juste titre, la nécessité pour la caisse de réduire le taux de non-paiement des indemnités et de ne pas s'affranchir du paiement des contributions auxquelles elle est tenue.

L'équilibre financier de la caisse est une nécessité qui implique la mise en place d'un véritable contrôle interne comme son président s'y était engagé dès 2006. Je partage le point d'attention que la Cour relève s'agissant de la maîtrise des charges de personnel de l'équipe de direction qui ont très sensiblement augmenté depuis 2009. La possibilité de procéder à un ajustement à la baisse des salaires de l'équipe de direction en cohérence avec l'évolution salariale de l'ensemble des employés de la caisse depuis 2009 devrait ainsi être examinée.

Concernant une éventuelle évaluation du régime, il me semble nécessaire, a minima, que l'ensemble des dispositions amenant au transfert de gestion de la caisse à AUDIENS soient mises en œuvre au plus vite.

Enfin, compte tenu des faiblesses structurelles que vous identifiez, la légitimité de ce régime dérogatoire complexe doit être évaluée, notamment au vu des conditions dont bénéficient les salariés les plus précaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE LES CONGÉS SPECTACLES

La suppression de la Caisse et son remplacement par le versement d'une indemnité de congé payé de 10 % de la rémunération acquitté par les employeurs d'intermittents du spectacle suscite la réflexion.

Le système mutualisé de gestion des congés payés des intermittents du spectacle est le seul dispositif qui permet à ces salariés de prendre effectivement leurs congés payés, ce qui est le premier objectif de la législation française et européenne sur les congés payés, le versement d'une indemnité compensatrice de 10 % pour les contrats à durée déterminée n'étant prévu, par l'article L. 1242-16 du Code du travail, qu'à titre subsidiaire.

Le versement de 94 % des congés payés tient également à l'absence de demande de versement pour 3 % et à l'absence d'identification des bénéficiaires pour 3 %. Le non-paiement définitif est celui d'indemnités de faible montant qui sont acquises par des salariés très occasionnels qui ne sont pas au fait de l'existence de la Caisse et non par des travailleurs précaires qui eux n'omettent pas de formuler les demandes qui sont satisfaites par la Caisse.

Les taux de non-paiement évoqués dans le rapport sont constatés à l'issue de la prescription (cinq ans). Le taux de paiement final constaté en 2012 correspond donc aux toutes premières mesures prises par le Conseil d'Administration en 2007, suite au précédent rapport de la Cour. La progression du taux de reversement est nettement plus significative sur les années suivantes et l'objectif reste un taux de reversement de 97 % (ne resterait alors que les 3 % correspondant aux salariés non identifiables).

Ce taux de non-paiement doit être rapproché de l'avantage tenant au versement d'une indemnité de congés payés sur les congés de l'année précédente qui porte le taux réel à 11,1 % au lieu de 10 %. Il nous parait illusoire de penser qu'un accord collectif puisse être conclu pour compenser la perte de cet avantage, si une indemnité compensatrice de 10 % était versée directement par les employeurs.

Le rapport définitif n'a pu exclure que la substitution du versement d'un complément de salaire à une cotisation fasse courir aux salariés le risque d'une inclusion par les employeurs de ce sursalaire dans la rémunération brute afin de neutraliser ce nouveau coût salarial.

La Caisse met enfin en œuvre une mutualisation complète des indemnités de congés payés, si bien que les salariés qui les ont demandées les perçoivent toujours et immédiatement, même si leur employeur n'a pas encore acquitté ses cotisations à la Caisse.

Il est donc probable que la disparition du système mutualisé des congés payés auquel les organisations syndicales sont attachées entraînerait une régression du statut social des intermittents du spectacle.

On peut aussi constater que l'amélioration du taux de reversement a fait passer le taux de cotisation de 14,7 % à 15,2 %. Le paiement de l'intégralité de l'assiette, auquel s'ajoute la mutualisation des cotisations impayées (1 à 1,5 % des encaissements), conduirait mécaniquement à un taux de cotisation nettement supérieur à 16 %. Les employeurs du secteur devront s'interroger sur ce point.

Les difficultés relevées à propos de l'assiette et le versement des cotisations sont discutables.

Le risque de réclamations par les salariés du fait de la pratique d'une forfaitisation de la déduction de 20 % pour frais professionnels en considération de l'activité principale des bénéficiaires est entièrement théorique en l'absence de réclamations effectivement formulées.

Le futur article L. 243-1-3 du Code de la sécurité sociale figurant dans projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 adopté par l'Assemblée Nationale réglera définitivement toutes les éventuelles difficultés liées au versement transport.

La mutualisation opérée par la Caisse rend sans objet l'adhésion à l'AGS qui pénaliserait les salariés qui perçoivent les indemnités de congés payés versées par la Caisse quelle que soit la situation de leurs employeurs successifs.

Les frais de structure ne se situent pas entre 3,4 et 3,9 % des cotisations, taux qui inclue les investissements qui doivent être amortis, mais un taux compris entre 2,8 % et 3 % des cotisations. Le budget hors investissements est d'ailleurs en constante diminution.

Les frais de personnel ont diminué depuis le précédent rapport de la Cour des comptes.

Concernant le problème particulier des augmentations de salaire du Délégué Général découvertes par la Cour, le bureau de l'association a pu établir que M. Braut c'est effectivement attribué deux augmentations supplémentaires de 1 000 € en juillet 2010 et juillet 2011, générant ainsi un indu de 47 000 € brut au minimum à la date du 20 novembre 2012. Avec les charges sociales afférentes le préjudice est au minimum de 70 000 € pour l'association. Ces augmentations ne correspondent pas au contrat de travail, n'ont pas été accordées par le Président et n'ont pas été validées par le bureau. Le Conseil d'Administration, seul habilité statutairement à traiter ce problème est en cours de renouvellement et n'a pas pu se réunir pour statuer. Les nouvelles instances issues des élections auront à prendre toute décision utile, mais force est de constater que la caisse a été victime des agissements

de la part de la personne en laquelle le Conseil d'Administration avait placé sa confiance.

Au total les réformes engagées depuis 2007 ont sensiblement amélioré le versement des indemnités de congés payés aux bénéficiaires selon le seul dispositif qui permet aux intermittents du spectacle de prendre effectivement leurs congés payés.

RÉPONSE DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE LA CAISSE LES CONGÉS SPECTACLES

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant la Caisse des Congés Spectacles appelle une réponse qu'il appartient au président du conseil d'administration de produire.

Cependant, s'agissant de la rémunération du délégué général et des augmentations accordées, je veux réaffirmer qu'elles ont été accordées en toute transparence, je réaffirme leur parfaite régularité, leur caractère cumulatif et leur entière légitimité au regard du marché et des circonstances. La manière dont elles sont formalisées appartient au seul président. Il ne saurait être reproché au délégué général, salarié placé sous la subordination du président, le fait que le président n'a pas pris la peine de faire valider ses décisions par le bureau.

De plus, il est inexact d'écrire que le salaire du délégué général a triplé entre janvier 2009 et avril 2012. En effet, le rapporteur prend comme élément de comparaison le salaire perçu en janvier 2009 identique à celui perçu en décembre 2008 quand celui-ci exerçait les fonctions de responsable du département Adhérents. Pour une comparaison pertinente outre les observations formulées ci-dessus, il aurait fallu comparer le salaire perçu en juillet 2009 avec les dispositions contractuelles telles que prévues à l'avenant soit 11 990 euros avec le salaire perçu en août 2012 soit 14 875 euros, d'où une évolution salariale de 24 %.

Pour opérer une comparaison pertinente entre les rémunérations de l'ancien délégué général et du nouveau, il convient de prendre le salaire brut total comprenant la prime d'ancienneté. Le salaire du nouveau délégué général au 1er juillet 2009 était de 10185 euros. Le délégué général précédent percevait une rémunération de 10 681 euros prime d'ancienneté incluse (cette prime fut le mode quasi exclusif d'augmentation jusqu'en 2008). Dès lors, la rémunération du nouveau délégué général au 1er juillet 2009 était à un niveau inférieur de 4,86 % à celui de son prédécesseur.

Les objectifs assignés au délégué général par l'annexe à l'avenant de son contrat de travail ont été clairement atteints. Les relèvements prévus ne nécessitaient aucun document supplémentaire et ont été automatiquement mis en œuvre. Dès lors les deux documents signés par le Président constituaient des augmentations individuelles supplémentaires. Ainsi le président a accordé au délégué général une augmentation individuelle supplémentaire de 1 000 € en juillet 2010 et une autre de 1000 € en juillet 2011. Les effets de l'avenant au contrat de travail et les augmentations individuelles ont bien le caractère cumulatif relevé par la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPE AUDIENS

Nous partageons la plupart des constats de la Cour s'agissant notamment du taux de non-paiement des indemnités la première année, des investissements immobiliers et informatiques, du défaut de contrôle interne et de l'absence réelle de démarche qualité et de management par objectif.

Nous vous précisons que le Groupe Audiens, dans le même temps, a poursuivi la maîtrise de ses charges de gestion. En effet, avec un effectif identique à celui de 2003, le nombre de dossiers traités a augmenté de plus de 30 %. Notre Groupe bénéficie d'un contrôle interne reconnu, qui se retrouve dans la qualité de sa gestion qui a pu être mise en valeur avec d'une part la certification « engagement de services » de l'Afaq-Afnor et d'autre part, sa première place dans le respect des contrats d'objectifs suivis par le Gie Agirc-Arrco au niveau de l'ensemble des groupes de protection sociale. Par ailleurs, depuis 2003, le Groupe Audiens a mis en place un management par objectifs annuels. Enfin, le Groupe met régulièrement en œuvre de nouveaux services aux professions, le dernier en date, validé par l'Etat concernant la santé au travail et l'adossement du CMB au Groupe Audiens.

Il est rappelé que les décisions des Pouvoirs Publics concernant la mise en œuvre du nouveau dispositif tel que prévu par les deux ministères (Travail et Culture-Communication) ont fait l'objet de travaux préparatoires de la part du Groupe Audiens mais n'ont pu être développés en raison d'un contexte hostile voire de blocage de la part des responsables de la caisse des congés spectacles.

Le Groupe Audiens est tout à fait disposé, si la Profession et l'Etat maintiennent leur volonté, à remplir le rôle de gestionnaire des congés payés des intermittents et mettra toutes les conditions de réussite à ce projet nouveau pour le bien commun des entreprises et des salariés du spectacle.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

4

Le complexe Cap' Découverte à Carmaux (Tarn) : un lourd déficit chronique, une indispensable réduction des activités commerciales

PRESENTATION

Dans son rapport public annuel de 2007, la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées avaient appelé l'attention sur les difficultés du projet « Cap'Découverte » de reconversion d'un site minier à Carmaux (Tarn), réalisé pour un coût estimatif de 55 M€ HT porté par la suite à 66 M€ HT.

Afin de combattre le chômage dans une région profondément affectée par l'arrêt de l'activité minière, six communes rurales[245]*, représentant alors une population globale de 20 000 habitants, ont formé, en 1997, le syndicat intercommunal de la Découverte pour créer un complexe culturel et de loisirs, organisé autour de trois pôles : « sports et loisirs » (activités de glisse et nautiques), « spectacles » et « mémoire ».*

Lors de la construction, l'engagement des crédits de l'État et de l'Europe avait pour corollaire l'implication de la région Midi-Pyrénées et du département du Tarn. Ces deux collectivités ayant initialement souhaité limiter leur participation à l'investissement, un autre syndicat a été créé, en octobre 2000, pour assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Il a regroupé, à l'origine, à parts égales, la région Midi-Pyrénées, le département du Tarn et le syndicat de la Découverte.

La forte hausse du coût de l'opération par rapport à l'estimation s'est rapidement accompagnée de difficultés d'exploitation résultant d'une fréquentation nettement inférieure aux prévisions, notamment due à un site d'accès peu facile. De même, les créations d'emplois directs ont été très nettement inférieures aux prévisions initiales.

[245] Blaye-les-Mines, Cagnac-les-Mines, Carmaux, Le Garric, Saint-Benoît-de-Carmaux et Taix.

En 2007, la Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées mettaient tout particulièrement en exergue les difficultés d'exploitation du site, l'impossibilité d'assurer l'équilibre financier de l'opération et un bilan socio-économique décevant. De même, la dualité des structures ne favorisait pas une vision d'ensemble de l'opération, les six communes fondatrices du syndicat de la Découverte ne disposant pas de l'envergure financière permettant d'assurer le portage de l'opération.

La Cour et la chambre régionale avaient recommandé la prise de mesures rigoureuses permettant de réduire les charges d'exploitation. Pour y parvenir, elles avaient suggéré une fusion des deux syndicats, propice à promouvoir une collaboration étroite entre les acteurs publics concernés. A défaut, elles relevaient que l'hypothèse d'une fermeture pure et simple du site n'était pas à exclure.

Cinq années d'exploitation plus tard, la Cour et la chambre régionale ont souhaité dresser le bilan de cette opération, tant sur le plan de l'activité que de son financement et de ses perspectives d'évolution, et s'assurer des suites données à leurs recommandations.

I - Une activité toujours très largement inférieure aux prévisions initiales

Composé d'un espace de 680 hectares ouverts au public, le complexe Cap'Découverte propose, depuis son ouverture il y a une dizaine d'années, plusieurs activités prises en charge, pour les unes, directement par le syndicat mixte et, pour les autres, par une société privée intervenant par voie de délégation de service public.

Le site comprend, tout d'abord, des espaces ouverts à la libre circulation du public, tels que le « jardin du carbonifère » et des pistes de randonnées pour piétons et vélo-cyclistes. Il accueille, dans le cadre de multiples partenariats, des scolaires et des manifestations variées (sports et nature, développement économique). Ces activités sont retracées dans le budget principal du syndicat mixte.

Source : Cap' Découverte.

Le syndicat mixte assure, également, la gestion de la maison de la musique, un équipement culturel proposant des concerts et des manifestations « d'arts croisés » (cirque, danse, musique) dans deux salles de spectacles (630 et 200 places) et grâce à des studios d'enregistrement. Il accueille également, en résidence, des artistes pour la préparation de leur spectacle. Ce deuxième ensemble d'activités est retracé dans un budget annexe du syndicat mixte.

Enfin, un parc de loisirs d'une superficie de 91 hectares est confié, par délégation de service public[246], à une société privée. Cette délégation de service public est suivie dans un deuxième budget annexe du syndicat mixte.

Conformément à la convention en vigueur jusqu'au 30 septembre 2012, le délégataire assurait l'exploitation des activités suivantes :

- le parc de loisirs : tyrolienne géante, pistes de descente, téléski nautique, la gestion du « Parc des Titans » ;
- l'hébergement et la restauration (auberge, camping, camping-car, restaurant, restauration rapide) ;
- les activités sportives hors billetterie (terrain synthétique et lac) ;
- les activités pour lesquelles la société intervient comme prestataire de services et de produits dérivés (vente d'objets ayant trait au parc de loisirs).

Le délégataire a, par ailleurs, la charge de l'entretien courant des installations, le syndicat mixte n'étant tenu qu'aux grosses réparations dans le périmètre affermé.

Par rapport au projet initial, deux activités ont été retirées du périmètre de gestion, contribuant à réduire le déficit, ce dernier restant toujours, *in fine*, à la charge du contribuable public. Le musée de la mine, qui dépendait du « pôle mémoire », a, en effet, été transféré au département du Tarn pour un montant de 2,28 M€. La cokerie a été cédée à la communauté de communes du Carmausin pour un montant de 820 000 €.

Pour sa part, le syndicat de la Découverte est doté d'un budget principal retraçant les contributions des six communes membres du syndicat mixte et d'un budget annexe pour la location d'un bâtiment dont il est propriétaire sur la commune de Carmaux.

Les prévisions initiales de fréquentation portaient sur 660 000 entrées payantes, censées induire la création, par l'implantation ou l'extension d'entreprises dans la région, de 250 emplois directs et de 1 000 emplois indirects.

---

[246] Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est liée au résultat d'exploitation du service. L'affermage, l'une des trois formes que peut prendre la convention de délégation, est le premier contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers.

Or, dans le rapport public de 2007, la Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées relevaient déjà que, « de 2003 à 2005, le nombre annuel d'entrées payantes sur l'ensemble des trois pôles, n'a jamais excédé 65 000, soit moins de 10 % du niveau estimé ».

Cinq années plus tard, les résultats restent toujours très en deçà des prévisions, même révisées à la baisse.

Ainsi, pour le pôle « sports et loisirs », géré sous forme d'une délégation de service public, la fréquentation se situe, en 2012, à 97 000 entrées, dont 73 500 payantes, alors que les prévisions portaient sur 375 000 entrées payantes en 2000.

Fréquentation du parc de loisirs (nombre de visiteurs)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fréquentation totale	41 502	60 196	87 604	74 356	91 760	96 976
Dont entrées gratuites	21 959	25 619	26 961	22 974	23 020	23 544
Dont entrées payantes	19 543	34 577	60 643	51 382	71 033	73 432
Entrées payantes / fréquentation totale	47 %	57 %	69 %	69 %	75 %	75 %

Source : Syndicat mixte

Même si la fréquentation a progressé sur la période, son faible niveau par rapport à la prévision initiale s'explique notamment par une aire de chalandise limitée, pour l'essentiel, à la région Midi-Pyrénées. Le rapport du délégataire pour l'année 2011 indique que la clientèle provient des régions Midi-Pyrénées (86,7 %), Languedoc-Roussillon (2,7 %), Aquitaine (2 %) et parisienne (1,9 %).

Ces résultats confirment l'insuffisance de la zone d'attraction déjà évoquée par la Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, en dépit des tentatives d'amélioration de la desserte routière du site, notamment par le contournement de Carmaux, réalisé en 2005, ou le doublement en cours de la RN 88.

Enfin, le fonctionnement du parc de loisirs pâtit d'une activité très saisonnière puisqu'il n'est ouvert, tous les jours de la semaine, que de juillet à août ainsi que pendant les vacances de Pâques, et seulement les week-ends des mois de mai, juin et septembre. Il reste ainsi fermé pendant près de 240 jours par an.

La faible attractivité d'un site, confronté à une offre régionale fortement concurrentielle et à l'absence de cohérence et d'homogénéité du produit, constitue ainsi une faiblesse majeure de cette opération.

Aussi, le complexe s'est-il réorienté vers un équipement de loisir familial, s'adressant principalement à une clientèle de proximité. Dans

ces conditions, il ne dispose pas, sur le plan commercial, de marge de progression suffisante pour envisager une croissance significative de sa fréquentation, et partant, de ses ressources propres.

Dans l'équilibre global, il convient également de prendre en considération la fréquentation liée au pôle « spectacles » et à l'activité de la maison de la musique. En 2012, celle-ci a accueilli 20 000 visiteurs et 9 250 artistes, alors que les prévisions initiales portaient sur 113 250 entrées[247].

Enfin, l'auberge installée sur le site enregistre environ 16 000 nuitées, un taux d'occupation particulièrement faible, de l'ordre de 21 % sur l'année.

En termes socio-économiques, alors même que les initiateurs du projet escomptaient, en 2000, la création de 250 emplois directs, ceux-ci se limitent, aujourd'hui, à 21 agents titulaires pour le syndicat mixte et 16 contrats à durée indéterminée pour le délégataire[248]. S'agissant des emplois induits, estimés initialement à près d'un millier, aucun opérateur hôtelier et aucune entreprise n'a fait le choix de s'implanter sur le site.

Concernant le nombre d'emplois créés, les deux syndicats estiment qu'il y a lieu d'ajouter les emplois indirects induits par leur activité, et ainsi de réintégrer les données relatives au musée de la mine, de prendre en compte les emplois liés au centre d'appels[249], ainsi que les emplois liés à la zone industrielle de la Cokerie.

Toutefois le musée de la mine ayant été cédé au département du Tarn et la zone dite de la Cokerie ayant été transférée à la communauté de communes du Carmausin, l'ensemble des recettes et des dépenses de ces activités relève donc désormais de ces collectivités.

Par ailleurs, la location d'un bâtiment par le syndicat de la Découverte à un centre d'appels relevant du secteur concurrentiel sur la commune de Carmaux est sans lien avec le complexe Cap'Découverte, situé sur la commune du Garric.

---

[247] Le rapport d'activité du syndicat mixte, pour 2011 fait état de 238 jours d'accueil sur site, 118 jours de résidence de création, 28 spectacles (pour certains coréalisés), 60 jours de médiation et d'éducation artistique et 32 jours de location des studios avec intervention technique.

[248] Du 1er avril au 1er septembre 2011, le délégataire a recruté 110 saisonniers pour une durée globale de 6 513 jours, soit environ 13 équivalent temps plein.

[249] Le bâtiment loué par le syndicat de la Découverte sur la commune de Carmaux est occupé par le centre d'appel d'un opérateur téléphonique employant environ 550 personnes.

Le rapport public de 2007 soulignait le caractère décevant du bilan socio-économique de l'opération, ainsi que l'incertitude qui pesait sur son évolution à venir.

Cinq années plus tard, même si la fréquentation a augmenté, le niveau atteint reste sans commune mesure avec les prévisions initiales sur lesquelles a reposé la conception du projet. Ce décalage de fréquentation représente, pour les collectivités territoriales et, *in fine*, pour le contribuable local, une charge substantielle.

II - Un important déficit structurel

A - Le coût financier de l'équipement

En 2006, trois ans après l'achèvement des travaux, le coût définitif de l'opération d'investissement était évalué à 66 M€ HT. Il dépasse de 20 % l'estimation initiale de 54,9 M€ HT sur laquelle était basée la décision du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 mai 2000.

En 2012, alors que la fin de la période de garantie décennale est proche, aucun bilan définitif de l'opération immobilière n'est possible, certains décomptes généraux et définitifs des marchés de travaux n'étant pas soldés, compte-tenu de litiges entre le maître d'ouvrage, l'assistant à maîtrise d'ouvrage, le maître d'œuvre et certaines entreprises.

B - Le coût d'exploitation du site

En 2007, le déficit annuel d'exploitation était estimé à environ 3,5 M€. Depuis, ce déficit s'est, en réalité, notablement accentué.

S'élevant en 2012 à 5,41 M€, le budget de fonctionnement du syndicat mixte comprend, en effet, 1,2 M€ de charges à caractère général consacrées à l'entretien du site, 0,58 M€ de charges de personnel, 0,26 M€ de charges financières, 0,47 M€ de dotations aux amortissements et provisions, ainsi que les participations du syndicat mixte aux déficits persistants de la délégation de service public, à hauteur de 2,27 M€, et de la maison de la musique, à hauteur de 0,63 M€.

Ainsi, pour un montant de recettes de fonctionnement inférieur à 1 M€ (0,81 M€ en 2012), le déficit de fonctionnement à couvrir par les collectivités s'élève à 4,6 M€.

Depuis la refonte de ses statuts intervenue le 29 décembre 2006, l'équilibre financier du syndicat mixte est assuré par les collectivités territoriales membres. En 2012, elles auront ainsi versé un montant total de 4,6 M€ de subventions d'équilibre, émanant de la région Midi-Pyrénées (2,14 M€), du département du Tarn (2,14M€) et du syndicat de la Découverte (0,32M€)[250]. Sur la période 2009 à 2011, la part des aides publiques représente ainsi près de 99 % des recettes totales du syndicat mixte.

Ces forts subventionnements de la région Midi-Pyrénées et du département du Tarn témoignent de l'importance, pour les finances publiques, du coût de l'exploitation du site. Toutefois, elles ont permis de stabiliser la situation financière des six communes fondatrices. En effet, alors que celles-ci présentaient en 2005 une capacité d'autofinancement nette par habitant cinq fois plus faible que la moyenne des communes de même importance, la situation présente aujourd'hui un niveau proche de la moyenne.

III - Un avenir toujours aussi incertain

Devant les difficultés persistantes d'exploitation du site, les collectivités engagées dans son financement restent confrontées à de nombreuses incertitudes, tenant tant à la gouvernance du projet qu'à l'importance du patrimoine immobilier à conserver et à entretenir, et à la nécessité de définir une vocation compatible avec les financements publics mobilisables.

A - La gouvernance du projet

Le rapport public de 2007 indiquait, à propos du déficit de Cap'Découverte et de la dissociation artificielle entre le syndicat mixte et le syndicat de la Découverte, que « la gravité de la situation actuelle constituait un défi qui imposait une collaboration de tous les acteurs publics impliqués : l'État, la Région Midi-Pyrénées, le département du Tarn et les six communes membres du syndicat de la Découverte ».

[250] L'article 10 des statuts du syndicat mixte indique « que la contribution du syndicat de la Découverte, quels que soient les besoins de financement, est au moins égale au montant de l'annuité des emprunts transférés au syndicat mixte ayant financé la subvention initiale d'investissement attribuée par le syndicat de la Découverte au syndicat mixte. En outre, la contribution totale du syndicat de la Découverte ne peut être supérieure à la somme du montant de cette annuité et de 144 828 € correspondant à la contribution statutaire initiale des communes au syndicat de la Découverte ».

Depuis le 1er janvier 2007, le syndicat de la Découverte a transféré la majeure partie de ses compétences au syndicat mixte, désormais chargé de l'exploitation des actifs qu'il possède[251]. Pour sa part, le syndicat de la Découverte conserve un budget principal retraçant les contributions des six communes, reversées *in fine* au syndicat mixte, et un budget annexe retraçant, à ce jour, la location de l'immeuble à la société privée de téléphonie.

La nouvelle rédaction des statuts du 29 décembre 2006 traduit ainsi la volonté des différentes parties d'apporter une réponse de fond à la dissociation antérieure entre les deux structures.

En dépit de ces évolutions, la recommandation, faite par la Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, de procéder à la fusion des deux syndicats, n'a pas été totalement suivie : le syndicat de la Découverte existe toujours en 2012, même si ses attributions sont désormais réduites. La région Midi-Pyrénées et le département du Tarn semblent aussi vouloir conserver cette représentation « historique » des communes fondatrices au sein de ce syndicat pour préserver leur engagement dans la poursuite du projet.

B - Le patrimoine immobilier

L'aménagement du site de Cap'Découverte, réalisé sur une étendue de 680 ha, a nécessité la construction d'un ensemble de bâtiments de 26 294 m2 de surface développée et de 13 898 m² de toiture. Cet important patrimoine immobilier est aujourd'hui sous-utilisé et vieillissant.

De nombreuses malfaçons affectent certains bâtiments et se traduisent par des désordres dégradant l'apparence des installations, alors que la période de garantie décennale prend fin en 2012.

Dans son compte-rendu du 4 avril 2012, le comité syndical indique qu'une partie du périmètre confié au délégataire (Parc des Titans, Jardin du Carbonifère) a « été laissée à l'abandon, ceci ayant entraîné (…) une dégradation importante ». Il constate que « depuis 2008, la maison de la Forme sert de débarras et de zone de stockage ». Concernant l'entretien

[251] L'article 1er de l'arrêté du 29 décembre 2006 a modifié celui du 2 octobre 2000 ; le syndicat mixte a désormais pour objet « de réaliser ou faire réaliser toutes opérations foncières, d'aménagement, d'équipement et immobilières portant sur le domaine dont il est propriétaire et toutes opérations pouvant concourir au développement de ce domaine ; (il est également chargé) d'assurer ou de faire assurer la gestion des biens et activités situés dans l'emprise du domaine dont il est propriétaire et l'exécution des conventions ».

général du périmètre affermé - et notamment du parking - le comité relève que « les trous (ne) sont bouchés que sur demande insistante du syndicat mixte, les talus ne sont pas entretenus, le nettoyage n'est pas fait régulièrement, (…), le salage n'est pas assuré, (…) ».

Dans ces conditions, il ne fait pas de doute qu'à périmètre constant, la nécessité d'investir dans le renouvellement et la maintenance des équipements va inéluctablement s'imposer aux collectivités territoriales concernées.

C - L'avenir du site

Avec une fréquentation annuelle de l'ordre de 73 000 entrées payantes en 2012, auxquelles s'ajoutent, bon an mal an, 23 000 entrées gratuites pour le domaine de la délégation de service public et 20 000 entrées pour la maison de la musique, le site pâtit, structurellement, d'une attractivité insuffisante pour laisser présager une évolution significative de son activité commerciale.

