

**LE RAPPORT
PUBLIC ANNUEL
2016**

Tome I
Les observations

Sommaire

Délibéré	7
Formations et rapporteurs	9
Introduction	15
Première partie Les finances publiques	19
<i>La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016)</i>	21
Réponses	49
Deuxième partie Les politiques publiques	55
Chapitre I Emploi et solidarité	57
1 <i>Le contrat de génération : les raisons d'un échec</i>	59
Réponses	75
2 <i>Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer</i>	83
Réponses	93
Chapitre II Énergie et développement durable	109
1 <i>La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever</i>	111
Réponses	137
2 <i>Les éco-organismes : un dispositif original à consolider</i>	145
Réponses	171
Chapitre III Territoires	209
1 <i>La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain</i>	211
Réponses	233
2 <i>Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne</i>	237
Réponses	251
3 <i>« Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie</i>	257
Réponses	273

4 <i>Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficience à améliorer</i>	283
Réponses	307
Troisième partie La gestion publique	325
Chapitre I La mise en œuvre des politiques régaliennes	327
1 <i>Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État</i>	329
Réponses	357
2 <i>L'inspection du travail : une modernisation nécessaire</i>	367
Réponses	385
Chapitre II La gestion des entreprises et des établissements publics	395
1 <i>Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer</i>	397
Réponses	421
2 <i>La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations</i>	429
Réponses	457
3 <i>Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés</i>	473
Réponses	507
4 <i>La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif</i>	537
Réponses	563
Chapitre III La conduite de projets	579
1 <i>L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer</i>	581
Réponses	607
2 <i>La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil</i>	635
Réponses	657
3 <i>Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière</i>	669
Réponses	681
Annexe	693

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 2016.

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

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

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

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

*

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

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2016*.

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

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

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Andréani, Banquey, Mme Morell, M. Perrot, Mmes Saliou (Françoise), Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Vivet, Diricq, Charpy, Pétel, Maistre, Ténier, Lair, Selles, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Zerah, Le Méné, Baccou, Vialla, Castex, Ory-Lavollée, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérault, Mme Vergnet, MM. Chouvet, Mme Malgorn, M. Clément, Mme Engel, M. Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Saudubray, Migus, Terrien, Laboureix, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Léna, Glimet, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Delaporte, de La Guéronnière, Brunner, Albertini, Mme Pittet, MM. Aulin, Jamet, Senhaji, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Mmes Dujols, Bouzanne des Mazery, Soussia, M. Basset, Mmes Coudurier, Faugère, Périgord, MM. Belluteau, Appia, Brouder, Lallement, Schwartz, Thévenon, Tersen, Heuga, Fialon, Mmes Mattéi, Saurat, Toraille, Latournerie-Willems, Girardin, M. Giannesini, Mme Hamayon, conseillers maîtres, MM. Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, Galliard de Lavernée, Blanchard-Dignac, Joubert, Mme Revel, MM. Corbin de Mangoux, Margueron, conseillers maîtres en service extraordinaire.

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

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, assisté - selon les textes examinés - de MM. Bayle, président de chambre maintenu, MM. Lebuy, Andréani, Perrot, Mme F. Saliou, MM. Barbé, Bertucci, Diricq, Charpy, Pétel, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Guédon, Vialla, Castex, Ory-Lavollée, Mmes Vergnet, Malgorn, MM. Le Mer, Saudubray, Migus, Terrien, Mme Esparre, M. Delaporte, Mme Pittet, M. Senahji, Mme Périgord, MM. Lallement, Tersen, Heuga, Giannesini, conseillers maîtres, M. Sarrazin, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Monti, Roguez, Lachkar, Pezziardi, conseillers référendaires, présidents de chambres régionales et territoriale des comptes, Mme Bigas-Reboul, MM. Bichot, Lion, Mmes Rocard, Aldigé, Lucidi, conseillers référendaires, Mmes Nicolas-Donz, Banderet, premières conseillères, MM. Boillot, Justum, Mme Mac Namara, M. Lancar, auditeurs, M. Ferrier, conseiller, Mme Grivel, M. Lafon, Mme Le Bourgeois, M. Hesske, Mme Georges, MM. Loap, Charvet, Marrou, Mme Duhamel-Fouet, M. Moret, rapporteurs extérieurs, M. Bertran, expert ;

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

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

Fait à la Cour, le 26 janvier 2016.

Formations et rapporteurs

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

- les chambres de la Cour des comptes, présidées par MM. Durreleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre ;
- les chambres régionales et territoriales des comptes de :
 - Bretagne, présidée par M. Heuga, président de chambre régionale des comptes ;
 - Champagne-Ardenne, Lorraine, présidée par M. Roguez, président de chambre régionale des comptes ;
 - Languedoc-Roussillon, présidée par M. Pezziardi, président de chambre régionale des comptes ;
 - Pays de la Loire, présidée par M. Monti, président de chambre régionale des comptes ;
 - Saint-Pierre-et-Miquelon, présidée par M. Terrien, président de chambre régionale et territoriale des comptes.
- une formation interjuridictions (commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes) présidée par M. Lachkar, président de chambre territoriale des comptes.

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

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

TOME I – LES OBSERVATIONS	
Première partie – Les finances publiques	
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016)	Rapporteurs : François Ecalle, Eric Dubois, conseillers maîtres, Vianney Bourquard, conseiller référendaire, Nathalie Georges, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître
Deuxième partie – Les politiques publiques	
Chapitre I : Emploi et solidarité	
1. Les contrats de génération : les raisons d'un échec	Rapporteurs : Emmanuel Giannesini, conseiller maître, Nicolas Machtou, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Gilles Andréani, conseiller maître

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

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

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

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

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

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

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

2. Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer	Rapporteuse : Marie-Dominique Périgord, conseillère maître Contres-rapporteurs : Thierry Mourier des Gayets, Gilles Andréani, conseillers maîtres
Chapitre II : Énergie et développement durable	
1. La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever	Rapporteurs : Michel Babeau, Jean-Luc Tronco, conseillers référendaires Contre-rapporteur : Jean-Luc Violla, conseiller maître
2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider	Rapporteurs : Jean Castex, conseiller maître, Virginie Duhamel-Fouet, Arnauld Marrou, rapporteurs extérieurs Contre-rapporteur : Jean-Yves Perrot, conseiller maître
Chapitre III : Territoires	
1. La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain	Président : Gérard Terrien, président de chambre territoriale des comptes Rapporteuse : Isabelle Banderet, première conseillère de chambre régionale des comptes
2. Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne	Président : Jean-Louis Heuga, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : Bernard Prigent, premier conseiller de chambre régionale des comptes
3. « Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie	Président : André Pezziardi, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : Vincent Ferrier, conseiller de chambre régionale des comptes
4. Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer	Président : Jean Lachkar, président de chambre territoriale des comptes Rapporteurs : Géraud Guibert, conseiller maître, Thomas Govedarica, René Maccury, premiers conseillers de chambre territoriale des comptes Contre-rapporteur : André Barbé, conseiller maître
Troisième partie – La gestion publique	
Chapitre I : La mise en œuvre des politiques régaliennes	
1. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État	Rapporteur : Claude Lion, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Christian Martin, conseiller maître
2. L'inspection du travail : une modernisation nécessaire	Rapporteur : Gilles Andréani, conseiller maître

Chapitre II : La gestion des entreprises et des établissements publics	
1. Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer	Rapporteurs : Bruno Ory-Lavollée, conseiller maître, Sébastien Justum, auditeur, Nathalie Georges, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître
2. La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations	Rapporteurs : Emmanuel Bichot, conseiller référendaire, Philippe Hesske, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Monique Saliou, conseillère maître
3. Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés	Rapporteur : Marianne Lucidi, auditrice Contre-rapporteur : Francis Saudubray, conseiller maître
4. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif	Rapporteurs : André Le Mer, conseiller maître, Sandrine Rocard, conseillère référendaire Contre-rapporteur : Yann Petel, conseiller maître
Chapitre III : La conduite de projets	
1. L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer	Rapporteuse : Marie Pittet, conseillère maître Contre-rapporteur : Yann Petel, conseiller maître
2. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil	Rapporteurs : Sylvie Vergnet, Jean Sarrazin, conseillers maîtres Contre-rapporteur : Didier Guédon, conseiller maître
3. Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière	Président : François Monti, président de chambre régionale des comptes Rapporteuse : Danièle Nicolas-Donz, première conseillère de chambre régionale des comptes

TOME II – L’ORGANISATION, LES MISSIONS, LES RÉSULTATS	
Troisième partie – Le suivi des recommandations	
Chapitre I : Le suivi des recommandations en 2015	
Chapitre II : La Cour constate des progrès	
1. Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré	Rapporteur : Guilhem Boillot, auditeur Contre-rapporteur : Jean-Luc Vialla, conseiller maître
2. Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires	Rapporteurs : Paul-Henri Ravier, Arnold Migus, conseillers maîtres Contre-rapporteuse : Marie Pittet, conseillère maître
3. La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue	Rapporteurs : Didier Lallement, conseiller maître, Xavier Lafon, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Françoise Saliou, conseillère maître
Chapitre III : La Cour insiste	
1. Sciences Po : une remise en ordre à parachever	Rapporteur : Denis Tersen, conseiller maître Contre-rapporteur : Omar Senhaji, conseiller maître
2. La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser	Rapporteurs : Laure Le Bourgeois, Christophe Moret, rapporteurs extérieurs Contre-rapporteuse : Sylvie Esparre, conseillère maître
3. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider	Rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître Contre-rapporteur : Patrick Lefas, président de chambre maintenu
4. La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer	Rapporteurs : Véronique Grivel, Thomas Charvet, rapporteurs extérieurs Contre-rapporteur : François Ecalle, conseiller maître
5. La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher	Rapporteuses : Claire Aldigé, Stéphanie Bigas-Reboul, conseillères référendaires Contre-rapporteur : Didier Guédon, conseiller maître
6. La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier	Rapporteurs : Bernadette Malgorn, conseillère maître, Benjamin Lancar, auditeur Contre-rapporteuse : Monique Saliou, conseillère maître
7. Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes	Rapporteurs : Jean-Luc Lebuy, conseiller maître, Philippe Bertran, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : André Le Mer, conseiller maître

Chapitre IV : La Cour alerte	
1. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins	Rapporteuse : Esther Mac-Namara, auditrice Contre-rapporteur : Jean-Yves Bertucci, conseiller maître
2. La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur	Rapporteurs : Philippe Marland, conseiller maître en service extraordinaire, Philippe Duboscq, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Jean-Pierre Bayle, président de chambre maintenu
3. Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants	Rapporteurs : Françoise Saliou, Olivier Delaporte, conseillers maîtres, Solavy Loap, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Jean-Luc Vialla, conseiller maître
4. La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué	Président : Dominique Roguez, président de chambre régionale des comptes

Introduction

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

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

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

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

- l'**indépendance** : la Cour est indépendante du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif, et placée à équidistance de ceux-ci. Cette indépendance se traduit par une triple liberté : dans le choix de ses contrôles, pour l'adoption de ses conclusions, ainsi qu'une liberté éditoriale dans ses publications ;
- la **collégialité** : aucune production de la Cour n'est l'œuvre d'un seul magistrat, c'est le travail collectif des membres de la Cour. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des travaux. Il en va de même pour les projets de rapport public.

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

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

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

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

Dans un premier temps, des priorités stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures. Quatre priorités stratégiques ont ainsi été définies pour les travaux de la Cour pour la période 2014-2016 et reconduites pour les périodes 2015-2017 puis 2016-2018 :

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

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

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

Le programme des travaux de la Cour en 2015 a ainsi été fixé par arrêté du Premier président du 19 décembre 2014, et modifié à plusieurs reprises en 2015 pour actualisation.

*

**

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

Les messages mis en exergue dans le rapport s'appuient sur un éventail varié d'exemples concrets, de défaillances mais aussi de progrès et de réussites. Ainsi, en 2016, la notion de réforme constitue le fil rouge des travaux présentés dans le rapport. Ils montrent ainsi que, loin d'être contrainte à l'immobilisme, l'action publique est capable d'évoluer (exemple des certificats d'économies d'énergie (CEE), des biocarburants, ou encore des éco-organismes). Dans de nombreux cas, la réforme est toutefois repoussée ou inaboutie (exemple de l'inspection du travail), ou les conséquences tirées de circonstances changeantes n'ont pas encore été prises (exemple de la distribution du courrier). La Cour montre ainsi que des marges d'efficience peuvent encore être trouvées et des progrès réalisés. Dans ce cas, ses recommandations ont pour objectif de fournir des pistes d'amélioration pour plus d'efficacité et d'efficience.

Par rapport à l'édition de 2015, le rapport comporte davantage d'insertions de suivi, par lesquelles la Cour revient sur des contrôles antérieurs et apprécie la mise en œuvre de ses recommandations.

Enfin, la sélection opérée reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour 2015 et les principaux constats qu'elles en ont tirés, ainsi que le souci d'éclairer la diversité des politiques et de la gestion publiques.

*

**

Le rapport public est, en 2016 comme en 2015, divisé en deux tomes.

Son tome I rend compte des observations et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2015, en application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, qui dispose que « la Cour des comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

La première, consacrée aux finances publiques, présente la situation actualisée des finances publiques à la lumière des évolutions intervenues depuis le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2015, y compris celles annoncées et adoptées en toute fin d'année.

La deuxième partie fournit huit illustrations de politiques publiques, dans trois champs de l'action publique, avec à la fois des exemples de politiques anciennes confrontées à des évolutions et contraintes nouvelles, à moderniser ou à repenser, et de dispositifs plus récents à conforter, ou dont l'efficacité n'est pas assurée.

Enfin, la troisième partie est consacrée à la gestion publique, et, sur trois sujets (mise en œuvre des politiques régaliennes, gestion des entreprises et des établissements publics et conduite de projets), fournit des exemples d'organisations ou procédures à rationaliser ou dont l'efficacité et l'efficience sont à accroître.

Le tome II propose une vision d'ensemble des activités et missions de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que des résultats de leur activité.

Une première partie présente brièvement l'organisation de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes et les moyens humains et financiers dont elles disposent, conformément à l'article L. 143-8 du code des juridictions financières.

Une seconde partie expose les missions qui sont confiées à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, et la manière dont celles-ci les exercent, en les illustrant par des travaux réalisés en 2015. En outre, un chapitre spécifique est consacré cette année au bilan de l'activité de contrôle par la Cour des organismes bénéficiant de la générosité publique, vingt ans après la publication de ses premiers rapports.

Enfin, une troisième partie est consacrée aux suites des contrôles, à travers un bilan du suivi des recommandations en 2015, en application de l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières, qui précède 14 insertions de suivi, classées en trois catégories. Pour la première, « la Cour constate des progrès », à la suite de la mise en œuvre de ses recommandations passées. En ce qui concerne la seconde, « la Cour insiste » : malgré des avancées, les recommandations sont partiellement ou imparfaitement mises en œuvre. Enfin, la troisième partie, « la Cour alerte », regroupe des cas d'absence de mise en œuvre.

Première partie

Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016)

PRÉSENTATION

L'amélioration de la situation des finances publiques aura été modeste en 2015 : selon les dernières prévisions du Gouvernement, le solde public se serait à peine amélioré (+ 0,1 point de PIB, à - 3,8 points de PIB) et le solde public structurel, qui neutralise l'impact de la conjoncture sur le solde public, ne se serait réduit que de 0,3 point (à - 1,7 point de PIB).

Le Gouvernement prévoit une amélioration un peu plus forte en 2016 : 0,5 point de PIB pour le déficit effectif (à - 3,3 points de PIB) comme pour le solde public structurel (à - 1,2 point de PIB). Cette prévision s'appuie sur un scénario où l'inflation et la croissance de l'activité comme de la masse salariale se redressent nettement par rapport à 2015. Elle repose également sur un ralentissement des dépenses des administrations de sécurité sociale, une maîtrise des dépenses de l'État et une augmentation modérée des dépenses des collectivités locales permettant une quasi-stabilisation de leur besoin de financement.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2015, la Cour examine les risques pesant sur les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes publics pour 2016. Dans un contexte où le niveau très élevé atteint par la dette publique invite à poursuivre vigoureusement la réduction des déficits, mais où, à l'inverse, le redressement de la croissance pourrait inciter à un relâchement inopportun des efforts, elle souligne ensuite la nécessité de poursuivre à moyen terme la réduction du déficit structurel en agissant sur la dépense publique.

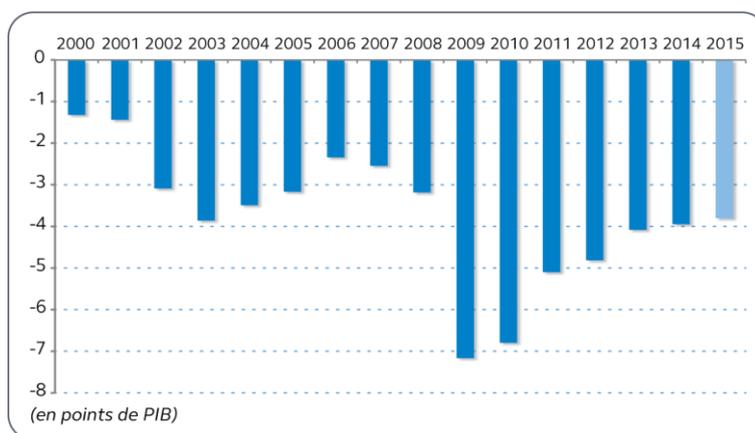
Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 26 janvier 2016.

I - 2015 : Une baisse limitée des déficits effectif et structurel

Dans sa dernière prévision, inchangée depuis la publication du programme de stabilité en avril 2015, le Gouvernement retient un déficit public de 3,8 % du PIB en 2015, en légère amélioration par rapport à 2014 (3,9 % du PIB, cf. graphique n° 1). Au vu des informations disponibles à la fin du mois de janvier 2016, cette prévision apparaît prudente, même si des incertitudes demeurent, notamment concernant les comptes des collectivités locales.

La réduction du déficit public sera faible. En effet, le poids des dépenses dans le PIB aura diminué, mais cette baisse sera en grande partie atténuée par des allègements de prélèvements obligatoires, principalement au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité. La faiblesse de la réduction du déficit est aussi pour partie imputable à une croissance faible depuis trois ans : une fois corrigé de cet effet, le solde public qui en résulte, dit « structurel », se réduit un peu plus (0,3 point de PIB, à 1,7 point de PIB), mais son évolution n'en atteste pas moins d'une atténuation de l'ajustement structurel, qui mesure la variation du solde structurel d'une année sur l'autre, par rapport à 2013 (1,1 point) et 2014 (0,6 point).

Graphique n° 1 : évolution du solde des administrations publiques 2000-2015 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après données de l'Insee jusqu'en 2014 et de la prévision du Gouvernement pour 2015

A - Le déficit effectif se réduirait modérément en 2015

Le déficit prévisionnel des administrations publiques pour 2015 a été fixé à 4,1 points de PIB en loi de finances initiale (LFI) pour 2015. Il a été ramené à 3,8 points dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2015. Entre-temps en effet, l'Insee avait publié une première évaluation du déficit 2014 à 4,0 points de PIB, meilleure que prévu en LFI 2015 (4,4 points), ce qui a conduit le Gouvernement à réviser sa prévision pour 2015 (cf. tableau n° 1).

Tableau n° 1 : les prévisions successives de solde public pour 2014 et 2015 (en points de PIB)

	2014	2015
<i>Loi de finances initiale pour 2015</i>	- 4,4	- 4,1
<i>Programme de stabilité d'avril 2015</i>	- 4,0	- 3,8
<i>Loi de finances initiale pour 2016</i>	- 3,9	- 3,8

Source : Cour des comptes d'après lois de finances initiales pour 2015 et 2016 et programme de stabilité d'avril 2015

Le Gouvernement a également révisé sa prévision d'inflation⁴ pour 2015, passée de 0,9 % en LFI à 0 % dans le programme de stabilité (cf. tableau n° 2). La croissance des recettes fiscales (moindres rentrées de TVA notamment résultant d'une moindre inflation) et, dans une moindre mesure, celle des dépenses publiques ont dès lors été révisées à la baisse. L'amélioration du solde public (0,3 point de PIB en LFI pour 2015, de 4,4 à 4,1 points de PIB) en a été réduite (0,2 point de PIB, de 4,0 à 3,8 points de PIB), mais par rapport à une valeur pour 2014 moins dégradée.

Tableau n° 2 : les prévisions successives de croissance et d'inflation pour 2015 (en %)

	Croissance	Inflation
<i>Loi de finances initiale pour 2015</i>	1,0	0,9
<i>Programme de stabilité d'avril 2015</i>	1,0	0,0
<i>Loi de finances initiale pour 2016</i>	1,0	0,1

Source : Cour des comptes d'après lois de finances initiales pour 2015 et 2016 et programme de stabilité d'avril 2015

⁴ Mesurée à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC).

La loi de finances pour 2016 a pris en compte la nouvelle estimation par l'Insee, en septembre 2015, du solde des administrations publiques pour 2014 à 3,9 points de PIB, mais n'a pas pour autant ajusté la prévision de solde pour 2015⁵, ni celle de la croissance et n'a modifié que marginalement la prévision d'inflation.

Les résultats provisoires de l'exécution du budget de l'État communiqués par le Gouvernement, qui n'ont pas été expertisés par la Cour, marquent une amélioration sensible par rapport à la prévision de la loi de finances rectificative (LFR) de décembre 2015.

Les dépenses et les recettes du régime général de sécurité sociale disponibles sur les neuf premiers mois de l'année sont cohérentes avec la prévision de solde 2015 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016.

Une incertitude significative demeure néanmoins concernant les comptes des collectivités locales, pour lesquelles les éléments disponibles ne donnent que des indications sur leurs résultats annuels. Cette incertitude est d'autant plus forte que la baisse de la dotation globale de fonctionnement, prévue entre 2015 et 2017, modifie les conditions de leur équilibre budgétaire. La prévision du Gouvernement repose sur l'hypothèse que les collectivités locales auront freiné en conséquence leurs dépenses de fonctionnement (+ 1,1 % en 2015 après + 2,0 % en 2014), grâce en particulier à une baisse de leurs consommations courantes (- 1,0 %), facilitée notamment par la faible inflation, et à un freinage de leur masse salariale (+ 2,4 % après + 3,9 % en 2014), et que leurs dépenses d'investissement auront baissé de nouveau très nettement (- 7,9 % en 2015 après - 8,6 % en 2014), conduisant à un solde des collectivités locales proche de l'équilibre en 2015.

Au total, au vu des informations disponibles, la prévision de solde des administrations publiques pour 2015 apparaît prudente.

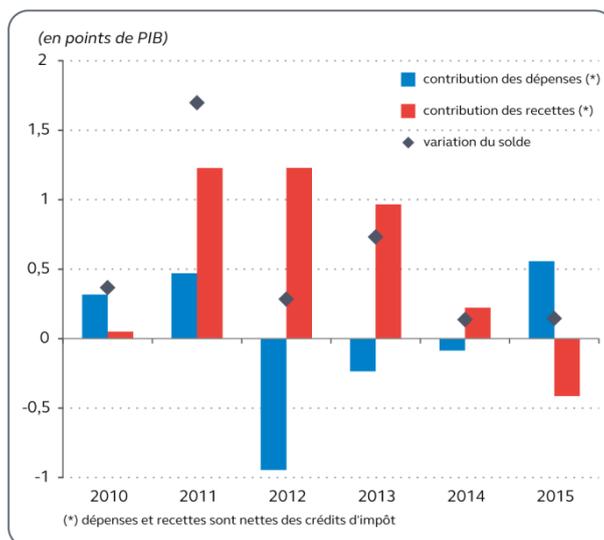
En l'état actuel des prévisions, l'amélioration du solde public serait donc de même ampleur qu'en 2014 (0,1 point) malgré le redressement sensible de la croissance (+ 1,0 % après + 0,2 %). Cette faible amélioration est le résultat de deux évolutions qui se compensent presque exactement : d'une part, une baisse de 0,5 point des dépenses publiques⁶ rapportées au PIB, venant en amélioration du solde public ; d'autre part,

⁵ La révision pour 2014 a en effet été faible (- 730 M€), nettement inférieure à 0,1 point de PIB, mais elle a suffi à faire passer le chiffre arrondi à la première décimale de 4,0 à 3,9 points de PIB.

⁶ Hors crédits d'impôt : en comptabilité nationale, les crédits d'impôt viennent en effet non pas en diminution des impôts versés, mais en augmentation de la dépense, parce qu'ils peuvent donner lieu à remboursement de la part de l'administration à certains contribuables ; on a choisi ici de considérer au contraire qu'ils viennent bien réduire l'impôt dû.

une baisse de 0,4 point des recettes publiques rapportées au PIB, venant en dégradation du solde (cf. graphique n° 2). La baisse des dépenses publiques rapportée au PIB résulte du redressement de la croissance du PIB en valeur (+ 2,0 % après + 0,8 % en 2014), alors que celle des dépenses en valeur serait quasiment inchangée (+ 1,0 % après + 0,9 % en 2014). La baisse des recettes publiques rapportées au PIB reflète, pour 0,2 point, une évolution spontanée des prélèvements obligatoires, à législation constante, de nouveau inférieure à celle du PIB et, pour 0,2 point, l'impact sur les recettes des mesures prises en 2015 ou les années antérieures. Les allègements d'impôts (montée en puissance du CICE, mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité, plan d'investissement et mesures en faveur des TPE et PME) viennent ainsi diminuer de près de 14 Md€ les recettes, tandis que les hausses de prélèvements votées antérieurement (hausse des cotisations retraite et fiscalité écologique notamment) viennent les augmenter de 10 Md€.

Graphique n° 2 : décomposition de la variation du solde public entre dépenses et recettes (2010-2015) - (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après données de l'Insee et prévisions pour 2015 du Rapport économique, social et financier pour 2016

Note de lecture : la variation du solde des administrations publiques (losange noir) se décompose en une contribution, en bleu, des dépenses publiques rapportées au PIB (une baisse contribuant à une amélioration du solde) et, en rouge, des recettes rapportées au PIB (une hausse contribuant à une amélioration du solde) ; ainsi, en 2015, le solde public devrait s'améliorer d'un peu plus de 0,1 point de PIB ; ce résultat traduit une contribution positive des dépenses rapportées au PIB, en baisse de 0,5 point, et une contribution négative des recettes, en baisse de 0,4 point.

B - Le déficit structurel se réduirait moins en 2015 que les années précédentes

Bien que le rythme de croissance de l'économie française se soit élevé par rapport à 2014 (+ 1,0 % dans la prévision du Gouvernement, + 1,1 % selon la dernière prévision de l'Insee⁷, contre + 0,2 % en 2014), la persistance d'un chômage élevé et d'un faible taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie révèlent une activité en deçà de son niveau potentiel, creusant en conséquence le déficit public. Le calcul d'un solde structurel permet alors de corriger le solde effectif de l'impact d'une conjoncture défavorable (cf. encadré).

En 2015, selon les estimations du Gouvernement, le déficit structurel s'établirait ainsi à 1,7 point de PIB, en réduction de 0,3 point par rapport à 2014. Selon la Commission européenne, le déficit structurel serait plus dégradé, à 2,7 points de PIB, en raison d'une estimation moins favorable de la croissance potentielle, et son amélioration serait de seulement 0,1 point de PIB. Pour sa part, le FMI estime le déficit structurel à 2,1 points de PIB en 2015, en amélioration de 0,3 point par rapport à 2014.

Quelle que soit l'estimation retenue, l'amélioration du solde structurel resterait inférieure à celle enregistrée les années précédentes (1,0 point de PIB par an en moyenne entre 2011 et 2013 et 0,6 point de PIB en 2014).

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques sont affectées par les mesures nouvelles votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de cet effet des fluctuations de l'activité pour en déduire le solde « structurel » calculé en pratique en suivant les étapes suivantes :

⁷ La croissance du dernier trimestre 2015 aurait été amputée de 0,1 point par l'impact des attentats de novembre, selon les estimations de l'INSEE et de la Banque de France. Le rythme de croissance est en revanche inchangé en 2016 dans ces prévisions.

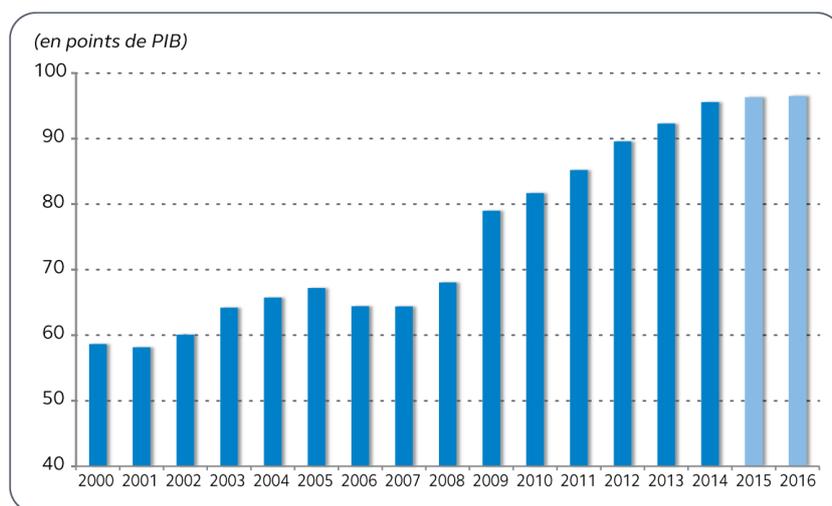
- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité⁸ proche de 1,0) ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

C - La dette publique rapportée au PIB devrait avoir de nouveau augmenté en 2015

Conséquence d'un déficit public élevé et d'une croissance du PIB faible en 2015, la dette publique rapportée au PIB devrait avoir de nouveau augmenté en 2015 (+ 0,7 point selon le Gouvernement), pour atteindre 96,3 points de PIB, soit près de 2 100 Md€.

La dette atteint ainsi un niveau légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro (94 points de PIB en 2015 d'après les prévisions d'automne de la Commission européenne), et nettement supérieur à l'Allemagne (71,4 points de PIB). La France était entrée dans la crise en 2008 avec un niveau de dette (64,4 points de PIB en 2007) déjà supérieur à la limite de 60 points de PIB fixée par les traités européens. La dette a augmenté fortement depuis (plus de 30 points de PIB entre 2007 et 2015, cf. graphique n° 3) du fait d'un déficit durablement creusé et d'une croissance atone ces dernières années.

⁸ L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette, en %, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation donnée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 % (resp. 0,5 %), l'élasticité sera ainsi de 2 (resp. 0,5). On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles augmentent quand le PIB augmente de 1 %.

Graphique n° 3 : dette publique (en points de PIB)

Source : Cour des comptes d'après données Insee jusqu'en 2014, prévisions du Gouvernement en 2015 et 2016

II - 2016 : un objectif plus ambitieux de réduction des déficits effectif et structurel, des risques significatifs sur les dépenses

En 2016, le Gouvernement prévoit une réduction du déficit effectif comme du déficit structurel de 0,5 point de PIB : le déficit reviendrait ainsi à 3,3 points de PIB et le déficit structurel à 1,2 point de PIB. Le déficit se réduirait ainsi de 0,6 point de PIB entre 2014 et 2016. Cette prévision est le résultat :

- d'une prévision de déficit des administrations centrales de 3,3 points de PIB en 2016, en amélioration très modeste en 2016, comme en 2015. Cette faible amélioration s'explique notamment par le fait que le budget de l'État supporte intégralement le coût du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité ;
- d'un quasi-équilibre des collectivités locales, en 2016 comme en 2015, après un déficit de 0,2 point de PIB en 2014, l'amélioration entre 2014 et 2015 étant pour partie imputable à une baisse de l'investissement ;

- d'un léger excédent des administrations de sécurité sociale en 2016, après des déficits en 2014 (0,4 point de PIB) et 2015 (0,3 point de PIB). Cet excédent recouvre des situations contrastées : d'un côté, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) remboursera, comme les années précédentes, la dette sociale⁹ à hauteur de l'excédent dégagé, tandis que, de l'autre, les régimes de sécurité sociale, l'Unédic et les hôpitaux continueront de présenter des déficits, quoique en réduction sensible.

**Tableau n° 3 : solde public par sous-secteur
des administrations publiques (en points de PIB)**

	2014	2015	2016
<i>État</i>	- 3,5	- 3,4	- 3,3
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	0,1	0,0	0,0
<i>Administrations publiques locales</i>	- 0,2	0,0	0,0
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	- 0,4	- 0,3	0,1
<i>Solde public</i>	- 3,9	- 3,8	- 3,3

Source : Cour des comptes d'après rapport économique social et financier pour 2016.

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être différente du total.

Si elle n'est pas hors d'atteinte, la prévision de déficit pour 2016 repose néanmoins sur une estimation des recettes, en matière d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux, qui peut être considérée comme un peu élevée. Surtout, les dépenses pourraient être sous-estimées, du côté de l'État, du fait des tensions d'ores et déjà mesurables sur les crédits des ministères, ainsi que de l'Unédic et des collectivités locales.

A - Une prévision de recettes atteignable, quoique un peu élevée

La prévision de recettes de la loi de finances repose sur un scénario macroéconomique dans l'ensemble atteignable, même si les hypothèses d'inflation et de masse salariale apparaissent un peu trop élevées¹⁰. Il s'appuie, en outre, sur une élasticité des recettes à leurs déterminants macroéconomiques qui semble plausible, bien qu'un peu forte en matière d'impôt sur le revenu.

⁹ La dette nette de la CADES devrait s'élever à 126,6 Md€ fin 2015.

¹⁰ Ce scénario a été établi avant les attentats du 13 novembre, événements dont il n'est toutefois guère possible à ce stade d'évaluer s'ils auront un impact sur la croissance de 2016.

1 - Une prévision de croissance atteignable, mais des hypothèses d'évolution des prix et des salaires élevés

Le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances initiale pour 2016 retient des prévisions de croissance de + 1,5 % du PIB en volume, de + 1,0 % pour la hausse des prix à la consommation et de +2,4 % pour celle de la masse salariale.

Dans son avis du 25 septembre 2015, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance demeurait atteignable, sans qu'elle puisse être qualifiée de « prudente » comme il l'avait fait en avril lors de l'examen du programme de stabilité. En revanche, le Haut Conseil a jugé que l'inflation comme l'augmentation de la masse salariale pourraient être moindres que ne le prévoit le Gouvernement.

Les prévisions de novembre de la Commission européenne et de l'OCDE, en ligne avec celle du Gouvernement sur l'inflation, sont légèrement moins favorables pour la croissance (+ 1,4 % et + 1,3 % respectivement)¹¹ et la masse salariale (+ 1,8 % et + 2,2 % respectivement). La note de conjoncture de l'Insee, publiée fin décembre, est pour sa part également un peu moins favorable en ce qui concerne la croissance, mais aussi l'inflation et la progression de la masse salariale : dans le scénario de l'Insee, l'inflation sous-jacente¹² n'augmente pas et la masse salariale n'accélère pas, contrairement à la prévision du Gouvernement.

Au total, la prévision du Gouvernement pourrait être trop élevée s'agissant de la masse salariale et les prélèvements sociaux assis sur les salaires risquent d'être plus faibles qu'attendu par le Gouvernement. Il pourrait en être de même pour l'inflation et, par voie de conséquence, pour les recettes de TVA. Si l'évolution de la masse salariale était plus proche des prévisions de la Commission et de l'OCDE, la perte de recettes correspondante pourrait s'élever à près de 0,1 point de PIB.

¹¹ Dans la dernière actualisation de ses prévisions, le 19 janvier, qui porte sur la seule croissance, le FMI a également retenu une prévision de croissance du PIB de 1,3 % pour la France.

¹² L'inflation sous-jacente représente l'inflation hors produits volatils (énergie et alimentaire frais principalement), dont l'évolution des prix est très difficile à prévoir, et tarifs publics.

2 - Une prévision d'élasticité des recettes un peu surestimée

Le Gouvernement prévoit une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante au même rythme que le PIB en valeur (+ 2,5 %), soit une élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB égale à 1. La base taxable de certains impôts (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) se rapportant à l'année précédant le prélèvement de l'impôt, cette élasticité unitaire en apparence correspond en réalité à une élasticité sous-jacente un peu supérieure.

Ainsi, la croissance prévue à législation constante de l'impôt sur le revenu (IR), hors rentrées exceptionnelles au titre du service de traitement des déclarations rectificatives¹³, est de 4,0 %, soit une élasticité de 2,7 par rapport à la croissance estimée du revenu pour 2015 (+ 1,5 %). Cette élasticité est supérieure à sa moyenne de 1,8 sur les 25 dernières années.

La prévision du Gouvernement suppose que le surcroît de recettes d'IR enregistré en 2015, notamment du fait des plus-values liées à la bonne tenue des marchés financiers en 2014, se reproduira en 2016, quoique dans des proportions moindres (cf. graphique n° 4). Avec une élasticité de l'IR au revenu de l'année précédente plus en ligne avec la moyenne de ces 25 dernières années, la prévision d'IR aurait été réduite de 1,0 Md€.

Le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires provient également de l'impôt sur les sociétés (IS) dont la hausse spontanée s'élève en 2016 à environ 2,8 Md€, soit une croissance de l'ordre de 8,5 %.

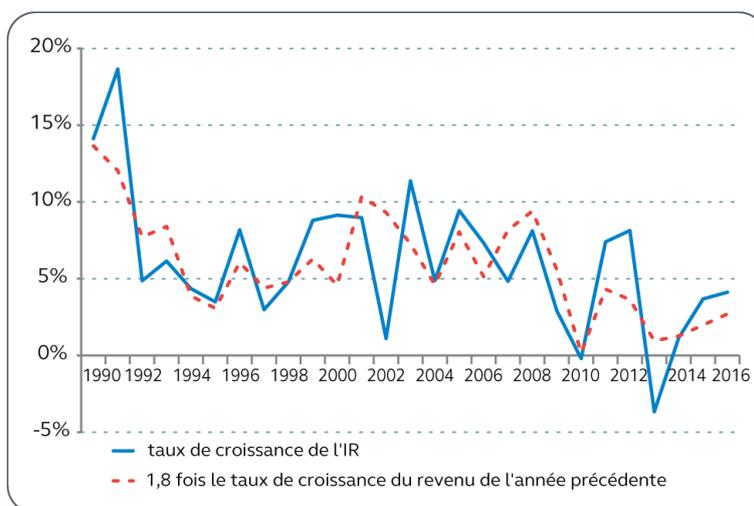
Cette prévision s'appuie sur une hypothèse de hausse du bénéfice fiscal des entreprises de 10 % liée notamment au redressement de la croissance, à la baisse des prix du pétrole et à la nouvelle baisse des taux d'intérêt. Selon la dernière note de conjoncture de l'Insee, le revenu des sociétés non financières croîtrait de 13 % en 2015, l'essentiel de la hausse étant acquise dans les résultats d'ores et déjà disponibles sur les trois premiers trimestres. La prévision ne paraît pas entachée d'un biais particulier.

Le rendement attendu des autres impôts et taxes, comme des prélèvements sociaux, est cohérent avec l'évolution de leur assiette, telle qu'elle est prévue par le Gouvernement, et ne semble donc pas marquée d'une surestimation autre que celle résultant de la prévision des assiettes de masse salariale et de TVA, mentionnée précédemment.

¹³ Service de la direction générale des finances publiques en charge de la régularisation de la situation fiscale des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger.

Au total, l'élasticité globale de la croissance des prélèvements obligatoires au PIB retenue en prévision² semble atteignable, même si les aléas autour de la prévision d'impôt sur le revenu semblent plutôt orientés à la baisse.

Graphique n° 4 : croissance spontanée de l'IR et du revenu des ménages de l'année précédente (en %)



Source : Cour des comptes d'après document de travail de l'Insee n° G2015/08¹⁴ et des « Voies et moyens – tome 1 » associés aux projets de loi de finances

Note : le taux de croissance de l'IR est net à partir de 2006, brut auparavant faute de données disponibles alors sur l'IR net. La croissance spontanée de l'IR est construite en déduisant chaque année l'impact des mesures nouvelles telles qu'il peut être reconstitué à partir des documents budgétaires et du processus de vote des lois de finances. La croissance du revenu a été multipliée par 1,8, sa valeur moyenne estimée sur les 25 dernières années, pour faire apparaître directement le lien entre l'impôt d'une année et le revenu de l'année précédente.

¹⁴ LAFFÉTER, Quentin, PAK Mathilde. Élasticité des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France, *Institut national de la statistique et des études économiques, Direction des études et synthèses économiques*, document de travail n° G2015/08, 2015.

3 - Des mesures nouvelles peu nombreuses et dont le coût paraît correctement estimé

Les mesures nouvelles en recettes de la loi de finances ayant un impact sur le solde public sont peu nombreuses. La principale mesure est la baisse de l'impôt sur le revenu des ménages modestes, évaluée à 2,0 Md€, à laquelle s'ajoute l'impact, d'à peine 0,1 Md€, de l'indexation du barème sur l'inflation estimée pour 2015 (0,1 %).

À l'impact de ces mesures nouvelles s'ajoute l'effet en 2016 des mesures en faveur des entreprises prises les années antérieures au titre du pacte de responsabilité et de solidarité, du plan en faveur de l'investissement des entreprises et des TPE et PME et du CICE (7,4 Md€ supplémentaires en 2016 en brut, 5,3 Md€ une fois déduit l'impact mécanique sur l'IR et l'IS de certaines de ces mesures), en partie compensés par l'augmentation des cotisations retraites (+ 1,2 Md€), la hausse de la fiscalité écologique (+ 2,1 Md€) et la hausse prévue des taux des impôts locaux (+ 1 Md€).