Selon un rapport d'audit réalisé en 2011, « la fréquentation (commerciale) devrait se situer, en période de croisière, entre 70 000 et 90 000 visiteurs par an, sous réserve d'une vigoureuse politique de marketing forte de la part du délégataire, d'un renouvellement régulier des activités proposées et d'une meilleure synergie entre les différentes composantes du site (hébergement et loisirs sportifs, maison de la musique et restauration) ». Malgré tout, cette étude conduit à envisager, à périmètre constant, la nécessité d'investir dans la maintenance et le renouvellement des équipements et, par voie de conséquence, le maintien du déficit.

Le syndicat mixte a entrepris, en collaboration avec le département du Tarn et la région Midi-Pyrénées, de reconsidérer le périmètre de la délégation de service public.

Sur la base du nouveau cahier des charges, il a ainsi décidé de recourir, non plus à une, mais à trois délégations de service public, couvrant respectivement le parc de loisirs, l'auberge et le camping camping-cars. Par ailleurs, le syndicat mixte a saisi cette occasion pour sortir certaines zones du périmètre de la délégation de service public (le Parc des Titans, les parkings et le télésiège), afin de les prendre en charge directement sur son budget principal.

Le syndicat mixte a fait savoir que la mise en concurrence des nouvelles délégations de service public permettra de réaliser « une économie d'un million d'euros par an ». Il importe plus que jamais que cet objectif soit atteint. Néanmoins, cette ventilation en trois délégations

de service public conduit, de fait, à fractionner le déficit de l'ancienne délégation.

Compte-tenu de la sous-utilisation du patrimoine immobilier, le syndicat mixte envisagerait de ne pas mettre à disposition des nouveaux délégataires la totalité des biens immobiliers afin de pouvoir les destiner à un autre usage. Cette orientation, pour intéressante qu'elle soit, nécessite, toutefois, de trouver les organismes susceptibles de s'installer dans des bâtiments peu adaptés, car relativement excentrés, et dont la conception a privilégié de grands halls, peu propices aux activités commerciales.

Afin de valoriser son patrimoine immobilier, le complexe cherche aujourd'hui à réaliser un programme d'installation de panneaux photovoltaïques. Indépendamment de ce programme, les projets, notamment de développement urbanistique, trouveront une limite du fait de la situation géographique du complexe et des fortes contraintes liées à l'activité minière antérieure.

Si l'activité portée par la maison de la musique s'est développée en nombres de concerts, de manifestations et de résidences pour artistes, la prochaine création, à Albi, d'un nouvel équipement culturel « Les Cordeliers » (scène nationale), pourrait néanmoins affecter l'activité de la maison de la musique, soit favorablement en cas de synergie et de mutualisation entre les deux structures, soit défavorablement dans le cas contraire.

Il serait donc souhaitable, eu égard à la situation financière du syndicat mixte, que la vocation de ce nouvel équipement s'intègre dans une approche territoriale globale et dans une logique de mutualisation et de complémentarité entre collectivités.

Au final, force est de relever que les collectivités territoriales engagées dans Cap'Découverte sont conscientes de la nécessité d'en redéfinir sensiblement le format afin d'en limiter le coût tant en termes d'exploitation que d'investissement.

Le renouvellement de la délégation de service public, avec pour objectif de réduire le niveau des aides publiques allouées, constitue une première étape. Néanmoins, les collectivités ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur les investissements à réaliser, sous la forme d'un plan pluriannuel, ne serait-ce que pour assurer la maintenance et la sauvegarde du bâti existant.

Au-delà, l'enjeu est, à ce jour, de réduire, voire de supprimer totalement, l'activité commerciale assurée par le délégataire (tyrolienne, téléski nautique, pistes de descentes) afin de diminuer les coûts d'exploitation et, par voie de conséquence, le montant du déficit pesant

sur les collectivités publiques. Le complexe Cap'Découverte doit pouvoir s'orienter vers une activité centrée sur un parc en libre accès pour le public, des salles de spectacles, une auberge et un camping. Une telle orientation aurait le mérite de réduire les engagements financiers à venir des collectivités territoriales du Tarn.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'opération Cap'Découverte aura représenté, depuis son inauguration, un coût pour les finances publiques, investissement et fonctionnement confondus, supérieur à 90 M€ (66 M€ HT de subventions pour la construction et près de 25 M€ d'aides au fonctionnement). Ce montant est sans commune mesure avec le résultat finalement atteint et traduit l'échec du projet initial. La Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées invitent les collectivités à en tirer les conclusions qui s'imposent.

Les remarques faites à propos de l'opération Cap'Découverte peuvent être rapprochées de celles formulées dans le rapport public de 2012 sur le Parc Minier Tellure du Val d'Argent (Haut Rhin). Outre une grande prudence dans les prévisions de fréquentation, la Cour et les chambres régionales des comptes rappellent que, dans toute décision engageant les deniers publics, les principes de précaution et de réalité doivent prévaloir. Le phasage des opérations doit, au besoin, permettre une réalisation progressive des investissements. Ces principes élémentaires ont largement été oubliés par les initiateurs des projets Cap'Découverte et Tellure.

En définitive, la Cour et la chambre régionale recommandent de :

- *réduire, voire de supprimer totalement, l'activité commerciale assurée par le délégataire (tyrolienne, téléski nautique, pistes de descentes) afin de diminuer les coûts d'exploitation et, par voie de conséquence, le montant du déficit. Celui-ci devrait être ramené à un niveau permettant sa prise en charge par les seules communes membres du syndicat de la Découverte.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	532
Ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme	533
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	535
Président du conseil régional de Midi-Pyrénées	536
Président du conseil général du Tarn	539
Président du syndicat mixte pour l'aménagement de la découverte (SMAD) Cap'Découverte	542

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Dans le rapport public annuel de 2007, la Cour des comptes et la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées avaient appelé l'attention sur les difficultés du projet « Cap'Découverte » de reconversion d'un site minier à Carmaux (Tarn).

La Cour et la Chambre régionale ont souhaité examiner cinq ans plus tard le bilan de cette opération.

A cette occasion, elles rappellent les principes qui doivent guider la programmation d'investissements lourds : outre une grande prudence dans les prévisions de fréquentation, dans toute décision engageant les deniers publics, les principes de précaution et de réalité doivent prévaloir. Le phasage des opérations doit au besoin, permettre une réalisation progressive des investissements.

Je ne peux que partager ces recommandations.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ARTISANAT, DU COMMERCE ET DU TOURISME

Ce projet élaboré par les collectivités territoriales a consisté à reconvertir un ancien site minier pour le transformer en un parc de loisirs articulé autour d'un pôle dédié au sport et aux activités de plein air, un deuxième pôle consacré au spectacle et un troisième pôle sur la mémoire concrétisé par un musée de la mine, le tout s'inscrivant dans un parc botanique de douze hectares où sont présentés des plantes et des arbres du carbonifère.

Le complexe, d'un coût initial de 54,88 M€ a été financé par des fonds provenant de l'Europe à hauteur de 15,2 M€, de l'Etat à hauteur de 7,6 M€ (FNADT), du Fonds d'Industrialisation des Bassins Miniers (7,6 M€) et 24,4 M€ du maître d'ouvrage local.

Il n'a pas directement impliqué les crédits du ministère chargé du tourisme.

Prévu pour accueillir 350 000 visiteurs par an, il n'en a reçu que 96 676 en 2012. Comme le souligne la Cour, sa gestion est donc déficitaire. Les collectivités territoriales adhérentes au syndicat mixte pour l'aménagement de la Découverte (SMAD), structure chargée de l'exploitation du site, supportent ainsi la couverture de ce manque de ressource. La Cour estime que ce complexe aura finalement coûté 90 M€ aux finances publiques, fonctionnement inclus et juge cette somme disproportionnée au regard du résultat atteint.

Dans son rapport, la Cour préconise donc de réduire voire de supprimer l'activité commerciale liée à la délégation de service public pour l'exploitation des appareils ludiques utilisés pour les activités de loisirs, qui sont la cause majeure du déficit. Elle propose que le parc s'oriente vers une activité centrée sur un parc libre d'accès pour le public des salles de spectacles, une auberge et un camping.

Il est effectif que le site n'a pas atteint à ce jour la fréquentation que ses promoteurs attendaient et que son attractivité reste essentiellement limitée à la région Midi-Pyrénées. Le poids de CAP'Découverte dans le développement de séjours touristiques dans le Tarn apparaît négligeable au regard du nombre de nuitées et le ministère chargé du tourisme ne peut que souscrire à 1'orientation de réduction des déficits de fonctionnement du site.

Pour autant, une telle infrastructure peut constituer un pôle porteur pour le développement d'un tourisme de proximité et d'excursion, susceptible de répondre aux attentes de publics qui modifient leurs comportements et leur consommation touristique.

Que ce soit dans le cadre d'une recherche d'authenticité, qui se traduit par une appétence de plus en plus affirmée pour le tourisme vert ou patrimonial par exemple, ou en raison de restrictions du budget vacances, les offres telles que celles proposées par CAP'Découverte connaissent une nouvelle attractivité.

Avec une reconfiguration de son offre et une politique de promotion dynamique, le site serait donc susceptible de connaître une augmentation de sa fréquentation dans les années à venir.

En ce sens, les activités commerciales de glisse, qui ont représenté des investissements importants, doivent être considérées comme un élément constitutif de l'identité du site et de son attractivité.

Plutôt que leur suppression il paraîtrait donc préférable de conseiller aux acteurs territoriaux le renforcement d'une politique de promotion adaptée capable d'attirer de nouveaux publics.

Par ailleurs, les conditions de cessation de ces activités nécessiteraient au préalable une étude juridique et économique fine, dans la mesure où elles ont récemment fait l'objet d'une délégation de service public.

L'Agence Atout France, sous tutelle de l'Etat, serait en mesure d'appuyer une démarche tant de reconfiguration du produit « CAP'découverte » que de promotion dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de réduction des déficits dont la Cour a souligné la nécessité.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je partage dans son ensemble votre analyse et je ne souhaite pas apporter d'éléments complémentaires à votre rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE MIDI-PYRÉNÉES

Après avoir pris attentivement connaissance des termes de votre rapport, et en réponse, j'ai l'honneur de vous apporter les commentaires suivants, sur certains points de votre document, identifiés et repris ci-après.

En effet, ils me paraissent appeler de ma part certaines précisions et mises au point :

1) Rappel sur le contexte ayant entouré la genèse du projet

Dans le rapport, les rapporteurs de la Cour ont peu évoqué les circonstances ayant accompagné la réalisation de cet équipement de loisirs sur le site des anciennes mines de Carmaux. Or, il aurait été intéressant (et opportun) de rappeler que c'est l'Etat qui a donné l'impulsion initiale au projet, en faisant de lui une priorité, au titre de la reconversion industrielle d'un ancien bassin minier. Dès 1996, le Comité de Bassin d'Emploi du Nord du Tarn (C.B.E.N.T.), co-présidé par le Préfet du Tarn, au sein duquel siégeaient d'autres représentants de l'Etat, avait eu pour objectif d'assurer la valorisation du site.

Par la suite, deux Comités Interministériels d'Aménagement et de Développement du Territoire (C.I.A.D.T.) des 23 juillet 1999 et 18 mai 2000 ont consacré la prise en compte du projet d'aménagement par l'Etat et rendu un avis favorable, autorisant alors la mobilisation de financements en provenance de l'Etat qui ont permis la réalisation du projet.

En ce qui concerne l'implication financière des grandes collectivités territoriales dans le projet, en particulier la Région Midi-Pyrénées et le Département du Tarn, je dois ici rappeler que si nous nous sommes effectivement engagés sur ce dossier, ce fut dans un premier temps pour accompagner l'Etat et les communes sur l'investissement et si nous nous sommes résolus à intervenir en fonctionnement, dans un second temps, ce fut au nom de la solidarité territoriale : afin de sauver les communes du carmausin, membres du syndicat, qui risquaient fort de se retrouver en situation extrêmement délicate. Or, cette situation aurait eu pour conséquence, de les placer (et pour longtemps) sous l'étroite tutelle des pouvoirs publics, sans guère disposer ni d'indépendance ni de marges de manœuvre.

2) Sur la gouvernance du projet

Vous écrivez, dans le rapport, que : « La Région Midi-Pyrénées et le Département du Tarn semblent vouloir conserver cette représentation « historique » des communes fondatrices au sein de ce syndicat pour préserver leur engagement dans la poursuite du projet ».

Sans vouloir refaire, ici, l'historique de ce dossier (que la Cour connaît par ailleurs parfaitement), je souhaite juste souligner que cette volonté s'explique au demeurant fort bien, tant pour des raisons de principe et de bon sens (cet équipement collectif intéresse au premier chef les élus du carmausin, sur le territoire duquel il est implanté) que pour des raisons de bonne gouvernance : afin de préserver leur engagement dans la poursuite du projet, il est nécessaire de prendre en compte leurs intérêts et, pour cela, il convient de leur assurer une représentation équitable au sein de la structure.

Je pense donc que mettre un terme à cette représentation, ou la modifier substantiellement, ne serait pas forcément une bonne chose pour le portage et l'avenir du projet. A mon avis, sa gouvernance s'en ressentirait de façon négative, à plus ou moins brève échéance.

3) Sur la révision du périmètre de la D.S.P. et la recherche d'économies

Je suis d'autant plus à l'aise pour aborder ce sujet que la Région a été à l'initiative de la révision du périmètre de cette D.S.P. et du travail engagé autour d'elle. En effet, en lien avec le S.M.A.D. Cap Découverte, j'ai pris l'initiative de constituer un groupe de travail conjoint Région Midi-Pyrénées/Conseil Général du Tarn, chargé de faire des propositions sur le nouveau périmètre de la D.S.P. à définir, en vue de préparer le cahier des charges de la nouvelle D.S.P., le moment venu.

Cette mesure était dictée par une préoccupation constante d'économie ou /et de meilleur usage des deniers publics, à l'heure où le budget de la Région, contributeur significatif du S.M.A.D. Cap Découverte, tend à se contracter de plus en plus, sous l'effet de la crise de nos finances publiques.

La Région attend, par conséquent, une réelle économie à court terme, sans toutefois faire de pronostic sur le niveau de celle-ci.

4) Sur la logique de mutualisation des moyens et de recherche de complémentarité

Là encore, je reste d'autant plus à l'aise pour vous en parler que je suis un fervent partisan de la mutualisation des moyens, ayant pris l'initiative d'engager des actions en ce sens, tant en interne, au sein de mes services, que dans les rapports avec les organismes subventionnés. Il s'agit là, en termes de gestion publique et d'optimisation des moyens disponibles, d'une saine et indispensable pratique, à l'heure où les contraintes budgétaires pèsent de plus en plus fortement sur les collectivités.

En outre, et bien avant que la Cour n'en fasse la préconisation, j'ajoute que j'ai pris l'initiative d'un rapprochement entre la Maison de la Musique du S.M.A.D. Cap Découverte et la Scène Nationale « Les Cordeliers » d'Albi, justement afin de rechercher la mutualisation et la complémentarité que vous évoquez.

Pour être plus précis encore, dans ma réponse, j'indique que, sur proposition de la Région, une collaboration a vu le jour et s'est formalisée, entre l'association gérant la Scène Nationale d'Albi et le S.M.A.D. Cap Découverte, dont dépend la Maison de la Musique, au travers d'accords de co-réalisation, lesquels sont effectifs à la date de ce courrier.

En outre, à compter de 2013, la Région Midi-Pyrénées suggère à l'association gérant la Scène d'Albi d'aller plus loin en développant son action décentralisée en direction de la Maison de la Musique. De la sorte, les deux entités poursuivront leur rapprochement et la recherche d'une complémentarité plus grande, au niveau des actions menées. De même, pourront-elles alors durablement s'inscrire dans le cadre d'une meilleure synergie des actions menées ainsi que dans une logique de mutualisation des moyens, permettant d'obtenir les économies d'échelle que l'on doit en attendre.

Je continue à suivre de près ce dossier et j'en attends les premiers résultats.

5) Sur la conclusion du rapport et les recommandations formulées

Je prends bonne note de la conclusion de la Cour et des recommandations formulées, tout en rappelant que la Région Midi-Pyrénées, membre du S.M.A.D., n'est bien évidemment pas le seul décideur, sur ce dossier.

J'observe que la suppression, en tout ou partie, de l'activité commerciale assurée par le délégataire n'ira pas sans poser certains problèmes de principe, dans les rapports que le syndicat peut avoir avec lui, surtout alors qu'une nouvelle D.S.P. a été récemment signée avec ce dernier. A mon sens, une telle solution ne peut être envisagée qu'à terme, dans l'optique d'une prochaine D.S.P. à négocier.

Enfin, il y a peut-être quelque paradoxe à, d'un côté, vouloir réorienter l'activité du site vers une activité centrée sur un parc en libre accès pour le public, afin de réaliser des économies et de réduire mécaniquement le montant du déficit pesant sur les collectivités publiques et, de l'autre, à envisager un plan pluriannuel d'investissement (en vue d'assurer la maintenance et la sauvegarde du bâti existant), mesure qui ne manquera pas de se traduire par une aggravation de la charge et, consécutivement, par une aggravation de la dépense publique pesant sur les collectivités.

Je vous saurais gré de bien vouloir me faire parvenir, le moment venu, un exemplaire de votre rapport public annuel et je vous en remercie par avance.

Vous souhaitant bonne réception de ces éléments de réponse.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU TARN

Le site Cap Découverte est implanté dans le bassin Carmausin. Celui-ci a été marqué, tout au long du XXème siècle, par l'exploitation minière. Son déclin a amené la fermeture des puits de mine puis en 1997 d'une mine à ciel ouvert (« la Découverte ») laissant en friche, pour cette dernière, une zone de 800 hectares. L'arrêt de l'exploitation du charbon a généré la suppression progressive de 4 000 emplois pour une population locale de 30 000 habitants.

En 1996, le Comité de bassin d'emploi du Nord du TARN réunissant des représentants de l'Etat et des acteurs locaux a souhaité la réalisation d'un projet permettant de réhabiliter le site de la Découverte et de stopper la récession économique frappant le bassin Carmausin.

En 2000, un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) a validé le projet Cap Découverte reposant sur un programme d'équipements de loisirs et d'hébergement autour de 3 pôles (mémoire, spectacle, sports et loisirs) avec un financement important de l'Etat et de l'Union Européenne.

Comme indiqué dans le rapport, ouvert en 2003 (année de la grande sècheresse), le site n'a pas connu le niveau élevé de fréquentation tel qu'il avait été estimé initialement. Cette situation a rapidement entraîné des difficultés financières qui ne pouvaient être supportées par les collectivités locales gestionnaires de Cap Découverte.

Aussi, entre 2005 et 2007, sous le contrôle de l'Etat et de la Chambre Régionale des Comptes, un bilan complet a été effectué, posant les bases d'un nouveau projet pour l'ensemble du site, distinguant les modalités d'exploitation des différents équipements existants selon leur destination, commerciale ou non, et permettant au Département du TARN et à la Région Midi-Pyrénées, à travers le SMAD, Syndicat Mixte devenu gestionnaire de Cap Découverte, de mettre en œuvre une politique d'aménagement diversifié de ce vaste territoire et d'en maîtriser l'évolution des coûts.

En effet, il n'était pas concevable, pour reprendre les préconisations de l'époque, d'envisager la fermeture d'un site pour lequel 66 M€ d'investissement avaient été déjà consentis et qui aurait eu de nouvelles conséquences financières parmi lesquelles :

- le remboursement de subventions publiques dont celle de l'Union européenne (15 M€) ;

- le remboursement de la TVA « récupérée » pour les investissements à vocation commerciale ;

- le remboursement anticipé des prêts.

auxquels se seraient ajoutés les coûts d'entretien liés au libre accès et le coût social et économique auquel aurait été à nouveau confronté ce bassin.

L'évolution de la fréquentation commerciale et la qualité des offres reçues à l'occasion de la consultation engagée en 2012 pour la délégation de service public du pôle sports et loisirs démontrent aujourd'hui le bien fondé des choix qui ont été opérés en faveur du maintien du site et de la maîtrise financière puisque les nouveaux contrats d'affermage conduisent à une baisse significative de la subvention d'équilibre.

Depuis 2007 le SMAD mène un travail important de développement de projets économiques sur le site, assorti d'une gestion rigoureuse permettant le respect des engagements financiers pris. Sa gouvernance permet au Conseil Général et au Conseil Régional d'être directement acteurs de cette gestion tout en y associant les communes concernées et de mener des analyses approfondies et partagées sur les choix stratégiques à opérer au travers de groupes de travail mis en place collégialement.

Il en est ainsi par exemple dans le domaine culturel avec la Maison de la Musique dont le SMAD assure la gestion directe. Le Département, et la Région, promeuvent une approche mutualisée et complémentaire des interventions des différents acteurs culturels afin d'optimiser les moyens et de présenter au public tarnais une offre la plus large et diversifiée possible.

L'activité de la Maison de la Musique s'est ainsi structurée autour de plusieurs thématiques dont la diffusion de spectacles mais aussi l'accueil de jeunes publics ou encore la création et la réalisation de produits culturels. La fréquentation annuelle approche les 30 000 personnes et cette politique de mutualisation et de partenariat sera bien évidemment poursuivie, tant avec la Scène Nationale d'Albi dans le cadre du nouvel équipement dont elle aura la gestion, qu'avec l'ensemble des autres acteurs culturels du Nord du Tarn et du Carmausin dont l'action est essentielle et structurante sur ces territoires.

En conclusion, en révisant les objectifs initiaux du projet qui étaient effectivement surdimensionnés, les collectivités parties prenantes de Cap Découverte ont mis en œuvre, voire anticipé, les principales recommandations de la Cour tant en matière de gouvernance que de mutualisation et de maîtrise des coûts. Depuis 5 ans un nouveau cadre a été élaboré au sein du SMAD auquel contribue pleinement le Département. S'il demeure effectivement des sujets à traiter comme la nécessité d'établir un programme pluriannuel immobilier permettant de maintenir en état le bâti et de valoriser les espaces disponibles, il a été démontré la possibilité de promouvoir une gestion rigoureuse accompagnée d'un développement et d'une diversification des activités. Les signes positifs en termes de fréquentation et de viabilité des dossiers portés par le SMAD justifient la participation du Département pour accompagner un projet au service de l'ensemble des tarnais.

Le Conseil Général du Tarn a jusqu'à présent toujours privilégié la dimension d'aménagement du territoire de ce projet, bien au-delà des 800 hectares de son périmètre, en considérant que, même déficitaire, Cap Découverte fait partie d'une démarche globale, tant en faveur du développement économique du Carmausin, que dans le cadre de l'offre d'activités et d'équipements nécessaire au développement touristique de l'ensemble du Département.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR L'AMÉNAGEMENT CAP'DECOUVERTE (SMAD)

Après avoir pris connaissance de votre rapport, j'ai l'honneur de vous communiquer mes commentaires, ci-après.

Il apparaît nécessaire de rappeler le contexte économique et social au moment de la mise en œuvre du projet. La fermeture des mines puis de la Grande découverte de Carmaux (1997) avait laissé ce bassin exsangue. Il peut être relevé la perte totale de plus de 4 000 emplois en 30 ans pour un secteur géographique qui ne comptait pas plus de 30 000 habitants. La fin de l'exploitation minière laissait également une empreinte visible aux conséquences inéluctables sur l'Economie, le Paysage et la gestion de la ressource en Eau.

Le projet Cap Découverte a été un projet initié par l'Etat et validé par comité interministériel afin de réhabiliter le site et relancer l'économie dans ce bassin durement touché.

Vous avez noté les difficultés rencontrées par le projet et le décalage entre l'ambition initiale et la situation au démarrage de l'exploitation du site. Toutefois, l'enjeu ne peut se résumer à la seule question financière et à la problématique liée à la gestion du parc de loisirs.

Depuis votre rapport de 2007, le choix de gouvernance mis en place au sein du SMAD a directement permis de poursuivre des objectifs communs beaucoup plus larges.

Ceci n'a été possible qu'avec une restructuration fonctionnelle des plus serrée au sein du SMAD—sans pour autant compromettre le développement du site et la conduite de projets innovants et prometteurs pour le territoire. Ainsi, autour d'un patrimoine naturel et culturel d'exception de plus de 800 ha, le comité syndical a fait des choix à long terme pour protéger et développer durablement ce site emblématique de Midi Pyrénées.

Comme vous l'avez noté concernant le Parc de loisirs, les résultats se sont nettement améliorés après 10 ans de gestion. Ceci traduit bien le retour d'une attractivité mesurable et d'actions concrètes qui contribuent à la redynamisation du territoire depuis 2007. De même, la fréquentation des autres pôles d'attractivité a également progressé (culture et sports nature).

Après 5 années d'observation, d'audit et de suivi rigoureux de la gestion des activités de loisirs, le SMAD a pu conclure, au terme de négociations fructueuses avec plusieurs candidats, une nouvelle convention d'affermage resserrée qui scelle une économie substantielle annuelle de 1 M€.

Cap Découverte porte également un grand projet culturel. Il se décline à la fois :

- en Pays Albigeois avec la Scène Nationale d'Albi pour la diffusion et la médiation artistique et culturelle auprès du jeune public,

- en Midi Pyrénées, comme site structurant en matière de création et de promotion artistique régionale (FABER).

Ensuite, il ne peut être ignoré deux projets qui feront valoir durablement l'économie locale et le foncier important du SMAD.

Le premier porte sur la location de 62 ha de terrains à vocation industrielle (projet photovoltaïque qui vient d'obtenir les permis de construire idoines), source de ressources nouvelles pour le SMAD.

Le second concerne l'installation d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) sociale et solidaire sur 19 ha de terrain agricole, pour la production en maraîchage bio. Ce dernier volet s'intègre à la gouvernance alimentaire souhaitée. Il est conduit de façon transversale par les collectivités locales. Il reçoit le soutien de l'Etat (FSE), de L'Union Européenne (LEADER), de la Région Midi Pyrénées (volet « économie solidaire ») et du Département du Tarn pour le volet social et économique (structuration de la restauration collective pour l'apport en produits frais locaux).

Ces dossiers, inscrits sur le long terme, témoignent de la vitalité du site, de sa capacité à rassembler et ainsi d'une gouvernance transversale réussie, au bénéfice des contribuables.

La ZAC est aussi un ensemble structurant sécurisé, bien dimensionné, répondant à des enjeux collectifs : d'intérêt général, touristiques, et propice à la réalisation de projets sportifs, éducatifs et culturels dont les collectivités adhérentes ont choisi de soutenir et promouvoir l'accès. De nombreuses associations réalisent également leurs projets à Cap Découverte, témoignant d'un intérêt accru et d'une dynamique territoriale révélant sa richesse.

Il peut être enfin relevé une gestion responsable de l'environnement sur une friche industrielle de 680 hectares reconquise par la nature (gestion faunistique, floristique, mise en valeur de zones humides, gestion de l'eau d'exhaure, etc.).

En conclusion, il apparaît que le SMAD a su faire des choix qui allient la diminution des coûts à celle de la rationalisation de l'usage des équipements compte tenu de leur notoriété grandissante et de leur grande qualité en Midi Pyrénées.

Je peux revendiquer la place du SMAD comme acteur du développement local. Il contribue et permet, au travers de son rayonnement, de son patrimoine et de ses capacités d'accueil, à l'œuvre collective et à

l'esprit politique des actions déployées par ses collectivités adhérentes, au bien-être de chacun à un coût tout à fait acceptable.

Il reste maintenant à poursuivre nos investigations pour limiter les conséquences irréversibles de l'exploitation houillère sur la qualité de l'eau et le milieu naturel. L'ensemble des collectivités adhérentes du SMAD est partie prenante de cet enjeu incontournable pour l'avenir de nos concitoyens et pour s'inscrire durablement dans une gestion ambitieuse en matière de reconversion industrielle.

5

La commune de Bussy-Saint-Georges (Seine-et-Marne) : le refus persistant du redressement financier

PRESENTATION

Dans le rapport public de 2007[252], la Cour et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France avaient évoqué la situation fragile de Bussy-Saint-Georges, commune de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée.

La ville nouvelle de Marne-la-Vallée s'étend à l'est de Paris sur trois départements (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Elle regroupe 26 communes réparties en quatre secteurs urbains. Son troisième secteur, appelé le Val de Bussy, englobe 12 communes, dont Bussy-Saint-Georges.

Au lieu de former avec d'autres communes un syndicat d'agglomération nouvelle, Bussy-Saint-Georges n'a pas souhaité rejoindre une intercommunalité et constitue à elle seule une agglomération nouvelle depuis 1985. Elle a conclu avec l'État des conventions qui définissent le rythme et le contenu de son développement urbain, menés par l'établissement public de l'État, aménageur de la ville nouvelle, EPAMARNE.