Le produit de l'IS devrait par ailleurs être réduit de 1,7 Md€ en 2016 par rapport à 2015 par l'impact de deux contentieux importants. Tout d'abord, 0,3 Md€ devront être remboursés en 2016 à la suite d'un contentieux engagé par l'entreprise Stéria¹⁵. Ensuite, l'IS reçu en 2015 comprenait un versement par EDF de près d'1,4 Md€ au titre de 1997, demandé par l'Union européenne, et qui, compte tenu de son caractère exceptionnel, ne se renouvellera pas en 2016.

La baisse des cotisations sociales des particuliers employeurs et le maintien de l'exonération des impôts locaux pour certains retraités aux revenus modestes, décidés au cours du débat budgétaire, amputeront par ailleurs les recettes des administrations publiques¹⁶ de 0,6 Md€ au total, même si l'impact de la deuxième mesure devrait être compensé par une augmentation de la fiscalité sur le gazole.

Si des incertitudes affectent ces estimations, elles n'apparaissent pas entachées de biais particulier.

¹⁵ La Cour de justice de l'Union européenne a donné raison à l'entreprise Stéria dans le contentieux l'opposant à l'État français au sujet du traitement fiscal des dividendes remontant de ses filiales dans l'UE.

¹⁶ En pratique, ce sera l'État qui portera le poids financier de la mesure, et non les collectivités locales.

B - Des risques réels de dépassement des prévisions de dépenses

La prévision de dépenses du Gouvernement présente des risques de dépassement, du côté des dépenses de l'État, du fait de la sous-budgétisation chronique de certaines dépenses, de celles des administrations de sécurité sociale, en raison de la surestimation des économies attendues en 2016 de la nouvelle convention d'assurance-chômage, et de celles des collectivités locales, pour lesquelles la prévision du Gouvernement suppose une répercussion presque intégrale de la baisse des concours de l'État. À l'inverse, la prudence du Gouvernement concernant la charge d'intérêts pourrait permettre de compenser en partie ces dépassements.

1 - Le respect de la norme de dépenses en valeur applicable à l'État sera difficile

En 2016, la loi de finances fixe à 295,2 Md€ les dépenses de l'État incluses dans le champ de la « norme en valeur », en baisse de 2,3 Md€ à périmètre constant¹⁷ par rapport à l'objectif de 284,0 Md€ retenu en loi de finances rectificative (LFR) de décembre 2015.

Cette baisse est le résultat de mouvements de sens contraires.

D'une part, les concours aux collectivités locales sont en baisse de 3,3 Md€.

D'autre part, l'effort demandé aux opérateurs se réduit de 0,3 Md€ par rapport à 2015, la contribution de 0,8 Md€ qui leur est demandée en 2016¹⁸ faisant en effet suite à un prélèvement exceptionnel de 1,1 Md€ opéré sur leur fonds de roulement en 2015. Le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne s'inscrit en hausse de 0,5 Md€, à 20,2 Md€ (inférieur de 1,3 Md€ à la prévision initiale du projet de loi de finances). Enfin, les crédits des ministères (hors transferts aux collectivités locales, charge de la dette et compte d'affectation spéciale pensions) augmentent de 0,3 Md€ par rapport au niveau prévu en loi de finances rectificative pour 2015 (contre une baisse de 1,0 Md€ en projet de loi de finances).

¹⁷ La loi de finances a en particulier inclus dans le champ de la norme la contribution de service public pour l'électricité.

¹⁸ 0,4 Md€ de baisse des taxes plafonnées qui leur sont affectées (contre 0,8 Md€ en PLF) et 0,4 Md€ de « prélèvements exceptionnels ».

Le plan de lutte contre le terrorisme a conduit le Gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires pour 2016 dans certains ministères, comme la défense, l'intérieur, la justice et les finances. Ces ouvertures de crédits représentent un total de l'ordre de 1,5 Md€, finançant notamment 19 000 emplois supplémentaires par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

Ces crédits correspondent : à la prise en compte, dans le projet de loi de finances pour 2016, de la révision de la loi de programmation militaire en juillet 2015 (pour 0,6 Md€ et près de 10 000 emplois) ; à l'effet sur 2016 des ouvertures de crédits en gestion 2015 ; enfin, aux ouvertures de crédits supplémentaires décidées au cours du débat parlementaire sur la loi de finances pour 2016 (pour 0,8 Md€ et 8 500 emplois), suite aux attentats de novembre.

D'autres amendements ont, par ailleurs, conduit, au cours du débat parlementaire, à accroître les crédits d'un montant supplémentaire de 500 M€. Ces dépenses supplémentaires ont pu être compensées, en comptabilité budgétaire, par la révision à la baisse du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, en raison du report de 2015 à 2016 du remboursement par la Commission européenne d'un trop-perçu de prélèvement sur recettes au titre d'années antérieures¹⁹, en partie compensé par le versement d'une aide de 200 M€ dans le cadre du plan européen d'aide à la Turquie pour l'accueil des réfugiés.

Le respect de l'objectif de dépenses sera difficile. Le Gouvernement a annoncé moins de 500 M€ d'économies résultant des revues des dépenses, dont seuls 225 M€ sont documentées au titre du durcissement des conditions d'octroi des allocations logement, montant qui a été réduit de près de moitié au cours du débat parlementaire. Les autres économies annoncées sont censées correspondre à des efforts de rationalisation, qui sont peu détaillés et ne jouent pas sur les déterminants structurels de la dépense. Ces économies sont notamment censées financer des dépenses supplémentaires, certaines décidées pour 2016 en cours d'année 2015, telles que les crédits supplémentaires (600 M€) octroyés au ministère de la défense suite au conseil de défense d'avril 2015 ou le développement accéléré du service civique (150 M€).

¹⁹ Toutefois, parce que la comptabilité nationale enregistre les dépenses correspondantes en droits constatés, ce remboursement, dont le principe et le montant étaient connus dès 2014, a été enregistré en comptabilité nationale cette année-là et ne viendra donc pas diminuer le déficit public « maastrichtien » de 2016, tandis que les crédits supplémentaires l'accroîtront bien, toutes choses égales par ailleurs.

Par ailleurs, les dépassements de crédits sont récurrents pour certaines missions. Tel est le cas, par exemple, pour les opérations extérieures, prévues à 450 M€, alors que les dépenses réelles ont régulièrement dépassé 1 Md€ ces dernières années (1,1 Md€ prévu en 2015). Enfin, les dépenses sociales inscrites au budget de l'État sont, comme les années précédentes, affectées de sous-budgétisations. C'est le cas par exemple des crédits concernant l'allocation adultes handicapés (budgétés à 8,5 Md€ en LFI pour 2016, alors que leur montant a dû être relevé à 8,8 Md€ en LFR pour 2015). C'est le cas également de la prévision de la nouvelle prime d'activité, budgétée à 4,0 Md€²⁰, alors que les dépenses auxquelles elle se substitue (prime pour l'emploi et revenu de solidarité active) sont évaluées à 4,2 Md€ en LFR 2015 et que le « Plan pauvreté » prévoit une revalorisation de 2 % par an du montant du RSA.

L'objectif de croissance de la masse salariale programmée pour l'ensemble du budget triennal 2015-2017 (750 M€)²¹ sera dépassé dès 2016, alors que la masse salariale s'était quasiment stabilisée à périmètre constant entre 2011 et 2014. En effet, le renforcement décidé des effectifs de défense et de sécurité n'a pas été compensé par un ajustement des effectifs à due concurrence dans les autres ministères. De plus, comme au cours des dernières années, la masse salariale pourrait être plus dynamique que prévu en LFI, en particulier à la défense, en raison, outre du surcoût des opérations extérieures, des difficultés de budgétisation (logiciel Louvois), et à l'éducation nationale, notamment du fait d'une sous-évaluation récurrente des heures supplémentaires. Par ailleurs, la LFI ne tient pas compte d'une éventuelle revalorisation du point de la fonction publique qui pourrait résulter de la négociation salariale annoncée pour février 2016. Celle-ci aurait un impact sur les dépenses de l'État, mais aussi sur celles de l'ensemble des administrations publiques²².

Le respect de l'objectif de dépenses en valeur en 2016 appellera, comme les autres années, un effort de gestion des crédits particulièrement rigoureux, une mobilisation de la réserve de précaution et des redéploiements pour financer les dépassements de crédits résultant de sous-budgétisations initiales ou les urgences qui ne manqueront pas de se manifester en cours d'année, comme le plan pour l'emploi et la formation annoncé par le Gouvernement, dont le coût est évalué en janvier 2016 à près d'un milliard d'euros.

²⁰ Cette estimation repose toutefois sur une hypothèse d'un taux de recours de 50 %, plus élevé que le recours actuel au RSA activité.

²¹ Cf. Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat. La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, juillet 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²² Pour mémoire, une hausse de 1 % de la valeur du point a un coût en année pleine de 1,85 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques.

2 - Des dépassements probables sur certaines dépenses des administrations sociales

La prévision du Gouvernement repose sur une certaine modération des dépenses sociales, avec une croissance prévisionnelle à périmètre constant de + 1,3 % après + 1,6 % en 2015. Plusieurs facteurs expliquent cette modération attendue ; certains pourraient néanmoins ne pas être à la hauteur des attentes.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 a fixé à + 1,75 % la progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), en net recul apparent par rapport au taux de + 2,1 % pour 2015 fixé en LFFS 2015. Néanmoins, si on neutralise l'impact de la modification du taux de cotisation maladie des professionnels de santé libéraux, qui est sans effet, sur le solde de la CNAM, car réduisant simultanément et d'un même montant les dépenses sur le champ de l'ONDAM et les recettes, le ralentissement des dépenses est moins prononcé et le taux réel de progression s'établit à + 1,9 % ; le comité d'alerte de l'assurance maladie a estimé en octobre que cet objectif était réalisable, même s'il a souligné que « le bouleversement des prises en charge lié aux thérapies ciblées et à l'immunothérapie fait peser des risques sur les dépenses d'assurance maladie ».

La revalorisation des prestations sociales indexées sur l'inflation serait quasi nulle en 2016 ; en effet, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale ont modifié le mécanisme de revalorisation des prestations sociales, qui seront à partir de 2016 indexées sur l'inflation constatée et non plus sur l'inflation prévisionnelle ; par ailleurs, la date de revalorisation des prestations, à l'exception des retraites, est désormais fixée au 1^{er} avril, date à laquelle l'inflation devrait être proche de zéro en l'état actuel des prévisions. La modification des règles d'indexation devrait permettre de réduire de 600 M€ la progression des dépenses de prestations de l'ensemble des administrations publiques.

Enfin, le Gouvernement table sur 1,8 Md€ d'économies au titre de l'accord conclu en octobre 2015 entre les partenaires sociaux sur les retraites complémentaires (à hauteur d'1 Md€) et de la renégociation de la convention d'assurance chômage (à hauteur de 800 M€). L'impact financier en 2016 de l'accord sur les retraites complémentaires devrait en fait être de l'ordre de 800 M€ plutôt qu'1 Md€. S'agissant de la convention d'assurance chômage, les négociations ne sont pas encore engagées et elle ne devrait pas entrer en vigueur avant juin 2016. Par ailleurs, la plupart des mesures de rééquilibrage des comptes susceptibles

d'être prises ne pourraient monter en charge que progressivement et n'atteindraient leur plein rendement qu'en 2017. Les économies résultant de cet accord devraient donc être moins élevées en 2016 qu'attendu, de plusieurs centaines de millions d'euros.

3 - Une incertitude forte sur les dépenses des collectivités locales

Le Gouvernement prévoit une croissance modérée des dépenses des collectivités locales (+ 1,2 %) après la baisse de 0,6 % attendue en 2015. Cette croissance modérée résulterait du ralentissement de la progression de la masse salariale (+ 2,1 % après + 2,4 %) et d'une stabilité des consommations intermédiaires (c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement hors masse salariale) et de l'accélération de l'investissement après la forte baisse constatée en 2014 et celle attendue en 2015.

Même si ces évolutions sont plausibles, on ne peut pas exclure que, face à la baisse des concours de l'État (- 11 Md€ en 2017 par rapport à 2014), et malgré la hausse des taux des impôts locaux et la revalorisation de 1 % des bases, certaines collectivités fassent le choix d'un recours accru à l'endettement pour en amortir l'impact sur leurs dépenses d'investissement. Le besoin de financement de l'ensemble des collectivités locales pourrait ainsi se révéler plus important que le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2016.

4 - La charge d'intérêts pourrait se révéler de nouveau inférieure à la prévision du Gouvernement

Selon la prévision du Gouvernement, la charge d'intérêts devrait augmenter en 2016 (46,8 Md€ contre 43,5 Md€ en 2015) et son poids dans le PIB passer de 2,0 % en 2015 à 2,1 % en 2016. Cette hausse traduit une légère augmentation prévue du taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique (de 2,1 % à 2,2 %). Celle-ci proviendrait de l'impact de la hausse de l'inflation sur les obligations indexées, de la remontée des taux à court terme, en raison de la fin de l'assouplissement quantitatif de la BCE qui était supposée intervenir en septembre 2016, et d'une remontée rapide des taux à moyen long terme, atteignant 2,4 % en fin d'année 2016.

Or l'inflation risque de se situer à un niveau plus faible qu'inscrit dans la prévision du Gouvernement et la BCE a annoncé une prolongation de sa politique d'assouplissement quantitatif jusqu'en mars 2017 et une nouvelle baisse du taux de rémunération des réserves. Dès lors, la remontée des taux d'intérêt à court terme ne devrait pas se produire en 2016 et celle des taux longs a de bonnes chances d'être moins rapide que prévu dans le scénario du Gouvernement. La charge d'intérêts des

administrations publiques devrait ainsi être plus faible que dans la prévision du Gouvernement. Un simple maintien du taux d'intérêt moyen sur la dette publique à son niveau de 2015 réduirait ainsi d'environ 0,1 point de PIB la charge de la dette par rapport à la prévision.

C - Le poids de la dette publique dans le PIB devrait continuer d'augmenter en 2016

Conséquence de la persistance d'un déficit élevé, la dette publique augmenterait encore en 2016 (+ 0,2 point de PIB selon les prévisions du PLF pour 2016), pour atteindre 96,5 points du PIB.

Tableau n° 4 : dette publique par sous-secteur des administrations publiques (en points de PIB)

	2014	2015	2016
<i>Administrations publiques centrales</i>	76,6	77,5	78,3
<i>Administrations publiques locales</i>	8,8	8,7	8,5
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	10,2	10,1	9,8
<i>Dette publique</i>	95,6	96,3	96,5

Source : Cour des comptes d'après rapport économique social et financier pour 2016

Note : En raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être différente du total.

Compte tenu des aléas qui pèsent sur la réalisation de l'objectif de déficit et du risque que l'inflation, et donc le PIB en valeur, soient plus faibles que prévus par le Gouvernement, l'augmentation du poids de la dette dans le PIB pourrait en définitive être supérieure à la prévision du Gouvernement. À titre illustratif, une croissance du PIB en valeur plus faible de 0,5 point, du fait d'une inflation plus basse, conduirait, en supposant l'objectif de déficit public atteint, à une dette publique de 97,0 points du PIB.

III - Une exigence : poursuivre la réduction du déficit structurel en agissant sur la dépense

La croissance attendue pour 2016, plus élevée qu'au cours des dernières années, doit permettre de réduire le niveau du déficit des administrations publiques. Au regard des niveaux toujours élevés du déficit et la dette publics en 2016, il importe de poursuivre avec vigueur

la réduction des déficits. Dans le cas contraire, la France risquerait, à l'avenir, d'être fortement contrainte dans l'utilisation de l'instrument budgétaire pour faire face aux chocs macroéconomiques, voire de perdre la maîtrise de sa politique budgétaire. Pour qu'elle soit durable, la réduction des déficits publics doit porter sur le déficit structurel autant que sur le déficit effectif : dans une phase de reprise économique, davantage encore que dans les phases de basse conjoncture, les objectifs de solde structurel ont une importance-clé. Enfin, compte tenu du poids élevé atteint par les dépenses publiques et des marges qui existent pour en améliorer l'efficacité, la réduction des déficits ne peut emprunter que la voie de la maîtrise des dépenses. Le financement des dépenses nouvelles jugées nécessaires devrait être assuré par la réduction d'autres dépenses dont l'efficacité n'est pas avérée.

A - La persistance d'un déficit et d'une dette publics élevés réduisent dangereusement les marges de manœuvre budgétaires

Selon les prévisions du Gouvernement, le déficit des administrations publiques restera, en 2016, supérieur à 3 % et la dette publique atteindra un niveau proche de 100 points de PIB. Cette situation durablement dégradée des finances publiques expose la France à des difficultés importantes en cas de retournement conjoncturel ou de hausse des taux d'intérêt.

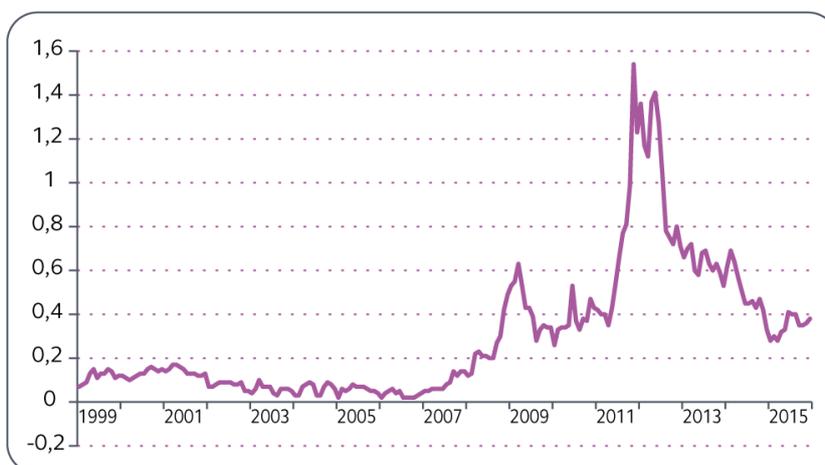
Si les déficits et la dette publics n'étaient pas réduits sensiblement dans les années qui viennent, la France risquerait ainsi de ne pouvoir faire face à l'avenir à un ralentissement brutal de l'activité. Face à un tel choc, les déficits publics se creusent en effet spontanément et la politique budgétaire est, en outre, en général sollicitée pour en amortir l'impact, ce qui vient amplifier le creusement spontané des déficits. Ainsi, lors des deux dernières récessions (1992-1993 et 2008-2009), le déficit public s'était creusé de 4 points de PIB environ. Mais répéter ce choix aurait pour effet de faire croître fortement la dette publique, qui dépasserait alors largement les 100 points de PIB. La France risquerait alors de se trouver contrainte, sous la pression des marchés ou même par crainte de perdre toute maîtrise de sa dette publique, de mener une politique budgétaire restrictive venant amplifier l'impact du choc initial.

Par ailleurs, le niveau élevé de la dette rend la France vulnérable à une hausse générale des taux d'intérêt, qui viendrait creuser les déficits ou obligerait à réduire à due proportion d'autres dépenses. Le pays a

bénéficié ces dernières années d'une baisse marquée des taux d'intérêt de sa dette publique. La charge de la dette a diminué, passant de 2,7 points de PIB en 2007 à 2,0 en 2015, malgré la progression de près de 35 points du poids de la dette dans le PIB. Avec le niveau prévu de dette en 2016, un retour du taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique à son niveau de 2007 (4,3 % contre 2,1 % en 2015) ferait, à moyen terme, augmenter la charge de la dette de 2,1 points de PIB (soit l'équivalent de 50 Md€ de 2016), un montant équivalent à l'ampleur actuelle du déficit structurel.

Enfin, le niveau de dette fait en lui-même peser un risque de hausse des taux d'intérêt payés sur cette dette indépendamment du risque portant sur le niveau général des taux. La qualité de la signature de la France reste bonne sur les marchés et la France emprunte aujourd'hui à des taux d'intérêt très bas. Toutefois, la France n'est pas à l'abri d'une nouvelle augmentation de sa prime de risque avec l'Allemagne qui, comme le montre le graphique n° 5, a connu des variations de forte amplitude entre septembre 2008 et la mi-2013 et qui s'élevait à 40 points de base fin 2015.

Graphique n° 5 : écart de taux à 10 ans entre la France et l'Allemagne (en %)



Source : Cour des comptes d'après données de la Banque centrale européenne

La situation actuelle s'explique notamment par les mesures prises par la BCE et par la rémunération très faible, voire quasi nulle, du *Bund* allemand qui rend les émissions françaises plus attractives pour les investisseurs. Sa prolongation n'est en rien assurée. La

divergence dans les trajectoires de dette publique entre la France et l'Allemagne accroît par ailleurs le risque que l'écart de taux avec l'Allemagne se creuse à nouveau : le poids de la dette publique allemande dans le PIB, qui était équivalent à celui de la France en 2010 (81,0 points de PIB contre 81,7) ne serait plus que de 74,9 points de PIB en 2015, contre 96,5 pour la France, et il devrait continuer de baisser rapidement dans les années à venir, grâce aux excédents des administrations publiques allemandes. Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la dette publique allemande devrait ainsi revenir à 65,6 points de PIB en 2017, alors que la dette publique française atteindrait encore 97,4 points de PIB.

B - En phase de reprise économique, l'objectif de solde structurel a une importance-clé

Le déficit public est sensible à l'état de la conjoncture : une phase de basse conjoncture affecte les recettes publiques, ce qui a tendance, toutes choses égales par ailleurs, à accroître le déficit effectif ; à l'inverse en phase de conjoncture haute, le déficit effectif a tendance, toujours toutes choses égales par ailleurs, à être réduit par un surcroît temporaire de recettes.

Le solde structurel permet de neutraliser l'impact de la conjoncture sur le solde effectif. Il peut ainsi mettre en évidence les effets des décisions de politique budgétaire, comme par exemple les mesures de soutien à l'activité en 2009-2010, ou l'impact des baisses d'impôts décidées au tournant des années 2000.

Cet indicateur permet ainsi de mesurer la soutenabilité de la politique budgétaire menée, indépendamment des chocs conjoncturels. Il est donc souhaitable de se fixer des objectifs de solde structurel autant que de solde effectif : face à un choc conjoncturel défavorable, cela permet d'éviter de prendre des mesures de redressement qui viennent amplifier le choc initial ; face à un choc conjoncturel favorable, cela permet d'éviter de transformer une amélioration transitoire du solde effectif en surcroît de dépenses ou en baisse de prélèvements obligatoires, difficiles à inverser par la suite.

Une telle stratégie permet ainsi de maîtriser durablement la trajectoire des finances publiques, tout en préservant des marges de manœuvre budgétaires pour faire face aux risques de dégradation ultérieure de la conjoncture.

Comme le montrent l'exemple de la France de la fin des années 1980 et des années 1990 (cf. encadré), ainsi que les récentes décisions de politique budgétaire de certains de nos voisins qui bénéficient d'une reprise de l'activité²³, c'est lorsque la conjoncture est favorable que cette politique est la plus difficile à suivre. Si la France a montré sa capacité à soutenir l'activité par une politique budgétaire contra-cyclique en phase de dégradation de la conjoncture, comme l'illustrent les cas des récessions de 1993 et de 2009, elle n'a pas mis à profit les périodes de croissance pour redresser durablement son solde structurel, décidant de baisses d'impôts ou de hausses de dépenses sur lesquelles elle n'est guère revenue lorsque la phase de forte croissance s'est interrompue.

L'évolution des finances publiques entre les deux crises de 1992-1993 et 2008-2009

La France est sortie de la récession de 1992-1993 avec un déficit très élevé, de 6,3 points de PIB, pour partie conjoncturel, mais aussi pour partie structurel. Les déficits se sont réduits ensuite nettement entre 1993 et 1997, revenant à 3,6 points de PIB en 1997, malgré une croissance qui reste modérée, de + 2,0 % en moyenne : la réduction du déficit est alors intégralement structurelle.

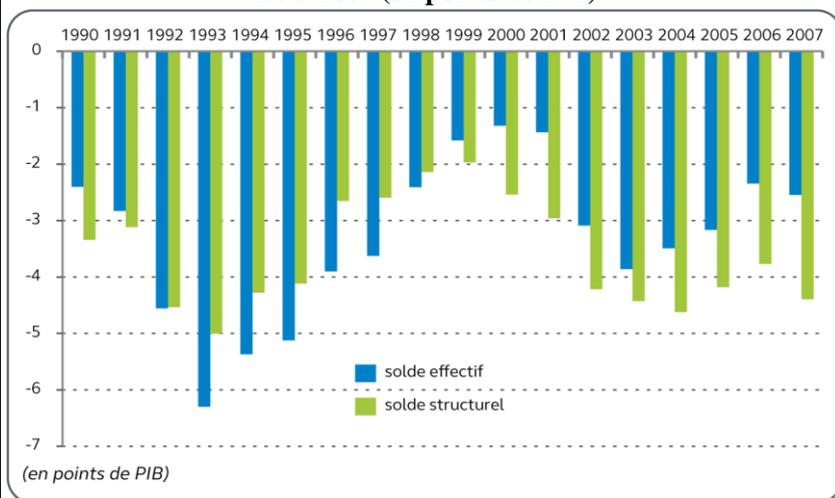
L'élévation du rythme de croissance, entre 1998 et 2000, a permis une nouvelle amélioration du déficit, passé de 3,6 points de PIB en 1997 à 1,3 point en 2000. Mais, à partir de 2000, cette amélioration, considérée à tort comme durable alors qu'elle est purement cyclique, conduit à décider des baisses d'impôts et des hausses de dépenses : le solde structurel recommence à se dégrader de 0,5 point en 2000, puis en 2001.

L'affaiblissement de la croissance en 2002 et 2003, autour de + 1 %, entraîne une nette augmentation du déficit, qui repasse au-dessus de 3 points de PIB en 2003 : le creusement du déficit lié au seul impact mécanique de la conjoncture est amplifié par des mesures de soutien à l'activité. Le retour à une croissance plus soutenue entre 2004 et 2007 (+ 2,2 % en moyenne) n'est pas mis à profit pour restaurer la situation des finances publiques et le déficit structurel est encore en 2007 à son niveau de 2003 (4,3 points de PIB).

La France a en conséquence abordé la crise de 2008-2009 avec un solde structurel dégradé, ce qui a limité la capacité de relance budgétaire pour amortir les conséquences de la crise sur l'activité sans pour autant éviter un net creusement de la dette publique depuis 2009.

²³ Dans ses prévisions de novembre, la Commission européenne prévoit ainsi que le déficit structurel de l'Autriche, de l'Espagne et de l'Italie se creusera en 2016, après plusieurs années d'efforts, alors que la croissance est de retour.

**Graphique n° 6 : solde effectif et solde structurel en France
1990-2007 (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes d'après données de la Commission européenne (base AMECO)²⁴

À un moment où la conjoncture tend à s'améliorer, le solde structurel doit ainsi être l'objectif prioritaire de la politique budgétaire, comme le prévoient désormais les règlements européens et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance qui fixent un objectif d'équilibre structurel que la France s'est engagée à respecter (réduction du solde structurel de 0,5 point de PIB par an jusqu'à atteindre l'équilibre structurel).

C - La réduction des déficits doit passer par la maîtrise des dépenses

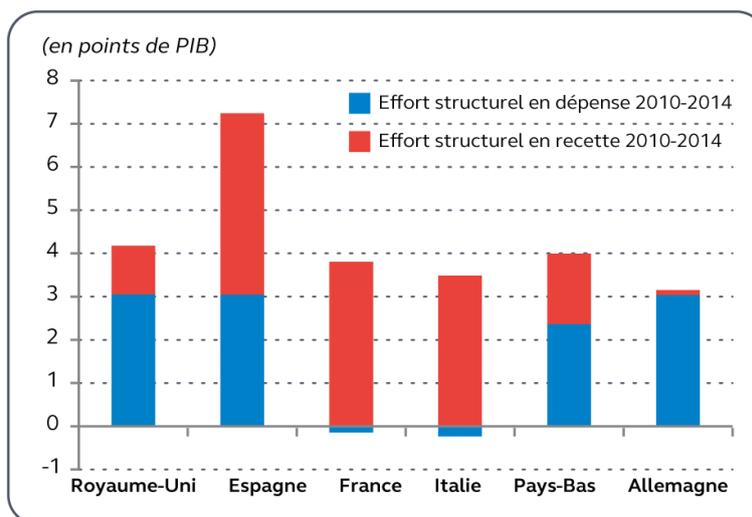
Les dépenses de l'État dans les domaines de la défense et de la sécurité seront vraisemblablement accrues dans les années qui viennent. Toutefois, leur poids dans les dépenses de l'État (70 Md€ pour 422 Md€)

²⁴ La méthode de calcul du déficit public a changé depuis la fin des années 1990, incluant, désormais, notamment les opérations de reprise des engagements de retraites (soutles).

et dans les dépenses publiques (70 Md€ pour 1 145 Md€²⁵, soit 6,1 %), ainsi que le surcroît de dépenses annoncé pour 2016 (1,5 Md€, soit moins de 0,1 point de PIB) ne sont pas tels qu'ils doivent conduire à s'écarter de la trajectoire de finances publiques, que le Gouvernement a fait le choix de faire reposer depuis 2014 sur la maîtrise des dépenses.

Après la crise de 2008-2009, la France avait au contraire fait porter l'essentiel de l'ajustement sur les prélèvements obligatoires. La croissance des dépenses publiques a certes été infléchie à compter de 2010 (0,8 % par an en volume sur la période 2010-2014 contre + 2,2 % sur la période 2004-2008), mais les dépenses ont baissé dans de nombreux pays européens, nos principaux partenaires, à l'exception de l'Italie, ayant fait porter l'essentiel de leurs efforts sur la dépense (cf. graphique n° 7)²⁶.

Graphique n° 7 : effort structurel en dépenses et en recettes sur la période 2010-2014 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015, p. 60

Note : l'effort structurel en recettes correspond aux mesures nouvelles et l'effort structurel en dépenses correspond à l'écart d'évolution des dépenses par rapport à la croissance potentielle.

²⁵ Dépenses publiques en 2014, au sens de la comptabilité nationale hors cotisations imputées, capitalisation de la production pour emploi final propre et crédits d'impôt.

²⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, p. 49-78, La Documentation française, juin 2015, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En conséquence, la France avait en 2014 un poids de ses dépenses publiques dans le PIB (57,5 points) très supérieur à la moyenne de la zone euro (49,4), de l'Union européenne (48,2), et à celui des autres grands pays de la zone euro (Allemagne : 44,3 ; Italie : 51,2 ; Espagne : 44,5)²⁷, sans que cela se traduise par de meilleurs résultats en matière de logement, d'éducation, de formation ou d'emploi. La France dispose donc de marges pour baisser ses dépenses publiques rapportées au PIB, tout en améliorant leur efficacité.

La stratégie de réduction des déficits s'appuie désormais davantage en France sur la maîtrise des dépenses. Après une croissance contenue des dépenses en volume de + 0,5 % en 2014, cette stratégie a eu peu d'effets en 2015, notamment parce que l'inflation ayant été plus faible que prévu, la fixation de certaines enveloppes de dépenses en valeur s'est traduite par un maintien de la croissance des dépenses en volume autour de + 1,0 % au lieu de la hausse prévue de + 0,2 %. En 2016, le Gouvernement prévoit un net infléchissement, avec une hausse limitée à 0,4 % des dépenses en volume. Cet objectif, plus ambitieux, pourrait néanmoins ne pas être atteint si les risques portant sur la prévision de dépenses ou d'inflation relevés par la Cour se matérialisaient.

L'ajustement effectué jusqu'en 2016 sur les dépenses devrait en tout état de cause rester assez modeste. Les moyens de maîtriser durablement la dépense publique existent néanmoins et devraient être davantage mobilisés. Des dépenses nouvelles peuvent être financées par redéploiement au sein du budget de l'État en réduisant d'autres dépenses. Les mesures mises en œuvre par nos principaux partenaires pour faire baisser les dépenses, et qui ont été présentées dans un rapport récent de la Cour²⁸, fournissent des exemples éclairants.

La Cour met régulièrement en évidence, dans ses rapports, des mesures permettant d'infléchir durablement l'évolution des dépenses publiques. Ainsi, au deuxième semestre 2015, le rapport consacré à la masse salariale de l'État remis à la commission des finances du Sénat²⁹ a identifié plusieurs leviers possibles d'économies portant sur les rémunérations, les effectifs et le temps de travail. De même, le rapport

²⁷ Ces chiffres ne sont pas totalement comparables du fait du périmètre variable des dépenses publiques d'un pays à l'autre, mais ces différences de périmètre n'affectent pas la portée générale des comparaisons entre la France et ses partenaires européens.

²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, op.cit.

²⁹ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat. La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, op.cit.

consacré au coût du lycée³⁰ a fait apparaître le coût élevé de l'enseignement secondaire en France et proposé plusieurs orientations pour le réduire. Le rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale³¹ qui, tous les ans, documente les mesures propres à une meilleure maîtrise des dépenses à fort dynamisme, a ainsi examiné en 2015 les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral et les prises en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale.

CONCLUSION

La loi de finances rectificative pour 2015 prévoit un déficit public de 3,8 points de PIB. Le déficit public se replierait ainsi de seulement 0,1 point de PIB, malgré une croissance meilleure que les deux années précédentes, et l'ajustement structurel, qui mesure la variation du solde corrigée de la conjoncture, ne serait que de 0,3 point de PIB, contre 0,6 point en 2014 et 1 point par an en moyenne entre 2010 et 2013.

L'objectif pour 2016 retenu dans la loi de finances est un peu plus ambitieux, avec une réduction de 0,5 point du déficit effectif comme du déficit structurel. Sa réalisation est incertaine car il repose sur une prévision de croissance des recettes qui pourrait être surévaluée de 0,1 à 0,2 point de PIB et sur un objectif d'évolution des dépenses en valeur qui pourrait se révéler difficile à atteindre :

- *pour l'État, parce que les sources de tension sur les crédits des ministères en 2015 devraient être encore présentes en 2016 ; s'y ajoutent les dépenses nouvelles déjà annoncées en faveur de la sécurité et non compensées par des économies, et celles qui pourraient être prises en cours d'année ;*
- *pour les administrations de sécurité sociale, parce que les économies attendues de la nouvelle convention de l'Unédic ne devraient pas être à la hauteur de celles retenues dans la prévision du Gouvernement ;*
- *pour les collectivités locales, parce que la prévision repose sur l'hypothèse forte d'une répercussion quasi intégrale de la baisse des concours de l'État sur leurs dépenses ou les taux d'imposition locale.*

³⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2015*. La Documentation française, septembre 2015, 765 p., disponible sur www.ccomptes.fr

À l'inverse, les charges d'intérêts pourraient être de nouveau surestimées en prévision, mais l'ampleur de cette surestimation risque d'être insuffisante pour permettre le respect de l'objectif de déficit pour 2016.

À moyen terme, la réduction des déficits publics doit se poursuivre et la réduction de la dette publique s'enclencher nettement. Dans le cas contraire, la France risquerait, à l'avenir, d'être fortement limitée dans l'utilisation de l'instrument budgétaire pour faire face aux choix macroéconomiques, voire de perdre sa capacité à maîtriser ses choix budgétaires.

Pour qu'elle soit durable, la réduction des déficits publics doit porter sur le déficit structurel autant que sur le déficit effectif. Dans une phase de reprise économique, davantage encore que dans les phases de basse conjoncture, les objectifs de solde structurel ont donc une importance-clé.

Compte tenu du poids élevé atteint par les dépenses publiques et des marges qui existent pour en améliorer l'efficacité, la réduction des déficits ne peut emprunter que la voie de la maîtrise des dépenses. Le financement des dépenses nouvelles, telles que, par exemple, les dépenses de sécurité et de défense pour faire face aux menaces terroristes, peut être assuré par la réduction d'autres dépenses qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

Les rapports de la Cour, comme les chapitres suivants du présent rapport, fournissent des pistes permettant d'atteindre l'objectif de maîtrise des dépenses et visant à améliorer la gestion publique.

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget 50
--

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

Nous saluons les travaux de la Cour qui invitent à poursuivre l'amélioration de la situation de nos finances publiques : c'est l'objectif que s'est donné le Gouvernement depuis 2012, et qu'il poursuit, depuis, dans la durée. La politique du Gouvernement doit permettre par une maîtrise accrue de la dépense publique de ramener le déficit sous 3,0 % du PIB en 2017, à un rythme compatible avec le retour de la croissance, et d'infléchir la trajectoire d'endettement de notre pays. Cette stratégie porte ses fruits comme en témoigne le recul du déficit et la diminution du poids des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB), ainsi que la Cour le souligne dans ce rapport.

Nous tenons à rappeler, à titre liminaire, que la politique conduite par le Gouvernement a déjà permis de réduire le déficit structurel de moitié depuis 2012. Celui-ci atteint désormais son niveau le plus bas depuis le début des années 2000, alors que le contexte macroéconomique est demeuré difficile et que, depuis 2015, les baisses d'impôts conduisent à une baisse de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB. Ceci est permis par le fait que depuis 2013, la dépense publique progresse à un rythme historiquement bas en raison des mesures d'économies mises en œuvre pour la contenir.

Grâce aux résultats obtenus sur la maîtrise de la dépense, le Gouvernement tient son engagement de réduction continue du déficit public et de baisse des prélèvements obligatoires. Dans son avis sur les projets de lois financières pour 2016, le Haut Conseil des finances publiques observait d'ailleurs que la trajectoire de solde structurel était en avance sur les objectifs de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2014 à 2019.

Les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2015 d'une part, et sur les perspectives 2016, d'autre part.

1. S'agissant de la situation des finances publiques en 2015

La Cour note tout d'abord que le Gouvernement n'a pas révisé sa prévision de solde pour 2015, ni la prévision de croissance et qu'il n'a ajusté que marginalement l'inflation. Les prévisions faites par le Gouvernement pour 2015 lors de la présentation du projet de loi de finances se sont révélées très proches de celles que la Commission européenne a publiées à l'automne 2014 (1,0 % pour la croissance et

0,1 % pour l'inflation contre, respectivement, 1,1 % et 0,1 % pour la Commission européenne), et les dernières données disponibles, notamment l'exécution meilleure qu'attendu du solde budgétaire, confirment que l'objectif de solde présenté dans le programme de stabilité et repris en PLF devrait être atteint (- 3,8 %), et sera ainsi meilleur que la prévision fixée en loi de finances initiale (- 4,1 %). Cette analyse montre que le budget pour 2015 était fondé sur des hypothèses prudentes et que, grâce aux économies prévues dans le budget et aux économies complémentaires mises en œuvre en cours d'année, l'engagement de diminution du déficit public en 2015 devrait être tenu.

Sur l'État, en particulier, nous tenons à souligner, cette année encore, la stricte maîtrise des dépenses sous norme : les dépenses hors charge de la dette et pensions devraient s'élever à 283,9 Md€, soit 0,1 Md€ sous le niveau de la norme fixé en loi de finances rectificative de fin d'année. Ce résultat a été obtenu alors qu'en cours d'année le montant global des dépenses sous norme a été abaissé de 0,7 Md€ et que des moyens nouveaux d'une ampleur significative ont été déployés pour la sécurité des Français. Ce résultat atteste de l'efficacité de la politique budgétaire du Gouvernement qui a su prendre les mesures nécessaires pour tenir l'objectif de baisse du déficit public tout en finançant les dépenses nécessaires pour faire face aux situations nouvelles en cours d'année.

Sur le champ social, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), abaissé à un niveau de 181,9 Md€ au printemps devrait être respecté (soit une progression de ces dépenses contenue à 2,0 %). Dans son avis du 6 octobre 2015, le comité d'alerte n'a pas souligné de risque pesant sur son exécution.

Quant à l'incertitude que la Cour souligne sur les comptes des collectivités territoriales, les premiers résultats d'exécution confirment les prévisions du Gouvernement. En effet, même si l'exécution pour l'année 2015 ne sera connue qu'à la fin mars, les hypothèses retenues dans le compte sous-jacent à la loi de finances pour 2016 d'un solde proche de l'équilibre en 2015 restent valides, sur la base d'un ralentissement des dépenses courantes et de la masse salariale, ainsi que d'une baisse des dépenses d'investissement en lien avec le cycle électoral.

Au total, l'exécution de l'année 2015 sera conforme à l'engagement pris par le Gouvernement dès le programme de stabilité, soit un niveau de déficit public ramené sensiblement au-dessous du solde prévu pour 2015 dans la LFPF. Comme le Gouvernement l'avait annoncé dès le dépôt du projet de loi de finances pour 2015, la réduction du déficit public se poursuit en 2015, à un rythme adapté au contexte économique

et tenant compte des engagements de baisse des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, la Cour porte son attention essentiellement sur l'amélioration du solde, sans mettre suffisamment en avant le niveau d'effort en dépenses. Or, cette maîtrise des dépenses publiques va pleinement dans le sens de ses recommandations et l'exécution 2015 confirmera la nette inflexion enregistrée l'an dernier dans la progression des dépenses publiques par rapport à leur évolution moyenne observée sur le passé, puisque celle-ci ne serait que de 1,0 % (en valeur, hors crédits d'impôts), après 0,9 % en 2014 – soit des taux de progression historiquement bas.

Rapporter ces chiffres à la progression moyenne de 3,6 % par an entre 2002 et 2012 permet de prendre la mesure de l'effort accompli.

L'analyse de la Cour montre donc qu'en 2015, la contribution des dépenses à la baisse du déficit public devrait permettre de financer les baisses d'impôts tout en poursuivant la réduction du déficit public. Cette analyse confirme que la politique d'économies du Gouvernement définie pour les années 2015 à 2017 produit bien des résultats dès l'année 2015.

2. S'agissant de la stratégie de la poursuite du redressement des comptes publics en 2016

La Cour estime que, si elle n'est pas hors d'atteinte, la prévision de déficit pour 2016 reposerait sur une prévision de dépenses sous-estimée d'une part (en particulier sur les champs de l'État, de l'Unédic et des collectivités locales) et sur une estimation de recettes « un peu élevée » d'autre part, même si elle juge que celle-ci est « atteignable ».