La Cour et la chambre régionale avaient relevé que la forte croissance démographique de Bussy-Saint-Georges s'était traduite par une demande de création d'équipements publics et que l'État avait accordé des subventions dites exceptionnelles, renouvelées cependant chaque année et, avec la région, des avances à remboursement différé.

Ces financements n'avaient pu enrayer la dégradation de la situation financière. La chambre régionale des comptes avait ainsi été appelée à formuler régulièrement des propositions de redressement budgétaire sur saisine du préfet de la Seine-et-Marne. Elle avait, par ailleurs, engagé deux examens de gestion. Si les causes de la dégradation de la situation financière de la commune résultaient en partie de la

[252] Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2007, pp. 515 à 569.

rapidité du développement urbain, les contrôles avaient montré que les budgets et les comptes de la collectivité ne donnaient pas une image sincère de sa situation et que la gestion communale appelait de sérieuses critiques.

Le maire n'a pas mis en œuvre les recommandations que la chambre a formulées depuis 2003 dans ses rapports d'observations définitives et ses 29 avis budgétaires.

L'insincérité persistante des comptes et des budgets, malgré les interventions répétées de la chambre régionale, a continué d'occulter la dégradation de la situation financière de la commune.

Par une pratique récurrente consistant à adopter des décisions budgétaires revenant sur les mesures prises sur la base des avis de la chambre, la commune refuse, de façon répétée, la voie du redressement financier, qui impliquerait une maîtrise de la gestion courante conjuguée à une programmation adaptée de la politique d'investissement à long terme.

La population de la commune a plus que décuplé en 15 ans, passant de quelque 1 500 habitants en 1990 à un peu plus de 22 000 en 2009. En septembre 2012, la construction d'un nouveau programme de 4 500 logements dans une zone d'aménagement concerté (ZAC) a été définitivement adoptée et portera la commune vers une population dépassant les 32 000 habitants.

I - L'impact de la politique d'aménagement de la ville nouvelle

La ville nouvelle de Marne-la-Vallée

Qu'est-ce qu'une "ville nouvelle" ?

A la fin des années 60, le Général de Gaulle décidait de créer des « villes nouvelles », un moyen pour absorber une croissance démographique sans précédent et pour mieux maîtriser le développement urbain. Il s'agissait de donner à des territoires le statut d'opération d'intérêt national (OIN), périmètre au sein duquel l'initiative des opérations d'aménagement relève de la compétence de l'État et est exercée par un établissement public. Neuf « villes nouvelles » furent ainsi créées en France à partir de 1965, dont cinq en région parisienne, parmi lesquelles Marne-la-Vallée.

Marne-la-Vallée est-elle une ville ?

Marne-la-vallée n'est pas une ville. L'appellation « ville nouvelle », recouvre un territoire regroupant 26 communes alternant urbanisation, espaces naturels et même agricoles. Le tout correspond aujourd'hui à un grand pôle de développement dans l'est francilien. En revanche, il ne s'incarne pas dans une collectivité territoriale ou une intercommunalité unique.

Marne-la-Vallée s'étend sur quatre secteurs administratifs. Il s'agit, en partant de Paris, de la Porte de Paris (secteur I), du Val Maubuée (secteur II), du Val de Bussy (secteur III) et du Val d'Europe (secteur IV).

Un premier établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée, EPAMARNE, créé en 1972, est chargé d'aménager les trois premiers secteurs ; un nouvel établissement public, EPAFRANCE, créé en 1987, est chargé d'aménager le secteur du Val d'Europe. Les deux établissements ont les mêmes équipes et direction.

Source : EPAMARNE/EPAFRANCE.

La population de Marne-la-Vallée a atteint 288 300 habitants en 2009, dont les deux tiers résident dans les secteurs I et II, les deux premiers secteurs aménagés. Dans la décennie 2000, un logement sur deux a été construit sur le secteur III, où se trouve Bussy-Saint-Georges.

Toutes les communes du périmètre d'intervention de Marne-la-Vallée ont connu un fort accroissement démographique ; les secteurs I et II ont été fortement développés dans la première période d'intervention de 1975 à 1999, les secteurs III et IV sont montés en charge à partir des années 90. Entre 1975 et 2009, le nombre d'habitants de Marne-la-Vallée a été multiplié par 2,8.

La population du Val de Bussy représente aujourd'hui 24 % de celle de Marne-la-Vallée. Au sein du secteur III, avec ses 22 000 habitants, Bussy-Saint-Georges concentre 32 % de la population du Val de Bussy et 8 % de la population totale de Marne-la-Vallée.

Évolution du nombre d'habitants de Marne-la-Vallée

nombre d'habitants	**1968**	**1975**	**1982**	**1990**	**1999**	**2009**
Secteur I: la Porte de Paris	52 901	61 225	74 775	90 598	99 840	106 036
Secteur II : le Val Maubuée	10 270	15 414	47 179	78 952	85 169	86 293
Secteur III: le Val de Bussy	21 353	23 938	27 431	36 043	49 762	69 924
Dont Bussy-Saint-Georges	*462*	*441*	*456*	*1 545*	*9 205*	*22 217*
Secteur IV : le Val d'Europe	1 829	2 543	3 264	5 242	11 881	26 046
total Marne-la-Vallée	**86 353**	**103 120**	**152 649**	**210 835**	**246 652**	**288 299**

Source : INSEE et projections EPAMARE/EPAFRANCE

Dans le rapport public annuel de 2007, la Cour et la chambre régionale d'Ile-de-France avaient préconisé le ralentissement du rythme de développement de la commune pour lui permettre de faire face à une situation financière fragilisée par le rythme de sa croissance. Si, depuis 2005, un net ralentissement a été enregistré, le territoire communal reste tout de même le levier de l'aménagement du secteur III de la ville nouvelle.

A - La fin des subventions d'équilibre et des conditions de financement avantageuses

La conduite de l'aménagement de la commune sous le régime de l'opération d'intérêt national (OIN) s'est traduite par une forte intervention de l'État et de son aménageur, l'établissement public d'aménagement EPAMARNE. Le régime d'urbanisme dérogatoire confie un large pouvoir d'intervention à EPAMARNE qui peut créer des ZAC et en être l'aménageur.

L'aménagement de la commune a largement bénéficié d'instruments de financement avantageux : conventions pluriannuelles de développement avec l'État, aides exceptionnelles de l'État pour permettre d'équilibrer le budget quasiment chaque année jusqu'en 2007, mécanisme de comptabilisation de populations supplémentaires dites « fictives » pour bénéficier de suppléments de dotations de l'État, aides de collectivités telle que la région, remboursements d'emprunts différés, convention de participation aux équipements publics, remise de terrains à l'euro symbolique pour les équipements communaux à construire.

Ce soutien a induit une certaine déresponsabilisation de la commune qui n'a pas mis en œuvre une stratégie de long terme. Elle n'a que très

tardivement paru découvrir les effets financiers de son accroissement démographique, alors qu'elle aurait dû anticiper les besoins d'une agglomération appelée, dès l'origine, à atteindre une population de 25 000 habitants.

En réponse aux faiblesses de la commune à gérer cet accroissement et à le faire dans un cadre rigoureux, tant du point de vue du respect des règles de la comptabilité publique que de la gestion attentive des ressources communales, l'État n'a plus souhaité reconduire, à partir de 2008, sa politique de conventionnement pluriannuel et les soutiens financiers massifs qui l'accompagnaient.

En conséquence, la politique de développement s'est ralentie et les mécanismes les plus avantageux ont été supprimés. Le principe de remise de terrains à l'euro symbolique qui avait entraîné d'interminables contentieux sur les équipements à construire par la commune a été abandonné.

B - Le poids des décisions d'aménagement de la ville nouvelle

Le territoire communal concentre une part importante des réserves foncières de la ville nouvelle et, après le ralentissement des années 2008 à 2012, le lancement, à l'initiative de l'établissement public, d'un vaste programme de 4 500 logements marque le redémarrage de l'aménagement et laisse augurer 10 000 habitants supplémentaires. Certes, la commune bénéficiera bien de participations d'EPAMARNE pour la réalisation des équipements communaux à construire. Toutefois, le développement de la ZAC du Sycomore constituera un défi pour la commune qui devra gérer l'accroissement de la demande de services à la population.

Les relations avec l'aménageur public EPAMARNE sont toujours complexes, l'équipe municipale considérant pour sa part qu'un programme de 1 500 logements aurait été plus adapté à sa vision de la « ville des parcs et jardins ».

II - Une gestion toujours aussi peu rigoureuse

A - L'insincérité budgétaire et comptable persistante

L'examen de la fiabilité des comptes met en évidence de graves manquements aux règles budgétaires et comptables, ainsi qu'aux

dispositions du code général des collectivités territoriales, en matière de rattachement des charges. Les autorisations budgétaires votées par le conseil municipal s'avèrent régulièrement insuffisantes, les factures relatives à des prestations effectuées au cours d'un exercice sont, de fait, enregistrées sur le plus proche exercice permettant leur paiement.

Cette pratique récurrente a permis de reporter en 2009 2,2 M€ de factures relatives à l'exercice 2008, puis d'atteindre un pic en 2010 avec un montant de 5,2 M€ de factures reportées. En 2011, ce montant était encore de 2,1 M€.

La collectivité a présenté des documents budgétaires dont les résultats étaient faussés. Les comptes administratifs affichaient, soit un déficit amoindri, soit un excédent. Quant aux budgets primitifs, les avis successifs de la chambre ont démontré leur insincérité en 2009, 2010, 2011 et 2012, ainsi que leur absence d'équilibre réel du fait de l'inscription de recettes incertaines ou d'une sous-évaluation de dépenses.

Le retard dans le paiement des factures de fournisseurs n'a pas été neutre financièrement, les créanciers de la commune, sollicitant, à juste titre, le paiement de pénalités de retard[254]. De surcroît, les fournisseurs ont dû recourir à de nombreuses reprises à des demandes de mandatement d'office de la dépense auprès des services préfectoraux.

Il en est résulté un effet de notoriété défavorable et coûteux de l'aveu même de la collectivité qui constate « qu'en considération des difficultés financières de la commune, les fournisseurs ne se bousculent pas. Mauvais payeur désigné, les offres sont souvent assorties de marges exorbitantes »[255].

Enfin, la collectivité a eu recours, à de nombreuses reprises, à des protocoles transactionnels pour solder des opérations qui n'ont pu être payées dans le cadre des règles de la comptabilité publique. Ils ont fait suite à des irrégularités tenant au non-respect des règles de la comptabilité publique ou du code des marchés publics, des contrats mal rédigés et enfin, des procédures destinées à clore l'exécution de marchés très anciens. En la matière, le montant des protocoles transactionnels conclus par la commune en 2011 a atteint 1 M€.

[254] En 2011 : 227 000 €.
[255] Réponse écrite de la ville recueillie par la chambre régionale lors de l'examen de la gestion des exercices 2006 et suivants.

B - La volonté de contourner les avis budgétaires rendus par la chambre

Le contrôle des budgets qui n'ont pas été adoptés en équilibre réel

La commune de Bussy-Saint-Georges a fait l'objet de 29 avis budgétaires dont 21 au titre des articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales. Ces articles disposent que le préfet saisit la chambre régionale des comptes dès lors qu'un budget n'a pas été adopté en équilibre réel notamment lorsque les dépenses et les recettes n'ont pas été évaluées de façon sincère.

La chambre propose à la commune, par avis motivé dans le délai d'un mois à partir de la réception de la saisine du préfet, des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre du budget. Cet avis est soumis au conseil municipal qui peut, toutefois, s'en écarter et inscrire des mesures nouvelles.

Si la chambre constate que les mesures nécessaires n'ont pas été votées à la suite du premier avis, elle demande au préfet, par un deuxième avis, de régler le budget de la collectivité. Le préfet peut s'écarter des propositions formulées par la chambre régionale des comptes par une décision motivée.

L'insincérité des documents budgétaires a été accentuée par la volonté de la commune de contourner systématiquement les effets du contrôle des actes budgétaires.

Dans un premier temps, le conseil municipal adopte les mesures de rétablissement de l'équilibre proposées par la chambre ou met en œuvre le budget réglé par arrêté préfectoral. Mais souvent, il vote, dans un second temps, des décisions modificatives qui rétablissent les inscriptions budgétaires d'origine ou créent de nouvelles dépenses.

L'année 2010 a particulièrement illustré ces pratiques de contournement : après que le budget de la commune a été réglé par un arrêté du préfet avec une hausse des taux d'imposition de 50 %, le conseil municipal est revenu sur cette hausse en votant une décision modificative contenant la hausse des taux d'imposition à 20 %. Un nouvel avis de la chambre a été nécessaire pour que le budget soit finalement adopté en équilibre réel avec l'augmentation de 50 % initiale.

Cette pratique constatée à Pont-Saint-Esprit (Gard)[256] ou Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais)[257], illustre la nécessité, déjà signalée par la

[256] Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2009, pp. 347 à 362 et *Rapport public annuel* 2012 (tome II), pp347 à 366.
[257] Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2010, pp. 434 à 457.

Cour, de modifier le code général des collectivités territoriales pour y faire obstacle.

C - Une absence de maîtrise des dépenses

1 - Des dépenses de gestion courante toujours en hausse

Les recommandations de la chambre avaient souligné la nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement. L'analyse de ces charges a mis en évidence les conséquences des choix de gestion spécifiques à la commune de Bussy-Saint-Georges.

La commune a privilégié le recours à des services extérieurs, mais pour autant cette organisation n'a pas généré les économies attendues. Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 12,7 M€ entre 2006 et 2011. L'augmentation des seules charges à caractère général, de 2006 à 2011, se monte à 8,66 M€. En 2010, sur une section de fonctionnement d'un montant de près de 40 M€[258], les charges à caractère général représentent 21,8 M€, soit plus de la moitié.

La chambre avait également insisté sur les économies à entreprendre dans certains domaines particulièrement sensibles. A cet égard, le constat s'est aggravé au cours de la période 2006-2011, les contrats de prestation avec des entreprises extérieures augmentant de 3,3 M€ et les frais d'entretien de 1,44 M€. En 2011, la commune a dépensé plus de 2,2 M€ pour des prestations d'honoraires, des frais d'actes, de contentieux et des rémunérations d'intermédiaires. Le budget consacré à ces prestations atteint 7,8 M€ pour la période 2006 à 2011.

2 - Un lourd endettement

La chambre avait également relevé que le niveau d'endettement de la commune était très élevé. La part des remboursements d'emprunt dans l'ensemble des dépenses réelles d'investissement s'élevait à 3,36 M€ en 2010 sur un budget de dépenses d'investissement de 7,9 M€, traduisant la réduction très sensible de la capacité de la commune à financer de nouveaux projets. L'encours total de la dette de la commune représentait, en 2010, 150 % des produits de fonctionnement.

En 2011, l'encours de la dette s'élevait à plus de 70 M€ constitué d'emprunts bancaires pour 41,8 M€ et des avances à remboursement différé auprès de l'État et de la région pour 28,8 M€. La chambre a alors

[258] Hors charges financières et opérations d'ordre.

préconisé de renoncer à tout nouvel emprunt au regard du niveau d'endettement déjà atteint.

3 - Un recours hasardeux aux contrats de partenariat

L'incapacité à accéder au crédit dans des conditions normales a poussé la collectivité à s'engager dans des solutions innovantes pour assurer le portage financier de ses opérations structurantes.

Faute de trouver un préteur bancaire, malgré des démarches coûteuses pour rechercher des intermédiaires financiers à l'étranger[259], la commune a été momentanément contrainte à un repli de ses dépenses d'investissement. De 2006 à 2011 la politique d'investissement s'est concentrée sur les équipements bénéficiant de financements externes, (subventions et participations en particulier de l'aménageur public EPAMARNE) comme la construction d'un groupe scolaire (6,7 M€) ou d'un bassin de retenue (1,2 M€).

Pour retrouver un niveau d'investissement ambitieux, la commune a choisi de s'engager dans la voie des contrats de partenariat public-privé. Actuellement, elle a initié six projets dont trois sont déjà conclus.

L'équipe municipale, tout en reconnaissant que le recours à de tels contrats complexes comporte des risques de renchérissement du coût de financement, revendique l'impérieuse nécessité de le faire, faute d'accès au crédit classique.

Le premier contrat de partenariat a pour objet l'éclairage public et porte sur un montant d'investissement de 8,4 M€ TTC pour un contrat sur 20 ans évalué à plus de 20 M€.

Les deux autres contrats ont trait, pour l'un, à la réalisation d'un complexe culturel et, pour l'autre, à la réalisation d'un complexe sportif. L'assiette d'investissement à financer pour ces deux complexes est évaluée entre 33 M€ et 34 M€ TTC pour un montant global du contrat actuellement évalué à plus de 60 M€ sur 20 à 25 ans. Compte tenu des difficultés des deux sociétés de projet dédiées à trouver un financeur, le bouclage financier n'était toujours pas réalisé en septembre 2012.

La commune a ainsi, en recourant à la formule du contrat de partenariat, potentiellement accru de façon significative (42 M€) son endettement total qui pourrait atteindre 112 M€. En faisant ces choix, elle s'est lancée dans des projets dont les dimensions dépassent largement les besoins strictement liés à l'accroissement démographique.

---

[259] La recherche d'un emprunt bancaire de 22 M€ en 2010 et 2011 n'a jamais abouti, mais a consommé 83 750 € de frais d'intermédiaires.

D - Un doublement des taux d'imposition entre 2006 et 2011

Les nombreux avis budgétaires rendus par la chambre régionale des comptes ont souligné la situation financière difficile de la commune et la nécessité de modération de ses dépenses. Les plans de redressement préconisés auraient dû permettre le rétablissement progressif de l'équilibre budgétaire et le retour à une situation financière saine.

Les taux d'imposition, après avoir été stables en 2006 et 2007, ont subi une augmentation en 2008 (+ 1,3 point), 2009 (+ 2,7 points) et surtout en 2010, où ils ont progressé de 20 points, du fait de l'arrêté de règlement du budget, par le préfet de la Seine-et-Marne, à la suite des avis rendus par la chambre régionale des comptes. Enfin, en 2011, les taux ont connu une augmentation de 1,5 point à l'initiative de l'assemblée délibérante. Lors de l'adoption du budget 2012, la commune avait voté une baisse de ses taux d'imposition de moins d'un point ; faute d'équilibre budgétaire, le budget a dû être réglé par le préfet en maintenant les taux au niveau de 2011.

Ainsi, de 2006 à 2011, les taux de la taxe d'habitation sont passés de 17,5 % en 2006 à 42,3 % (+ 25 points) et ceux de la taxe sur le foncier bâti de 31,1 % à 59 % (+ 28 points).

L'augmentation des impôts locaux en 2010 a entraîné 10 M€ de produits supplémentaires, ce qui a permis, notamment, d'apurer un reliquat important de factures impayées relatives à des exercices antérieurs qui n'avaient pas été engagées budgétairement jusque-là.

In fine, le produit des taxes s'est accru de 24,8 M€ sur la période 2006 – 2011. Cette recette a presque triplé en cinq ans, passant de 15,6 M€ en 2006 à 40,4 M€ en 2011[260]. Les recettes de fonctionnement du budget principal ont progressé de 60 % entre 2006 et 2010. Elles sont à 67 % composées du produit des impôts et taxes, leur part relative augmentant de manière régulière durant la période examinée. Cette progression des ressources communales est sensiblement supérieure à celle de la population qui a crû de 19 % au cours de cette période.

[260] Soit une croissance de 4,1 M€/an.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour et la chambre régionale des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour la commune de Bussy-Saint-Georges :

1. *mettre fin aux pratiques d'insincérité budgétaire et comptable ;*
2. *conduire résolument le redressement financier de la commune en utilisant la croissance de ses recettes de fonctionnement.*

En outre, pour l'État, la Cour rappelle sa recommandation de modifier les chapitres du code général des collectivités territoriales, de façon à[261] *:*

3. *rendre immédiatement publics les avis et les arrêtés préfectoraux portant règlement des budgets locaux dès leur notification, sans devoir attendre, comme c'est le cas actuellement, la réunion de l'assemblée délibérante ;*
4. *pouvoir engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire, lorsqu'il passe outre les arrêtés pris par le préfet pour régler le budget ;*
5. *imposer à l'organe délibérant de respecter les dispositions arrêtées par le préfet dans le cadre du règlement du budget ou lorsque la collectivité a, dans un premier temps, adopté les mesure de redressement proposées par la chambre régionale, sans possibilité de remise en cause par une décision modificative rétablissant des crédits supprimés ou par une délibération réduisant les taux d'imposition.*

[261] La même recommandation est réitérée dans le cas de la commune d'Hénin-Beaumont évoqué dans la première partie (3) du présent tome II.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	558
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	559
Préfète de Seine-et-Marne	560
Maire de Bussy-Saint-Georges	562
Directeur-général de l'EPAMARNE	573

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Confirmant les observations publiées dans le rapport public de 2007, la Cour relève que cette collectivité connaît une situation financière très dégradée qui résulte en partie de la rapidité du développement urbain mais surtout d'une gestion communale appelant de sérieuses critiques. La Cour souligne que, malgré les interventions répétées de la Chambre régionale des comptes régulièrement saisie par le préfet de la Seine-et-Marne depuis 2003, l'insincérité des comptes et des budgets persiste et continue d'occulter la détérioration de la situation financière. En effet, la collectivité refuse de mettre en œuvre les recommandations formulées par la Chambre et revient de façon systématique, au moyen de décisions budgétaires modificatives, sur les mesures de redressement arrêtées par le préfet lors du règlement du budget. Elle compromet ainsi le rétablissement de sa situation financière.

La Cour recommande donc l'introduction dans le code général des collectivités territoriales de dispositions permettant, d'une part, de pouvoir engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire et, d'autre part, de contraindre l'organe délibérant, en cas de règlement d'office du budget, à respecter les équilibres budgétaires arrêtés par le préfet, section par section, pour l'ensemble du budget.

Je vous informe que je partage entièrement l'analyse de la Cour et suis favorable à ses recommandations. Je souhaite donc que les mesures correspondantes trouvent leur place dans le vecteur législatif qui paraîtra le plus approprié.

Telles sont les observations dont je souhaitais vous faire part.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Vous relevez, dans ces deux cas, que le maire de ces communes n'a pas suivi les recommandations de la chambre régionale des comptes et a pris des décisions budgétaires limitant le redressement des finances communales.

Vous indiquez que les préconisations formulées par la Cour dans ses précédents rapports demeurent d'actualité et souhaitez une modification des dispositions du code général des collectivités territoriales permettant de :

- « pouvoir engager la responsabilité propre de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière en cas de manquement grave dans 1'exécution d'une procédure de redressement budgétaire lorsqu'il passe outre les arrêtés de règlement du budget par le préfet ;

- imposer à l'organe délibérant - le conseil municipal pour une commune - qu'il cantonne strictement ses décisions budgétaires dans les limites des équilibres arrêtés par le représentant de l'Etat, section par section, pour l'ensemble du budget lorsqu'il est amené à se prononcer à nouveau en matière budgétaire après que le budget a été réglé et rendu exécutoire par décision du préfet ou lorsque la collectivité a, dans un premier temps, adopté les mesures de redressement proposées par la chambre régionale ;

- rendre immédiatement publique 1'information sur une situation dégradée par la publication des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification, sans attendre le vote de l'assemblée délibérante ».

Le Gouvernement examine la possibilité d'insérer des dispositions en ce sens dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique actuellement soumis à la concertation et qui sera prochainement examiné par le Parlement.

RÉPONSE DE LA PRÉFÈTE DE SEINE-ET-MARNE

Je partage entièrement le constat que vous dressez de la volonté délibérée de la commune de contourner les avis budgétaires rendus par la Chambre régionale des comptes ; j'y ajoute, pour ma part, les arrêtés de règlement des budgets pris par mes prédécesseurs depuis près de 10 ans.

Plus grave, le Maire n'hésite pas à réunir son conseil pour lui faire adopter des délibérations avec des incidences financières et budgétaires importantes pendant la période de saisine de la CRC, contrevenant ainsi aux dispositions des articles L. 1612-9 et L. 1612-10 du code général des collectivités territoriales. Ces délibérations ne concernent pas que des affaires urgentes et des dépenses obligatoires, mais également des dépenses à caractère facultatif. Je signale par exemple la délibération du 26 juin 2012 relative à la mise en application du décret 2009-1594 du 18 décembre 2009 qui institue une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale. Suite à cette délibération, la commune de Bussy-Saint-Georges a transmis à la trésorerie de Bussy-Saint-Georges le bulletin de paie du mois d'août 2012 du directeur général adjoint des services municipaux avec une indemnité de départ d'un montant de 108 180 €. Aux termes du décret du 18 décembre 2009, le bénéfice de cette indemnité n'est qu'une faculté pour les collectivités territoriales ; la chambre régionale des comptes - si elle n'avait pas rendu, au moment où la délibération a été adoptée, son deuxième avis sur le budget primitif 2012 - avait précédemment, dans un avis du 16 décembre 2011, indiqué que la commune devrait, pour l'exercice 2012, maîtriser ses charges de fonctionnement.

Dans le même registre, le conseil municipal s'est prononcé le 20 août 2012 sur la création de cinq postes budgétaires. Les délibérations ont été prises alors que la CRC n'avait toujours pas rendu son deuxième avis.

Dans ce contexte, sur le seul exercice 2012, j'ai dû saisir le Tribunal administratif de Melun en référé (6 procédures) et en déféré (7 procédures) pour des délibérations prises pendant la période de saisine de la chambre régionale des comptes. Par un jugement rendu le 12 octobre 2012, le tribunal administratif de Melun a annulé sept délibérations prises en violation des dispositions de l'article L. 1612-9 du code général des collectivités territoriales.

En général, la commune adopte systématiquement, ce qui est révélateur, son budget et son compte administratif le plus tard possible, et, chaque fois qu'elle peut s'écarter des préconisations de la chambre régionale des comptes, elle n'hésite pas à le faire par des décisions modificatives qui interviennent sur la fin de l'exercice, alors que toute saisine de la CRC serait inopérante du fait de la date à laquelle les avis pourraient être rendus.

Enfin, la collectivité conteste devant le juge administratif les arrêtés de règlement, ce qui rend encore plus opaque et incertaine la situation budgétaire, compte tenu de la longueur des procédures. Ainsi, par jugement rendu le 10 mai 2012, le tribunal administratif de Melun a rejeté la requête de la commune demandant l'annulation de l'arrêté du 30 août 2010 qui réglait et rendait exécutoire le budget primitif.

En conclusion, malgré de multiples saisines, depuis 2003, de la Chambre Régionale des Comptes ou du tribunal administratif et malgré plusieurs plans de redressement proposés par la CRC, la situation financière de la commune continue à être extrêmement dégradée et aggravée par les dérives de gestion constatées. Dans ce contexte, les conditions pour le rétablissement de l'équilibre ne me paraissent donc pas réunies et seule une modification des dispositions du code général des collectivités territoriales, que vous préconisez, pourrait donner à l'Etat les moyens d'agir efficacement et de lutter contre les carences de l'équipe municipale.

RÉPONSE DU MAIRE DE BUSSY-SAINT-GEORGES

La ville s'inscrit en faux contre un rapport à charge qui intervient en année préélectorale.

Elle entend faire connaître le manque d'objectivité du rapport de la Cour et son intitulé, qui fait siennes les appréciations discutables de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Que dire d'une juridiction réunissant des spécialistes de la comptabilité publique qui examinent depuis une dizaine d'années les comptes de la ville, qui annoncent en décembre 2011 un déficit de plus de 11 millions d'euros, information largement relayée dans la presse locale, et qui reconnaissent ensuite que la commune achève son exercice 2011 en excédent ?

En réalité, que reproche-t-on à la ville ? C'est d'avoir conscience qu'augmenter la population sans augmenter parallèlement les services n'est pas tenable. C'est d'agir, souvent contre vents et marées, pour donner aux Buxangeorgiens un cadre de vie harmonieux et des services de proximité de qualité en nombre suffisant, et surtout c'est de réussir dans cette voie.

Le statut de ville nouvelle qui caractérise notre commune restreint son autonomie de décision, notamment en ce qui concerne les logements. Ainsi, la municipalité s'est prononcée contre la création de 4 500 logements dans la ZAC du Sycomore mais c'est EPAMARNE qui en a décidé.

Par contre, c'est la commune qui doit trouver les moyens de construire des équipements publics dont les nouveaux habitants ont besoin. Serait-il souhaitable que notre ville devienne une ville-dortoir, sans y trouver la moindre activité sociale, culturelle ou sportive ?