En matière de dépenses, en 2016 comme en 2015, le Gouvernement a pour objectif de dégager des économies substantielles pour financer les baisses d'impôts et poursuivre la réduction du déficit. Le Gouvernement mettra en œuvre les mesures nécessaires pour respecter les objectifs de dépenses fixés en 2016, comme il l'a fait en 2015 alors que l'ambition de ces objectifs n'était pas moindre.

Si la Cour estime que le respect de l'objectif de dépense en valeur appellera en 2016 un effort de gestion des crédits particulièrement rigoureux, les risques sont bien identifiés et les instruments de régulation budgétaire (gel de précaution notamment, dont le taux est stabilisé en 2016 à 8 % des crédits hors titre 2 et 0,5 % des crédits de masse salariale) contribueront à assurer le respect de la norme de dépense. De ce point de vue, la gestion des années passées a montré la capacité du Gouvernement à maintenir un volume important de crédits gelés jusqu'en

fin de gestion afin de conserver des marges de redéploiement importantes. S'agissant en particulier de la budgétisation des opérations militaires extérieures (OPEX), la loi de programmation militaire actualisée le 28 juillet 2015 prévoit que les dépassements par rapport à la prévision (450 M€, soit un niveau stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2015) seront financés par la solidarité interministérielle. S'agissant enfin des dépenses de personnel et, plus particulièrement, des effectifs de l'État, ceux-ci restent maîtrisés, déduction faite de la révision à la hausse des effectifs du ministère de la défense, de l'intérieur, de la justice et des douanes, justifiée par des circonstances exceptionnelles et décidée dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire puis du plan de lutte anti-terrorisme consécutif aux attentats du mois de novembre 2015. Enfin, les revues de dépenses ont bien contribué au respect des objectifs de maîtrise des dépenses et l'année 2016 verra aboutir la deuxième vague de revues de dépenses. Conformément à ce qui a été fait les années précédentes, toute mesure supplémentaire susceptible d'intervenir en cours de gestion sera financée par des redéploiements en dépenses, sur le champ de l'État et des autres administrations publiques.

S'agissant des dépenses sociales, l'Ondam a été voté à un niveau historiquement bas (1,75 %), ce qui représente un effort important au regard de la progression tendancielle de ces dépenses (3,6 %). Le comité d'alerte de l'Ondam a estimé que cet objectif peut être atteint. Quant aux économies attendues sur le champ des retraites complémentaires, la mise en œuvre du nouvel accord national interprofessionnel signé par les partenaires sociaux permettra bien d'améliorer dès 2016 la situation financière des régimes complémentaires et contribuera aux efforts de maîtrise des dépenses prévus.

La Cour évoque enfin la possibilité que les collectivités territoriales recourent davantage à l'emprunt pour maintenir leur niveau d'investissement dans le contexte de baisse de leurs dotations ; or, l'exemple de 2014 et nos prévisions confirmées sur 2015 montrent que les dépenses ont bien été adaptées à la baisse des concours financiers, limitant ainsi le recours à l'endettement. De plus, les collectivités ont également une marge de financement de leurs investissements sur leurs ressources propres avec les prélèvements sur trésorerie, et elles pourront bénéficier en 2016 du fonds de soutien à l'investissement local.

S'agissant enfin des risques sur les recettes, la Cour s'interroge sur le niveau élevé de l'élasticité de l'impôt sur le revenu : cette élasticité est justifiée par les effets de la progressivité du barème, qui sont estimés finement sur la base des statistiques fiscales. Par ailleurs, cette

interrogation de la Cour doit être mise en regard de la prévision agrégée de recettes dont les risques sont équilibrés. En effet, au niveau agrégé, les prévisions impôt par impôt s'appuient sur une élasticité globale des prélèvements obligatoires unitaire en 2016 que la Cour qualifie d'« atteignable ».

En 2016 comme en 2015, les prévisions de recettes, qui sont soumises, par nature, à un nombre important d'aléas, ont été fixées par le Gouvernement à un niveau prudent.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

Emploi et solidarité

1. Le contrat de génération : les raisons d'un échec
2. Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer

1

Le contrat de génération : les raisons d'un échec

PRÉSENTATION

Le contrat de génération constitue, avec les emplois d'avenir, un des principaux dispositifs de la politique de l'emploi créés au cours de la période récente. Conçu pour encourager simultanément le recrutement de jeunes de moins de 26 ans, l'embauche ou le maintien dans l'emploi de seniors, et la transmission des compétences entre ces deux catégories de salariés, il a pris la forme d'un instrument hybride mêlant aides financières pour les plus petites entreprises et obligation de négocier sous peine de pénalité pour les plus grandes.

Fin juillet 2015, seulement 40 300 contrats assortis d'une aide avaient été signés, alors que plus de 220 000 étaient espérés à cette date pour parvenir à un total de 500 000 contrats à l'échéance 2017. De surcroît, près des deux tiers des jeunes en ayant bénéficié étaient déjà présents dans les entreprises concernées, si bien que son effet sur le chômage apparaît quasiment négligeable.

La conception et les conditions de mise en œuvre du dispositif expliquent cet insuccès : peu lisible et complexe à mettre en œuvre, il n'a pas su convaincre les entreprises de son intérêt (I). Les modifications qui ont été apportées en 2014 pour accroître son attractivité n'ont pas remédié à ses défauts de conception et le rythme de signature de nouveaux contrats n'a pas sensiblement progressé (II).

I - Un diagnostic bien établi, un dispositif peu lisible

A - Le chômage des jeunes et des seniors

Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a atteint 24 % au premier trimestre 2015. Cette situation nettement plus défavorable que celle de l'ensemble des actifs s'est dégradée depuis la crise de 2008.

Les conditions d'insertion des jeunes sur le marché du travail dépendent le plus souvent de leur niveau de qualification initiale et de leur expérience : alors que 80 % des diplômés de l'enseignement supérieur disposent d'un emploi trois ans après la fin de leurs études³², près d'un jeune actif non diplômé sur deux se déclarait en 2013 en recherche d'emploi trois ans après sa sortie du système éducatif, soit une hausse de 16 points par rapport à la génération 2004³³.

Cette difficulté d'accès à l'emploi s'accompagne d'une plus grande précarité en raison d'un recours aux contrats à durée déterminée, à l'intérim ou aux stages, au détriment des contrats à durée indéterminée (CDI). En 2012, près de sept jeunes de 15 à 29 ans sur dix, en situation d'emploi dans le secteur privé ou dans une entreprise publique, disposaient d'un CDI, contre près de neuf actifs sur dix pour l'ensemble de la population employée. Selon le Conseil économique, social et environnemental, l'âge moyen du premier CDI a reculé pour se situer désormais à 27 ans³⁴.

Si les seniors sont globalement moins exposés au risque de chômage, ils éprouvent de grandes difficultés à retrouver un emploi après un épisode de chômage. Certes, le taux de chômage des plus de 50 ans n'atteignait que 6,6 % au premier trimestre 2015. Toutefois, seulement un peu plus d'un senior sur deux passe directement de l'emploi à la retraite : les autres connaissent en fin de carrière des périodes de non-emploi,

³² CAHUC Pierre, CARCILLO Stéphane, ZIMMERMANN Klaus F., *L'emploi des jeunes peu qualifiés en France*, Conseil d'Analyse Économique n° 4, avril 2013, disponible sur www.cae-eco.fr

³³ Enquête 2013 auprès de la génération 2010, CEREQ, Bref n° 319, mars 2014, 8 p., disponible sur www.cereq.fr

³⁴ Droits formels/droits réels : Améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes, Antoine Dulin, avis du Conseil économique, social et environnemental, juin 2012, disponible sur www.lecese.fr

souvent de longue durée. Le nombre de seniors de 50 à 64 ans au chômage a doublé depuis 2007, passant d'environ 550 000 à 1,1 million de demandeurs d'emplois (catégories A, B, C). Enfin, les transitions professionnelles des seniors sont également plus difficiles que pour les autres actifs : le taux de sortie du chômage pour reprise d'emploi diminue en effet avec l'âge et s'est fortement dégradé depuis 2009.

Les difficultés des jeunes et des seniors sur le marché de l'emploi sont liées à de multiples causes, au premier rang desquelles figure le contexte économique difficile. Mais elles tiennent aussi à des motifs plus spécifiques, tels que les risques de chômage de longue durée induits par un niveau de qualification faible ou inadapté et, plus généralement, par un fonctionnement dual du marché du travail, qui sépare nettement les emplois stables et les emplois précaires.

C'est au regard de ces difficultés que les objectifs du contrat de génération ont été définis.

Ce dispositif a été conçu pour répondre simultanément à trois enjeux : l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail grâce à leur recrutement en CDI et à l'amélioration de leurs conditions d'accueil dans l'entreprise ; le maintien en emploi ou le recrutement de seniors pour éviter des périodes sans emploi avant la retraite ; et la préservation des compétences dans les entreprises grâce à leur transmission entre les générations.

Au regard de ces trois objectifs, le contrat de génération constitue un instrument spécifique et original au sein de la politique de l'emploi, dont il n'existe pas d'équivalent ailleurs en Europe.

Dès le départ, un objectif quantitatif ambitieux a été assigné au dispositif, avec une cible de 100 000 contrats par an pour atteindre un total de 500 000 emplois créés d'ici 2017. Afin de s'adapter à la réalité des entreprises, le choix a été fait d'en renvoyer la conception et les critères d'éligibilité à la négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI) entre les partenaires sociaux.

B - L'accord national interprofessionnel du 19 octobre 2012 et la loi du 1^{er} mars 2013

Lors de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, les partenaires sociaux ont exprimé unanimement leur volonté de se saisir de la question de l'emploi des jeunes et des seniors, en ouvrant une négociation collective

au niveau national et interprofessionnel pour définir les modalités du contrat de génération : cette négociation devait porter sur la gestion des âges dans l'entreprise, la mise en œuvre du transfert des compétences, l'adaptation du dispositif aux différentes tailles d'entreprise et la place accordée aux négociations d'entreprises et de branches.

Cette manifestation d'intérêt des partenaires sociaux explique probablement l'intégration d'une obligation de négociation destinée à prendre la suite des « accords seniors »³⁵, introduits dans le code du travail en 2009, alors que la formulation initiale du dispositif laissait entrevoir uniquement la création d'un contrat aidé traditionnel.

Le Gouvernement a transmis aux partenaires sociaux, le 4 septembre 2012, un document d'orientation qui fixait le cadre de la négociation. Celle-ci a été rapidement menée pour aboutir, le 19 octobre 2012, à un accord unanime qui a servi de base au projet de loi portant création du contrat de génération.

Plusieurs explications ont été avancées pour justifier la rapidité de cette négociation : elle constituait un préalable à une autre négociation plus sensible sur le marché du travail, également lancée en juillet 2012 ; un compromis possible est apparu entre, d'une part, la suppression de la pénalité de 1 % de la masse salariale, prévue en cas d'absence de négociation pour les entreprises employant au moins 300 salariés et jugée disproportionnée par le patronat, et, d'autre part, un développement du recours au tutorat. Par ailleurs, plusieurs paramètres clés faisaient l'objet d'un relatif consensus : le niveau de l'aide envisagée par le Gouvernement, soit 4 000 € par contrat et par année³⁶ répartis à parts égales entre le jeune et le senior, le principe du recrutement des jeunes en CDI, la fixation d'un seuil de 55 ans minimum pour le maintien en emploi des salariés seniors, et la modulation du dispositif selon la taille des entreprises pour diminuer autant que possible les effets d'aubaine. L'âge maximum des jeunes éligibles a davantage fait l'objet de débats, avec des options à 25, 26 ou 30 ans.

En définitive, la loi du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération a fixé les principales caractéristiques du dispositif en fonction de la taille des entreprises, selon les modalités précisées dans le tableau n° 1.

³⁵ L'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 obligeait les entreprises employant au moins 50 salariés à conclure ou à être couvertes par un accord collectif relatif aux salariés âgés, sous peine d'une pénalité financière pouvant aller, en théorie, jusqu'à 1 % de la masse salariale.

³⁶ Ce montant n'a pas été mis en discussion par le Gouvernement.

Tableau n° 1 : modalités d'application du contrat de génération selon la taille des entreprises

<i>Nombre de salariés</i>	Subventions / pénalités	Obligations de négociation, conditions d'éligibilité
<i>Moins de 50 salariés et non membre d'un groupe comptant au moins 50 salariés</i>	- 4 000 € par an pendant 3 ans - 8 000 € par an en cas de double recrutement d'un jeune et d'un senior	- Pas d'obligation de négociation - Constitution d'un binôme de salariés jeune / senior
<i>Entre 50 et 299 salariés et non membre d'un groupe comptant au moins 300 salariés</i>	- 4 000 € par an pendant 3 ans - 8 000 € par an en cas de double recrutement Pénalité jusqu'à 1 % de la masse salariale ou 10 % du montant des réductions générales de cotisations patronales	- Obligation de conclure un accord d'entreprise ou d'être couvert par un accord de branche en faveur de l'emploi durable des jeunes et des seniors et de la transmission des savoirs et des compétences : <ul style="list-style-type: none"> • pour bénéficier de l'aide financière • sous peine de pénalité - Constitution d'un binôme de salariés jeune / senior
<i>300 salariés ou plus ou membre d'un groupe comptant 300 salariés ou plus</i>	- Pas d'aide financière - Pénalité jusqu'à 1 % de la masse salariale ou 10 % du montant des réductions générales de cotisations patronales	- Obligation de conclure un accord d'entreprise ou d'être couvert par un accord de branche en faveur de l'emploi durable des jeunes et des seniors et de la transmission des savoirs et des compétences : <ul style="list-style-type: none"> • pour bénéficier de l'aide financière • sous peine de pénalité

Source : Cour des comptes d'après la loi du 1^{er} mars 2013

Ainsi, le contrat de génération s'efforce de créer une solidarité intergénérationnelle dans l'emploi à l'aide d'obligations conventionnelles et d'aides financières ciblées sur les petites et moyennes entreprises non membres d'un groupe plus important. Si les critères d'éligibilité des entreprises ont été fixés de manière relativement restrictive, ils sont en revanche demeurés très souples pour les jeunes recrutés, en ne précisant ni le niveau de qualification visé, ni les caractéristiques de leurs difficultés d'insertion professionnelle.

C - Les effets du contrat de génération sur le coût du travail

Le niveau de l'aide financière destinée aux entreprises et groupes de moins de 300 salariés a été fixé dans l'objectif, en cas de recrutement d'un jeune en CDI payé au SMIC, de ramener à zéro pendant trois ans le niveau des cotisations sociales patronales.

Cette aide coexiste, en effet, avec les dispositifs généraux de réduction du coût du travail, auxquels demeurent également éligibles les jeunes recrutés au titre d'un contrat de génération :

- la « réduction Fillon », qui réduit les cotisations sociales patronales de 28 points environ au niveau du SMIC ;
- le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), dès lors que la rémunération du salarié est inférieure à 2,5 SMIC, qui donne lieu à une réduction d'impôt sur les sociétés de 6 % de la masse salariale ;
- l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, qui prévoit une exonération de la part patronale des cotisations sociales d'assurance chômage pour une durée de trois ou quatre mois selon la taille de l'entreprise, immédiatement après un recrutement en CDI.

Selon le ministère du travail, l'aide de 4 000 € attachée à chaque embauche sous contrat de génération, cumulée avec ces trois dispositifs généraux, a pour conséquence de réduire le coût d'un nouveau salarié de moins de 26 ans à hauteur de 59 % du salaire brut, soit une réduction de 42 % du coût du travail théorique (salaire brut + cotisations sociales patronales).

**Tableau n° 2 : impact sur le coût d'un recrutement au SMIC
des dispositifs généraux et de l'aide attachée au contrat de génération
(valeurs 2014)**

	Entreprises de moins de 20 salariés	Entreprises de 20 à 300 salariés
<i>SMIC annuel brut</i>	17 344,56 €	17 344,56 €
<i>Cotisations patronales et assimilées</i>	+ 7 354,09 €	+ 7 683,43 €
<i>Coût total employeur théorique</i>	24 698,65 €	25 028,20 €
<i>« Réduction Fillon »</i>	- 4 873,82 €	- 4 509,58 €
<i>Exonération pendant 3 ou 4 mois d'assurance chômage</i>	- 231,26 €	- 173,44 €
<i>Coût réel employeur (« masse salariale »)</i>	19 593,57 €	20 345,18 €
<i>CICE à 6 %</i>	- 1 175,61 €	- 1 220,71 €
<i>Aide contrat de génération à 4 000 €</i>	- 4 000,00 €	- 4 000,00 €
<i>Coût réel final employeur</i>	14 417,96 €	15 124,47 €

Source : Cour des comptes d'après données de l'ACOSS

Ces chiffres appellent deux observations.

La première tient au fait que l'aide financière de 4 000 € représente au niveau du SMIC, pendant trois ans, une subvention publique du même ordre de grandeur que la « réduction Fillon » : en termes d'impact sur le coût du travail, le contrat de génération est donc un dispositif intéressant pour les employeurs.

La deuxième observation est liée à l'effet de ressaut que provoque, en termes de coût, l'échéance des trois années du contrat de génération : du point de vue des salariés, le rôle protecteur du CDI devrait éviter des ruptures trop nombreuses, mais du point de vue de l'employeur, l'effet de la fin du contrat sur le coût réel du travail peut être important, notamment dans les très petites entreprises. Le principe d'une aide dégressive dans le temps afin de modérer cet effet n'a pas été étudié.

II - Des résultats éloignés des objectifs

Le nombre de contrats de génération signés au 19 juillet 2015 (environ 40 300) se situe nettement en deçà des objectifs fixés à l'origine, soit 85 000 contrats dès la fin de l'année 2013 et 100 000 nouveaux contrats par an au cours des années suivantes. Toutefois, ce chiffre ne constitue pas à lui seul un bilan complet de cet instrument, puisqu'il faut prendre également en compte la phase de négociation collective : celle-ci est partie intégrante du dispositif et en constitue le préalable pour un grand nombre d'entreprises.

A - Des négociations collectives incomplètes et peu ambitieuses

Alors que les partenaires sociaux s'étaient déclarés désireux d'inscrire le contrat de génération dans la négociation collective, de préférence à un dispositif purement législatif et réglementaire, et que le contrat de génération devait enclencher un vaste mouvement de négociation pour relayer l'accord national interprofessionnel, cette dynamique s'est révélée limitée dans son contenu et concentrée sur les entreprises qui y étaient incitées par le régime des pénalités financières.

1 - Des accords collectifs et des plans d'action d'une portée limitée

En septembre 2015, 8,8 millions de salariés étaient couverts par un accord collectif, dont 5,2 au titre d'un des 23 accords de branche.

Ces accords comportent souvent des objectifs chiffrés, mais non contraignants, en matière de recrutements de jeunes, le plus souvent fondés sur les estimations d'embauche des branches à effectifs constants à un horizon de trois ans. Ils ne correspondent donc pas à des engagements de développement de l'emploi, certaines branches ayant même intégré dans leurs objectifs des prévisions de réduction d'effectifs.

Ces accords prévoient également la réalisation de diagnostics préalables obligatoires sur la situation de l'emploi et la gestion des compétences dans l'entreprise, mais ils reprennent le plus souvent, sur ces points, des dispositions déjà prescrites par le code du travail (établir une pyramide des âges, former des prévisions de départ à la retraite, établir des perspectives de recrutement, etc.).

Ces accords précisent généralement les modalités d'intégration et d'accompagnement des jeunes dans l'entreprise (création d'un livret et d'un parcours d'accueil, guide à destination des recruteurs, désignation d'un référent, le plus souvent volontaire, etc.). Ils prévoient également la mobilisation des outils déjà existants pour lever certains freins à l'emploi, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (accès au « 1 % logement », solutions d'épargne pour la retraite, assurances auto et habitation, etc.).

En ce qui concerne l'embauche et le maintien dans l'emploi des salariés âgés, les objectifs affichés par les branches apparaissent modestes, puisqu'ils se contentent le plus souvent d'envisager que la situation actuelle ne soit pas dégradée ou qu'elle soit très faiblement améliorée. Ils invitent les entreprises à recourir aux instruments disponibles pour faciliter la gestion des seniors (conventions avec Pôle emploi et l'association pour l'emploi des cadres (APEC), recrutements en « CDD seniors »³⁷, mesures spécifiques de formation avec un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), etc.). Ils peuvent fixer des mesures de prévention de la pénibilité, notamment dans le secteur du BTP et de la métallurgie. Enfin, la transmission des savoirs et des compétences est prévue dans un cadre souple : les accords soutiennent la mise en place d'actions de tutorat, ainsi que la création des binômes prévus par le contrat de génération, sans imposer systématiquement un lien hiérarchique entre le salarié et son tuteur.

³⁷ CDD : contrat à durée déterminée.

Enfin, plus de deux ans après la signature des premiers accords de branche, aucun bilan n'a été effectué par les partenaires sociaux, contrairement à ce que prévoit la loi du 1^{er} mars 2013.

Par ailleurs, en deçà des accords de branche, le contrat de génération a donné lieu à un grand nombre d'accords d'entreprise au sein des sociétés ou groupes comptant plus de 50 salariés, par choix lorsque celles-ci tenaient à disposer de leur propre cadre, ou par défaut lorsque les branches ne se sont pas engagées ou n'ont pas conclu à leur niveau.