Les élus municipaux disent non, ils se donnent les moyens de réussir un développement acceptable. Or, la Chambre ne rentre pas dans ces considérations qu'elle méconnaît totalement mais qui se traduisent par des contraintes réelles pesant sur la ville.

Depuis 2006, la ville a réalisé notamment un groupe scolaire, aménagé une mairie-annexe, fait aménager trois crèches en délégation de service public, fait réaliser le collecteur d'eaux pluviales de la Broce.

La Chambre tire parti des différents contentieux pour accuser la ville de mauvaise gestion, sans prendre acte des jugements des juridictions administratives qui nous ont maintes fois donné raison, encore récemment.

La Cour comme la Chambre critiquent la gestion des ressources humaines au sein de la collectivité territoriale. La masse salariale représente

37 % des dépenses de fonctionnement de notre commune, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 56 % des communes de taille comparable. Peut-on reprocher à une commune de maîtriser ses dépenses de fonctionnement, et notamment sa masse salariale, alors que sa population croît fortement ?

En fait, la Chambre s'évertue, afin de démontrer que nous sommes de mauvais gestionnaires, à nous comparer à la moyenne des communes. La Chambre occulte tout à fait ce qui caractérise en premier lieu Bussy Saint-Georges : son explosion démographique. Si l'on occulte ce phénomène, toutes les analyses de gestion que peut mener la Chambre ou tout autre analyste financier sont nécessairement fausses. Les seuls ratios qui ont une valeur en pareil cas, ce sont les ratios par tête d'habitant. Or nous avons largement démontré que, par tête d'habitant, les dépenses de la commune sont proportionnées à ses ressources ; que, par tête d'habitant, les dépenses de la commune ont très faiblement progressé depuis cinq ans. En fait, les dépenses et les recettes de la commune ont suivi sa courbe démographique (cf. développements ci-dessous).

L'État se désengage chaque jour davantage et ne veut pas prendre sa part financière dans l'accompagnement du développement démographique de la commune, tout en souhaitant que la même commune accueille de nombreux programmes de logements. Pour nous reprocher un endettement généré par la création des équipements publics obligatoires.

L'État, et ses organismes de contrôle, sont paradoxaux : d'un côté, il est demandé à la ville de construire de nombreux logements car l'Île-de-France en manque ; de l'autre, nos dépenses d'investissement ne doivent pas progresser. Au-delà des analyses technocratiques, qui pourra expliquer comment passer de 500 habitants à 30 000 habitants en 20 années sans augmenter ses dépenses et sa dette ? Quelle est la ville qui peut aujourd'hui payer une école ou un gymnase au comptant ? Combien de particuliers peuvent aujourd'hui entièrement autofinancer l'achat d'une maison ?

L'impact de la politique d'aménagement de la ville nouvelle

Le rapport de la Cour des comptes, et en premier lieu son projet d'intitulé, traitant à charge de la gestion de la Commune de Bussy Saint-Georges appelle une réponse forte de la collectivité territoriale, ainsi qu'elle y est invitée par votre haute juridiction conformément aux dispositions du Code des juridictions financières prévoyant le caractère contradictoire de la présente procédure de contrôle. Si la Cour reconnaît "l'impact de la politique d'aménagement de la ville nouvelle", la juridiction financière effectue néanmoins, à l'identique de la Chambre régionale des comptes, un contrôle de la gestion propre à une collectivité territoriale de droit commun et non à une ville qui a subi de l'Etat une croissance démographique de 15 % par an pendant 15 années sans que le financement des équipements publics nécessaires soit substantiellement assuré par son aménageur EPAMARNE.

La préfète de Seine-et-Marne et le Directeur général d'EPAMARNE sont destinataires de l'extrait du rapport annuel. Cependant, ces institutions ne sont pas simples témoins de l'évolution de Bussy Saint-Georges, les préfets qui se sont succédé ainsi qu'EPAMARNE ayant une responsabilité déterminante dans le rythme de développement de l'Opération d'intérêt national (OIN) Bussy Saint-Georges. Au moment où ceux-ci imposent à Bussy Saint-Georges une sur-densification de l'urbanisation à 4 500 logements dans la ZAC du Sycomore contre la résistance opposée par les élus.

En l'état du programme des équipements publics et des participations financières inscrites au dossier de réalisation de la ZAC du Sycomore, les coûts d'investissement induits par cette zone sont évalués à 80 millions d'Euros assortis de participations financières d'EPAMARNE limitées à 15,5 millions d'euros. A cela s'ajoutent les terrains d'assiette des futurs équipements publics que la ville doit acquérir auprès d'EPAMARNE au prix fort, parcelles que la commune se voyait par le passé cédées à l'Euro symbolique, sans que l'aménageur n'ait clairement démontré le fondement juridique de cette nouvelle pratique opposée à Bussy Saint-Georges[262].

La commune rappelle que sur cette ZAC, une participation de 1 million d'euros a été dégagée afin de contribuer modestement au financement des 12 millions d'euros de l'échangeur sur l'autoroute A4, et que 7 autres millions seront ponctionnés sur les marges excédentaires des autres ZAC de la ville pour abonder au financement de cette infrastructure primaire, alors que ce diffuseur ne relève pas - à juste titre - de la maître d'ouvrage communale, celle-ci devant être assurée par l'Etat ou son aménageur en OIN.

Les produits des ZAC contribuent au financement des équipements primaires suite au désengagement de l'Etat alors que ces participations doivent financer les « … équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone »[263] *inscrits aux dossiers de réalisation des ZAC. Le préfet ainsi qu'EPAMARNE n'ignorent pas que la commune serait, sans ces financements, dans l'impossibilité d'assumer le portage financier de ces équipements.*

La position de l'aménageur est de démontrer que la masse d'investissements nécessaire à la réalisation des équipements induits par 3 000 logements et 4 500 logements est du même ordre, alors que parallèlement les charges foncières générées par 1 500 logements supplémentaires sont substantielles et permettent de dégager davantage de

---

[262] *Des terrains qui, avant que la ville soit décrétée OIN, appartenaient à Bussy Saint-Georges, et qu'elle s'est vue "déposséder" par voie d'expropriation moyennant une modique indemnisation".*

[263] *Articles L. 311-4 et R. 311-7 du Code de l'urbanisme.*

participations financières de l'aménageur. En l'état du dossier de réalisation de la ZAC du Sycomore, ces recettes supplémentaires d'EPAMARNE ne viendront pas abonder en proportion au financement des équipements publics de la zone.

C'est cette réalité que démontre la réponse de la commune de Bussy Saint-Georges annexée au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes du 16 novembre 2012 sur la gestion des exercices 2006 et suivants, notifié le 21 décembre 2012. Et notamment que, malgré ces lourdes contraintes financières, son endettement par habitant, en réduction, demeure dans la moyenne de celui des communes de la strate comprise entre 20 000 et 40 000 habitants - particulièrement Torcy, ville à maints égards placée dans un contexte administratif et réglementaire similaire, OIN au sein du secteur 2 de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, mais dont une bonne part de dette est mutualisée au sein du SAN du Val Maubuée -, répondant le mieux à l'intitulé provisoire de la Cour d'une sévérité imméritée.

Pis, la commune apprend incidemment la motivation réelle de la non reconduction par les pouvoirs publics "(...) de sa politique de conventionnement pluriannuel et les soutiens financiers massifs qui l'accompagnaient" indique le rapport, alors qu'aucune motivation de cette décision unilatérale soudaine en 2008 n'avait été avancée, puisqu'il semble s'agir d'une sanction de la gestion municipale. C'est du reste faire une application contestable des principes posés par les dispositions de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, notamment son article 33, mécanismes qui ont précisément vocation à faciliter l'exécution budgétaire des villes nouvelles et Opérations d'intérêt national.

Ce sont ces graves déséquilibres dans la conduite étatique de l'OIN que détaille la réponse circonstanciée de la commune de Bussy Saint-Georges, en vue de son insertion dans le rapport public 2013 de la Cour des comptes.

La sincérité budgétaire et comptable

La sincérité budgétaire et comptable, comme l'équilibre réel du budget, constituent une notion complexe à appréhender, s'agissant du caractère prévisionnel d'un budget[264].

La collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges a largement amélioré le rattachement des charges par une application plus rigoureuse de la comptabilité d'engagement, et par la combinaison de plusieurs actions.

Le recrutement d'une nouvelle responsable des finances expérimentée ainsi que la création d'un service de contrôle de gestion, assortis de

[264] *Cf. Code des juridictions financières (CJF) commenté, Ed. 2011, sous l'article L. 232-1, page 319.*

l'installation d'un nouveau logiciel de comptabilité, permettent l'application rigoureuse de la comptabilité d'engagement.

L'amélioration du processus de commande publique et l'enregistrement des marchés notifiés contribuent au suivi précis de cette comptabilité d'engagement.

Il s'en suit que les protocoles d'accord transactionnels et les arrêtés de mandatements d'office se sont taris.

Enfin, les délais de paiement respectent eux aussi les règles en vigueur, soit 30 jours, conformément aux dispositions de la loi LME.

L'évolution des équilibres financiers de 2006 à 2010

Sur la base des chiffres donnés par les comptes administratifs et corroborés par les comptes de gestion du Trésor public, l'analyse financière de 2006 à 2010 fait ressortir les évolutions suivantes :

De 2006 à 2011, les recettes de fonctionnement sont passées de 29 864 000 € à 54 375 000 €. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement, hors les intérêts de la dette, sont passées de 26 074 000 € à 39 165 000 €. L'autofinancement de la commune a donc progressé de plus de 10 millions d'euros durant cette période.

L'autofinancement, avant paiement des emprunts, qui se situait à 5 154 000 € en 2006, s'est élevé à 8 783 000 € en 2010 puis 15 210 000 € en 2011[265]*. Après paiement des emprunts, l'autofinancement se monte à 6 417 000 € en 2011.*

À la fin de l'exercice 2006, le fonds de roulement de la commune s'élevait à 4 253 000 €, soit 39 jours de trésorerie. A la fin de l'exercice 2011, il est de 10 616 000 €.

BUSSY SAINT-GEORGES ayant choisi de confier à des prestataires extérieurs une part significative de ses missions de service public, ses dépenses de personnel sont nettement inférieures à la moyenne des communes. En 2011, les dépenses de personnel représentent 37 % de ses dépenses de fonctionnement. Elles représentent 56 % des dépenses de fonctionnement dans les communes comparables.

L'augmentation exceptionnelle de la population doit être prise en compte dans l'analyse des ratios de gestion de la Commune. En 10 ans, de 2001 à 2011, les dépenses de fonctionnement par habitant sont passées de

---

[265] *La marge d'autofinancement brute ne peut être analysée séparément des différés d'amortissement. En effet, ces avances de la Région et de l'Etat ont pour objet d'aider la commune, du fait qu'elle se situe dans le périmètre de la Ville nouvelle de Marne-la-Vallée et OIN qu'elle supporte seule sous statut de « support unique d'agglomération nouvelle » sans le concours d'un SAN, à rembourser le capital de sa dette.*

1 578 € à 1 828 €, soit une progression moyenne de 1,58 % par année. Cette progression est en moyenne de 2,33 % par année depuis 2007.

Sur les montants d'honoraires 2011 du chapitre 6227 - Frais d'actes et de contentieux, 204 200,42 € provenaient de rattachements de l'exercice 2010.

Et la ville a fortement diminué ces dépenses des chapitres 6226 à 6228. Ainsi, s'agissant de certains de ces postes de dépenses, un marché de prestations d'assistance juridique a été conclu pour deux lots de 100 000 € HT annuels reconductibles.

La fiscalité

En 2011, le produit de la fiscalité locale représente 41 938 000 €, y compris la fiscalité des entreprises. Les dépenses de fonctionnement ayant peu augmenté de 2006 à 2011, à quoi a servi la progression du produit fiscal ? Elle a servi à financer l'effort d'équipement rendu nécessaire par la progression de la population.

La chambre régionale des comptes et la préfecture ayant décidé que la commune ne devait plus recourir à l'emprunt, BUSSY SAINT-GEORGES a dû financer ses équipements sur ses fonds propres. Le recours à l'emprunt se situait à 5 530 000 € en 2006 et 2007. Il est passé à 1 510 000 € en 2008 et 0 € depuis lors.

De plus, jusqu'en 2007, l'État versait à la commune une subvention annuelle d'équilibre propre au statut de ville nouvelle et prenant en compte son exceptionnelle progression démographique. En 2008, l'Etat a tiré un trait sur la subvention d'équilibre qui permettait d'éviter l'augmentation de la pression fiscale. La subvention versée par l'Etat représentait :

2003 : 3 500 000 euros

2004 : 3 000 000 euros

2005 : 2 400 000 euros

2006 : 1 400 000 euros

2007 : 1 200 000 euros.

Le plan triennal 2006-2008

En 2005, la Commune s'était engagée à respecter un plan triennal de 2006 à 2008. Suivant ce plan triennal, le résultat de fonctionnement de 2008 devait se monter à 1 627 763 €. Il s'est établi à 1 887 282 €. Toujours en 2008, le montant à rembourser sur le capital de la dette devait se monter à 3 398 659 €. Il a été de 3 303 238 €. Le résultat de 2008 devait être négatif selon les prévisions du plan, à concurrence de 5 493 896 €. Il n'a été négatif qu'à concurrence de 1 999 499 €. Le résultat cumulé à fin 2008 qui devait être négatif selon le plan triennal à hauteur de 3 664 836 € a été positif à

hauteur de 1 153 417 €. Les résultats de gestion de la Commune ont donc été meilleurs que ceux prévus dans le plan triennal de redressement élaboré par le représentant de l'Etat.

La dette

Entre 2006 et 2011, le montant de la dette par habitant est passé de 3 411 € à 3 179 €, soit une baisse de près de 7 %. À la fin de l'exercice 2012, le montant de la dette par habitant est de 2 985 €, soit une baisse de 12,50 % par rapport à 2006.

A la fin de l'année 2010, BUSSY SAINT-GEORGES disposait d'un autofinancement qui lui permettait de rembourser son encours total de dette en 9 ans (dette ordinaire 42 119 000 € + différés d'amortissement y compris les reports 29 205 000 € + dette du contrat de partenariat de l'éclairage public 7 021 000 €). L'encours total de dette représentait alors 78 345 000 €.

A la fin de l'année 2011, BUSSY SAINT-GEORGES disposait d'un autofinancement qui lui permettait de rembourser son encours total de dette en 4,70 ans (dette ordinaire 38 798 000 € + différés d'amortissement 26 216 000 € + dette du contrat de partenariat de l'éclairage public 6 602 000 €). L'encours total de dette représentait alors 71 616 000 €.

Selon les normes financières pratiquées par les chambres régionales des comptes, il convient qu'une commune puisse rembourser son encours de dette sur une période de 10 ans.

A la fin de l'année 2012, l'encours total de dette se monte à 67 241 000 € (dette ordinaire 35 365 000 € + différés d'amortissement 25 524 000 € + dette du contrat de partenariat de l'éclairage public 6 352 000 €). En deux ans, la dette de la commune a diminué de 14 %.

Les villes nouvelles ont dû, en quelques années, réaliser des équipements équivalents en qualité et en quantité aux « communes de droit commun », qui, elles, disposaient d'un étalement dans le temps conséquent pour les financer et les réaliser. La comparaison avec ces communes est donc inappropriée et erronée. Si l'on se réfère aux taux d'endettement d'autres villes nouvelles, force est de constater que le montant de leur endettement est supérieur à la moyenne de la strate.

Il est intéressant de comparer la situation de BUSSY SAINT-GEORGES avec d'autres villes en forte croissance. Prenons l'exemple de deux villes de Seine-et-Marne ayant connu une forte augmentation de leur population : TORCY et COMBS-LA-VILLE (77). Ces deux communes font chacune partie d'un EPCI qui prend en charge une grande partie de leurs équipements et la dette afférente, ce qui n'est pas le cas de BUSSY SAINT-GEORGES. Le tableau ci-dessous reproduit les chiffres officiels publiés par le Ministère des Finances, pour les deux communes de référence et les communautés d'agglomération dont elles font partie :

		TORCY	*COMBS-LA-VILLE*
Ville seule	*Dette totale* *Dette/habitant*	*27.019.000 €* *1.222 €*	*8.707.000 €* *403 €*
EPCI SAN/Communauté d'agglomération	*Dette totale* *Dette/habitant*	*365.352.000 €* *4.207 €*	*318.808.000 €* *3.201 €*

Endettement de BUSSY SAINT-GEORGES 2011 y compris le contrat de partenariat de l'éclairage public	
Total	*71 616 000 €*
Par habitant	*3.179 €*

Sur le recours aux contrats de partenariat

La Cour dénonce « un recours hasardeux aux contrats de partenariat ».

Le recours au contrat de partenariat, dans sa forme légale utilisée par la Ville, date de 2004, plusieurs années, donc, avant la passation du contrat de partenariat d'éclairage de Bussy Saint-Georges, le 23 juillet 2007.

Ce type de contrat est une volonté expresse du législateur, qui n'a pas entendu fixer de période expérimentale d'observation, mais a voulu un outil à titre définitif. La Chambre (CRC) ne saurait demander à la Ville de Bussy Saint-Georges, plusieurs années après l'entrée en vigueur de la loi, de tester les modes de contractualisation expressément voulus par le législateur.

Au surplus, la transposition en droit français de cet outil d'investissement associant collectivités publiques et partenaires privés a été tardive, alors que l'outil pré-existait dans d'autres pays de l'Union européenne, et testé, avant l'entrée en vigueur du contrat de partenariat stricto sensu, par les baux emphytéotiques administratifs et baux emphytéotiques hospitaliers. Tous ces outils ont au demeurant, eux-mêmes, été accueillis par nombre de commentateurs comme une non innovation dans un pays connaissant depuis plusieurs siècles le modèle de la concession, associant la personne publique à un partenaire chargé du portage financier et de la construction.

Dans ces conditions, qualifier d'« hasardeux » le recours par la Ville de Bussy Saint-Georges au contrat de partenariat, constitue une appréciation contestable.

Au contraire, la Ville a fait usage d'un dispositif contractuel éprouvé et réfléchi.

Quant à la passation du PPP d'éclairage public, elle a été tout raisonnée. Ainsi, alors qu'au terme d'une mise en concurrence, c'est en avril 2006 que Citelum a remis une première proposition, le contrat n'a été notifié que le 23 juillet 2007.

Il ne peut être fait grief à la Ville d'avoir décidé de recourir à un contrat de PPP en raison d'une offre spontanée de Citelum et d'avoir passé le contrat dans une période de « concurrence atone », selon les termes de la CRC.

D'une part, l'article L. 1414-11 du CGCT dispose expressément que les entreprises peuvent effectuer des offres spontanées :

« Lorsque la personne publique est saisie d'un projet par une entreprise ou un groupement d'entreprises et qu'elle envisage d'y donner suite en concluant un contrat de partenariat, elle conduit la procédure de passation dans les conditions prévues par les articles L. 1414-2 à L. 1414-10 ».

Par conséquent, il n'y a rien répréhensible à ce que la Ville ait initié la passation d'un contrat de PPP après avoir reçu une offre spontanée de Citelum.

D'autre part, il est erroné de soutenir que la passation du contrat s'est déroulée dans le cadre d'une « concurrence atone ».

Bien au contraire, les années 2006-2008 ont constitué une période d'intense concurrence pour la passation des PPP d'éclairage public.

En juillet 2007, sept collectivités territoriales avaient déjà conclu un PPP en matière d'éclairage public :

- *Ville d'Auvers-sur-Oise, le 15 mai 2005 ;*
- *Ville de Castelnau-le-Lez, le 30 octobre 2006 ;*
- *Ville de Thiers, le 27 septembre 2006 ;*
- *Ville de Rouen, le 9 février 2007 ;*
- *Ville d'Agde, le 7 juillet 2007 ;*
- *Ville de Saumur, le 29 juillet 2007 ;*
- *Ville de Châtillon, le 17 juillet 2007.*

En juillet 2008, soit un an plus tard, ce sont déjà 17 collectivités territoriales qui avaient choisi de recourir à un contrat de PPP pour l'éclairage public.

La Ville aurait choisi de retenir une durée de 20 ans pour le contrat, durée, qui serait trop importante, afin de masquer le coût de la dépense d'investissement. Une telle affirmation est des plus étonnantes.

La durée d'amortissement usuelle des principaux matériels d'éclairage, c'est-à-dire des lampadaires, est de 20 ans.

Par conséquent, la durée du contrat a été calculée, ainsi que l'imposent les dispositions de l'article L. 1414-1 du CGCT au regard de la durée d'amortissement des investissements :

« I. - Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Toutefois, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret ».

Par conséquent, le choix de la durée du contrat correspond à la stricte application de la loi.

S'agissant des deux contrats de partenariat portant sur le complexe sportif et le complexe culturel, le choix de ce montage contractuel n'est pas isolé et tant à se développer, notamment en raison des difficultés d'accès au crédit de collectivités territoriales.

Cette forme contractuelle permet également une prestation intégrée offerte par des acteurs professionnels maîtrisant les différents domaines nécessaires la réalisation et l'exploitation de structures complexes nécessitant certaines compétences non disponibles au sein de la collectivité territoriale.

Le doublement des taux d'imposition entre 2006 et 2011

La décision d'augmenter les taux d'imposition de 50 % a été imposée en 2010 par le préfet de Seine-et-Marne par arrêté réglant le budget de la commune, alors que la ville avait voté un effort de + 20 %[266].

[266] *Alors que les taux étaient restés stables depuis plusieurs exercices.*

Une décision unilatérale brutale intervenue au plus mauvais moment en pleine crise économique, insupportable socialement, selon une approche purement comptable[267].

Puis la Chambre régionale des comptes a jugé nécessaire d'empêcher une baisse de 5 % du taux de la taxe d'habitation en 2012, au prétexte d'une recette inscrite au budget d'EPAMARNE mais considérée par la CRC comme incertaine.

Alors que la CRC était amenée à reconnaître que la situation budgétaire de la ville était excédentaire et non déficitaire de 11 millions d'euros ainsi qu'elle l'avait annoncé six mois auparavant.

Cette hausse massive par arrêté préfectoral au mépris des enjeux stratégiques de développement économique locaux et régionaux pénalise fortement l'attractivité du territoire de Bussy Saint-Georges et le marché immobilier local au moment où l'Etat prétend imposer 4 500 logements supplémentaires et alors que les acteurs locaux se mobilisent pour la création de nouveaux emplois dans la future ZAC de La Rucherie.

Ainsi, c'est par la présente démonstration que la Ville réfute le rapport de la Cour comme ne correspondant pas à la réalité de l'aménagement de l'OIN Bussy Saint-Georges, le diagnostic de la Haute juridiction financière étant axé sur des points de gestion méconnaissant le cadre "macroéconomique" contraint de son développement.

[267] *Dans des proportions déraisonnables par une approche purement statistique classant Bussy Saint-Georges parmi les communes dites « riches » alors qu'elle comporte des poches de précarité, voire de pauvreté (la situation de familles monoparentales notamment est critique).*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE MARNE-LA-VALLÉE (EPAMARNE)

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part. Les informations concernant le rôle d'EPAMarne ainsi que la description et les données de la ville nouvelle sont conformes à la réalité.

J'espère que le rapport contribuera à l'amélioration de la gestion de la ville de Bussy-Saint-Georges et permettra à l'Etablissement public de répondre aux attentes de sa tutelle en matière de production de logement et de développement économique.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

6

L'abattoir public de la Basse-Terre (Guadeloupe) : sept ans de carence

PRESENTATION

La Guadeloupe dite continentale, c'est-à-dire sans les îles des Saintes, de la Désirade et de Marie-Galante[268], compte deux abattoirs publics multi-espèces : l'un situé au nord, en Grande-Terre, sur le territoire de la commune du Moule ; l'autre situé au sud, en Basse-Terre[269], à l'exact opposé ; les deux abattoirs sont distants de 85 km. Il existe également un abattoir privé de taille modeste, spécialisé dans l'abattage des porcs[270].

L'abattoir du Moule, ouvert en 2001, appartient au département ; il est géré dans le cadre d'une convention d'affermage. En 2009, les volumes totaux traités ont atteint 2 161 tonnes, des gros bovins pour les trois quarts.

À l'origine, l'abattoir de la Basse-Terre était situé à Baillif. Il était géré en régie directe par le syndicat mixte intercommunal de l'abattoir de la Basse-Terre (SMIARBT)[271].

Les activités de l'abattoir de Baillif ont été suspendues en 2004 parce qu'il ne répondait plus aux normes d'hygiène et de sécurité. Faute notamment d'avoir amorti régulièrement les installations, la mise à niveau n'a pu être financée. Les volumes totaux traités au cours des

---

[268] L'île de Marie-Galante dispose de son propre abattoir public géré par une communauté de communes. Il s'agit d'un abattoir multi-espèces. Les volumes totaux traités en 2009 se sont montés à 256,04 tonnes.

[269] Cf. la carte en annexe. La commune du Moule est située à l'est de la Grande-Terre. La commune de Baillif (siège de l'ancien abattoir) est située au sud de la Basse-Terre, à l'ouest de la ville de Basse-Terre. La commune de Gourbeyre (siège du nouvel abattoir) est également située au sud de la Basse-Terre, mais à l'est de la ville de Basse-Terre.

[270] Volumes traités en 2009 : 531,33 tonnes.

[271] Jusqu'en 2011, le syndicat mixte intercommunal de l'abattoir de la région de Basse-Terre (SMIARBT) réunissait les communes de Bouillante, Trois-Rivières, Vieux Fort, Vieux-Habitants et Pointe-Noire ainsi que la Communauté des Communes du Sud Basse-Terre (CCSBT), composée elle-même des communes de Baillif, Basse-Terre, Gourbeyre et Saint-Claude, soit 68 840 habitants.

dernières années d'activité de l'abattoir étaient de l'ordre de 900 tonnes en moyenne.

Plutôt que de réhabiliter l'ancien abattoir de Baillif, le syndicat mixte intercommunal a décidé, en 2008 seulement, de construire un nouvel abattoir à Gourbeyre, commune située à moins de 10 kilomètres.

En 2011, lors de son examen de la gestion du syndicat mixte, la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe a critiqué les modalités de cette opération, notamment parce que ce nouvel abattoir n'était toujours pas en activité.

Procédant à un contrôle de suivi en 2012, la chambre a constaté que non seulement peu de suites avaient été données à ses observations, mais que les conditions d'une mise en service du nouvel abattoir n'étaient toujours pas remplies.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le coût du nouvel équipement avoisine les 7 M€, sans amélioration notable du service, par rapport à la solution de la réhabilitation. De plus, l'inactivité de l'abattoir de la Basse-Terre pendant plus de sept ans, du fait notamment de multiples atermoiements liés aux difficultés de la coopération entre les collectivités concernées, n'a pu que favoriser l'abattage clandestin, et les risques sanitaires qui en découlent.

)

Source : Cour des comptes (support carte IEDOM 2008 Institut d'émission des départements d'Outre-mer)

I - Un équipement coûteux

A - Le choix de la reconstruction : un surcoût supérieur à 3 millions d'euros

Après avoir envisagé une réhabilitation de l'abattoir de Baillif, le syndicat mixte intercommunal a finalement décidé en 2008 la construction, sous maîtrise d'ouvrage de la région, d'un nouvel abattoir, situé à Galéan, quartier de la commune de Gourbeyre.

Le maintien d'un abattoir multi-espèces en Basse-Terre, en plus de celui situé en Grande-Terre, fait l'objet d'un consensus pour les principales raisons suivantes : l'aménagement du territoire, la nécessité de disposer de plusieurs équipements du même type pour pouvoir assurer la continuité du service public en toutes circonstances dans une région soumise à de nombreux aléas naturels (cycloniques, sismiques etc.), le souci de réduire la distance entre les lieux d'élevage et l'abattoir (diminution des frais de transport, allègement du stress des animaux etc.), enfin la volonté de dynamiser les activités d'élevage tout en réduisant l'abattage clandestin.

Pour autant, la chambre a souligné, dans son rapport de 2011, la disproportion entre le coût de la réhabilitation de l'ancien abattoir et celui de la construction du nouvel équipement. Alors que le coût de la remise en service de l'abattoir de Baillif était évalué à 3,71 M€, celui de la construction de l'abattoir de Gourbeyre atteint 6,78 M€[272], soit une différence de près de 83 %.