Ces accords et plans d'action propres aux entreprises reprennent largement les dispositions prévues par la réglementation, ainsi que celles qui sont mentionnées dans les accords de branche. On retrouve des propositions pour la création d'un livret et un parcours d'accueil, voire d'intégration, la préparation de documents de suivi pour chaque jeune, ou encore la désignation de référents : les entreprises avaient déjà souvent arrêté des modalités d'accueil et de suivi identiques pour les contrats en alternance.

En ce qui concerne l'emploi des seniors, les entreprises prévoient souvent des mesures destinées à améliorer l'employabilité et relevant de la formation, de la mobilité interne ou de la prévention de la pénibilité. Les accords proposent aussi des mesures d'aménagement du temps de travail ou de temps partiel progressif, ainsi que le rachat de trimestres de cotisation aux régimes de retraites.

2 - L'absence de mobilisation des partenaires sociaux

Un an après l'adoption de la loi du 1^{er} mars 2013, alors que le délai de sept mois imparti à la négociation collective était largement écoulé, près de 50 % des effectifs des entreprises ou groupes de plus de 300 salariés et plus de 60 % des effectifs des entreprises de 50 à 300 salariés n'étaient pas couverts par un texte relatif au contrat de génération.

La menace d'une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale s'est révélée, à cet égard, inefficace pour inciter les entreprises de taille moyenne à mener à bien les négociations et quasiment inappliquée par l'administration en dépit du constat de carences manifestes.

Dans de nombreux cas, les partenaires sociaux semblent s'être limités à adjoindre un volet « jeunes » aux différentes thématiques du dialogue social qui s'étaient précédemment accumulées. En pratique, le contrat de génération a ajouté de nouvelles obligations de négociation sans en supprimer d'autres, si bien que les branches et les entreprises ont essayé de regrouper ces obligations dans un cadre commun. De fait, la plupart des accords relatifs au contrat de génération juxtaposent de façon parfois artificielle des dispositions très diverses (emploi des jeunes, emploi des seniors, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), transmission des compétences, pénibilité, etc.). Ainsi, la question de l'égalité femmes/hommes a souvent été plaquée de façon artificielle sur le contrat de génération, alors que des obligations de portée plus générale sont par ailleurs prévues pour traiter les questions de parité et de mixité (notamment, la négociation annuelle prescrite par l'article L. 2242-5 du code du travail). De ce fait, les accords de branche ou d'entreprise font référence dans 97 % des cas aux accords déjà existants sur l'égalité femmes/hommes, sans prévoir de mesures supplémentaires.

Par ailleurs, les accords ont souvent renoncé au principe d'un binôme effectif entre un jeune et un senior, ce qui constituait pourtant le fondement même du contrat de génération, pour privilégier un appariement purement statistique entre des jeunes et des seniors sans liens professionnels et affectés sur des implantations éloignées les unes des autres. Certaines grandes entreprises ont organisé, à l'inverse de l'objectif du contrat de génération, une formation des seniors par les jeunes recrutés, ces derniers étant considérés comme plus au fait des évolutions technologiques. Certains accords frôlent même le paradoxe, comme ceux qui favorisent les départs précoces des seniors.

B - Un dispositif qui n'a pas trouvé son public

1 - Un nombre de contrats et un volume d'aides très en dessous des attentes

Au mois de juillet 2015, 49 010 demandes d'aides avaient été enregistrées par Pôle emploi, dont 40 294 avaient été validées (soit un taux d'acceptation de plus de 80 %) au bénéfice d'environ 80 000 jeunes et seniors. Ces chiffres se situent très en deçà des objectifs, puisque les cibles mentionnées dans l'étude d'impact auraient dû correspondre, à la

même date, à un total de près de 200 000 contrats aidés³⁸ au bénéfice de 400 000 jeunes et seniors.

L'application du dispositif en fonction des territoires apparaît, de surcroît, souvent inversement proportionnelle aux difficultés rencontrées par les jeunes et les seniors : ainsi, le contrat de génération est quasiment inutilisé outre-mer, puisque, sans tenir compte du cas particulier de Mayotte³⁹, on ne comptait en juillet 2015 que 341 demandes d'aide enregistrées à La Réunion, en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, soit moins de 1 % du total des aides comptabilisées par Pôle Emploi.

En définitive, le nombre de contrats effectivement validés au 19 juillet 2015 ne correspond qu'à 20 % de l'objectif gouvernemental. Au vu de cet insuccès, le dispositif a déjà été modifié et assoupli à plusieurs reprises dans le but de le relancer.

2 - L'inefficacité des ajustements apportés

La loi du 1^{er} mars 2013 avait fixé l'échéance des négociations obligatoires au 30 septembre 2013. Après cette date, les entreprises ou les groupes non couverts par un accord collectif ou un plan d'action pouvaient être sanctionnés financièrement, la pénalité étant susceptible d'atteindre 1 % de la masse salariale ou 10 % du montant des réductions générales de cotisations patronales. Devant le peu d'empressement mis par les branches ou les entreprises à négocier, le Gouvernement a décidé d'assouplir ces délais, d'abord par l'intermédiaire d'instructions ministérielles, puis par la loi.

Le 12 septembre 2013, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a ainsi adressé à ses services déconcentrés, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), une instruction relative à la mise en œuvre du contrat de génération dans les entreprises d'au moins 300 salariés, encourageant à allonger les délais

³⁸ À raison de 60 000 (84 %) contrats signés en 2013 et non encore interrompus (16 % de rupture), de 84 % des 100 000 contrats prévus en 2014 et de 84 % des 6/12èmes de la cible 2015, soit 42 000 contrats signés en 2014. Selon la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), ce dispositif a représenté en 2014 en exécution budgétaire 254,9 M€ en autorisations d'engagement et 83,1 M€ en crédits de paiement au titre des dépenses d'intervention.

³⁹ La loi du 1^{er} mars 2013 habilitait le Gouvernement à prendre une ordonnance d'adaptation pour le département de Mayotte. Celle-ci n'ayant toujours pas été prise, le contrat de génération n'y est pas applicable à ce jour.

de négociation pour éviter que les entreprises ne recourent par défaut aux plans d'action : « dans l'esprit du contrat de génération, elles doivent privilégier la négociation d'un accord plutôt que l'adoption d'un plan d'action unilatéral ». Le 29 janvier 2014, une nouvelle instruction a invité les DIRECCTE à accompagner les entreprises en voie de finalisation de leur accord ou plan d'action grâce à un délai supplémentaire, tout en incitant à engager la procédure de pénalisation pour les entreprises n'ayant pris aucune initiative.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale est venue assouplir encore davantage l'accès à l'aide financière et les délais de négociation, puisqu'elle a officiellement repoussé au 31 mars 2015 la date à laquelle les entreprises ou les groupes comptant entre 50 et 300 salariés devait être couverts par un accord ou par un plan d'action, tout en devenant entre-temps éligibles à l'aide financière en l'absence d'un accord collectif.

La même loi du 5 mars 2014 a porté de 26 à 30 ans l'âge maximum d'éligibilité au contrat de génération en cas de transmission d'entreprise, tandis que le décret du 3 mars 2015 portant diverses modifications des dispositions relatives au contrat de génération est venu repousser lui aussi la limite d'âge dans les cas où le jeune recruté sous contrat de génération aurait été déjà présent sous contrat d'apprentissage dans l'entreprise avant ses 26 ans.

Enfin, le décret du 12 septembre 2014 a doublé l'aide financière attachée au dispositif pour la porter à 8 000 € en cas de double recrutement d'un jeune et d'un senior, et non de simple maintien dans l'emploi de ce dernier.

Ces assouplissements ne se sont toutefois pas traduits par une mobilisation accrue des entreprises, le suivi hebdomadaire du nombre de contrats signés ne laissant apparaître aucune accélération depuis l'automne 2013.

3 - Un instrument de titularisation des jeunes au sein de l'entreprise et non de développement de l'emploi

En dépit des précautions prises pour éviter les « effets d'aubaine », le contrat de génération bénéficie aujourd'hui prioritairement à des jeunes relativement qualifiés et déjà présents dans les entreprises.

67 % des jeunes recrutés avaient un niveau de formation classé de I (master) à IV (baccalauréat) – dont 18 % aux niveaux I et II (doctorat et

master) –, contre seulement 7 % de jeunes sans qualification et 26 % d'un niveau V ou V *bis* (CAP ou BEP).

Par ailleurs, près des deux tiers des jeunes recrutés en CDI au titre du dispositif occupaient déjà un emploi : 25 % bénéficiaient d'un CDD ou d'un emploi saisonnier au sein de l'entreprise recrutant, 13 % d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation et 7 % d'un poste en intérim, tandis que 21 % provenaient d'une autre entreprise ; 23 % des jeunes seulement étaient à la recherche d'un emploi avant leur recrutement et 8 % étaient étudiants, ce qui implique que, pour l'heure, le contrat de génération n'a qu'un impact marginal sur le taux de chômage.

Enfin, les ouvriers sont moins représentés chez les seniors que chez les jeunes, alors qu'à l'inverse, on compte plus de cadres et de professions intellectuelles supérieures chez les seniors que chez les jeunes (16 % contre 5 %) : ces écarts tendent à confirmer le caractère uniquement factice de nombreux appariements, éloignés de la logique de « compagnonnage » à laquelle se référait la définition initiale du dispositif.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de déterminer si le contrat de génération a eu un impact sur le maintien dans l'emploi des seniors, comme c'était l'un de ses objectifs.

4 - Un impact modéré sur le budget de l'État

En cohérence avec l'objectif affiché de 100 000 contrats aidés signés chaque année, le Gouvernement avait prévu de consacrer près de 975 M€ en autorisations d'engagement (AE) au contrat de génération dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2014. L'insuccès du dispositif explique que, cette année-là, un quart de cette somme seulement ait été réellement engagé.

La loi de finances pour 2015 a revu fortement à la baisse les besoins de financement du contrat de génération en les établissant à 480 M€ par an, ce qui correspondait à un rythme de progression de seulement 40 000 contrats chaque année. Par la suite, le montant de l'aide financière a été multiplié par deux en cas de double recrutement d'un jeune et d'un senior, sans que ces prévisions aient été modifiées.

**Tableau n° 3 : programmation et exécution des crédits alloués
au contrat de génération**

	2013		2014		2015	2016
	LFI 2013	Décret d'avance du 28 novembre	LFI 2014	Exécution	PLF 2015	LPFP 2016
AE	0 €	153,6 M€	975,0 M€	254,9 M€	480,0 M€	480,0 M€
CP	0,€	0,0 €	165,0 M€	83,16 M€	234,3 M€	295,7 M€

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires du programme 103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi et de la réponse de la DGEFP en date du 8 octobre 2014. PLF : projet de loi de finances ; LPFP : loi de programmation des finances publiques

À ces dépenses d'intervention au titre des aides financières, s'ajoutent pour 2015 des crédits au titre de l'appui et du conseil aux entreprises pour un montant de 10 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (CP).

C - Les adaptations possibles

Au vu des éléments d'analyse recueillis auprès des administrations, des partenaires sociaux, mais aussi directement auprès des entreprises ayant eu recours au contrat de génération⁴⁰, trois grandes raisons expliquent l'insuccès du dispositif.

La première raison tient au choix qui a été fait de construire le contrat de génération, non comme un instrument simple à la disposition directe des entreprises, mais, pour celles qui comptent plus de 50 salariés, comme un dispositif dépendant d'une négociation préalable et obligatoire sous peine de pénalité, ce qui a été perçu par de nombreuses entreprises comme une contrainte et non comme une opportunité. En outre, l'extension progressive des négociations obligatoires à des thèmes tels que l'emploi durable des jeunes et des seniors, la transmission des compétences, l'égalité professionnelle, la mixité de l'emploi ou l'égalité d'accès à l'emploi dans le cadre de la lutte contre les discriminations à l'embauche n'a pas facilité la lisibilité du dispositif. Cette complexité a fait passer au second plan l'intérêt de l'aide financière de 4 000 € par emploi (voire 8 000 € en cas de double recrutement) qui était pourtant importante, rapportée au coût total d'un recrutement au niveau du SMIC.

⁴⁰ 243 réponses transmises par des entreprises ayant signé un ou plusieurs contrats de génération ont été analysées par la Cour.

La deuxième raison est l'inadaptation des critères d'éligibilité à l'aide financière, tout particulièrement du fait de l'exclusion des entreprises appartenant à un groupe de plus de 300 salariés, au motif que des appariement factices entre jeunes et seniors pourraient être organisés au sein de ces groupes : de ce fait, de nombreuses entreprises relevant du commerce et de la distribution, par exemple, sont inéligibles à l'aide financière prévue pour les contrats de génération au motif qu'elles sont filiales d'un groupe de plus de 300 salariés, alors même que ces entreprises ont en réalité une gestion autonome.

Enfin, l'impact de la situation économique d'ensemble doit être pris en compte. Dès lors que le contrat de génération prend la forme du recrutement d'un jeune et du maintien dans son emploi d'un salarié senior à travers des CDI de droit commun, il prend place dans les flux normaux d'embauches, comme le laissent du reste augurer les accords de branche, dont les objectifs affichés ne dépassaient pas le simple renouvellement des effectifs. La moitié des entreprises interrogées ont indiqué, à cet égard, que l'aide financière constituait un avantage appréciable, mais que leurs décisions de recrutement étaient essentiellement liées à leurs propres perspectives d'activité, et non à l'attractivité éventuelle de ce dispositif public.

En définitive, questionnées par la Cour sur les dispositions susceptibles d'être modifiées pour rendre cet instrument plus attractif, les entreprises ont majoritairement cité l'obligation préalable de négociation et le critère de l'absence d'appartenance à un groupe.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'élaboration d'un seul instrument pour répondre à trois problèmes distincts (le chômage des jeunes, celui des seniors et la transmission des compétences dans les entreprises) a abouti à construire un dispositif hybride, qui tient à la fois de l'obligation de négocier, d'un régime de pénalités et d'un système d'aide : il n'est pas surprenant, dans ces conditions, qu'il ait été considéré comme complexe et peu lisible par les entreprises. De façon paradoxale, les efforts des pouvoirs publics pour construire un dispositif porté par les partenaires sociaux et adapté à l'entreprise ont été compris comme une charge supplémentaire pesant sur les employeurs et inadaptée à leurs besoins.

Au regard de ces constats, il est indispensable de s'interroger sur l'évolution possible du contrat de génération. Si les pouvoirs publics entendent maintenir ce dispositif au-delà de la durée de vie des accords collectifs déjà signés et des aides accordées, la Cour observe qu'il devrait être profondément revu en simplifiant considérablement, voire en abandonnant les obligations liées à une négociation préalable, et en assouplissant les critères d'éligibilité à l'aide financière. À défaut d'une telle révision, il serait vain d'attendre une plus forte mobilisation des entreprises en faveur de ce dispositif, et il conviendrait d'envisager son extinction au profit de dispositifs plus efficaces.

Ainsi, la Cour formule la recommandation suivante :

- s'il est décidé de le maintenir, redéfinir en profondeur le dispositif du contrat de génération, notamment en ce qui concerne la pénalité liée à l'obligation de négocier un accord collectif et le critère de non appartenance à un groupe.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	76
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	76

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

Concernant les propositions de recommandations, nous tenons à souligner que les critères d'éligibilité à l'aide financière ont déjà été substantiellement revus à la baisse et qu'il serait contraire aux objectifs du dispositif d'ouvrir l'aide financière aux groupes de plus de 300 salariés ainsi qu'aux entreprises appartenant à un groupe de plus de 300 salariés. Un tel assouplissement accroîtrait en effet le risque « d'effet d'aubaine ».

Par ailleurs, concernant la simplification des obligations de négociation, il semble difficile de conclure, notamment au regard du faible recul sur les effets de la loi du 5 mars 2014, qui a déjà opéré un premier assouplissement, sur la nécessité d'aller plus loin sur ces allègements d'obligations de négociation.

Il nous semble donc que la stabilité est la meilleure solution à apporter pour rendre ce dispositif compréhensible et accessible aux entreprises.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL**

Vous m'avez transmis l'insertion intitulée « le contrat de génération : les raisons d'un échec » et je vous en remercie. À bien des égards, l'analyse de la Cour traduit une incompréhension des objectifs du contrat de génération.

1. Tout d'abord, la Cour note (I. C - Les effets du contrat de génération sur le coût du travail) qu'en termes d'impact sur le coût du travail, le contrat de génération est un dispositif intéressant pour les employeurs, mais que l'effet de la fin du contrat de travail sur le coût réel peut être important, notamment pour les très petites entreprises. Elle mentionne en outre la complexité du dispositif comme un obstacle à son déploiement.

Il importe de préciser que le choix de l'absence de dégressivité répond à un souci de lisibilité et de simplicité pour les entreprises grâce au caractère stable et uniforme du montant de l'aide sur 3 ans. L'introduction d'une dégressivité contribuerait en effet à complexifier le dispositif. On peut de surcroît considérer que le maintien de l'aide pendant 3 ans constitue une durée suffisante pour permettre aux entreprises d'anticiper la fin du versement de l'aide.

2. Elle note ensuite que les résultats sont éloignés des objectifs (II), s'intéressant tout d'abord aux négociations collectives, qui seraient incomplètes et peu ambitieuses.

Or, le contrat de génération s'est imposé dans les branches et dans les entreprises comme un dispositif structurant qui permet de donner un nouvel élan au dialogue social sur la gestion des âges et des compétences. Il convient de rappeler qu'il avait un triple objectif :

- 1. Redynamiser le dialogue social au niveau des branches et des entreprises sur la gestion des âges et des compétences. À ce titre, le Gouvernement ne partage pas les observations de la Cour concernant le caractère artificiel de l'articulation des différents items de négociation prévus dans le cadre du contrat de génération.*
- 2. Créer un cadre global de réflexion pour permettre à la politique de gestion des ressources humaines d'aborder de façon plus cohérente les questions des âges en entreprise et des parcours professionnels. C'est la raison pour laquelle la loi prévoit la possibilité d'articuler plusieurs thématiques interdépendantes de négociation obligatoire (gestion prévisionnelle des emplois des compétences, formation professionnelle, prévention de la pénibilité, égalité professionnelle, etc.). À titre d'illustration, la question du maintien de l'emploi des seniors permet de faire converger les enjeux et actions en matière de conditions de travail, d'anticipation de la seconde partie de carrière, d'accès à la formation et de transmission des compétences ou bien encore de lutte contre les discriminations.*
- 3. Intégrer cette nouvelle thématique dans le paysage des autres négociations obligatoires au sein des entreprises et des branches, et renforcer le cas échéant les complémentarités entre ces négociations.*

Dans la pratique, deux ans après sa mise en place, le contrat de génération trouve sa place dans la négociation au sein des branches et des entreprises :

- une partie des entreprises, lorsqu'elles définissent en début d'année leur calendrier de négociation, séquentent en fonction des thématiques pour créer des contreparties entre elles et disposer d'une vision cohérente de la stratégie de ressources humaines, et y ont intégré le contrat de génération ;*

- *cette complémentarité des négociations obligatoires est facilitée par le Pacte de responsabilité et de solidarité qui permet aux branches d'adopter une approche unique et globale de négociation dans un souci de cohérence des actions déployées. C'est ainsi que de nombreux accords de branche relatifs au Pacte intègrent un volet sur le contrat de génération et la GPEC.*

La logique transversale du contrat de génération a toutefois pu être affaiblie dans certaines entreprises du fait du cloisonnement des différentes obligations de négociier. La question actuelle est donc moins celle de la pertinence ou de l'efficacité du dispositif (l'objectif d'une approche globale demeurant tout à fait pertinent) que de l'accompagnement des entreprises sur ce sujet. C'est à cette question que la loi relative au dialogue social et à l'emploi vient apporter une réponse. La négociation sur le contrat de génération pourra, en effet, être englobée dans une nouvelle négociation triennale sur la gestion des emplois et des parcours professionnels, portant également sur la GPEC et le déroulement de carrière des salariés exerçant des fonctions syndicales. Par ailleurs, les partenaires sociaux pourront par accord majoritaire décider de regrouper le contrat de génération avec d'autres thèmes, par exemple la pénibilité, l'égalité professionnelle, la qualité de vie au travail ou la lutte contre les discriminations.

La Cour regrette que dans les 23 accords de branche, qui couvrent 5,2 millions de salariés, les objectifs chiffrés en matière de recrutements et de maintien dans l'emploi soient non contraignants (II-A-1)). Or, il est primordial de souligner que la branche n'a pas vocation à se substituer aux entreprises dans leur choix en matière d'emploi et de recrutement, mais à les soutenir dans leurs démarches en préservant l'autonomie des entreprises à recruter. Par ailleurs, ces objectifs, que la Cour estime modestes, tiennent compte des contraintes, notamment économiques, de chaque secteur.

Le contenu de ces accords fait, par ailleurs, l'objet d'un contrôle par l'administration, préalablement à leur extension, afin de s'assurer qu'ils ne sont pas purement formels. L'administration veille ainsi à leur portée effective et n'hésite pas à formuler des avis négatifs dès lors que les accords s'avèrent insuffisants.