De plus, la chambre régionale a observé que toutes les solutions techniques possibles n'avaient pas été envisagées. Ainsi, l'hypothèse d'un recours à un abattoir mobile n'a pas été étudiée, alors que cette solution est praticable et, comme un rapport du ministère de l'agriculture[273] l'a rappelé, présente l'avantage de développer « des circuits courts et (…) de limiter le déplacement des animaux ». Si le maintien d'un abattoir en Basse-Terre était justifié par le souci de préserver l'existence d'un outil de proximité, il est surprenant que la solution technique qui semblait la plus appropriée n'ait même pas été étudiée.

---

[272] Montant décomposé comme suit : 3,56 M€ des fonds européens, 1,69 M€ de la région, 1,13 M€ de l'État et 0,40 M€ du département.

[273] Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Evaluation prospective de l'état financier et sanitaire des abattoirs en France*, mars 2010.

Enfin, si les raisons qui ont motivé le maintien d'un abattoir multi-espèces en Basse-Terre sont recevables, il convient de rappeler qu'un tel équipement peut être privé et que sa construction n'a pas forcément vocation à être financée sur fonds publics.

B - L'exploitation à venir : un déficit annoncé

Les abattoirs publics sont des services publics industriels et commerciaux dont l'équilibre financier doit être assuré, sauf exceptions, au moyen des recettes perçues auprès des usagers. La chambre a donc recommandé qu'à l'occasion de la mise en service du nouvel équipement, les taxes et redevances dues par les usagers soient fixées à un niveau qui permette l'équilibre financier du service, y compris l'amortissement des immobilisations.

S'agissant des charges d'amortissement, ce rappel au strict respect des règles budgétaires et comptables applicables aux services publics industriels et commerciaux était d'autant plus important que le syndicat mixte intercommunal n'avait jamais amorti ses immobilisations par le passé. Ce défaut d'amortissement, du fait d'une tarification trop faible, a contribué à la dégradation des conditions d'exploitation de l'abattoir de Baillif. Les recettes perçues auprès des usagers n'ont pas été fixées à leur juste niveau et le syndicat s'est ainsi privé des moyens qui lui auraient permis de financer une remise aux normes de l'ancien abattoir et d'éviter la suspension de ses activités.

Les informations recueillies à l'occasion du nouveau contrôle du syndicat montrent que cette recommandation, relative au financement du service par l'usager, n'est pas en voie être suivie.

L'intention déclarée du syndicat mixte intercommunal est d'aligner les tarifs de l'abattoir de Gourbeyre sur ceux du Moule dont l'exploitation est déjà déficitaire. Comme le président du conseil général l'a souligné dans ses réponses au premier rapport de la chambre territoriale, le département se voit « régulièrement contraint, non seulement de consacrer d'importants crédits sur fonds propres pour la mise aux normes de cet équipement, mais aussi de compenser les pertes inhérentes à ce type d'activité ».

Le syndicat a d'ailleurs décidé de solliciter de la région une subvention de 300 000 €. Cette aide s'ajouterait aux contributions de ses membres (110 000 €) pour assurer l'équilibre de fonctionnement du service, dont le coût annuel est évalué à 820 000 €. Dans cette hypothèse,

les fonds publics représenteraient 50 % des recettes annuelles de fonctionnement du syndicat[274].

II - Une mauvaise adéquation aux besoins

Le président du syndicat mixte intercommunal de l'abattoir de la Basse-Terre avait fait valoir trois arguments principaux pour expliquer la décision de construire un nouvel abattoir à Gourbeyre plutôt que de réhabiliter l'ancien abattoir de Baillif, malgré les surcoûts que cette décision engendrait :

- le déplacement de l'abattoir de Baillif à Gourbeyre devrait permettre d'accroître la zone de chalandise de l'équipement ;
- le terrain choisi pour accueillir le nouvel abattoir permettrait son extension future, ce qui n'était pas possible à Baillif, de sorte que ses activités pourront être diversifiées, notamment par l'adjonction d'un atelier de découpe ;
- le site du futur abattoir de Gourbeyre paraît plus approprié que celui de l'abattoir de Baillif (voisinage, environnement etc.).

Or les informations complémentaires recueillies à l'occasion du contrôle de suivi ont confirmé l'absence de validité de ces arguments.

D'une part, la construction d'un atelier de découpe (dont le coût, qui viendrait s'ajouter à celui du nouvel abattoir, n'est d'ailleurs pas chiffré) n'est pas prévue dans l'immédiat. De tels ateliers apporteraient pourtant une vraie valeur ajoutée en permettant par exemple à l'établissement d'approvisionner les grandes surfaces[275].

D'autre part, bien que la capacité du nouvel abattoir soit limitée à 1 000 tonnes par an, ce qui n'était pas le cas de l'ancien abattoir de Baillif, l'hypothèse d'un besoin d'extension n'est pas avérée[276].

---

[274] Cf. le rapport d'activités 2011 du syndicat. Il s'agit d'un budget prévisionnel de fonctionnement correspondant à la première année de mise en service de l'abattoir.

[275] Faute d'ateliers de découpe, un abattoir livre à ses clients des carcasses coupées en deux mais non débitées en morceaux.

[276] Selon la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, le volume de 1 000 tonnes apparaît déjà excéder le besoin actuel. De fait, les volumes totaux traités par l'ancien abattoir de Baillif au cours de ses dernières années d'activité n'ont qu'exceptionnellement dépassé 1 000 tonnes.

En outre, l'augmentation de la capacité d'abattage entraînerait un changement de statut juridique de l'équipement en tant qu'installation classée pour la protection de l'environnement : l'abattoir ne serait plus soumis au régime de la déclaration mais à celui, plus contraignant, de l'autorisation.

Sur ce point, l'hypothèse d'une augmentation de la capacité du nouvel abattoir a été fondée sur une estimation ancienne et surévaluée du cheptel. Or, entre 1981 et 2010, les effectifs estimés de têtes de bovins sont passés de 82 113 à 39 320 et ceux de têtes de porcins de 36 300 à 16 319.

Dans ces conditions, il n'est pas établi que la différence de coût entre la réhabilitation de l'abattoir de Baillif et la construction de l'abattoir de Gourbeyre (+83 %) se justifie par une meilleure adéquation de l'outil aux besoins de la Basse-Terre.

III - Une accumulation de retards

En 2011, la chambre régionale avait insisté sur le fait que la Basse-Terre se trouvait privée, depuis 2004, en raison de multiples atermoiements, d'un équipement pourtant jugé indispensable.

La chambre s'inquiétait également d'un possible retard dans la mise en service du nouvel abattoir, dont la livraison était prévue courant 2011, faute de choix de l'organisation de son exploitation. De fait, les conditions dans lesquelles la région, maître d'ouvrage, devait transférer l'exploitation de l'équipement au syndicat intercommunal n'étaient toujours pas définies en 2011.

L'absence d'un abattoir en Basse-Terre depuis 2004 n'a pu qu'inciter à l'abattage clandestin. Ce phénomène, difficile à quantifier, entraîne à la fois des risques sanitaires et des problèmes économiques : concurrence déloyale vis-à-vis des bouchers qui se fournissent dans les abattoirs, réduction des recettes des abattoirs existants qui se trouvent privés des moyens de moderniser leurs équipements, etc.

Le simple fait que la suspension des activités de l'abattoir de Baillif n'ait pas entraîné d'augmentation significative des volumes traités par l'abattoir du Moule suffit à attester la réalité du phénomène[277].

Les informations recueillies à l'occasion du nouveau contrôle du syndicat laissent craindre que la mise en service du nouvel abattoir soit encore davantage retardée.

A - Une date d'achèvement des travaux plusieurs fois repoussée

La construction de l'abattoir de Gourbeyre a démarré en 2009 pour un achèvement prévu en 2011.

Selon la région, les retards dans l'exécution des travaux s'expliquent par les difficultés financières d'une entreprise intervenant sur le chantier et par les adaptations souhaitées, en cours d'exécution des travaux, par la direction des services vétérinaires au regard des risques de stress pour les animaux comme pour le personnel et des insuffisances dans la sectorisation entre le secteur propre et le secteur sale de l'abattoir.

Pour sa part, la société d'économie mixte intervenant dans l'opération en tant que maître d'ouvrage délégué (SEMSAMAR), insiste sur la responsabilité de la direction des services vétérinaires : alors que « le permis de construire [du nouvel abattoir] a été accordé (…) après avis des services vétérinaires le 15 septembre 2008 », « trois inspecteurs de la direction des services vétérinaires [se sont ensuite succédé] en trois ans (…) [et] ont émis des interprétations divergentes des mêmes règles sanitaires »[278].

Toutefois, la direction des services vétérinaires fait valoir que « l'avis technique favorable à la construction d'un nouvel abattoir (…) était donné sur le projet et non sur des plans précis avec le détail notamment des aménagements intérieurs. Sur ce point, les établissements agroalimentaires ont une obligation de résultat par rapport au respect de la réglementation en vigueur en matière d'équipements et d'aménagement intérieur », de sorte qu'il n'y a pas « de consultation obligatoire ou d'avis

[277] Dans une note du 3 août 2010 (relative à l'opportunité de la construction d'un abattoir à Gourbeyre), la direction de l'agriculture et de la forêt de la Guadeloupe a jugé « possible d'estimer à 700 tonnes la part de la production de Baillif qui ne s'est jamais transférée sur Le Moule ». Ce phénomène peut s'expliquer aussi bien par une augmentation de l'abattage clandestin que par une diminution des activités d'élevage.

[278] Lettre du 1er octobre 2012 de la directrice générale de la SEMSAMAR au président de la chambre régionale des comptes.

à donner sur ces aspects par (…) [la direction des services vétérinaires] sur les projets présentés »[279].

Le préfet indique également que l'instruction menée par les services de l'État a été entravée par les hésitations relative à la conception initiale du projet : entre le dossier établi dans le cadre de la déclaration de l'équipement au titre des installations classées pour la protection de l'environnement et le dossier constitué pour l'obtention du permis de construire, ont été relevées des « discordances (…), significatives notamment quant aux tonnages journaliers, qui n'ont pas facilité une instruction rapide »[280].

Fin 2012, les questions non résolues restaient nombreuses : livraison de l'abattoir (bâtiment, équipements, station d'épuration etc.), signature d'une convention entre la région et le syndicat pour définir les modalités techniques de transfert, raccordement de l'abattoir au réseau d'eau potable,[281] délivrance de l'agrément exigé par l'article L. 233-2 du code rural et de la pêche maritime pour les exploitants d'établissements tels que les abattoirs, formation des agents, etc.

B - Une organisation d'exploitation encore à décider

Par une délibération du 27 décembre 2011, le conseil régional a décidé « de transférer en l'état l'ouvrage intitulé "abattoir de Galean" ainsi que son terrain d'assiette au syndicat mixte de l'abattoir de la région Basse-Terre ». Cette décision correspond au schéma prévu à l'origine, mais la région semble l'avoir prise par défaut, après avoir cherché à obtenir du syndicat mixte intercommunal qu'il transfère l'ouvrage à la communauté de communes du Sud Basse-Terre.

---

[279] Courriel du 24 octobre 2012 du directeur adjoint de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt au magistrat rapporteur.

[280] Lettre du 16 septembre 2008 du préfet de Guadeloupe au président du conseil régional. Ce courrier a été transmis par la directrice générale de la SEMSAMAR à l'appui de sa lettre au président de la chambre régionale des comptes.

[281] Le raccordement de l'abattoir de Gourbeyre au réseau d'eau potable, qui est de la compétence de la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT), semble soulever des problèmes en raison, notamment, de l'insuffisance du volume d'eau disponible dans le quartier de Galéan. La présidente de la CASBT signale que l'abattoir « a été édifié (…) sur un terrain initialement destiné à la zone logistique du Port de Basse-Terre », qu'elle n'a pas été consultée lors de la délivrance du permis de construire et qu'elle n'a été saisie que tardivement « par le syndicat de l'abattoir pour le raccordement en eau de cette structure » (lettre du 25 janvier 2012 au préfet). Pour le président du conseil régional, il s'agit « d'arguties » visant « à faire obstacle à la mise en service de l'abattoir de Galéan, pour des raisons strictement politiciennes » (lettre du 10 novembre 2011 à la présidente de la CASBT).

La recomposition de l'intercommunalité rend peu viable l'exploitation du nouvel abattoir par le syndicat. Fin 2011, la communauté de communes a été transformée en une communauté d'agglomération et celle-ci a intégré la compétence « abattoir ». Il en a résulté le retrait du syndicat pour cette compétence.

De la sorte, le syndicat mixte devient un syndicat intercommunal (SIARBT). Il s'ensuit, en premier lieu, que le syndicat est privé de la majeure partie de ses recettes de fonctionnement. En second lieu, désormais réduit à cinq communes dont l'activité d'élevage est faible, le territoire du syndicat se trouve ainsi privé de près de 65 % de son cheptel de bovins[282].

En définitive, le fait que la communauté d'agglomération ait pris la compétence « abattoir » remet en cause la légitimité du syndicat à gérer le seul abattoir public existant en Basse-Terre. Qui plus est, cet abattoir est situé sur le territoire de la commune de Gourbeyre qui n'est plus membre[283] du syndicat.

Dans ces conditions, l'exploitation du nouvel abattoir par le syndicat ne peut être, au mieux, qu'une solution transitoire.

D'ailleurs, la commission départementale de coopération intercommunale de Guadeloupe a préconisé que les communes membres du syndicat rejoignent la communauté d'agglomération[284] et que soit mise en place une structure d'exploitation unique pour les deux abattoirs du Moule et de Gourbeyre.

Le syndicat a rejeté cette proposition en invoquant deux arguments : l'incompatibilité juridique entre la gestion en délégation de service public de l'abattoir du Moule et la gestion en régie envisagée pour l'abattoir de Gourbeyre, et le souhait des bouchers de voir les deux abattoirs gérés de manière indépendante.

La présidente de la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre, pour sa part, promeut un rapprochement entre la région et la département, en considérant que « les conditions de création d'un syndicat mixte sont réunies entre le département et la région qui disposent tous deux d'un équipement », et que le maintien de la compétence

[282] Source : données du recensement agricole 2010 publiées, commune par commune, par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.
[283] La commune de Gourbeyre était auparavant membre du syndicat, en tant qu'adhérente de la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT).
[284] A l'exception de la commune de Pointe-Noire qui a adhéré à la communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT).

« abattoir » dans les statuts de la communauté devra être débattu entre ses membres[285].

Depuis la fin 2004, les agents du syndicat, qui utilisaient un outil de production déjà considéré comme obsolète, n'ont plus exercé d'activités d'abattage. La plupart d'entre eux sont désormais mis à disposition de certaines communes membres. Cette situation a d'ailleurs entraîné des tensions internes, certaines collectivités membres s'interrogeant sur la raison d'être de leurs contributions financières à partir du moment où le syndicat ne rendait plus aucun service, que ce soit du fait de l'activité de l'abattoir, ou des mises à disposition de personnel.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La décision de construire un nouvel abattoir à Gourbeyre plutôt que de réhabiliter l'ancien abattoir de Baillif a entraîné un surcoût supérieur à 3 M€ sans qu'il soit certain que le nouvel équipement sera plus adapté aux besoins de la Basse-Terre ou apportera une amélioration du service rendu par rapport à la solution de la réhabilitation.

Alors que les abattoirs publics sont des services publics industriels et commerciaux qui doivent être financés par les usagers, les tarifs du nouvel abattoir seraient fixés d'une manière telle que les contributions publiques représenteront 50 % des recettes de fonctionnement.

Du fait des atermoiements puis des retards dans la mise en service du nouvel abattoir, la Basse-Terre reste privée depuis plus de sept ans d'un outil pourtant jugé indispensable. Son absence a favorisé l'augmentation de l'abattage clandestin et la réduction des activités d'élevage.

Un retard supplémentaire de la mise en exploitation au-delà de novembre 2013 exposerait la région au risque d'avoir à rembourser les fonds européens qui ont participé au financement de l'opération à hauteur de 3,56 M€.

Les responsabilités de cette carence du service public apparaissent multiples :

- *le syndicat mixte intercommunal de l'abattoir de Basse-Terre, en fixant les tarifs de l'ancien abattoir de Baillif à un niveau artificiellement bas n'intégrant pas de charges*

[285] Lettre du 11 septembre 2012 de la présidente de la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT) au président de la chambre régionale des comptes.

d'amortissement, s'est privé des moyens d'assurer une remise aux normes en continu de ses équipements et d'éviter la suspension de ses activités en 2004 ;

- *la région a entravé les projets de réhabilitation de l'ancien abattoir de Baillif après la suspension de ses activités*[286] *et retardé la mise en œuvre d'une solution en exigeant la maîtrise d'ouvrage de l'opération ;*
- *l'entreprise chargée de la construction du nouvel abattoir n'a pas, aux dires du maître d'ouvrage, respecté ses engagements, malgré les relances et les mises en demeure reçues ;*
- *les services de l'Etat, en ne prononçant que la suspension de l'agrément sanitaire accordé à l'abattoir de Baillif, sans en décider le retrait dès 2008, alors que la construction d'un nouvel abattoir avait été actée, portent une part de responsabilité. Ils ont contribué à entretenir, dans l'esprit de certains responsables locaux, l'idée que les deux options alternatives, réhabilitation ou reconstruction, restaient ouvertes, et ont fait preuve d'une certaine passivité face aux tergiversations des différents acteurs ;*
- *la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre, enfin, en ne permettant pas le raccordement de l'équipement au réseau d'eau potable, a, de fait, retardé la mise en exploitation du nouvel abattoir.*

La Cour et la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe, appellent à la résolution rapide d'une situation qui a duré trop longtemps et est symptomatique de défaillances affectant la coopération entre collectivités locales en Guadeloupe.

Dans le cas d'espèce, la défaillance n'est pas nouvelle. En effet, en réponse au premier rapport de la chambre régionale, le président du conseil général avait fait savoir que, si sa collectivité était restée propriétaire de l'abattoir du Moule, c'était en raison du « refus des collectivités concernées (Moule, Morne-À-l'Eau), d'une structure intercommunale sur leur territoire ».

---

[286] Cf. la lettre du 13 avril 2005 du directeur des services vétérinaires de Guadeloupe au ministre de l'agriculture : « *Un projet de réhabilitation* [de l'abattoir de Baillif] *avait été conduit dans le même temps afin que l'interruption du service soit aussi brève que possible. Le plan de financement de celui-ci prévoit une participation significative de la région (…). Pour cette raison le président de Région (…) ne souhaite poursuivre cette opération qu'en échange de la maîtrise d'ouvrage* ».

La Cour et la chambre régionale recommandent de :

1. *privilégier l'organisation d'exploitation qui permettra de réduire globalement les coûts d'exploitation des deux abattoirs publics, notamment par le regroupement des abattoirs du Moule et de Gourbeyre au sein d'une même structure regroupant la région, le département et les communautés d'agglomération ;*
2. *fixer les taxes et redevances dues par l'usager à un niveau qui permette l'équilibre financier du service.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	590
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	591
Préfet de Région de la Guadeloupe	592
Présidente du conseil régional de la Guadeloupe	593
Président du conseil général de la Guadeloupe	594
Présidente de la SEMSAMAR	597
Présidente de la communauté d'agglomération du Sud de Basse-Terre	598

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du syndicat mixte intercommunal de l'abattoir de la Basse-Terre

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je vous informe néanmoins que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉFET DE REGION DE LA GUADELOUPE

Je souscris pleinement à la plupart des observations et recommandations.

Je souhaite préciser que si le préfet dispose du pouvoir de suspendre ou de retirer l'agrément sanitaire à un établissement agro-alimentaire « en cas de manquement à des conditions sanitaires », comme le prévoyait à l'époque l'article 6 de l'arrêté ministériel du 28 juin 1994 relatif à l'identification et à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des denrées animales ou d'origine animale et au marquage de salubrité qui disposait que « la notification de l'agrément sanitaire précise les catégories de produits pour lesquelles il est accordé, en indiquant pour chacune le texte réglementant les conditions sanitaires de préparation et de mise sur le marché auxquelles elle est soumise dans le cadre de l'agrément sanitaire. A tout moment, en cas de manquement à des conditions sanitaires, l'agrément peut être suspendu, voire retiré, selon les dispositions de l'article 260 du code rural », cette suspension ou ce retrait d'agrément prennent fin dès que les conditions sanitaires de fonctionnement et d'aménagement sont à nouveau réunies.

Il n'appartenait de fait pas à l'Etat de décider en lieu et place des collectivités locales décisionnaires en la matière du choix entre la remise en état du site de Baillif qui était le projet initial au moment de la suspension de l'abattoir et l'option de fermeture qui a été finalement retenue par les collectivités locales. De fait, même si une procédure de retrait d'agrément et donc de fermeture de l'abattoir avait été acté dès le départ au lieu de la suspension, elle n'aurait en rien empêché l'option d'une remise en état du site de Baillif dès lors que les conditions sanitaires de fonctionnement de l'abattoir étaient à nouveau réunies.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA GUADELOUPE

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE GUADELOUPE

Je vous adresse mes observations quant à l'opportunité de retenir le choix de construction d'un nouvel abattoir à Gourbeyre sur le site de Galéan considéré plus coûteux que la réhabilitation du site de Baillif.

Le choix de construire un nouvel abattoir à Galéan n'est pas une décision du conseil régional de la Guadeloupe, mais est lié aux difficultés du syndicat mixte intercommunal de l'abattoir de Basse-Terre de mener à bien ce projet et aux incompatibilités du maintien de cet abattoir dans son environnement avec les projets envisagés dans le même secteur (extension station d'épuration, projet de raccordement voie littorale avec la RN2, le respect d'un périmètre de 100 m).

Le Syndicat Intercommunal de l'Abattoir de la Région de Basse-Terre a décidé par délibération en date du 31 octobre 1988 de procéder à la réhabilitation de cet équipement afin qu'il répondre aux normes sanitaires en vigueur.

Le comité de pilotage du DOCUP 1994-1999 a, par décision en date du 19/04/96, donné son agrément à un programme de réhabilitation de l'abattoir de Baillif dans le cadre de la mesure 216 du POI en vue de la réalisation de travaux de remise en état et d'acquisition de matériels nécessaires sur la base d'une capacité réelle d'abattage de 1 000 tonnes par an et pour un coût total de 1 067 143 € ainsi répartis :

FEOGA	*373 500 €*	*35 %*
ETAT (FIDOM)	*224 100 €*	*21 %*
REGION	*202 757 €*	*19 %*
AUTRES PUBLICS	*266 786 €*	*25 %*

Bien qu'ayant bénéficié d'une avance de 160 072 € sur le FIDOM, le SIARBT n'a pu mener à bien cette opération qui par décision du comité de pilotage du 22 octobre 1999 a donné lieu au réajustement ci-après du plan de financement :

COUT TOTAL	*213 429 €*
ETAT	*160 072 €*
AUTRES PUBLICS	*53 357 €*

Il convient de souligner par ailleurs que par délibération en date du 30 juillet 2002 ,la commission permanente du conseil régional a alloué au SIARBT une subvention de 57 930 € ayant pour objet la finalisation des

études techniques nécessaires à l'obtention du permis de construire et parallèlement à la constitution du dossier de demande administrative d'autorisation sanitaire et d'autorisation d'exploiter en vue de solliciter le concours des fonds structurels européens sur ce dossier.

Parallèlement, les autorités préfectorales pour des raisons sanitaires ont mis un terme aux activités de l'abattoir de Baillif et créant ainsi toutes les conditions d'une recrudescence de l'abattage clandestin que vous n'avez manqué de souligner dans cet article. Les actions de sensibilisation et de formation à l'encontre de ce fléau sont encore d'actualité sur notre territoire.

Aussi, le choix d'un nouveau site se justifiait par les difficultés d'abattage dans de bonnes conditions sur le site de Baillif (exiguïté du site, aire de stationnement, stockage d'animaux) mises en exergue à l'époque par les professionnels.

Ce risque est d'ailleurs relevé par l'annotation en bas de page n° 10 de l'article dans une note du 3 août 2010 (relative à l'opportunité de la construction d'un nouvel abattoir à Gourbeyre) de la direction de l'agriculture et de la forêt de la Guadeloupe qu'il est « possible d'estimer à 700 tonnes la part de la production de Bail/if qui ne s'est jamais transformée sur le Moule ». Ce phénomène peut s'expliquer aussi bien par une augmentation de l'abattage clandestin que par une diminution des activités d'élevage.

Pour faciliter la réalisation de ce projet, plusieurs actions ont été menées par les deux collectivités majeurs avec comme objectif créer un consensus entre les différents partenaires favorables à la construction d'un nouvel abattoir dans le sud Basse-Terre :

- réunion de travail avec le Préfet de région ;

- rencontre organisée par le président de région avec le syndicat des bouchers de Basse-Terre le 4 février 2005 ;

- l'organisation le 26 mai 2005, à l'initiative de la région, d'une réunion en présence de des représentants de l'Etat avec la présidente du SIARBT accompagnée des membres de son conseil d'administration, le président de l'interprofession viande, des représentants du syndicat des bouchers et des éleveurs.

Pour ce qui concerne la différence du coût, cela s'explique du fait qu'une rénovation coûte moins chère qu'une construction neuve (réalisation des travaux de VRD, construction de bureaux et adaptation pour extension future). De plus, l'abattoir de Galéan a été réalisé sur la base d'un programme élaboré en concertation avec tous les acteurs de la filière viande.

Enfin, s'agissant de la non-viabilité de l'abattoir du fait de la recomposition de l'intercommunalité, cette affirmation occulte le temps d'une décision en 2004, à savoir la réhabilitation ou la construction d'un abattoir

et la survenance d'une nouvelle structure intercommunale ainsi que vous l'évoquez sept ans après pour laquelle des propositions ont été faites dans le schéma départemental intercommunal de coopération de la Guadeloupe.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA SEMSAMAR

Nous n'avons pas d'observations particulières à formuler.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SUD BASSE-TERRE (CASBT)

La Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre (anciennement Communauté de Communes) que je préside, s'est toujours opposée à cette construction.

En effet, dès réception de la déclaration, valant récépissé, d'exploiter un abattoir situé dans la zone d'activité de Galéan, expédiée par la Préfecture le 19 /07/2008, la CCSBT a riposté.

Par lettre recommandée avec accusé de réception en date du 12/11/2008, la Communauté indiquait à Monsieur le Préfet que notre établissement n'avait pas été consulté sur la demande de permis de construire, et n'avait pas eu à donner son avis, ce, en violation des articles L. 111-4et R. 410-10 du code de l'urbanisme.

De plus, nous rappelions que l'avis des collectivités, établissements publics et services de réseaux, au regard de l'article L. 111-4, est obligatoire dans le cadre de l'instruction du permis (pièce n° 2).

Ce courrier est resté sans réponse.

Par délibération en date du 28/09/2009, la CCSBT, se rendant compte que l'abattoir de Baillif ne fonctionnait plus, a décidé de se retirer du Syndicat Mixte.

Pourtant, l'Etat n'a pas cessé d'exiger de la CCSBT d'une part le paiement de sa contribution à l'abattoir de Baillif, d'autre part la contribution obligatoire pour la prévention contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, ou ESB.

Par lettre en date du 24/09/2009, le président du syndicat mixte de l'abattoir de Baillif, notifiait à la CCSBT qu'il avait mis à disposition gratuite des communes de Vieux Habitant, Vieux Fort et Trois Rivières, le personnel de l'abattoir, et ce en réponse au courrier adressé le 24/03/2009.

Depuis 2008, la CCSBT n'a cessé de réclamer au Président du Syndicat Mixte, ses rapports d'activités qui ne nous étaient pas parvenus pour les années 2005, 2006, 2007, et 2008.

Par courrier recommandé avec accusé de réception en date du 12/07/2010, nous réclamions à nouveau ces rapports pour les années 2005 à 2009.

Par arrêté n° 409 du 28/06/2011, le préfet procédait au mandatement d'office, au profit de l'abattoir, de la somme de 165 225 € correspondant à la contribution de la CCSBT.

Pourtant, par lettre en date du 25/03/2011, la communauté ne cessait de rappeler à l'Etat que verser une contribution financière pour des emplois fictifs correspondait à une infraction.

Cette procédure de mandatement d'office apparaissait douteuse et irrégulière, ce d'autant que la CCSBT avait décidé, par délibération en date du 29/06/2010, définitive, (pièce n° 10), de suspendre sa contribution pour 2010, décision basée sur l'inactivité de la structure depuis 2008, sur l'absence de personnel au service de l'abattoir, et faisait observer que sa contribution permettait d'assurer des versements pour un service non fait et de payer les indemnités des élus, passés de trois à cinq, pour un abattoir fermé.

Ce courrier du 17/08/2012 avait déjà été précédé d'une lettre en date du 04/08/2011 contenant le même refus de verser la contribution.

Sur le prétendu refus de la Communauté à procéder au raccordement de l'équipement au réseau d'alimentation en eau potable, retardant ainsi la mise en exploitation du nouvel abattoir, ma lettre du 12/11/2008 jointe en pièce n° 2, précise bien que l'Etat a violé les prescriptions obligatoires en matière de construction.

A ce jour, nous n'avons jamais eu de véritable plan de cette construction, à l'exception d'un projet.

Il apparaît que le raccordement de cette structure au réseau d'alimentation en eau potable se situe dans une zone où il y a déjà un lycée professionnel (Blanchet), l'institut médico pédagogique de Galéan, l'école de Jeanne d'Arc (St Jean Bosco) et plusieurs lotissements résidentiels. Ce quartier de la commune de Gourbeyre subit déjà les conséquences récurrentes de la pénurie quotidienne d'eau avec des réseaux sous dimensionnés et obsolètes.

Pour ce nouvel abattoir, afin de répondre d'une part aux besoins importants d'alimentation en eau potable et d'autre part aux nécessités liées la sécurité incendie, il convient de prévoir une restructuration complète de l'alimentation ce qui exige, au regard de l'expertise menée, la construction d'un nouveau réservoir, à la cote altimétrique de 180 m NGG, pour obtenir le débit suffisant en eau potable et en sécurité incendie (6 bars) et afin d'obtenir la pression suffisante de l'implanter à la cote 240m NGG ?

Il faut de plus tenir compte des pertes de charges liées à la distribution (longueur des conduites, décalages) ce qui se traduit - idéalement et afin de sécuriser au maximum la distribution - par un coefficient de sécurité de 25 %, et donc une cote basse du réservoir à + 300 m NGG.

Si Monsieur le Préfet avait consulté les services, conformément au code de l'urbanisme, ce sont ces prescriptions qui auraient été exigées pour procéder au raccordement de ces installations.

Maintenant, pour satisfaire aux contraintes posées par l'Europe, la Région est dans l'obligation de construire ce réservoir.

Enfin, pour essayer de trouver des solutions, suite à la rencontre entre la CASBT et la nouvelle présidente du Conseil Régional, je vous adresse sous ce pli, le rapport d'expertise contradictoire, dressé par la Générale des Eaux le 08/11/2012, au titre de sa mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la CASBT.

Vous constaterez :

1- Les inquiétudes sur la sécurité incendie du site, ou l'avis du SDIS n'est pas connu - selon les termes du récépissé de déclaration de l'Etat en date du 18/07/2008, sur cette construction un certain nombre de prescriptions étaient fixées notamment en matière de gestion à savoir :

a. Le sang non alimentaire devra être stocké dans des cuves avant élimination.

b. Tout devra être fait au niveau de l'abattage pour récupérer le maximum de sang afin de ne pas charger en matières organiques les eaux usées.

c. La lutte contre l'incendie doit prévoir de pouvoir conserver les eaux d'incendie potentiellement polluées lors d'un incendie.

d. La fosse et la fumière doivent être dimensionnées en fonction de l'activité, une solution pour l'élimination de ces effluents doit être mentionnée. Tout devra être fait pour que le maximum de ces effluents rejoignent la fosse sans dilution avec des eaux de lavage afin de ne pas surcharger la station avec des matières organiques. Il faudra préférer le raclage vers la fumière plutôt que le lavage en première intention.

e. Le réseau d'eau pluviale doit être séparatif afin de ne pas surcharger le réseau des eaux usées, un exutoire naturel doit être recherché. L'eau pluviale en contact avec tout lieu où séjourne un animal doit être orienté vers le réseau d'eaux usées.

Le dossier ne présente, que succinctement le traitement des eaux usées en n'exposant qu'un pré traitement. Une station de traitement complète sera-t-elle installée et sera-t-elle de type biologique ? L'élimination des boues de cette station sera aussi à prévoir. Tout déchet récolté en amont de la grille de 6 mm est une MRS qui doit être éliminé par incinération dans un établissement agréé

g. Les réseaux d'eaux usées du bâtiment doivent être dimensionnés de telles sortes que le curage soit facilité, ce genre de réseau se bouchant fréquemment.

h. Il n'est pas mentionné la destination des eaux sanitaires de l'abattoir (fosse septique ?).

i. Les eaux de lavage des deux stations de lavage de camions seront raccordées au réseau d'eaux usées

j. Tout stockage de substances inflammables toxiques ou explosives doivent respecter les prescriptions de l'arrêté du 02 février 1998 (dimensionnement, bac de rétention).

Or, l'expertise contradictoire a révélé que ces prescriptions n'étaient pas respectées.

2- Les problèmes extrêmement graves sur la station d'épuration.

3- Le traitement des boues non réglé.

4- Le traitement des graisses et refus de dégrillage n'est pas solutionné.

5- Les dispositifs de sécurité de l'exploitation (bassin tampon, clarificateur, bassin d'aération) ne sont pas totalement équipés.

Je joins, par ailleurs, à la présente, le règlement général en vigueur pour raccordement en eau potable en vous précisant les dispositions de l'article 6.

Enfin, sur la station de traitement des eaux usées et le réservoir, nous vous avions signalé les irrégularités apparues lors de l'expertise du 08/11/2012, mais nos services de leur côté, estiment inquiétante la station construite car, à ce jour, nous ne disposons d'aucun plan de recollement pour les réseaux extérieurs de l'abattoir afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'interconnexion entre celui de la fosse à lisier et celui des eaux usées arrivant sur la Station d'épuration.

Tous ces éléments d'irrégularités, toutes ces prescriptions non respectées, l'absence de plan de recollement expliquent la grande prudence de la CASBT, avant de procéder à des raccordements définitifs au réseau d'alimentation en eau potable dont nous avons à supporter les conséquences financières. Il en va de même pour la STEP dont les dysfonctionnements seraient à notre charge.

Ainsi donc, vous conviendrez qu'il ne s'agit nullement de la part de la Communauté d'un blocage contre le conseil régional mais d'une grande prudence et une vigilance exemplaire dans le suivi d'un dossier qui dès le départ nous est apparu sans fondement alors que nous avions un projet de

réhabilitation de l'abattoir de Baillif, à proximité de la nouvelle station d'épuration.

Deux courriers adressés au Conseil Régional les 04 octobre 2011 et 15 novembre 2011, et la lettre du 11 novembre 2011 à la SEMSAMAR, société d'économie mixte, maître d'ouvrage délégué par la région Guadeloupe, démontrent bien la volonté de la CASBT de respecter toutes les prescriptions en la matière, qui sont source de responsabilités pour un établissement public.

Il appartient donc à la Région qui a décidé d'assumer une compétence qui n'est pas la sienne, de mener à son terme ce projet de construction du nouvel abattoir, pour nous permettre d'assurer régulièrement et légalement nos compétences. Ce d'autant que je n'ai pas trouvé dans ce dossier de convention entre le Conseil Général et le Conseil Régional relative à sa maîtrise d'ouvrage déléguée. Il conviendra donc que la situation juridique de cet établissement soit réglée à la fin des travaux.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Cour des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2013

Tome III

Les activités

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire

INTRODUCTION **5**

CHAPITRE I - LES PRODUCTIONS **9**

I - Les travaux par types d'intervention *14*
II - L'assistance au Parlement et au Gouvernement *31*
III - L'information du citoyen *35*

CHAPITRE II - LES EVOLUTIONS **47**

I - Les réformes : la réorganisation des chambres régionales et territoriales des comptes *47*
II - Deux activités en développement *49*
III - La performance *51*

CHAPITRE III - LES RESSOURCES **57**

I - Les ressources humaines *57*
II - Les moyens financiers *65*
III - Les autres moyens : les systèmes d'information *66*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Introduction

Le tome III du rapport public annuel 2013 est consacré aux activités de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes durant l'année 2012.

Il répond notamment à la prescription de l'article L. 143-8 du code des juridictions financières, selon laquelle le rapport public annuel de la Cour des comptes comporte des « observations relatives au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes ».

Etabli début janvier 2013, il est fondé sur des données chiffrées dont certaines sont encore provisoires. Leurs valeurs définitives figureront dans les deux documents, plus détaillés, relatifs aux activités 2012, qui seront ensuite publiés au premier semestre 2013 :

- le rapport d'activité 2012 de la Cour des comptes ;
- le rapport annuel de performances 2012 du programme 164 du budget de l'État « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

La première partie présente les productions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes en 2012.

Elle aborde, dans un premier chapitre, les différents types d'interventions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, qu'il s'agisse de contrôles, d'enquêtes, de jugements ou d'évaluations. Le deuxième chapitre traite de la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement. Le troisième chapitre est consacré à l'autre mission constitutionnelle de la Cour, l'information des citoyens (article 47-2 de la Constitution).

La deuxième partie résume les évolutions récentes, en particulier la réforme des chambres régionales des comptes et le développement de certaines des missions exercées par la Cour.

Les moyens dont disposent la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes font l'objet de la troisième partie.

La Cour des comptes

La Cour des comptes a pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public. Elle contribue 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 leur 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 » (articles 15 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

La Cour est une juridiction indépendante. La Constitution lui assigne une place particulière parmi les institutions de la République : à égale distance du Parlement et du Gouvernement, elle les assiste l'un et l'autre ; elle contribue à l'information des citoyens par ses publications (article 47-2 de la Constitution).

La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes forment, avec la Cour de discipline budgétaire et financière, un même ensemble, les juridictions financières.

La Cour et les chambres régionales et territoriales conduisent de nombreux travaux communs.

Les contrôles, les enquêtes et les évaluations de la Cour des comptes portent sur la régularité – *l'argent public est-il utilisé conformément aux règles en vigueur ?* –, l'efficience – *les résultats constatés sont-ils proportionnés aux moyens mis en œuvre ?* – et l'efficacité – *les résultats constatés correspondent-ils aux objectifs poursuivis ?* –.

Dans ses rapports, la Cour accompagne systématiquement ses observations de recommandations. Elle propose des mesures concrètes pour faire progresser les services publics au meilleur coût. Elle vérifie la réalité des suites qui leur sont données. Les résultats de ce suivi sont publiés, en insistant et en alertant aussi longtemps que tardent les redressements ou les améliorations demandés.

La Cour des comptes décide librement de la programmation de ses travaux et de leur publication, dans le respect des obligations que lui fixe la loi.

Les chambres régionales et territoriales des comptes

Ce sont, comme la Cour des comptes, des juridictions indépendantes.

Elles remplissent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en dépendent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et de contrôle de la gestion que la Cour des comptes pour l'État.

Le cas échéant, elles mettent en jeu la responsabilité des comptables publics et des ordonnateurs comptables de fait ou saisissent les instances habilitées à prononcer d'autres sanctions. La Cour est l'instance d'appel des jugements rendus par les chambres sur les comptes tenus par les comptables publics locaux.

A la demande du représentant de l'État, elles rendent des avis sur les budgets des collectivités territoriales, sur leurs marchés ou sur leurs délégations de service public.

Depuis la loi du 13 décembre 2011 et le décret du 23 février 2012, il existe vingt-cinq chambres régionales et territoriales des comptes :

- vingt chambres régionales des comptes : quinze en métropole et une pour chacun des cinq départements d'outre-mer (celles-ci physiquement regroupées en deux sous-ensembles : les trois chambres des Antilles – la Guadeloupe, la Martinique – et de la Guyane à Pointe-à-Pitre, les deux chambres de Mayotte et de La Réunion à Saint-Denis-de-la-Réunion, les chambres regroupées ayant le même président et les mêmes magistrats) ;

- cinq chambres territoriales des comptes : celles de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française et trois autres regroupées avec des chambres régionales des comptes (les deux premières, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, avec les chambres régionales des Antilles et de la Guyane, la troisième, Saint-Pierre-et-Miquelon, avec la chambre régionale d'Île-de-France ; les chambres regroupées ayant le même président et les mêmes magistrats).

Les Îles Wallis-et-Futuna, ainsi que les terres australes et antarctiques françaises (TAAF), relèvent de la compétence de la Cour des comptes.

Les chambres régionales et territoriales des comptes sont gérées par la Cour des comptes.

La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales conduisent ensemble de nombreuses contrôles, enquêtes ou évaluations.

Une formation permanente interjuridictions, commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales, est chargée du suivi d'ensemble des finances publiques locales et notamment de la préparation d'un rapport public annuel sur les finances publiques locales, dont la première parution est prévue au second semestre 2013.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes, tout comme ses rapports publics thématiques, traitent à la fois des travaux de la Cour et de ceux des chambres régionales et territoriales des comptes.

Chapitre I

Les productions

La Cour des comptes

Chaque contrôle, enquête ou évaluation donne lieu au dépôt, par l'équipe de rapporteurs ou le rapporteur qui en est chargé, d'un ou de plusieurs rapports, concluant les différentes phases de l'instruction, de la contradiction ou du suivi, notamment des rapports d'instruction et des rapports d'observations provisoires.

En 2012, à la Cour des comptes, 1 235 rapports ont ainsi été déposés.

Tableau n° 1 : Cour des comptes : nombre de rapports déposés

2009	2010	2011	2012
1 253	1 208	1 119	1 235

A l'issue de ses contrôles, enquêtes ou évaluations, une fois achevée la procédure contradictoire, la Cour formule des observations définitives dans des communications, dites administratives, adressées aux autorités et aux dirigeants concernés.

Par ailleurs, les activités de contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics donnent lieu à des ordonnances, en l'absence de charges retenues à l'encontre du comptable, et à des arrêts, en cas de mise en jeu de sa responsabilité ou à la suite d'appels formés devant la Cour

des comptes contre des jugements rendus par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Les communications administratives de la Cour sont les suivantes :

- les rapports publics, annuels et thématiques ;
- les rapports sur les finances publiques, les comptes publics et la gestion des services ou organismes publics, établis en application des lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOFSS) ou à la demande d'une commission d'enquête du Parlement ;
- les référés, adressés par le 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 ;
- les rapports d'évaluation de politique publique demandés par les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat ;
- les rapports d'enquête demandée par le Premier ministre ;
- les rapports, dits particuliers, adressés par le Premier président aux autorités concernées, dans lesquels la Cour expose ses observations et recommandations sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats d'une entreprise publique ;
- les lettres du président, qui contiennent les observations définitives arrêtées par une formation délibérante et transmises à une (ou des) autorité(s) sous la signature du président de l'une sept des chambres de la Cour ou d'une formation interchambres ou interjuridictions.
- les communications adressées par le Procureur général, à la demande des présidents de chambre ou de formations interchambres, aux responsables des administrations et des organismes contrôlés, pour leur signaler des irrégularités dans la gestion financière.

Par l'intermédiaire du Procureur général, la Cour peut également saisir la Cour de discipline budgétaire et financière ou transmettre à l'autorité judiciaire des éléments relatifs à des présomptions d'infractions pénales.

Par ailleurs, à l'issue de ses contrôles sur les organismes bénéficiaires de dons (dons sollicités par appels à la générosité publique ou dons ouvrant droit à avantage fiscal), la Cour atteste de la conformité ou de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs annoncés.

En 2012, la Cour des comptes a adressé 451 communications (400 en 2011), dont le détail est présenté dans le tableau n° 2 ci-après.

Tableau n° 2 : communications de la Cour des comptes

Nature de la communication	Nombre de communications adressées		
	2010	**2011**	**2012**
Rapports publics, annuels et thématiques	1+6	1+14	1+14
Rapports sur les finances publiques établis en application de la LOLF et de la LOLFSS ou à la demande d'une commission d'enquête du Parlement	6+16	6+16	6+13
Référés	26	23*	37
Rapports d'évaluation des politiques publiques demandées par les présidents des assemblées	-	2	2
Rapports d'enquête demandés par le Premier ministre	-	-	1
Rapports particuliers (portant sur des entreprises publiques)	30	21	27
Lettres du président	220	258	315
Communications du Procureur général	31	40	23
Rapports sur les organismes bénéficiaires de dons	2	2	4
Sous-total	**338**	**383**	**443**
Transmissions à la Cour de discipline budgétaire et financière	5	9	5
Transmissions à l'autorité judiciaire de présomptions d'infraction pénale	2	8*	3
Total général	**345**	**400**	**451**

** Chiffres 2011 concernant le nombre de référés et les transmissions à l'autorité judiciaire rectifiés par rapport aux chiffres indiqués dans le rapport public annuel 2012 (tome III, « activités »).*

Enfin, depuis 2008, la Cour des comptes examine les comptes et la gestion des services de l'Elysée, à la demande du Président de la République.

Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les communications administratives des chambres régionales et territoriales des comptes comprennent :

- les rapports d'observations définitives ;
- les avis rendus, notamment budgétaires ;
- les communications adressées par le président de la chambre ou par le procureur financier près la chambre, aux comptables des collectivités et établissements publics contrôlés ou au représentant de l'État dans le département ou la région.

Lorsqu'elles concernent les administrations, les services et les organismes centraux de l'État, les observations arrêtées par les chambres régionales et territoriales des comptes sont transmises à la Cour des comptes ou à son Procureur général pour être communiquées aux autorités intéressées.

Le nombre total de rapports d'observations définitives et d'avis rendus par les chambres régionales et territoriales s'est élevé à 1 274 en 2012.

Par ailleurs, en 2012, les 25 chambres régionales et territoriales des comptes ont adressé 341 communications administratives, autres que les rapports d'observations définitives et les avis rendus, les 32 chambres régionales et territoriales des comptes existant avant les fusions opérées courant 2012 en avaient adressé 266 en 2011.

Tableau n° 3 : communications administratives des chambres régionales et territoriales des comptes

Nature de la communication	2010	2011	2012
- rapports d'observations définitives	697	639	610
- avis	795	732	664
- communications administratives concernant les collectivités territoriales	117	96	142
- communications administratives concernant les établissements publics locaux	84	71	94
- communications administratives concernant les établissements publics spécialisés	57	56	60
- communications administratives concernant les sociétés d'économie mixte	10	6	2
- communications administratives concernant les associations	7	7	10
Sous-total	**1 767**	**1 607**	**1 582**
- communications du Procureur général demandées par les chambres régionales et territoriales des comptes	8	6	11
- transmissions par les chambres régionales et territoriales des comptes de présomptions d'infraction pénale	33	24	22
Total général	**1 808**	**1 637**	**1 615**

I - Les travaux par types d'intervention

1 - Les comptes et les gestions publics

Le contrôle de la régularité et de la qualité de la gestion des collectivités et organismes publics constitue, en termes de moyens qui y sont consacrés, la première activité de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.

La Cour apprécie la régularité et la qualité de la gestion de l'État, des établissements publics nationaux, des organismes de sécurité sociale, des entreprises publiques et des organismes privés recevant des subventions publiques.

Elle vérifie également le suivi par les organismes contrôlés des observations contenues dans ses rapports.

En 2012, ces travaux ont donné lieu au dépôt de 649 rapports.

Tableau n° 4 : Cour des comptes - rapports de contrôle, d'enquête et d'évaluation

Nombre de rapports déposés		
2010	**2011**	**2012**
833	797	649

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent, sur les collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent, les mêmes contrôles que la Cour.

Elles contrôlent également d'autres organismes par délégation de la Cour des comptes, par exemple, les comptes et la gestion des établissements publics de santé.

A l'issue de chaque contrôle, mené sur pièces et sur place, les chambres régionales et territoriales arrêtent un rapport d'observations définitives. Ce rapport est adressé aux responsables des collectivités ou organismes concernés et mis en ligne sur le site Internet des juridictions

financières, avec les réponses des responsables des collectivités ou organismes concernés.

Tableau n° 5 : examen de la gestion – chambres régionales et territoriales des comptes

	2010	2011	2012
Rapports d'observations définitives concernant des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique			
– Collectivités territoriales	359	320	284
– Établissements publics locaux	189	165	164
– Établissements publics spécialisés	86	95	84
Rapports d'observations définitives concernant des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique			
– Sociétés d'économie mixte	35	21	31
– Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier	27	38	47
Total rapports d'observations définitives	**696**	**639**	**610**

En 2011, le fléchissement du nombre de rapports d'observations définitives observé était en grande partie lié à l'augmentation de la contribution des chambres régionales et territoriales aux travaux menés en commun avec la Cour.

En 2012, les chambres régionales et territoriales ont participé à l'élaboration d'un nombre de rapports publics thématiques, aux côtés de la Cour, moins important qu'en 2011. La légère baisse du nombre d'observations définitives enregistrée est la conséquence des réorganisations des travaux consécutives aux regroupements de certaines chambres régionales des comptes.

2 - Les activités juridictionnelles

Historiquement, le jugement des comptes des comptables publics a été la première mission de la Cour des comptes.

Le juge des comptes se prononce sur la régularité des dépenses et des recettes publiques, au regard des règles de la comptabilité publique, ce qui fait de lui le juge de droit commun de la bonne application de ces règles.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes exercent chacune ce contrôle sur les administrations et organismes de leur compétence.

La loi du 28 octobre 2008 relative à la modernisation de la procédure juridictionnelle prévoit un contrôle en deux phases :

- lorsque la vérification des comptes d'un organisme public (phase 1) ne fait apparaître aucun motif de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (tel que le paiement irrégulier d'une dépense ou une négligence dans le recouvrement d'une recette), le comptable est « déchargé de sa gestion » par une **ordonnance** (décision juridictionnelle prise par le seul président de chambre ou son délégué) ;

- dans le cas contraire, la procédure de mise en jeu de la responsabilité du comptable public (phase 2) est engagée par un réquisitoire pris par le Procureur général à la Cour des comptes et par les procureurs financiers dans les chambres régionales et territoriales. Il peut en résulter un débet à l'encontre du comptable public, d'un montant égal à la dépense irrégulièrement payée ou à la recette non recouvrée du fait de sa négligence. Ce débet est prononcé, à l'issue de l'instruction et d'une phase contradictoire, par un **arrêt ou un jugement**, délibéré par une formation collégiale après audience publique.

En 2012, à la Cour, 210 rapports ont été déposés au titre du contrôle juridictionnel.

Tableau n° 6 : nombre de rapports déposés au titre du contrôle juridictionnel (toutes phases) - Cour des comptes

2010	2011	2012
252	210	210

Ces rapports ont débouché, en 2012, sur 91 ordonnances et 164 arrêts.

Tableau n° 7 : activité juridictionnelle de la Cour des comptes

	2010	2011	2012
Nombre d'ordonnances	**106**	**74**	**91**
Nombre d'arrêts	**140**	**148**	**164**[1]
- dont arrêts d'amende pour retard (hors appel)	1	1	1
- dont arrêts de débet (hors appel)	53	51	62
- dont arrêts de gestion de fait (hors appel)	5	1	13
- dont arrêts d'appel	53	61	53
- dont arrêts de révision	1	2	3

Sur les 164 arrêts prononcés en 2012, 138 relevaient de la nouvelle procédure et 26 arrêts de l'ancienne procédure[2].

Dans les chambres régionales et territoriales, 392 jugements[3] ont été rendus, et 2 620 ordonnances ont été signées.

[1] Les arrêts non détaillés dans ce tableau sont, en 2012, 31 arrêts de non-lieu et 1 arrêt relatif à une question prioritaire de constitutionnalité.
[2] Parmi ces 26 arrêts, 5 étaient des arrêts provisoires, 6 prononçaient des débets et 15 levaient des injonctions.
[3] La Cour des comptes rend des arrêts, les chambres régionales et territoriales des comptes rendent des jugements, selon la terminologie fixée par le code des juridictions financières.

Tableau n° 8 : activité juridictionnelle des chambres régionales et territoriales des comptes*

	Nombre de jugements délibérés		Nombre de débets		Nombre d'ordonnances signées		Nombre de réquisitoires pris	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Alsace	7	12	8	7	64	77	6	14
Aquitaine, Poitou-Charentes	32	30	37	60	277	294	30	27
Auvergne, Rhône-Alpes	57	37	32	34	232	236	30	34
Basse-Normandie, Haute-Normandie	31	27	25	50	179	127	32	18
Bourgogne, Franche-Comté	13	8	10	6	171	146	25	21
Bretagne	24	31	45	14	213	140	26	15
Centre, Limousin	13	12	14	31	139	273	16	14
Champagne-Ardenne, Lorraine	30	15	30	19	213	168	22	10
Corse	8	8	6	9	17	18	10	10
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	88	52	96	40	204	193	63	32
Languedoc-Roussillon	8	11	6	7	77	245	11	13
Midi-Pyrénées	16	15	13	18	204	182	8	24
Nord-Pas-De-Calais, Picardie	40	56	58	71	174	183	40	47
Pays-de-la-Loire	18	8	97	42	105	84	13	11
Provence-Alpes-Côte d'Azur	68	37	56	75	302	188	36	30
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	22	18	35	24	30	40	19	14
La Réunion, Mayotte	8	10	6	14	13	6	5	6
Nouvelle Calédonie	3	5	6	4	17	7	2	6
Polynésie française	6	0	10	0	23	13	3	0
TOTAL	**492**	**392**	**590**	**525**	**2 654**	**2 620**	**397**	**346**

***** *Pour chacune des 7 chambres nouvelles créées en 2012 par regroupement de deux chambres existant antérieurement, l'activité 2011 correspond à l'activité des deux chambres regroupées.*

Tableau n° 9 : montant des débets prononcés (M€)

	2010	2011	2012
Cour des comptes	269,9	8,7	20,4
Chambres régionales et territoriales des comptes	14,1	65,1	28,3

Le montant élevé des débets prononcés en 2010 par la Cour est lié à une affaire atypique et, dans une moindre mesure, il en est allé de même en 2011 pour les chambres régionales et territoriales des comptes.

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait se résumer au seul nombre des décisions de débet et aux montants en cause.

L'effet préventif ou dissuasif, par définition difficile à mesurer, n'en est pas moins incontestable, puisque le comptable expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière.

S'y ajoutent également les reversements obtenus en cours d'instruction : avertis qu'un réquisitoire du Procureur général ou d'un procureur financier 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 qu'un débet soit prononcé.

La Cour et les chambres régionales et territoriales peuvent également prononcer des amendes, notamment pour sanctionner les comptables publics qui tardent à produire leurs comptes.

La Cour et les chambres peuvent aussi déclarer comptables de fait et juger les comptes des responsables publics qui, sans avoir le statut de comptable public, en ont de facto exercé les fonctions.

Le ministre du budget avait toute latitude, jusqu'aux réformes introduites en 2008 et plus récemment par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, pour dispenser les comptables publics de régler tout ou partie des sommes dont les juridictions financières les avaient déclarés débiteurs, et faire prendre en charge ces sommes par l'État ou par l'organisme public concerné. Ce pouvoir de remise gracieuse, souvent discuté, est désormais encadré.

La suppression de la possibilité de remise gracieuse pour les amendes, intervenue en 2008, a été étendue, par la loi de décembre 2011, aux sommes mises à la charge du comptable, en fonction d'un barème fixé par décret, lorsque son manquement n'a pas entrainé de préjudice

financier pour l'organisme concerné. En cas de préjudice financier, la remise gracieuse par le ministre reste possible, mais le comptable public doit alors régler une somme au moins égale au double du montant prévu par le barème précité, sauf dans deux cas où la remise peut être intégrale : lorsque le comptable a respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense ou lorsqu'il est décédé[4].

La réforme de 2011 ne s'est appliquée, en 2012, qu'aux affaires juridictionnelles dont le réquisitoire a été pris à compter du 1er juillet 2012, de sorte que ses effets, notamment sur les sommes laissées à la charge des comptables, ne sont pas encore mesurables.

Par ailleurs, à l'égard de l'ensemble des gestionnaires publics, et notamment des ordonnateurs, en cas d'irrégularité ou de faute de gestion, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent également saisir toutes les autorités chargées d'exercer des poursuites, parmi lesquelles la Cour de discipline budgétaire et financière ou le juge judiciaire.

Tableau n° 10 : nombre de déférés en Cour de discipline budgétaire et financière

Origine de la transmission	2010	2011	2012
Total des déférés	**8**	**16**	**15**
- dont Cour des comptes	5	9	5
- dont chambres régionales et territoriales	2	4	9

Il revient à la Cour de discipline budgétaire et financière de sanctionner les irrégularités ou les fautes de gestion commises par tous les gestionnaires publics.

Elle peut être saisie par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, mais aussi, notamment, par les présidents des assemblées parlementaires ou les ministres.