De fait, les accords de branche étendus prévoient des actions concrètes :

- *en matière de transmission des compétences : organisation de la prise en charge de la formation des tuteurs par l'OPCA de la branche, élaboration de livret à destination des tuteurs, etc. ;*

- en matière d'insertion durable des jeunes : élaboration de guides méthodologiques à destination des recruteurs et/ou de l'encadrement des entreprises, de livret d'accueil pour les jeunes embauchés et stagiaires, etc. ;
- en matière d'emploi des seniors : conception et mise à disposition d'outils de diagnostic des compétences, de guides pour conduire les entretiens professionnels des salariés de 45 ans, etc.

Sur le champ de couverture et le contenu des accords collectifs et plans d'action d'entreprise ou de groupe, la montée en puissance progressive du volet conventionnel, notée par la Cour, s'explique légitimement :

- par le caractère récent du dispositif et la nécessité pour les entreprises de se l'approprier, a fortiori pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 50 et 299 salariés et pour lesquelles l'obligation de négocier n'a été instaurée qu'en 2014 ;
- par la priorité donnée à la qualité des accords et plans d'actions plutôt qu'à leur nombre. C'est la raison pour laquelle les DIRECCTE ont adopté une posture d'incitation et d'appui à la négociation au sein des entreprises, plutôt que la contrainte, afin d'éviter une démarche purement formelle de la part des entreprises.

Le bilan quantitatif est cependant positif puisque après deux ans de mise en œuvre, 14 907 entreprises sont couvertes par un accord ou un plan d'actions, soit 8,8 millions de salariés (données à septembre 2015).

Sur le contenu de ces accords, la Cour relève l'existence de dispositions contradictoires avec l'objectif de maintien dans l'emploi des seniors dans certains accords et plans d'action. Il convient de ne pas porter d'appréciation sur la nature des actions indépendamment du contexte dans lequel elles sont définies et mises en œuvre. L'objectif du contrat de génération est de favoriser le maintien en emploi des seniors en anticipant la seconde partie de carrière des salariés et en prévenant les situations de pénibilité. Toutefois, de manière pragmatique, le constat peut parfois être fait que certains salariés, du fait de la nature des postes qu'ils ont occupés jusqu'à présent, ne sont plus nécessairement en capacité physique de poursuivre une activité professionnelle.

La Cour note en outre que « Certaines grandes entreprises ont organisé, à l'inverse de l'objectif du contrat de génération une formation des seniors par les jeunes recrutés ». Ce type de formation n'est pas antinomique avec l'objectif du contrat de génération, qui porte sur la transmission de compétences, sans faire une exclusivité de la

transmission des plus âgés vers les jeunes. L'étude d'impact précise bien que : les accords collectifs devront comporter des dispositions portant notamment sur des actions en matière de transmission des savoirs et des compétences, d'accompagnement des jeunes, ou de la transmission de compétences en direction de salariés âgés embauchés.

3. Selon la Cour, le dispositif n'a pas trouvé son public parce que le nombre des contrats et le volume d'aides seraient très en-dessous des attentes (II B.).

La Cour note que le nombre des demandes d'aide se situe très en-deçà des objectifs mentionnés dans l'étude d'impact. Or, il convient de rappeler que l'étude d'impact n'a pas fixé d'objectifs, elle a mentionné des ordres de grandeur, dont elle a expressément relevé l'incertitude :

« Une fois tenu compte des effets de comportements décrits précédemment (sensibilité des embauches de jeunes en CDI à la conjoncture, réaction de la demande de travail des entreprises à une baisse du coût du travail ciblée sur ces publics, ou encore taux de recours au dispositif), et en pariant sur une dynamique de mobilisation des entreprises et des partenaires sociaux pour le contrat de génération, nous pouvons espérer un volume annuel d'embauches de jeunes en CDI bénéficiaires de l'aide de 500 000 sur les 5 ans, soit une moyenne de 100 000 par an (probablement moins en 2013 compte tenu du délai de montée en charge). Il faut néanmoins tenir compte de la grande incertitude qui entoure le chiffrage des différents effets considérés, compte tenu du fait qu'il n'existe pas de dispositifs similaires au contrat de génération, mis en œuvre par le passé, en France comme à l'étranger, auquel il pourrait se comparer directement. En tout état de cause, le volume annuel potentiel de 100 000 bénéficiaires pour l'année 2013 et les suivantes ne peut être directement comparé aux 65 000 embauches spontanées de jeunes en CDI qui auraient été éligibles au contrat de génération en 2009 pour apprécier l'impact du dispositif. Seule l'évaluation ex post permettra de l'estimer. »

La Cour note en outre qu'en dépit des précautions prises pour éviter les « effets d'aubaine », le contrat de génération bénéficie aujourd'hui prioritairement à des jeunes relativement qualifiés et déjà présents dans l'entreprise, constituant un instrument de titularisation des jeunes au sein de l'entreprise et non de développement de l'emploi. Il apparaît là encore nécessaire de rappeler l'objectif assigné au contrat de génération, précisé dans l'étude d'impact, qui est l'intégration le plus tôt possible des jeunes en entreprise en contrat à durée indéterminée :

« Dans les entreprises de moins de 300 salariés, la mise en place de l'aide ciblée sur le recrutement des jeunes de moins de 26 ans (ou de 30 ans pour les jeunes reconnus comme travailleurs handicapés) embauchés en contrat à durée indéterminée doit permettre d'inverser la tendance de recrutement des jeunes en statut « précaire » (CDD, stage) et de favoriser leur embauche en CDI. Les éléments de diagnostic indiquent que le taux d'emploi en CDI est supérieur à 50 % à partir de 26 ans et se tasse à l'âge de 30 ans pour atteindre un niveau à peu près stable jusqu'à 40 ans.

L'insertion des jeunes en contrat indéterminée est problématique avant 26 ans, quel que soit le niveau de qualification et d'étude.

Aussi, l'aide incite les entreprises qui auraient eu tendance à recruter des jeunes de moins de 26 ans, mais uniquement en CDD, ou à recruter des salariés déjà expérimentés, à faire confiance aux jeunes en les embauchant directement en CDI. À moyen terme, la dynamique créée pourrait conduire à abaisser l'âge moyen du premier CDI ».

Le dossier de presse du 12 décembre 2012 présentant le projet de loi portant création du contrat de génération mentionnait : « Le contrat de génération s'inscrit dans la bataille pour l'emploi, et particulièrement pour l'emploi des jeunes en complémentarité avec la loi sur les emplois d'avenir. Ces derniers offrent une solution aux jeunes pas ou peu diplômés, les plus éloignés de l'emploi (.....). Le contrat de génération s'adresse à tous les jeunes et à toutes les entreprises du secteur privé. »

C'est donc en termes de sécurisation des parcours des jeunes et de leur accès à l'autonomie que le dispositif doit s'apprécier. L'objectif du contrat de génération va au-delà de l'embauche en incitant les entreprises à agir sur la qualité de l'emploi des jeunes en facilitant leurs embauches en CDI, leur intégration durable au sein de l'entreprise et leur montée en compétence, ce qui contribue à la sécurisation des parcours professionnels des salariés ainsi qu'à la compétitivité des entreprises.

La Cour note ensuite que de nombreux appariements sont éloignés de la logique de « compagnonnage » à laquelle se référait la définition initiale du dispositif. Or le dispositif n'a jamais été basé sur un « compagnonnage », mais bien sur une démarche de transmission des compétences, d'anticipation du renouvellement des compétences qui n'a pas nécessairement à se faire au sein du binôme. À nouveau, on peut se référer à l'étude d'impact :

« Il faut toutefois souligner que cette transmission pourra revêtir des formes différenciées en fonction des entreprises : la transmission des compétences des salariés seniors ne concerne en effet pas exclusivement les jeunes. Par ailleurs, l'intégration des jeunes dans l'entreprise et leur formation interne ne reposera pas systématiquement sur les seniors.

Il est à préciser que ces actions viennent en complémentarité de celles menées par les entreprises dans le cadre des accords de branche sur la formation professionnelle tout au long de la vie comportant des dispositions relatives aux fonctions tutorales. »

Telles sont les précisions que je souhaitais apporter. Les préconisations de la Cour de redéfinir en profondeur le contrat de génération ne semblent pas opportunes pour plusieurs raisons.

D'une part, le dispositif est en cours d'appropriation par les entreprises, et au vu de ce qui a été précisé plus haut, il est prématuré de tirer le constat de son échec, et de le revoir profondément.

D'autre part, plusieurs adaptations sont déjà intervenues, notamment l'une de celles que préconise la Cour. En effet, l'obligation de négociation préalable a été abandonnée en 2014 pour les entreprises de 50 à moins de 300 salariés, qui peuvent donc mobiliser l'aide directement, sous réserve de l'élaboration d'un diagnostic. Pour assurer le suivi du dispositif, plusieurs réunions de mobilisation pour l'emploi animées par mon prédécesseur ont permis de partager les éléments de réussite et de difficultés, ce qui a permis de réajuster le dispositif.

2

Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer

PRÉSENTATION

Le Fonds de solidarité est un opérateur de l'État, qui gère un budget de 2,7 Md€⁴¹. Créé par la loi du 4 novembre 1982, cet établissement public est chargé de collecter la contribution de solidarité de 1 % prélevée, dans le cadre de l'effort collectif de solidarité à l'égard des chômeurs, sur les rémunérations des fonctionnaires ou des agents publics.

L'ordonnance du 21 mars 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi a, en effet, mis à la charge de cet établissement le financement du régime de solidarité institué par l'ordonnance du 16 février 1984, qui permet de verser des allocations spécifiques à des travailleurs privés de leur emploi et qui ne peuvent pas ou plus bénéficier du régime d'assurance chômage, ainsi qu'à des personnes dont la situation justifie l'intervention de la solidarité nationale : outre plusieurs dispositifs temporaires, ces allocations sont notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation d'équivalent retraite (AER) et des allocations versées aux intermittents artistes et techniciens du spectacle.

À l'occasion du contrôle de la gestion du Fonds de solidarité pour les exercices 2006 à 2014, la Cour a constaté qu'après plus de 30 années de fonctionnement, le schéma de financement de cet établissement s'était fortement éloigné de l'équilibre initialement recherché : son autonomie très limitée et les carences relevées dans sa fonction de collecte conduisent désormais à s'interroger sur son maintien et à préconiser en définitive le transfert de ses missions à un autre réseau de collecte.

Fonctionnant selon un schéma de financement éloigné de l'équilibre prévu à l'origine (I), le Fonds de solidarité est doté de peu d'autonomie (II) et souffre de carences majeures dans sa mission de collecte (III). Son manque d'efficacité justifie le transfert de ses missions (IV).

⁴¹ Année 2014.

I - Un schéma de financement éloigné de l'équilibre prévu à l'origine

A - Initialement, un financement de l'établissement assuré par la seule contribution de solidarité

Depuis 1984, le Fonds de solidarité a pour unique mission de collecter la contribution de solidarité prélevée sur les fonctionnaires et agents publics. La création d'un établissement public à seule fin de percevoir une recette spécifique de nature fiscale constituait une dérogation au principe d'universalité budgétaire, mais répondait à un engagement de traçabilité qui avait été pris par le ministre de l'économie et des finances, face à la crainte émise lors des débats parlementaires que « cette contribution (ne) retombe dans la masse des recettes de l'État ».

L'établissement a donc été chargé d'assurer la collecte de cette contribution auprès des collectivités employeurs et d'en reverser le produit aux gestionnaires du régime de solidarité, historiquement les Assédic, puis Pôle emploi et, dans une moindre mesure, l'Agence de services et de paiement (ASP). Cette contribution devrait couvrir l'ensemble du financement du régime de solidarité institué par l'ordonnance du 16 février 1984.

B - Une évolution financière nécessitant un abondement récurrent par une subvention de l'État

L'évolution des besoins de financement de ce régime a cependant conduit à constater, dès la fin des années 1980, l'insuffisance des ressources du Fonds issues de la seule contribution de solidarité, et à mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 352-4 de l'ordonnance précitée de 1984, qui introduisait la possibilité, pour l'établissement, de recevoir des subventions de l'État.

La part de la contribution de solidarité dans les recettes de l'établissement, variable selon les exercices, s'est élevée en moyenne à 46,7 % seulement sur la période 2006-2014 : la subvention de l'État constitue donc désormais une part essentielle, voire prépondérante, en 2006, 2008 et 2009, des recettes de l'établissement, ce qui a remis en cause l'équilibre initialement prévu pour le financement du régime de solidarité.

C - Une lisibilité des financements aujourd'hui réduite

De surcroît, plusieurs dispositions légales ont rendu encore plus complexe ce schéma de financement.

Pendant plusieurs années, en effet, le Fonds de solidarité a été destinataire d'une partie du produit de la taxe sur les tabacs, puis il en a perdu le bénéfice, lorsque, à compter de 2013, celle-ci a été intégralement affectée au financement de la sécurité sociale. Pour compenser cette perte de recettes, l'établissement a alors perçu une fraction des deux prélèvements de solidarité institués sur les revenus du patrimoine et sur les produits des placements par l'article 3 de la loi du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013. L'encaissement de ces nouvelles recettes par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a eu pour effet de cantonner le Fonds à un rôle de simple intermédiaire entre cette agence et Pôle Emploi, qui est responsable du versement final des prestations de solidarité aux bénéficiaires.

En outre, les dispositions de la loi de finances pour 2015, en supprimant l'affectation au Fonds de solidarité des prélèvements précités et en instaurant, d'autre part, un reversement de 15,2 % de la contribution de solidarité au profit du Fonds national des solidarités actives (FNSA), administré par la Caisse des dépôts et consignations, ont eu pour effet d'accroître encore le financement de cet établissement par l'État, celui-ci étant en effet conduit à majorer sa subvention pour compenser ces pertes de recettes.

D - Une utilisation critiquable du Fonds à des fins de débudgétisation

La transparence de l'établissement public a été parfois affectée par la gestion d'opérations étrangères à son objet.

L'article 50 de la loi de finances pour 2007 a ainsi entériné la cession au Fonds de solidarité d'une créance de 769 M€, exigible en janvier 2011, qui était détenue par l'État sur l'Unédic. Dans la mesure où cette cession de créance se substituait en partie à la subvention d'équilibre de l'État, l'établissement a été dans l'obligation de la mobiliser sans délai pour un montant de 653 M€. Cette opération s'assimile à une débudgétisation, qui a eu pour effet d'alléger à due concurrence le solde d'exécution du budget de l'État. Elle a amené le Fonds de solidarité à intervenir pour négocier une cession de créance très importante à la place des services habituellement compétents de l'État, alors qu'il était totalement démuné d'expertise.

II - Une autonomie quasi inexistante

A - Un conseil d'administration sans pouvoir réel

Le conseil d'administration de l'établissement est composé uniquement de représentants des ministères concernés : il ne dispose de ce fait d'aucune autonomie de décision.

Si la représentation des salariés au sein du conseil d'administration a été exclue dès l'origine, au motif de la nature fiscale de la contribution de solidarité, il n'a pas été envisagé non plus d'associer Pôle emploi, qui est pourtant le principal gestionnaire des fonds collectés.

Compte tenu de sa latitude d'action très réduite, voire quasi inexistante, tant pour la définition des recettes que pour les prestations versées au titre du mécanisme de la solidarité, le conseil d'administration ne joue véritablement son rôle d'organe délibérant que pour les décisions relatives au fonctionnement propre du Fonds, ce qui ne représente que 0,5 % du budget de l'établissement.

B - Une absence de marges de manœuvre en matière budgétaire

Depuis 1999, le budget primitif du Fonds de solidarité est élaboré, tant pour la détermination de la subvention de l'État que pour l'évaluation des charges liées aux versements des allocations, à partir des prévisions retenues pour le projet de loi de finances.

Le Fonds est également contraint par le caractère fiscal de la contribution de solidarité : la loi ayant fixé son taux à un niveau, inchangé depuis 1982, de 1 % de la rémunération des assujettis, l'organe délibérant se borne à entériner les montants qui découlent de l'application de ce taux et de la subvention d'équilibre arrêtée par la loi de finances.

Le Fonds de solidarité est tout aussi dépourvu de pouvoir de décision en matière de dépenses d'intervention. Leur évolution est, en effet, directement liée aux allocations servies par Pôle emploi, qui dépendent elles-mêmes de facteurs exogènes multiples : situation économique, orientations de la politique de lutte contre le chômage, etc.

C - Un ordonnateur à la responsabilité limitée

Les pouvoirs du directeur du Fonds sont définis par le décret du 26 novembre 1982, mais celui-ci ne se réfère qu'à sa fonction d'ordonnateur⁴² : un projet prévoyant qu'il représente également l'établissement en justice et dans les actes de la vie civile, et qu'il peut être autorisé par le conseil d'administration à transiger avec les personnes publiques, est en suspens depuis plusieurs années.

Alors même que les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), notamment son article 12, disposent qu'« à raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi », le directeur du Fonds de solidarité n'est pas chargé de l'attestation du service fait pour les allocations financées par l'établissement. Lors de la création du Fonds, cette responsabilité avait été déléguée aux directions régionales des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Les contrôles effectués à ce niveau ayant été estimés, à juste titre, purement formels et trop peu efficaces pour détecter les fraudes ou rectifier les éventuelles erreurs sur les allocations versées, le contrôle du service fait a été transféré à Pôle emploi⁴³ à compter du 1^{er} janvier 2014.

Ce sont donc désormais les documents produits par les commissaires aux comptes de Pôle emploi qui garantissent la sécurisation des opérations financières gérées pour le compte de l'État et du Fonds. Cette évolution met en évidence la situation particulière de l'ordonnateur du Fonds, dont la responsabilité effective ne concerne que les seules dépenses de fonctionnement (1,5 M€), un effectif maximum de 15 agents et auquel échappe le contrôle de 99,5 % des dépenses de l'établissement.

⁴² Sur la notion d'« ordonnateur », cf. tome II – deuxième partie – chapitre I.

⁴³ Ce transfert a été réalisé sur le simple fondement d'une lettre de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle adressée au directeur général de Pôle emploi le 28 mars 2014, signée des représentants du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et du ministre de l'intérieur, ainsi que du directeur du Fonds de solidarité.

III - Des carences majeures dans la mission de collecte

A - Une absence de recensement des employeurs en charge de la contribution

Les redevables de la contribution de solidarité sont définis par l'article L. 5423-26 du code du travail : il s'agit de tous les fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités et des établissements publics administratifs, et des autres agents publics ou assimilés rémunérés par les employeurs, qui n'ont pas choisi de se placer sous le régime de l'assurance chômage. Outre l'ensemble des collectivités publiques dotées d'un comptable public, ce périmètre englobe des organismes aussi divers que les assemblées parlementaires, le réseau des chambres de commerce et d'industrie, La Poste, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, etc.

Le Fonds de solidarité ne dispose d'aucun recensement des employeurs des agents assujettis à la contribution de solidarité. Cette situation, relevée dès le premier contrôle de la Cour en 1991, n'a pas évolué depuis lors. Si 45 000 employeurs précomptent et versent aujourd'hui la contribution, il n'est pas possible d'avancer une estimation fiable du nombre d'employeurs qui devraient être collecteurs : la connaissance des employeurs redevables repose sur un système purement déclaratif, si bien que le Fonds de solidarité n'a aucun moyen de contrôler le fichier des organismes assujettis à la contribution.

Même si l'établissement considère que les organismes susceptibles d'échapper à la collecte emploient un petit nombre d'agents publics, il est regrettable que cette carence n'ait jamais fait l'objet de mesures correctrices depuis la création du Fonds et qu'aucun recensement exhaustif et fiable des organismes concernés ne soit aujourd'hui disponible.

B - Une application inégale de la réglementation

La contribution de solidarité soulève des difficultés d'application. Selon l'article 2 de la loi du 4 novembre 1982, elle est assise sur « la rémunération nette totale, y compris l'ensemble des éléments ayant le caractère d'accessoire du traitement, de la solde ou du salaire, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels, dans la limite du

plafond mentionné à l'article L. 351-12 du code du travail ». Toutefois, tous les agents publics n'acquittent pas cette contribution, car le législateur a prévu un dispositif d'exonération en faveur des revenus les plus modestes, c'est-à-dire en dessous de l'indice 309 nouveau majoré des traitements de la fonction publique, ce qui correspond à un traitement brut mensuel de 1 430,76 €.

Une définition précise de l'assiette de la contribution est donc nécessaire, non seulement pour calculer son montant, mais également pour déterminer l'application éventuelle de l'exonération. En raison du caractère périodique de certains éléments de rémunération qui peuvent être versés mensuellement, trimestriellement ou annuellement, cette assiette a été précisée à plusieurs reprises par diverses dispositions législatives : celles-ci ont donné lieu à des interprétations contradictoires, certains éléments de rémunération étant ou non intégrés, selon les administrations, lors de la liquidation de la contribution.