Le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière est annexé au présent rapport public annuel.

[4] La réforme de 2008 avait prévu un avis préalable de la Cour pour les projets de remise gracieuse d'un montant supérieur à 10 000 €. Cet avis, généralement suivi par le ministre, a été supprimé par la réforme de 2011.

3 - La certification des comptes

L'article 58-5° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières prévoient que la Cour certifie la régularité, la sincérité, la fidélité, respectivement, des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale.

En application des dispositions des articles L. 111-3-1 A et L. 132-6 du code des juridictions financières, la Cour doit également rendre compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques soumises à une obligation légale de certification de leurs comptes, y compris de celles dont elle n'assure pas la certification (par exemple les universités, dont les comptes annuels sont certifiés par des commissaires aux comptes).

Cette modalité d'examen des comptes publics est spécifique à la Cour des comptes et ne fait pas intervenir les chambres régionales et territoriales.

Les magistrats et rapporteurs de la Cour sont assistés, dans leurs travaux de certification, par des experts et des assistants de certification, qui ne prennent pas part aux délibérations.

Les deux rapports publiés chaque année en application de ces articles, l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, sont précédés du dépôt d'un certain nombre de rapports préparatoires, dont le tableau ci-après retrace l'évolution au cours des trois dernières années.

Tableau n° 11 : rapports déposés concernant les certifications des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale

	2010	2011	2012
Certification des comptes de l'État	104*	99*	81
Certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale	15	16	20
Total général	**119**	**115**	**101**

** Le nombre de rapports déposés en 2010 et 2011 concernant la certification des comptes de l'État a été corrigé par rapport aux chiffres figurant dans les précédents rapports publics annuels.*

La diminution, en 2012, du nombre de rapports déposés concernant la certification des comptes de l'État est pour l'essentiel due à la réalisation, en 2010 et 2011, d'un certain nombre de travaux sur des sujets spécifiques (la bascule des comptabilités de l'État dans Chorus et l'examen de sujets normatifs, notamment). En effet, 74 rapports « récurrents » ont été déposés chaque année depuis 2010 au titre de la certification des comptes de l'État. Les autres rapports répondaient à des questionnements ponctuels ou à des choix d'organisation des travaux et n'ont pas nécessairement été reconduits d'une année sur l'autre.

Les tableaux ci-après présentent les corrections comptabilisées dans les comptes de l'État et dans les comptes du régime général de la sécurité sociale à l'occasion des travaux de certification conduits par la Cour.

Tableau n° 12 : incidence des corrections comptabilisées à la demande de la Cour dans les comptes de l'État

	Incidence nette*		
En Md€	sur les comptes de 2009	sur les comptes de 2010	sur les comptes de 2011
Solde des opérations de l'exercice	- 2,1	- 9,6	- 4,8
Situation nette (hors solde des opérations de l'exercice)	15,4	32,2	- 3,1
Inscriptions en hors-bilan	16,0	- 0,4	9,6
Reclassements au compte de résultat	2,6	0,9	1,4
Reclassements au bilan	0,2	7,6	38,6

** L'incidence nette mesure le solde des corrections positives et négatives apportées à la suite des observations de la Cour.*

Tableau n° 13 : incidence des corrections comptabilisées à la demande de la Cour dans les comptes du régime général de la sécurité sociale

	Incidence nette*		
En Md€	sur les comptes de 2009	sur les comptes de 2010	sur les comptes de 2011
Solde des opérations de l'exercice	- 0,2	-	- 0,5
Situation nette (hors solde des opérations de l'exercice)	-	-	-
Inscriptions en hors-bilan	-	-	-
Reclassements au compte de résultat	-	-	-
Reclassement au bilan	-	0,9	3,9

** L'incidence nette mesure le solde des corrections positives et négatives apportées à la suite des observations de la Cour.*

L'évolution, d'une année sur l'autre, de l'incidence des corrections comptabilisées à la demande de la Cour dans les comptes de l'État et ceux du régime général de sécurité sociale ne traduit pas, selon les cas, une amélioration ou une dégradation de leur qualité globale. Elle dépend, en effet, de facteurs multiples, sans lien avec celle-ci ou avec l'intensité des vérifications de la Cour : part des corrections proposées que le producteur des comptes accepte, ou pas, de comptabiliser, survenance de nouveaux sujets (liés, par exemple, à l'actualité économique et financière), évolution du périmètre des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale, modification des normes comptables applicables, etc.

En outre, ces corrections ne permettent pas, à elles seules, d'appréhender l'efficacité de l'ensemble des vérifications de la Cour, dont une part significative la conduit à constater des incertitudes (existence d'anomalies dont l'incidence financière n'est pas chiffrable) ou de limitations (impossibilité de mettre en œuvre des vérifications prévues par les normes professionnelles d'audit auxquelles elle se réfère).

Elles témoignent, en revanche, tant du chemin qui reste à parcourir, six ans après l'entrée en vigueur de la LOLF et de la LOLFSS, pour que les états financiers soient d'emblée conformes au référentiel comptable applicable, que de l'enjeu des vérifications menées chaque année par la Cour pour contribuer à leur fiabilisation.

4 - Le contrôle des finances publiques

La Cour veille à la situation et aux perspectives des finances publiques dans leur ensemble et pour chacune de leurs trois composantes : les finances de l'État, les finances sociales et les finances locales.

Elle leur consacre au moins trois rapports annuels : l'un sur la situation et les perspectives des finances publiques (ensemble des administrations publiques), le deuxième sur l'exécution des lois de finances, le troisième sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

A partir de 2013, s'y ajoutera un quatrième rapport annuel portant sur les finances publiques locales.

En outre, s'agissant des finances de l'État, la Cour présente, chaque année, s'il y a lieu, un ou plusieurs rapports sur les ouvertures de crédits dans le budget de l'État par décret d'avance.

A l'appui de son rapport sur l'exécution des lois de finances, la Cour communique aux commissions des finances du Parlement une analyse de l'exécution du budget de chacune des missions qui composent le budget de l'État (32 en 2012). Pour la première fois en 2012, le texte intégral des 60 analyses détaillées de l'exécution des crédits de chaque secteur ministériel, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale, des comptes de concours financiers, des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires en 2011, ainsi que des recettes de l'État pour l'exercice 2011, a été publié sur le site Internet des juridictions financières.

Tableau n° 14 : rapports publiés relatifs aux finances publiques

	Nombre de rapports publiés			
	2009	2010	2011	2012
Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	1	1	1	1
Rapports sur l'exécution des lois de finances	1	1	1	1
Rapport sur les décrets d'avance	1	1	1	1*
Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	1	1	1	1

**accompagné de 60 analyses par missions et programmes.*

5 - Avis rendus par les chambres régionales et territoriales des comptes

Le préfet peut saisir la chambre régionale ou territoriale des comptes d'une demande de contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

La chambre peut être saisie lorsqu'une collectivité n'a pas voté son budget dans les délais légaux ou que celui-ci n'a pas été adopté en équilibre réel, ou encore lorsqu'un déficit significatif apparaît à la clôture de l'exercice.

La chambre régionale ou territoriale intervient alors, dans le premier cas, pour permettre à la collectivité d'être dotée d'un budget aussi rapidement que possible, dans les deux autres cas, pour proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

De même, lorsque les crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget, la chambre peut être saisie par le préfet, le comptable ou le créancier. Elle est alors amenée à

apprécier le caractère obligatoire de la dépense et à adresser, le cas échéant, une mise en demeure à la collectivité ou à l'organisme concerné d'inscrire les crédits nécessaires à son budget.

Dans tous les cas, le contrôle se déroule dans des délais très brefs et selon une procédure contradictoire.

Le préfet peut également demander un avis sur l'équilibre économique d'un marché ou d'un contrat de délégation de service public. Il est aussi fondé à interroger la chambre sur les conséquences des délibérations des sociétés d'économie mixte locales sur la situation financière des collectivités actionnaires.

Le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) peut aussi saisir la chambre des situations financières dégradées des hôpitaux, en application du code de la santé publique.

Ces autres saisines sont instruites selon les mêmes procédures que celles régissant le contrôle des actes budgétaires.

Dans tous ces cas, la chambre apporte son expertise en qualité d'autorité indépendante et formule des avis.

Tableau n° 15 : saisines pour avis des chambres régionales et territoriales des comptes

Nombre de saisines par type de procédure (selon les articles du code général des collectivités territoriales [CGCT])	2009	2010	2011	2012
Saisines en cas de budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2 du CGCT)	108	129	147	131
Saisines en cas de budget voté en déséquilibre réel (art. L. 1612-5 du CGCT)	116	170	120	90
Saisines en cas de rejet ou non transmission des comptes administratifs (rejet : art. L. 1612-12 du CGCT ; et non-transmission : art. L. 1612-13 du CGCT)	43	72	74	62
Saisines en cas de déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT)	112	116	129	103
Saisines pour insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT)	180	160	196	167
Saisines en cas de contrôle des délégations de service public (art. L. 1411 du CGCT)	7	3	5	4
Autres saisines	11	7	14	24
Total des saisines	**577**	**677**	**685**	**581**
Total des avis (1er et 2ème stades*)	**640**	**795**	**732**	**664**

** L'avis de 1er stade est communiqué au préfet à l'origine de la saisine et à la collectivité concernée. Cette dernière doit le porter à la connaissance de l'assemblée délibérante. A la suite de la délibération de la collectivité sur ce premier avis, la chambre régionale ou territoriale des comptes s'assure du suivi de ses propositions. Cette analyse est notifiée à la collectivité et au préfet dans l'avis dit de 2ème stade.*

6 - Les évaluations de politique publique

Inscrite au nombre des missions de la Cour, depuis 2008, dans l'article 47-2 de la Constitution, la réalisation d'évaluations de politique publique a été introduite dans le code des juridictions financières (articles L. 111-3-1 et L. 132-5) par la loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation de politique publique.

En 2012, six évaluations de politique publique ont été réalisées :

- deux l'ont été à la demande du Parlement, sur saisine du président de l'Assemblée nationale, pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). La première, publiée en décembre 2012, a porté sur les politiques de lutte contre le

tabagisme. La seconde, remise à l'Assemblée nationale en décembre 2012 également, a porté sur la politique de soutien à la création d'entreprises (sa publication est prévue en février 2013) ;

- quatre autres évaluations ont été réalisées à l'initiative de la Cour elle-même et publiées sous la forme de rapports publics thématiques. Deux ont été publiées en janvier 2012 : l'une portait sur la politique d'aide aux biocarburants, l'autre sur la politique en faveur de l'assurance-vie. Un troisième rapport public, paru en février 2012, évaluait les relations de l'administration fiscale avec les entreprises et les particuliers. Un dernier rapport public sur l'évaluation de la sécurité des navires et de leurs équipages a été publié en décembre 2012.

Tableau n° 16 : les rapports d'évaluation de politique publique

	2010	2011	2012
Evaluations de politique publique	-	2	6

7 - Contrôles de l'emploi des dons

La Cour peut exercer des contrôles à l'égard de certains organismes privés. Ainsi, depuis 1991, elle contrôle l'emploi des dons collectés par appel à la générosité publique et, depuis 2009, l'emploi des dons ouvrant droit à un avantage fiscal.

Son contrôle est comptable, mais porte aussi sur la conformité des dépenses des organismes aux objectifs qu'ils affichent dans leurs appels à la générosité publique ou à l'appui des dons ouvrant droit à avantage fiscal. En 2012, la Cour a publié quatre rapports sur l'emploi des dons.

Tableau n° 17 : rapports sur l'emploi des dons sollicités par appel à la générosité publique

	2009	**2010**	**2011**	**2012**
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons effectués par appel à la générosité publique	6	2	2	4

En outre, un rapport public thématique publié en 2012 a traité à la fois des dons collectés par un organisme faisant appel à la générosité publique et au mécénat et des concours publics dont il a bénéficié.

8 - Les activités internationales de la Cour

a) Le commissariat aux comptes d'organismes internationaux

En 2012, le Premier président de la Cour des comptes était **commissaire aux comptes** de neuf 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 économique (OCDE), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), 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 aux équipes et aux directeurs d'audit de la Cour et des chambres régionales des comptes consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion. Les audits financiers permettent au Premier président d'émettre une opinion sur les comptes de chaque organisation (l'équivalent de la certification des comptes de l'État ou du régime général de la sécurité sociale). Parallèlement, les équipes de la Cour et des chambres régionales effectuent l'examen de la gestion de ces organisations et réalisent des audits de performance et de régularité. Leurs résultats sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées.

Plus de 51 missions, d'une durée d'une à trois semaines, ont été effectuées en 2012, aussi bien au siège des organisations internationales (Montréal, Paris, Vienne, Genève) que dans leurs bureaux régionaux. Elles ont mobilisé 58 magistrats, rapporteurs et experts des juridictions financières, et 19 collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Un total de 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° 18 : commissariat aux comptes d'organismes internationaux

Nombre de rapports produits						Variation
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
28	38	50	90	40	36	28,50 %

b) Les autres activités internationales de la Cour

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont poursuivi en 2012 leurs activités au sein des **organisations professionnelles** internationales qui réunissent l'ensemble des institutions supérieures de contrôle (ISC) du monde (INTOSAI) et d'Europe (EUROSAI, « comité de contact » réunissant des institutions supérieures de contrôle des 27 États membres de l'Union européenne).

Elle préside à cet égard des groupes de travail de l'INTOSAI (sur l'évaluation de programmes) et de l'EUROSAI (sur le renforcement de capacités). Les chambres régionales des comptes sont étroitement associées à cette action, dans le cadre du réseau des institutions régionales de contrôle, EURORAI, ainsi que du réseau PASAI (Pacifique) que préside en 2012 la chambre territoriale de la Nouvelle-Calédonie. Dans ce cadre, les juridictions financières contribuent à la promotion du modèle juridictionnel de contrôle – l'institution supérieure de contrôle est une juridiction, à la différence des institutions d'audit anglo-saxonnes –, dans lequel les membres de l'institution supérieure de contrôle sont magistrats, l'institution est dotée d'un pouvoir de sanction et est positionnée à équidistance du Parlement et du Gouvernement.

La Cour participe à des audits par les pairs, par exemple pour l'audit de performance de la Cour des comptes européenne en 2013.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes mènent, en outre, des **actions de coopération et de formation**, soit dans un cadre bilatéral avec des institutions supérieures de contrôle, francophones notamment, soit à l'occasion de partenariats établis en liaison avec le ministère des affaires étrangères, l'opérateur du ministère des finances en matière d'expertise internationale (ADETEF) et les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale). En plus des missions effectuées sur place, les juridictions ont reçu, à ce titre, plus de 40 délégations étrangères en 2012. Dans le cadre de jumelages financés par l'Union européenne, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont des échanges particuliers avec les Cours des comptes de Tunisie et du Maroc.

II - L'assistance au Parlement et au Gouvernement

1 - Les rapports annuels

La Cour des comptes présente, dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement, trois rapports annuels en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[5] :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF), auquel sont annexées des analyses détaillées de l'exécution des crédits, par mission et par programme ;
- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF).

En outre, elle établit un ou plusieurs rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance, en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), dans le budget de l'État. Le rapport de la Cour accompagne le projet de loi de finances qui comporte la ratification de ces ouvertures de crédits.

Par ailleurs, en 2012, le Premier ministre a demandé à la Cour de réaliser un audit sur la situation des comptes publics en 2012 et les risques pesant sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013. Il a été intégré au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques présenté en juillet 2012.

La Cour présente également deux rapports annuels en application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 :

[5] cf. chapitre I – partie I- 4. Le contrôle des finances publiques.

- le rapport sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières et article L.O. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale) porte sur les comptes annuels des organismes nationaux[6] et sur les comptes combinés des quatre branches (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement du régime général de sécurité sociale ;

- le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (articles L.O. 132-3 du code des juridictions financières et L.O. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale) est transmis au Parlement et au Gouvernement à l'appui du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante.

2 - Les demandes du Parlement et du Gouvernement

Par ailleurs, la Cour des comptes répond à des demandes d'enquête ou d'évaluation adressées par le Parlement ou le Premier ministre.

A la demande des commissions des finances, la Cour communique ainsi au Parlement, au titre de l'article 58-2° de la LOLF, des rapports d'enquête « sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle ».

La Cour peut également être saisie par les commissions parlementaires chargées des affaires sociales, au titre de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Les présidents des assemblées, au titre de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, peuvent saisir la Cour des comptes d'une demande d'évaluation de politique publique. Ainsi, en 2012, deux des six évaluations réalisées par la Cour l'ont été à la demande du Parlement.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 a introduit l'article L. 132-5-1 dans le code des juridictions financières, qui permet au Premier ministre de saisir la Cour des comptes de « toute enquête relative à

[6] Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), caisse nationale des allocations familiales (CNAF), caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV).

l'exécution des lois de finances, à l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que de toute enquête sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ».

En application de cette disposition, la Cour des comptes a remis au Premier ministre, en septembre 2012, un rapport sur l'organisation et le fonctionnement du service d'information du Gouvernement.

Les commissions d'enquête du Parlement peuvent demander à la Cour d'effectuer des enquêtes. En 2012, à la demande d'une commission d'enquête du Sénat, la Cour a remis, en juillet, un rapport sur la contribution au service public de l'électricité.

Tableau n° 19 : nombre de communications au Parlement

	2009	2010	2011	2012
Communications au Parlement au titre de l'article 58-2° de la LOLF et des articles L. 132-5, L. 132-4, L.O. 132-3-1 et L. 143-5 du code des juridictions financières	11	16	18	15

3 - Les référés et les rapports particuliers

Les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, avec ampliation au ministre chargé des finances, sont transmis aux commissions des finances ou des affaires sociales du Parlement à l'issue d'un délai de deux mois après leur envoi.

Les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprise publique sont adressés par le Premier président à leurs dirigeants et aux ministres de tutelle, ainsi qu'aux assemblées parlementaires, en même temps.

Les destinataires dans les assemblées sont systématiquement, pour chaque référé et chaque rapport particulier, les présidents des commissions des finances ; selon les sujets traités, les présidents d'autres commissions peuvent recevoir le référé ou le rapport particulier.

En 2012, 34 référés[7] et 27 rapports particuliers ont été transmis aux assemblées parlementaires.

En outre, en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les commissions des finances, des affaires sociales et les commissions d'enquête des deux assemblées parlementaires peuvent demander que leur soit communiquée toute autre communication d'observations définitives adressées par la Cour, ainsi que les réponses qui y sont apportées.

4 - La valorisation des travaux de la Cour par le Parlement

Des membres de la Cour des comptes peuvent être entendus par le Parlement à l'occasion de trois types de travaux :

- les rapports préparés à la demande du Parlement : ils sont systématiquement présentés à la commission à l'origine de la demande ;

- les travaux réalisés en application des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

- le rapport public annuel et certains rapports publics thématiques (en 2012, quatre rapports ont ainsi donné lieu à des auditions de membres de la Cour).

[7] Parmi les 37 référés transmis aux ministres en 2012, trois n'avaient pas été transmis aux assemblées au 31 décembre 2012.

Le rapport sur les comptes et la gestion de la présidence de la République

Depuis 2008, à la demande du Président de la République, la Cour des comptes examine les comptes et la gestion des services de l'Elysée.

En 2012, le contrôle sur les comptes a porté sur l'exercice 2011. En raison de l'élection présidentielle, le contrôle de la gestion a couvert la période du 1er janvier 2011 au 15 mai 2012. En décembre 2012, le Premier président de la Cour des comptes a remis officiellement ce rapport au Président de la République, ainsi qu'à son prédécesseur.

III - L'information du citoyen

L'article 47-2 de la Constitution prévoit que, « par ses rapports publics, [la Cour des comptes] contribue à l'information des citoyens ».

1 - Les publications

Une large part des communications d'observations définitives de la Cour sont aujourd'hui rendus publiques. En effet, l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, introduit par la loi du 13 décembre 2011, permet à la Cour, sans autre réserve que le respect des secrets protégés par la loi, de rendre publiques ses observations et ses recommandations.

Pour leur part, les chambres régionales et territoriales publient l'intégralité de leurs observations définitives et de leurs avis rendus.

En 2012, la Cour des comptes a publié 48 rapports, contre 42 en 2011, et 32 en 2010. S'y sont ajoutés, en 2012, les 36 référés publiés sur le site Internet de la Cour, cette publication des référés ayant débuté en 2012.

Les publications de la Cour des comptes en 2012 se répartissent comme suit :

- **Le rapport public annuel 2012** (février 2012)

Institué en 1807, mais alors transmis au seul chef de l'État, le rapport annuel de la Cour des comptes est devenu public avec sa transmission au Parlement à partir de 1832. Il est publié par la Cour elle-même depuis 1938. Il présente, en une cinquantaine de thèmes (ou « insertions ») dans l'édition 2013, la gestion des services de l'État, des collectivités territoriales ou des organismes publics, ainsi que la mise en œuvre de politiques publiques.

Tableau n° 20 : nombre d'insertions au rapport public annuel

	2009	**2010**	**2011**	**2012**
Rapport public annuel (nombres d'insertions tome I + tome II)	60 (28+32)	46 (25+21)	45 (25+20)	45 (27+18)

- **14 rapports publics thématiques :**

Les rapports publics de la Cour, au sens du code des juridictions financières (articles L. 136-1 et L. 136-2), comprennent le rapport public annuel et les rapports publics thématiques.

Les rapports publics thématiques présentent, au titre de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, les observations et les enseignements à tirer de contrôles, enquêtes et évaluations effectués par la Cour ou des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les rapports publics, annuels ou thématiques, sont adressés au Président de la République et présentés au Parlement. La Cour les met immédiatement en ligne sur son site Internet.

Tableau n° 21 : rapports publics thématiques publiés en 2012

Date de publication	Titre du rapport
Janvier 2012	- La politique en faveur de l'assurance-vie - La politique d'aide aux biocarburants - Les coûts de la filière électronucléaire
Février 2012	- Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
Juin 2012	- La politique française d'aide au développement
Juillet 2012	- La politique de la ville : une décennie de réformes - L'État et le financement de l'économie - Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire - Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var
Octobre 2012	- L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage - La Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNHNH) – Exercices 2005 à 2010
Novembre 2012	- Sciences Po, une forte ambition, une gestion défaillante - Les services de santé au travail interentreprises : une réforme en devenir
Décembre 2012	- La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté

- **6 rapports annuels ou assimilés établis en application des lois organiques sur les lois de finances (LOLF) ou les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)[8] :**

[8] La présentation de ces rapports périodiques est prévue par les lois organiques relatives aux lois de finances (articles 58-3°, 58-4°, 58-5° et 58-6°) et aux lois de financement de la sécurité sociale (articles L.O. 132-2-1 et L.O. 132-3 du code des juridictions financières).

Tableau n° 22

Mai 2012	- Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2011 (et 60 analyses de l'exécution du budget par mission et par programme) - Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2011
Juin 2012	- Certification des comptes du régime général de la sécurité sociale pour l'exercice 2011
Juillet 2012	- La situation et les perspectives des finances publiques (auquel était annexé un audit sur l'état des comptes publics demandé par le Gouvernement)
Septembre 2012	- La sécurité sociale[9]
Décembre 2012	- Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance

- **21 rapports publiés en réponse à des demandes d'enquête ou d'évaluation du Parlement :**

Sur ces 21 rapports, 9 correspondent à des publications de rapports remis en 2011 mais non encore publiés au 31 décembre 2012.

Sur les 15 rapports réalisés et remis au Parlement en 2012, 12 seulement ont été publiés au 31 décembre 2012.

Ces rapports, présentés au titre de l'assistance que la Cour apporte au Parlement, sont publiés à la décision des assemblées parlementaires concernées.

Les 15 rapports remis par la Cour des comptes au Parlement en 2012 se décomposent comme suit :

[9] Le rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale comprend 18 chapitres, chacun synthétisant une enquête ou un contrôle mené par la Cour seule ou conjointement avec les chambres régionales.

- 9 rapports présentés aux commissions des finances (article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, L. 132-4 et L.143-5 du code des juridictions financières)

Tableau n° 23

Mars 2012	- La gestion et le contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (Assemblée nationale)
Juillet 2012	- Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) (Sénat)[10]
Non encore publié	- Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place (Assemblée nationale)
Octobre 2012	- La réintégration de la France à l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économie possibles ? (Assemblée nationale)
Octobre 2012	- L'organisation des secours en montagne et de la surveillance des plages (Assemblée nationale)
Octobre 2012	- Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) (Sénat)
Octobre 2012	- Les frais de justice (Sénat)
Octobre 2012	- L'entretien du réseau ferré national (Sénat)
Décembre 2012	- L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies (Assemblée nationale)

- 3 rapports présentés aux commissions des affaires sociales (article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières)

[10] Initialement demandé au titre de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières (cf. chapitre I – partie II – 3. Les référés et les rapports particuliers), ce rapport a été publié par le Sénat au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances.

Tableau n° 24

Non encore publié	- La politique vaccinale de la France (Sénat)
Novembre 2012	- Les arrêts de travail et les indemnités journalières versées au titre de la maladie (Assemblée nationale)
Novembre 2012	- Le financement de la branche famille (rapport d'étape) (Assemblée nationale)

- 2 rapports d'évaluation remis au Président de l'Assemblée nationale (article L. 132-5 du code des juridictions financières)

Tableau n° 25

Décembre 2012	- Les politiques de lutte contre le tabagisme (Assemblée nationale)
Non encore publié	- L'évaluation des dispositifs de l'État en faveur de la création d'entreprise (Assemblée nationale)

- 1 rapport demandé par une commission d'enquête du Sénat (L. 132-4 du code des juridictions financières)

Tableau n° 26

Juillet 2012	- la contribution au service public de l'électricité

- **4 rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique** (article L. 111-8 du code des juridictions financières)

Tableau n° 27

Janvier 2012	- Le Foyer de Cachan
Mars 2012	- Le parrainage international
Octobre 2012	- L'emploi des fonds collectés par l'association Greenpeace
Décembre 2012	- Le Secours populaire français

- **1 rapport, présenté en décembre 2012, sur le contrôle des comptes et de la gestion de la présidence de la République.**

- **1 rapport à la demande du Gouvernement** (article L. 132-5-1 du code des juridictions financières), présenté en septembre 2012, sur l'organisation et le fonctionnement du service d'information du Gouvernement (SIG).

- **36 référés**, publiés sur le site Internet de la Cour.

Tableau n° 28

Janvier 2012	L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement.
Janvier 2012	L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)
Février 2012	La sécurité et la régulation du marché des quotas de CO_2
Février /2012	L'action de l'État dans le domaine pétrolier
Juin 2012	La gestion et la performance des tribunaux d'instance et de grande instance
Juin 2012	Le contrôle par les services de l'État des fonds de la formation professionnelle
Juin 2012	Le contrôle public sur les opérations portées par une société du groupe SNCF

Juin 2012	La Commission de sécurité des consommateurs
Juin 2012	La gestion de la dette de l'État par l'Agence France Trésor
Juin 2012	Le dispositif indemnitaire des ministères économiques et financiers
Juin 2012	L'intervention de l'Agence française de développement (AFD) en outre-mer (adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie)
Juin 2012	L'intervention de l'Agence française de développement (AFD) en outre-mer (adressé au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration)
Juin 2012	La gestion de l'École Polytechnique
Juin 2012	Le pilotage par l'État de la politique d'insertion dans l'emploi des personnes handicapées
Juin 2012	L'inégalité de traitement entre secteur public et secteur privé en ce qui concerne l'insertion professionnelle des personnes handicapées
Juin 2012	La protection sociale complémentaire des agents de l'État
Juin 2012	L'exercice des fonctions disciplinaire, d'audit et d'étude au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale (adressé au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration)
Juin 2012	L'exercice des fonctions disciplinaire, d'audit et d'étude au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale (adressé au ministre de la défense et des anciens combattants)
Juillet 2012	Le dispositif de liaisons ministérielles aériennes spécifiques au ministère chargé des transports
Août 2012	La stratégie immobilière du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Août 2012	Le contrôle de la Cour des comptes sur l'Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés
Août 2012	La gestion du parc immobilier de la direction générale des finances publiques
Septembre 2012	L'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) - Exercices 2005 à 2010
Septembre 2012	Les activités sportives volontaires dans l'enseignement du second degré

Septembre 2012	Les écoles françaises à l'étranger
Septembre 2012	La filière et les formations en droit dans l'enseignement supérieur
Septembre 2012	La gestion du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF)
Septembre 2012	La gestion de l'Institut du monde arabe (IMA)
Octobre 2012	Le contrôle des pêches maritimes
Octobre 2012	L'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire (adressé au ministre de l'éducation nationale)
Octobre 2012	L'égalité des chances dans l'enseignement scolaire et politiques publiques interministérielles (adressé au Premier ministre)
Octobre 2012	La gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
Octobre 2012	La situation financière du régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements privés sous contrat
Octobre 2012	Les sciences humaines et sociales au CNRS
Octobre 2012	Les risques liés à la gestion des personnels contractuels dans la recherche publique
Novembre 2012	Le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin

Toutes les **observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes** – les rapports d'observations définitives (610 en 2012) qui concluent leurs contrôles – sont rendues publiques et mises en ligne sur le site Internet de la Cour et des chambres (www.ccomptes.fr), avec les réponses apportées par les collectivités ou les organismes destinataires des observations. Il en va de même des jugements et des avis, notamment budgétaires (664 en 2012), rendus par les chambres.

L'ensemble de ces publications est disponible sur le site Internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

Tableau n° 29 : avis et rapports d'observations définitives de chacune des chambres régionales et territoriales des comptes en 2012*

	Avis			Rapports d'observations définitives		
	2010	**2011**	**2012**	**2010**	**2011**	**2012**
Alsace	3	6	15	29	20	14
Aquitaine, Poitou-Charentes	172	52	61	67	75	91
Auvergne, Rhône-Alpes	77	87	49	100	65	48
Basse-Normandie, Haute-Normandie	39	25	34	36	40	44
Bourgogne, Franche-Comté	40	55	34	24	30	22
Bretagne	20	19	14	53	48	54
Centre, Limousin	31	53	31	30	35	40
Champagne-Ardenne, Lorraine	46	57	58	54	48	30
Corse	15	17	19	12	9	9
Ile-de-France, Saint-Pierre et Miquelon	53	44	26	58	49	57
Languedoc-Roussillon	31	45	35	24	14	24
Midi-Pyrénées	44	43	42	31	36	36
Nord-Pas-de-Calais, Picardie	51	43	39	66	50	36
Pays-de-la-Loire	39	25	15	36	40	39
Provence-Alpes-Côte d'Azur	39	35	26	31	27	25
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin	74	86	119	12	12	12
La Réunion, Mayotte	32	42	37	11	13	8
Nouvelle-Calédonie	7	5	2	10	11	9
Polynésie française	12	8	8	5	13	12
Total	**795**	**732**	**664**	**697**	**639**	**610**

* *Pour chacune des 7 chambres nouvelles créées en 2012 par regroupement de deux chambres existant antérieurement, l'activité 2011 correspond à l'activité des deux chambres regroupées.*

2 - Le site Internet

En 2011, la Cour a lancé la refonte du site Internet des juridictions financières. L'objectif principal était de mettre à disposition du grand public les informations et les publications sous une forme accessible, tout en satisfaisant aux exigences de recherche de publics plus spécialisés : administrations et organismes contrôlés, élus, parties prenantes, journalistes, universités et chercheurs, notamment.

Ce projet a abouti à la mise en service, en mai 2012, d'un nouveau site Internet, plus moderne, donnant plus de visibilité aux publications de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales, ainsi qu'à celles des organismes associés (le Conseil des prélèvements obligatoires et la Cour de discipline budgétaire et financière).

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre II

Les évolutions

I - Les réformes : la réorganisation des chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes ont fêté leur trentenaire en 2012, année également marquée par une réorganisation du ressort de certaines chambres.

En effet, le décret du 23 février 2012, pris en application de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a ramené de 22 à 15 le nombre des chambres régionales des comptes en métropole.

Désormais, sept chambres régionales métropolitaines couvrent chacune deux régions :

- Aquitaine, Poitou-Charentes (siège à Bordeaux) ;
- Auvergne, Rhône-Alpes (siège à Lyon) ;
- Bourgogne, Franche-Comté (siège à Dijon) ;
- Centre, Limousin (siège à Orléans) ;
- Champagne-Ardenne, Lorraine (siège à Epinal) ;
- Nord-Pas-de-Calais, Picardie (siège à Arras) ;
- Basse-Normandie, Haute-Normandie (siège à Rouen).

Avec les cinq chambres régionales et les cinq chambres territoriales d'outre-mer[11], le nombre total de chambres régionales et territoriales des comptes s'élève donc désormais à 25.

Les implantations des chambres régionales et territoriales des comptes à partir de 2012

Source : Cour des comptes

[11] Les cinq chambres régionales d'outre-mer sont regroupées sur deux sites : Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) pour les trois chambres des Antilles (Guadeloupe, Martinique) et de la Guyane, Saint-Denis-de-la Réunion pour les deux chambres de la Réunion et de Mayotte. Outre les deux chambres territoriales de la Polynésie-Française (Papeete) et de la Nouvelle-Calédonie (Nouméa), trois chambres territoriales sont regroupées avec des chambres régionales : celles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin avec les chambres régionales des Antilles et de la Guyane (Pointe-à-Pitre) et celle de Saint-Pierre-et-Miquelon avec la chambre régionale d'Ile-de-France (Noisiel).

II - Deux activités en développement

1 - L'évaluation de politique publique

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a intégré l'évaluation de politique publique au nombre des missions d'assistance au Parlement et au Gouvernement de la Cour des comptes (article 47-2 de la Constitution).

La loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques a introduit dans le code des juridictions financières des dispositions destinées à préciser les conditions de cette assistance :

- l'article L. 111-3-1 énonce la contribution à l'évaluation de politique publique parmi les missions assignées à la Cour ;

- l'article L. 132-5 définit les conditions dans lesquelles, d'une part, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat demandent à la Cour d'effectuer des travaux d'évaluation et, d'autre part, la Cour remet son rapport d'évaluation, dans un délai de douze mois au plus, à l'assemblée parlementaire qui en a fait la demande.

Un retour d'expérience portant sur les six premières évaluations réalisées par la Cour en 2011 et début 2012 a été effectué en juin 2012. Ce travail, soumis à un débat interne au deuxième semestre 2012, va servir à définir le cadre procédural et méthodologique – les outils et techniques spécifiques – des évaluations conduites par la Cour des comptes.

La formalisation de ce cadre n'est pas achevée, toutefois, un certain nombre de principes peuvent d'ores et déjà être dégagés :

- les évaluations de politique publique doivent respecter les principes fondamentaux qui régissent les autres travaux de la Cour - indépendance, collégialité et contradiction - et s'insèrer dans l'organisation générale de la Cour, sans relever d'une chambre ou d'une formation interchambres dédiée ;

- les évaluations de politique publique doivent être considérées comme une activité nouvelle et circonscrite de la Cour, distincte des contrôles de régularité, de la gestion ou de performance ;

- l'évaluation se caractérise avant tout par son objet : il s'agit d'apprécier une politique publique du point de vue de ses effets et impacts, au sens large, y compris socio-économiques et indirects, de son efficacité et de son efficience, et enfin de la pertinence et de la cohérence de sa mise en œuvre (et non des objectifs poursuivis) ;

- sur le plan de la méthode, l'évaluation proprement dite est précédée d'une note de faisabilité destinée à apprécier le caractère « évaluable » de la politique considérée et à préciser le mode opératoire. L'évaluation suppose l'implication systématique des parties prenantes de la politique évaluée et le recours, en tant que de besoin, à des expertises pointues et diversifiées (statisticiens d'enquêtes, économistes-économètres ou spécialistes des sciences humaines).

Plus largement, la mission d'évaluation de politique publique doit aussi contribuer au développement d'une « culture du résultat » dans la sphère publique.

Du fait de l'étendue du champ d'investigation et de moyens nécessaires à leur réalisation, la Cour est en mesure de réaliser, chaque année, entre quatre et six évaluations de politique publique, à la demande du Parlement et du gouvernement ou à l'initiative de la Cour.

2 - Le suivi des suites données aux observations et recommandations de la Cour

Le suivi de leurs observations antérieures par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes à l'occasion du contrôle suivant est une pratique bien établie. Les constats alors formulés peuvent notamment alimenter le tome II du rapport public annuel.

Ce suivi, effectué à l'occasion d'un nouveau contrôle, ne recouvre qu'une partie des observations et recommandations formulées par la Cour.

La Cour suit également, de façon systématique, quoique moins approfondie, l'ensemble des recommandations formulées au cours des trois années antérieures. Pour ce faire, elle sollicite les destinataires de ses rapports.

L'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières, introduit par la loi de finances rectificatives pour 2011 du 29 juillet 2011, prévoit que 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 ».

Parmi les apports de cet article aux pratiques de la Cour, les plus notables sont :

- l'instauration d'une obligation de réponse formalisée de la part de chacun des destinataires des observations ;
- la publication dans le rapport public annuel de la présentation de ces suites données aux observations antérieures.

III - La performance

La performance de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes fait l'objet de plusieurs modalités d'appréciation :

- le Premier président peut solliciter des institutions supérieures de contrôle d'autres pays, pour soumettre la Cour à leur appréciation sur l'un ou l'autre aspect de ses pratiques ou de son organisation ;
- chaque année, les indicateurs renseignés dans le cadre du rapport annuel de performances du programme budgétaire n° 164 dont relèvent la Cour et les autres juridictions financières, rendent compte des différentes facettes de l'activité des juridictions financières.

1 - Les revues par les pairs

En 2011, le Premier président de la Cour des comptes a décidé de soumettre l'institution à une double évaluation par les pairs.

A cet effet, deux institutions supérieures de contrôle de pays membres de l'Union européenne ont été sollicitées : le Tribunal de Contas du Portugal et le Bureau national d'audit de Finlande.

a) La revue par les pairs du Tribunal de Contas du Portugal

Le Tribunal de Contas a été chargé d'évaluer l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, en examinant notamment les

processus de programmation et de suivi, le contrôle qualité et le respect des principes professionnels, internes et éthiques, ainsi que le fonctionnement de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le Tribunal de Contas du Portugal a remis son rapport au Premier président en juin 2012. Ses conclusions portent une appréciation dans l'ensemble positive sur l'organisation et du fonctionnement de la Cour. Elles ont été présentées, ainsi que les recommandations formulées par le Tribunal de Contas, devant une assemblée générale des personnels de contrôle de la Cour des comptes en septembre 2012.

Parmi les pistes d'améliorations indiquées par le Tribunal de Contas, figurent une réorganisation des modalités de la collégialité au sein de la Cour, la réforme du processus de décision au sein des chambres ou de la fonction de contre-rapporteur. Pour chacun de ces sujets, des modalités concrètes de mise en œuvre seront définies dès 2013.

Le Tribunal de Contas a également recommandé la définition de normes professionnelles par le Premier président, comme la loi du 13 décembre 2011 le prévoit. Le processus d'élaboration de ces normes, en cours, devrait aboutir dans le courant de l'année 2013.

La mise en œuvre de certaines autres recommandations, en revanche, apparaît prématurée au regard des réformes récentes.

Ainsi, le Tribunal de Contas recommande l'extinction du régime de remise gracieuse. Ce régime, présenté dans le chapitre I, donne pouvoir au ministre chargé du budget de dispenser les comptables publics du paiement de tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs par les juridictions financières, le paiement étant alors pris en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public concerné. La loi du 28 décembre 2011 et les décrets d'application du 10 décembre 2012 ayant désormais encadré ce pouvoir du ministre chargé du budget, les nouvelles dispositions doivent être mises en œuvre avant d'envisager une nouvelle évolution.

b) La revue par les pairs du Bureau national d'audit de Finlande

La revue menée par le Bureau national d'audit de Finlande a porté sur l'organisation et les procédures de la Cour des comptes en matière de certification, aussi bien des comptes de l'État (pour 2010) que des organismes du régime général de la sécurité sociale (pour 2011).

S'agissant de missions encore relativement récentes pour la Cour, cette revue avait pour objectif de fournir une appréciation sur le respect des règles relatives à l'indépendance et à la déontologie, sur les procédures internes, le contrôle qualité, la démarche d'audit conformément aux normes internationales, l'adéquation des vérifications aux enjeux, la cohérence des positions émises ainsi que la formalisation et la documentation des vérifications.

Le Bureau national d'audit de Finlande a remis son rapport au Premier président en décembre 2012.

Il ressort de cet examen de l'organisation et des procédures en matière de certification que la Cour respecte les normes internationales en la matière. Un certain nombre de recommandations ont été formulées. L'examen approfondi de chacune d'entre elles devrait permettre à la Cour d'améliorer encore à l'avenir ses règles internes et pratiques professionnelles en ce domaine.

2 - Les nouveaux indicateurs

En 2012, les indicateurs de performances des juridictions financières ont été refondus, afin de mieux répondre à l'évolution des missions de la Cour des comptes depuis la mise en place de la première génération d'indicateurs, en 2006.

Le rôle de la Cour des comptes a ainsi été renforcé en matière d'assistance à l'évaluation de politique publique et dans l'assurance de la qualité des comptes publics par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Par ailleurs, la réforme du régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, issue de la loi du 28 décembre 2011, rend plus effectives les sanctions prononcées par le juge des comptes à l'encontre des comptables publics et des ordonnateurs comptables de fait.

Au fil de ces réformes, les missions, actions et indicateurs du projet annuel de performances des juridictions financières n'ont plus reflété qu'imparfaitement la réalité de leurs missions et la diversité de leurs travaux.

En outre, l'usage a révélé que les indicateurs étaient pour certains perfectibles, tandis que les objectifs ne répondaient pas suffisamment aux attentes du Parlement.

La nouvelle maquette, qui entre en vigueur à compter de l'exercice 2013, a pour ambition de mieux rendre compte de la diversité des activités de la Cour, notamment par l'introduction d'une action et d'un objectif « sanction des irrégularités », dissociés de l'activité d'examen des comptes. De même, les activités d'« information des citoyens », d'« évaluation de politique publique », et de « contrôle des finances publiques » font chacune l'objet d'une action et d'un objectif spécifiques.

De nouveaux indicateurs mettent, par ailleurs, l'accent sur la qualité des travaux, avec des indicateurs relatifs aux délais des examens de la gestion et aux délais des jugements, notamment.

L'impact des travaux sera désormais mesuré par une série d'indicateurs relatifs par exemple à la « prise en compte des effets sur les comptes des travaux de certification », la « fréquentation du site Internet » ou le « nombre d'auditions devant le Parlement ».

De façon générale, les nouveaux indicateurs ont été choisis pour être plus en phase avec la réalité des activités des juridictions financières, plus fiables et calculés plus clairement.

Tableau n° 30 : les nouveaux objectifs et indicateurs du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Objectif 1 : ***Garantir la qualité des comptes publics***	
Indicateur 1.1	Part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics
Indicateur 1.2	Effets sur les comptes des travaux de certification
Objectif 2 : ***Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et à l'efficacité des politiques publiques***	
Indicateur 2.1	Suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes
Indicateur 2.2	Délais des travaux d'examen de la gestion
Objectif 3 ***Assister les pouvoir publics***	
Indicateur 3.1	Réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais
Indicateur 3.2	Nombre d'auditions au Parlement
Objectif 4 ***Informer les citoyens***	
Indicateur 4.1	Nombre de retombées presse
Indicateur 4.2	Fréquentation site Internet des juridictions financières
Objectif 5 ***Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion***	
Indicateur 5.1	Délais de jugement
Objectif 6 ***Améliorer le fonctionnement des juridictions financières***	
Indicateur 6.1	Efficience de la gestion des ressources humaines

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre III

Les ressources

Les chambres régionales et territoriales sont gérées par la Cour des comptes.

I - Les ressources humaines[12]

1 - Evolution des effectifs des personnels en activité à la Cour des comptes

Tableau n° 31 : évolution des effectifs de la Cour des comptes

	2010	2011	2012
Premier président	1	1	1
Procureur général	1	1	1
Présidents de chambre	8	8	8
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	4	3	3
Avocats généraux	5	4	5

[12] Les chiffres relatifs aux ressources humaines de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont les données au 31 décembre 2012.

Personnels de contrôle de la Cour des comptes			
Conseillers maîtres (*)	141	143	141
Conseillers référendaires	66	62	70
Auditeurs	16	16	17
Rapporteurs à temps plein	71	85	69
Assistants	67	68	69
Experts et assistants de certification	40	41	45
Total agents	**401**	**415**	**411**
Rapporteurs à temps partiel	26	24	22
Total personnels de contrôle	**427**	**439**	**433**
Personnels administratifs de la Cour des comptes	273	278	271
Total personnels de la Cour des comptes	**710**	**734**	**722**

(*) Y compris avant 2011, les présidents de chambres maintenus en activité, les conseillers maîtres en service extraordinaire, les magistrats délégués dans les fonctions d'avocat général et de secrétaire général et ceux mis à disposition hors de la Cour.
A partir de 2011, y compris seulement les présidents de chambre maintenus en activité et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Tableau n° 32 : position administrative des magistrats de la Cour des comptes

Effectifs	**2010**	**2011**	**2012**
En service à la Cour des comptes	230	227	234
Détaché dans les fonctions de président et de vice-président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27	27	24
En service dans les juridictions financières	**257**	**254**	**258**
Mis à disposition auprès d'une administration	3	5	17
Détachés dans une administration ou un organisme public	103	106	90
En disponibilité	33	31	27
Hors cadre	5	5	4
Congé parental	0	1	1
TOTAL	**401**	**402**	**397**

L'organisation de la Cour des comptes

Le Premier président assure la présidence de la Cour. Il a sous son autorité un secrétaire général et deux secrétaires généraux adjoints, nommés par décret sur sa proposition, qui dirigent les services.

La Cour comprend sept chambres, composées chacune d'une quarantaine de magistrats et de rapporteurs, ainsi que d'experts et d'assistants, placés sous l'autorité d'un président de chambre, assisté d'un greffe.

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et de la partie des comptes de l'État qui retrace leurs opérations ;

- le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères ;

- le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant.

La Cour des comptes est dotée d'un Parquet général chargé de veiller à l'exécution des lois, d'éclairer la Cour de ses avis, de l'aider à mettre en œuvre ses décisions. Il veille également au bon exercice du ministère public près les chambres régionales et territoriales des comptes, confié aux procureurs financiers choisis par le Procureur général.

Les compétences des chambres :

- première chambre : économie, budget et secteurs financiers, certification des comptes de l'État ;

- deuxième chambre : défense, industrie, énergie, commerce extérieur, commerce et artisanat, PME, professions libérales, tourisme, anciens combattants ;

- troisième chambre : enseignement supérieur, recherche, éducation, jeunesse, sports, culture, communication ;

- quatrième chambre : pouvoirs publics constitutionnels, appel des jugements des chambres régionales et territoriales des comptes, intérieur, administration territoriale, sécurité intérieure, immigration, Outremer, justice, affaires étrangères, services du Premier ministre ;

- cinquième chambre : logement, ville, exclusion, enfance, famille, personnes âgées, handicapés, travail, emploi, formation professionnelle, générosité publique ;

- sixième chambre : sécurité sociale, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, politiques et établissements publics de santé ;

- septième chambre : transports (urbains, routiers, aériens, ferroviaires, maritime et fluvial), équipement, urbanisme, aménagement, aménagement du territoire, environnement, agriculture.

Les formations interchambres et interjuridictions :

Pour traiter des sujets communs à plusieurs chambres de la Cour ou communs à la Cour et aux chambres régionales des comptes, des formations interchambres ou interjuridictions peuvent être constituées. Deux de ces formations sont permanentes : l'une, interchambres, est chargée 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 et de l'acte de certification des comptes de l'État ; l'autre, interjuridictions, est chargée de l'analyse des finances publiques locales.

Le comité du rapport public et des programmes :

Le contenu des projets de rapports publics 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, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Ce comité est également chargé de la préparation et du suivi de la programmation des travaux de la Cour.

2 - Evolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

Tableau n° 33 : évolution des effectifs en activité des chambres régionales et territoriales des comptes

	2010	2011	2012
Présidents et vice-présidents	27	27	24
Personnels de contrôle			
Magistrats (*)	308	316	317
Rapporteurs	1	0	0
Assistants de vérification (**)	329	334	320
Total personnels de contrôle	**638**	**650**	**637**
Personnels administratifs (**)	434	427	390
Total des chambres régionales et territoriales des comptes (***)	**1072**	**1077**	**1027**

(*) Dont, au 31 décembre 2012, 242 magistrats du corps des chambres régionales des comptes et 75 fonctionnaires détachés dans ce corps.

(**) La baisse ponctuelle des effectifs des assistants et personnels administratifs traduit les effets transitoires de la réforme des ressorts des chambres régionales des comptes à la suite du décret du 23 février 2012. En 2013, les recrutements lancés permettront de retrouver des effectifs proches de ceux des exercices antérieurs.

(***) Hors présidents et vice-présidents de chambre régionale des comptes.

Tableau n° 34 : répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	2010	2011	2012
Présidents de section	53	56	55
Premiers conseillers	310	321	313
Conseillers	26	21	25
TOTAL	**389**	**398**	**393**

Tableau n° 35 : position administratives des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	2010	2011	2012
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	250	244	242
Détachés dans le corps des magistrats de des chambres régionales des comptes (art. L. 212-5 du code des juridictions financières)	57	71	75
Mis à disposition de la Cour des comptes	1	0	0
Détachés dans une administration ou un organisme public	72	74	69
En disponibilité	5	5	4
Hors cadre	3	3	3
Non affecté	1	1	0
TOTAL	**389**	**398**	**393**

Tableau n° 36 : répartition des effectifs par chambre régionale ou territoriale des comptes - au 31 décembre 2012
(hors présidents et vice-présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes)

	Magistrats	**Assistants de vérification**	**Agents adminis-tratifs**	**Total**
Alsace	10	8	14	32
Aquitaine, Poitou-Charentes	27	25	27	79
Auvergne, Rhône-Alpes	34	34	37	105
Basse-Normandie, Haute-Normandie	16	17	24	57
Bourgogne, Franche-Comté	11	18	24	53
Bretagne	17	17	19	53
Centre, Limousin	15	15	29	59
Champagne-Ardenne, Lorraine	20	17	26	63
Corse	4	7	10	21
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	47	46	38	131
Languedoc-Roussillon	12	14	16	42
Midi-Pyrénées	12	14	19	45
Nord-Pas-de-Calais, Picardie	28	24	32	84
Pays-de-la-Loire	18	18	20	56
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	24	24	23	71
Guadeloupe, Guyane, Martinique	9	9	13	31
La Réunion, Mayotte	6	6	12	24
Nouvelle-Calédonie	2	3	4	9
Polynésie Française	5	4	3	12
TOTAL	**317**	**320**	**390**	**1 027**

II - Les moyens financiers

Tableau n° 37 : crédits de paiement en M€

Crédits de paiement en M€	2010 (chiffres définitifs)	2011 (chiffres définitifs)	2012 chiffres provisoires au 31/12/2012	Variation (2011-2012)
Dépenses de personnel (Titre 2)	**165,31**	**171,54**	**174,85**	**1,93 %**
- dont rémunérations nettes	70,83	72,27	72,57	0,42 %
- dont indemnités	41,19	42,72	43,91	2,79 %
- dont cotisations et prestations sociales	53,29	56,55	58,37	1,03 %
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	**27,30**	**25,61**	**28,08**	**9,64 %**
- dont informatique	2,62	2,72	3,25	19,49 %
- dont matériel et fonctionnement	24,68	22,89	24,83	8,47 %
Dépenses d'investissement (titre 5)	**2,26**	**2,59**	**1,51**	**-41,70 %**
Dépenses d'intervention (titre 6)	**0,02**	**0,04**	**0,04**	**0,00 %**
Total hors titre 2	**29,58**	**28,24**	**29,63**	**4,92 %**
TOTAL DEPENSES (titre 2 et hors titre 2)	**194,89**	**199,78**	**204,48**	**2,35 %**

L'évolution des dépenses de fonctionnement (titre 3) est essentiellement liée à la réorganisation d'une partie des sièges des chambres régionales métropolitaines à la suite de la loi n° 2011-1862 du 11 décembre 2011 et du décret 26 février 2012.

Les coûts de la réforme des juridictions financières recouvrent principalement des dépenses de travaux immobiliers, d'installation pour le stockage des archives, d'adaptation des réseaux informatiques et téléphoniques dans les sept sièges des chambres régionales ayant un nouveau ressort.

Hors dépenses liées à cette réforme, les dépenses de fonctionnement s'établiraient à 25,41 M€ en 2012, soit une évolution de - 0,8 % par rapport à 2011.

III - Les autres moyens : les systèmes d'information

A l'issue de neuf mois d'études et de concertation menée au sein des juridictions financières, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes se sont dotées, le 17 septembre 2012, d'un schéma stratégique des systèmes d'informations pour les années 2012 à 2015. Ce schéma vise la refonte des systèmes d'informations internes afin qu'ils répondent aux besoins des personnels de contrôle dans leurs activités de contrôle, de jugement des comptes, d'évaluation et de certification, et qu'ils prennent mieux en compte les évolutions des missions d'assistance au Parlement et au gouvernement.

Ce document cadre établit un état des lieux des systèmes d'information et de leurs usages et fixe quatre orientations pour le développement des systèmes d'information et des moyens informatiques.

1 - Faciliter l'accès à l'information et valoriser la connaissance et le savoir-faire des personnels

Face à une dématérialisation croissante, induisant des volumes d'information en augmentation permanente, la capacité à trier, stocker et exploiter ces gisements de données devient un enjeu capital. Il s'agit donc, pour la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes, d'assurer une capitalisation efficace de la connaissance des organismes, des savoir-faire internes existants et des productions des juridictions financières. La qualité des processus, des règles et des données des systèmes d'information garantira la fiabilité et l'accessibilité de l'information.

2 - Développer les échanges créateurs de valeur en interne et avec l'extérieur

Les systèmes d'information doivent faciliter la gestion des flux d'information vers et depuis les juridictions financières afin d'appuyer le travail collaboratif et plus généralement les cycles de production des rapports. L'enjeu est également de développer des échanges efficients avec

les organismes contrôlés et les partenaires ou fournisseurs de données, en créant de nouveaux canaux de communication personnalisés.

3 - Améliorer les instruments de pilotage et de valorisation de l'activité

A des fins de performance collective, les systèmes d'information doivent faciliter l'analyse, la mesure et le pilotage des activités et des productions des juridictions financières, dans une logique d'aide à la décision. Ils doivent également constituer un levier de valorisation de l'activité et des produits de la Cour et des chambres régionales et territoriales.

4 - Garantir la sécurité des systèmes d'information et contribuer à la qualité des travaux

Les évolutions des systèmes d'information doivent contribuer à la sécurité du réseau, des infrastructures, des applications et des usages, ainsi qu'à la qualité des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales.

Les orientations stratégiques de l'évolution du système d'information des juridictions financières se concrétisent dans un plan d'action constitué de **7 chantiers prioritaires** pour les quatre années à venir :

1- piloter l'activité ;

2- gérer et mettre à disposition les connaissances ;

3- outiller les équipes de contrôle ;

4- travailler ensemble ;

5- faciliter les échanges avec les tiers ;

6- valoriser les productions ;

7- conduire le changement.

Chaque chantier est décliné en une série de projets. Au total, **32 projets** sont programmés et étalés dans le temps en fonction de leur articulation logique, ainsi que des contraintes budgétaires et humaines.

Une nouvelle gouvernance a été mise en place pour piloter l'évolution des systèmes d'information, afin de garantir leur bonne adéquation aux besoins des métiers de contrôle, d'évaluation et de certification. Un comité stratégique des systèmes d'information, présidé

par le Premier président, supervise l'organisation d'ensemble et les chantiers sont conduits en mode projet de manière transversale au sein des juridictions financières.

Sur le plan des matériels et infrastructures informatiques, la Cour poursuit son effort d'équipement des personnels de contrôle pour répondre aux contraintes de nomadisme et de sécurité des activités de contrôle.

Par ailleurs, parallèlement au développement continu de la visio-conférence, la Cour et les chambres régionales des comptes équipent progressivement les salles de réunion d'un raccordement au réseau informatique, par voie filaire ou par Wi-Fi.

En 2012, la collaboration avec la direction générale des finances publiques ainsi qu'avec un certain nombre d'administrations ou de collectivités a permis d'augmenter les échanges de flux de données comptables et financières ainsi que de documents dématérialisés depuis et vers les juridictions financières.

Les méthodes de travail des équipes de contrôle tirent un parti croissant des possibilités de dématérialisation, et l'archivage électronique des juridictions financières est modernisé en conséquence.