Ainsi, en 1987, les dispositions de l'article 94 de la loi de finances pour 1987 prévoyaient la prise en compte de l'ensemble des primes et indemnités, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels. Au motif que ces dispositions portaient atteinte aux agents dont la rémunération était la plus faible, leur mise en œuvre a été suspendue par une simple note de la direction du budget du 5 juillet 1987, dans l'attente d'une circulaire qui n'a jamais été publiée.

En 1997, l'introduction, par l'article 30 de la loi du 29 décembre 1997 de finances rectificative, de la notion de « rémunération de base » a abouti à une circulaire d'application dont les termes donnent encore lieu à des lectures divergentes, voire à des incohérences. D'un côté, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) – devenue, depuis sa fusion avec la direction générale des impôts, la direction générale des finances publiques (DGFIP) – a exclu les primes et indemnités de la « rémunération de base brute ». De l'autre, une instruction de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), rédigée à la suite d'un jugement de tribunal administratif, a intégré dans le calcul l'ensemble des éléments accessoires du traitement⁴⁴. Le Fonds de solidarité considère, quant à lui, que la rémunération de base mensuelle brute comprend toutes les rémunérations accessoires (primes ou indemnités) venant compléter obligatoirement le traitement, à l'exception toutefois des éléments liés à la manière de servir.

Ces divergences d'interprétation entraînent un traitement différencié des agents publics selon leurs employeurs, ce qui contrevient au principe d'égalité devant l'impôt.

⁴⁴ En suivant en cela l'article L. 5423-27 du code du travail, issu de la loi précitée du 4 novembre 1982.

C - Des moyens de contrôle inadaptés

Le recouvrement de la contribution de solidarité reste essentiellement fondé sur un principe déclaratif : à la différence des grands réseaux de collecte des recettes fiscales ou des cotisations sociales, le Fonds de solidarité ne dispose que de moyens limités de contrôle à l'encontre de ses débiteurs.

La collecte emprunte trois canaux, selon que les employeurs relèvent ou non d'un comptable public, ou qu'ils ont opté pour la procédure de télépaiement Téléfds. Alors que les organismes non dotés d'un comptable public ou recourant à Téléfds effectuent directement leurs paiements auprès de l'agent comptable du Fonds, en étant de ce fait parfaitement identifiés, les organismes dotés d'un comptable public sont enregistrés de manière globale, à partir d'un simple état récapitulatif émis par chaque direction régionale des finances publiques (DRFiP). De ce fait, l'établissement collecteur n'est pas en mesure d'effectuer un suivi du recouvrement auprès de chaque organisme débiteur, sauf si des anomalies et retards de versement lui sont signalés par les DRFiP, ce qui intervient rarement.

Dans ces conditions, les contrôles de la cellule du Fonds qui instruit les cas de débiteurs défaillants portés à sa connaissance, ainsi que les demandes de remboursement ou de compensation, n'ont qu'une portée réduite au regard des risques de non-perception.

D - Une modernisation inaboutie du recouvrement

Le Fonds de solidarité a mis en place en 2006 une procédure de télépaiement qui a recueilli un nombre d'adhésions en croissance constante. Ses effets dans le réseau des comptables publics restent cependant très perfectibles. La Cour a constaté lors de son contrôle que 30 % des transferts effectués par le circuit des DRFiP seraient encore susceptibles d'un télétraitement.

Les progrès en matière de télédéclaration apparaissent désormais conditionnés par la publication de dispositions réglementaires qui rendraient cette procédure obligatoire pour tous les redevables. Toutefois, une telle décision échappe aux pouvoirs du Fonds de solidarité : elle relève de ses tutelles et de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

IV - Une efficacité insuffisante qui justifie le transfert des missions du Fonds

Le Fonds de solidarité souffre de faiblesses intrinsèques qui nuisent à son efficacité. Fragilisé dans son positionnement administratif par son manque d'autonomie, l'établissement apparaît dans l'incapacité d'obtenir la clarification indispensable des textes relatifs à l'assiette de la contribution et à la détermination du seuil d'exonération. Les demandes réitérées en ce sens depuis plus de 30 ans parfois, dont témoignent les courriers adressés aux tutelles, les échanges en conseil d'administration et les rapports de gestion joints aux projets de loi de finances font apparaître que cet opérateur, qui est pourtant chargé de collecter une recette fiscale dont le produit est supérieur à 1 Md€, ne constitue qu'un interlocuteur mineur pour les tutelles qui seraient à même d'apporter les solutions juridiques adaptées ou d'intervenir auprès des directions centrales compétentes pour les faire émerger. La même difficulté apparaît pour la généralisation de la téléprocédure.

Une autre source de faiblesse du Fonds tient à la réduction de ses compétences administratives au cours des années récentes, en particulier au profit de Pôle emploi : cet opérateur atteste le service fait en ce qui concerne le versement des allocations et traite la totalité des dossiers de recouvrement des indus, y compris les contentieux pénaux, pour le suivi desquels il dispose, avec le pouvoir de délivrer des contraintes, d'outils juridiques incontestablement beaucoup plus adaptés et efficaces.

Enfin, le champ d'intervention du Fonds est affecté par la mise en extinction de plusieurs dispositifs.

L'intervention de cet établissement public spécialisé dans le recouvrement de la contribution de solidarité apparaît en définitive peu justifiée, compte tenu de sa faible valeur ajoutée et de son absence de poids institutionnel, qui l'empêche de faire aboutir des arbitrages indispensables, alors même que fonctionnent de façon plus efficace d'autres circuits de recouvrement. Les outils dont dispose un grand réseau de collecte, en termes de recueil et de recoupement de données et de moyens de contrôle, faciliteraient la mise en place du recensement exhaustif des redevables que l'établissement n'a pas été en mesure de mettre en œuvre et qui est source d'une perte de recettes.

Le transfert des missions du Fonds à un réseau de collecte permettrait, en outre, la mise en place de contrôles sur les conditions d'assujettissement, comme sur la liquidation et le prélèvement de la contribution sur la paie des agents publics, qui font totalement défaut dans l'organisation actuelle. Sous réserve d'une clarification

indispensable et à bref délai des règles d'assujettissement des agents publics à la contribution de solidarité, il faciliterait également une application harmonisée et équitable des règles d'assiette de la contribution. Il rendrait, enfin, sans objet toute nouvelle tentative d'utilisation de l'établissement à des fins de débudgétisation.

La Cour suggère donc sa suppression et le transfert de ses missions à un autre réseau de recouvrement, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS. Une telle évolution contribuerait à la rationalisation du paysage des opérateurs des ministères sociaux, et permettrait d'améliorer le recouvrement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plus de 30 ans après sa création, le Fonds de solidarité s'est révélé incapable de recenser les redevables de la contribution de solidarité, de liquider celle-ci dans des conditions conformes à la réglementation et au principe d'égalité devant l'impôt et d'en contrôler efficacement le recouvrement.

Le mouvement de réduction du nombre des opérateurs engagé par l'État et la réforme du régime de solidarité entraînée par la mise en place de la prime d'activité constituent un environnement favorable au transfert des missions du Fonds de solidarité.

Un réseau doté de moyens juridiques, techniques et de contrôle plus solides, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS, apparaîtrait plus adapté pour assurer de manière efficace la perception de la contribution de solidarité.

La Cour formule dès lors les recommandations suivantes :

- 1. engager sans délai la suppression de l'établissement et le transfert de sa mission de recouvrement à un réseau de collecte, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS ;*
- 2. clarifier rapidement l'assiette de la contribution de solidarité grâce à une démarche interministérielle (emploi et travail, fonction publique, budget), mettre en place un recensement exhaustif des organismes employeurs de personnels assujettissables à la contribution de solidarité et rendre obligatoire le recours au télépaiement pour l'ensemble des administrations et organismes redevables.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	94
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	95
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.....	97
Réponse du président du conseil d'administration du Fonds de solidarité	98
Réponse du directeur par intérim du Fonds de solidarité.....	101

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

Nous remercions la Cour pour son analyse du bilan que l'on peut tirer de la gestion du Fonds de solidarité après 30 années d'existence et pour ses recommandations.

L'insertion de la Cour appelle de notre part les observations suivantes.

La Cour note que la méthode utilisée pour déterminer l'assiette de la contribution exceptionnelle de solidarité qui finance le Fonds n'est pas la même pour tous les employeurs publics, malgré les instructions données dans la circulaire conjointe budget/fonction publique du 27 mai 2003 statuant sur la « rémunération de base brute » des agents. Dès lors, nous ne pouvons que rejoindre la Cour concernant le besoin de clarification de l'assiette de cette contribution afin d'en assurer une application homogène par tous les employeurs concernés.

La Cour estime que des fragilités existent dans les modalités de perception de la contribution de solidarité et recommande le recensement des employeurs assujettis ou susceptibles d'être redevables de cette contribution, en particulier au sein du secteur public local. Nous ne pouvons que souscrire à cette recommandation, qui améliorerait grandement la lisibilité pour les redevables de cette contribution et augmenterait en outre la visibilité des recettes du Fonds.

La Cour indique par ailleurs qu'il est nécessaire de promouvoir la procédure de télédéclaration et de télépaiement auprès des organismes dotés de comptes publics, et qu'il serait en outre souhaitable de la rendre progressivement obligatoire. Nous ne pouvons que soutenir une telle recommandation qui fiabiliserait le circuit de recouvrement de la contribution exceptionnelle de solidarité via une procédure simplifiée et éviterait ainsi la majoration pour retard de versement.

Surtout, la Cour recommande de supprimer le Fonds de solidarité puis de transférer le recouvrement de la contribution de solidarité à un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et enfin d'intégrer cette mission au sein du réseau de la DGFIP.

Avant d'être décidée, une telle évolution implique une expertise approfondie permettant, d'une part, d'en mesurer précisément les avantages, les limites et les conséquences et, d'autre part, de s'assurer du bon fonctionnement des éventuels nouveaux canaux de collecte.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

Je prends note de vos observations et de votre proposition de suppression de l'établissement public accompagné du transfert de sa mission de recouvrement à un réseau de collecte tel que celui de la DGFIP ou de l'ACCOSS.

1. Les observations de la Cour sur la gestion de l'opérateur

Au préalable, je souhaite formuler plusieurs observations ou rectifications sur le texte.

a) La Cour souligne la marge de manœuvre très limitée du Fonds de solidarité en matière budgétaire

Le rapport soulève l'absence de marges de manœuvre en matière budgétaire. Or, l'équilibre financier du Fonds de solidarité souligne une bonne gestion : en effet, le fonds de roulement affiché par l'opérateur répond aux principes en vigueur selon lesquels un établissement doit disposer d'un seuil minimal correspondant à un mois de dépenses. La mission du Fonds de solidarité étant, d'une part le recouvrement de la contribution de solidarité et, d'autre part le versement de cette contribution à Pôle emploi pour le paiement mensuel des allocations aux bénéficiaires, l'octroi d'une marge de manœuvre supplémentaire au Fonds de solidarité n'apparaît pas nécessaire.

b) La Cour estime que le Fonds de solidarité s'est révélé incapable de recenser les redevables de la contribution de solidarité, de liquider celle-ci dans des conditions conformes à la réglementation et au principe d'égalité devant l'impôt et d'en contrôler efficacement le recouvrement.

Il me semble important de rappeler que le recensement des redevables de la contribution de solidarité ainsi que la révision de l'assiette de la cotisation sont des dossiers indépendants de la structure qui est chargée de collecter la contribution de solidarité. Le recensement des organismes employeurs de personnes redevables de la contribution de solidarité est un chantier complexe qui relève d'un travail interministériel (emploi et travail, économie et finances). Il nécessite en préalable une expertise quant à sa faisabilité.

2. Les recommandations de la Cour

a) La suppression du Fonds de solidarité

La question de la pérennité du Fonds de solidarité est à l'étude dans le cadre des chantiers sur la simplification. En effet, par la

circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, le Premier ministre a demandé aux différents ministres d'élaborer « un plan d'actions pour professionnaliser et améliorer l'organisation de la fonction de tutelle au sein des départements ministériels ». Le devenir du Fonds de solidarité et le transfert de ses missions sont donc étudiés actuellement dans ce cadre.

D'ores et déjà, le périmètre d'activité du Fonds s'est réduit depuis plusieurs années, en raison :

- de la suppression de certaines allocations financées par le Fonds : allocation équivalent retraite (AER) supprimée en 2009, allocation de fin de formation (AFF) supprimée en 2009, prime de retour à l'emploi supprimée en janvier 2011, contrats d'avenir et contrats d'insertion-revenu minimal d'activité ;*
- du financement directement par l'État des nouveaux dispositifs de solidarité : contrats uniques d'insertion, allocation transitoire de solidarité (ATS), rémunération de fin de formation (R2F, financée à parité par l'État et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels).*

Le transfert des missions du Fonds de solidarité est une option souhaitable si plusieurs conditions sont réunies :

- une efficacité accrue du recouvrement de la CES ;*
- une maîtrise des coûts de gestion de ce recouvrement, ceux-ci étant aujourd'hui particulièrement faibles pour le Fonds de solidarité. En effet, les frais de fonctionnement du Fonds de solidarité s'élèvent à 1,45 M€ (source budget 2015) ce qui ne représente que 0,11 % de la contribution collectée ;*
- un transfert dans de bonnes conditions de l'expertise acquise par le Fonds depuis sa création sur la CES.*

La question du maintien d'une affectation de la CES au financement de l'ASS devra également être examinée.

C'est pourquoi une instruction complémentaire est nécessaire, notamment pour déterminer qui de l'ACOSS ou de la DGFIP répondrait le mieux à ces exigences. Cette instruction sera conduite dans le cadre de la mission confiée à M. Sirugue, en vue d'une décision dans le cadre du PLF 2017. Le nouveau directeur du Fonds, nommé au 1er janvier 2016, devra également travailler sur les différentes hypothèses d'évolution du Fonds de solidarité, parmi lesquelles le transfert de ses missions à une autre administration.

b) La définition d'une assiette homogène de la contribution de solidarité

La Cour préconise de clarifier l'assiette de la contribution de solidarité. J'y suis tout à fait favorable.

Comme le rapport le souligne, la définition d'une assiette homogène de la contribution de solidarité requiert un important travail interministériel (emploi et travail, fonction publique et budget, affaires sociales et santé, et relations avec les collectivités territoriales) qui est en cours.

La définition de l'assiette de la contribution pose la double problématique du périmètre des structures assujetties et des éléments de rémunération à prendre en compte. Or ces deux paramètres revêtent une certaine complexité. Des travaux sont d'ores et déjà engagés par la DGEFP et la DGAFP. Un groupe de travail qui associera l'ensemble des services concernés (DGFîP, DB, DGOS, DGCL, DGT) sera prochainement mis en place.

c) La généralisation de la téléprocédure pour le paiement de la contribution de solidarité

La Cour préconise également de rendre obligatoire le recours au télépaiement pour l'ensemble des administrations et organismes redevables. J'y suis tout à fait favorable. C'est un facteur de modernisation et de simplification qui permettrait d'améliorer le recouvrement. La DGEFP étudie la question du vecteur (loi ou décret) en vue de présenter un projet de texte.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le Fonds de solidarité a pour mission de collecter la contribution de solidarité prélevée sur les traitements des fonctionnaires et agents publics.

Cette contribution est assise « sur la rémunération nette totale, y compris l'ensemble des éléments ayant le caractère d'accessoire du traitement, de la solde ou du salaire, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels, dans la limite du plafond mentionné à l'article L. 351-12 du code du travail ». Toutefois, en sont exonérés les agents qui perçoivent un traitement brut mensuel inférieur à l'indice 309,

correspondant à 1 430,76 € sur la base de la valeur actuelle du point d'indice.

La Cour relève l'existence de divergences d'interprétation entre les employeurs publics s'agissant des différentes dispositions législatives et réglementaires qui sont venues préciser les règles d'assiette de la taxe et les modalités d'exonération. Cette situation entraîne un traitement différencié des agents publics selon leurs employeurs, ce qui contrevient au principe d'égalité devant l'impôt. En conséquence, la Cour appelle à une clarification des règles d'assiette de la contribution de solidarité.

Je souscris entièrement à la recommandation de la Cour. La direction générale de l'administration et de la fonction publique apportera sa contribution à une démarche interministérielle visant à clarifier les règles d'assiette de la contribution de solidarité et des modalités d'exonération, dans un but d'égalité de traitement entre les agents publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ

1°) Dans sa présentation des circonstances qui ont présidé à la création du Fonds de solidarité, la Cour omet de rappeler que, à l'époque, la formule de l'établissement public était la seule permettant de mettre en place le « compteur » demandé par la représentation nationale. De même, l'insertion ne précise pas qu'il était convenu, dès le départ, que le conseil d'administration serait présidé par un conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par décret sur proposition du Premier président de cette juridiction.

Le rôle de ce président, seule personnalité extérieure à l'administration siégeant dans ce conseil, est notamment de veiller à ce que l'établissement rende compte du respect de l'affectation de la contribution de solidarité, dans les conditions prévues par la loi. C'est pourquoi, au-delà des missions traditionnelles imparties au président d'un conseil d'administration, mes prédécesseurs ont apporté et j'apporte moi-même un soin particulier à l'examen du rapport du directeur au conseil d'administration. En effet, ce document est destiné à devenir l'annexe au projet de loi de finances consacrée au Fonds de solidarité. En cela, le conseil d'administration concourt à l'objectif organique d'information et de contrôle du Parlement sur la gestion des finances

publiques (article 34-II-7° e) de la loi organique relative aux lois de finances). Je ne saurais, dès lors, souscrire à l'affirmation de la Cour selon laquelle le conseil d'administration n'aurait pas de pouvoir réel.

2°) Il serait possible aujourd'hui de ne pas créer un tel établissement public pour assurer la mission de garantie du respect de l'affectation d'une recette : l'État dispose d'une comptabilité générale permettant un rapprochement fiable des produits et des charges, de même que la formule du service à compétence nationale, éventuellement associée à un mécanisme budgétaire d'affectation de recettes, permettrait de conserver les fonctions de gestion de la contribution de solidarité.

Toutefois, outre l'information du Parlement, la justification de la survivance de l'établissement public tient aujourd'hui à l'expérience qu'il a acquise en matière d'application de la loi. Cette expérience facilite tant la gestion du recouvrement que l'exercice de prévision de recettes et leur actualisation.

En ce qui concerne la gestion de la contribution de solidarité, dans la situation présente et avec des imperfections relevées par la Cour qui sont loin d'être toutes imputables à l'établissement public, celui-ci reste le seul endroit où se gère, au quotidien, l'application des règles complexes tenant à l'assujettissement et au seuil d'exonération.

En matière d'assujettissement à la contribution, il convient de rappeler qu'en 1982, en même temps qu'était instituée la contribution de solidarité, des mesures sévères d'économie étaient prises en matière d'indemnisation du chômage, multipliant les « chômeurs en fin de droits », c'est-à-dire les publics auxquels devaient bénéficier les allocations financées par la contribution de solidarité. Le principe initial recherché en 1982 était de mettre à la charge des salariés « protégés » le financement des allocations destinées à ces chômeurs en fin de droits.

Les difficultés rencontrées aujourd'hui dans ce domaine tiennent au fait que le nombre de structures publiques ou semi-publiques employant des agents ne bénéficiant pas de la garantie de l'emploi s'est multiplié et que le critère d'assujettissement n'est pas le statut du salarié mais celui de l'employeur au regard du risque de perte involontaire d'emploi.

En ce qui concerne les règles d'exonération, celles-ci faisaient partie d'un tout destiné à ne pas faire peser sur les revenus jugés les moins élevés du secteur public, les différentes mesures d'accroissement des prélèvements et de blocage ou d'encadrement des rémunérations décidées avec les plans de stabilisation de 1982-1983. Depuis l'origine, ces règles ont donné lieu à des difficultés d'interprétation entraînant de fortes incertitudes sur le montant des recettes, compte tenu de la

multiplicité des catégories d'employeurs, de leur « volatilité », des règles de rémunération propres au secteur public et, comme le souligne la Cour, de la plus ou moins grande souplesse d'interprétation que se sont reconnues les grandes administrations gestionnaires pour déterminer le montant de ce seuil.

C'est à l'initiative de l'établissement qu'a été recherchée la modernisation du mode de perception de la contribution. Les progrès réels réalisés dans ce domaine grâce aux télé-procédures doivent plus au dynamisme de l'établissement qu'à l'enthousiasme des administrations de tutelle, comme d'ailleurs l'observe la Cour.

C'est pourquoi, il me semble que la Cour inverse l'ordre des priorités dans ses propositions lorsqu'elle met l'accent sur la nécessité de supprimer l'établissement, certes sous réserve de la simplification préalable des règles d'assujettissement et d'exonération. En effet, les enjeux financiers concernant la simplification et l'harmonisation des règles d'assujettissement et d'exonération sont sans commune mesure avec ceux liés au coût de fonctionnement de l'établissement public.

En ne préconisant pas l'adoption prioritaire des mesures nécessaires pour réaliser cette harmonisation, tout comme d'ailleurs à généraliser le télépaiement, toutes susceptibles de corriger les principaux défauts relevés par la Cour et d'améliorer le rendement de la contribution de solidarité, la Juridiction prend le risque que soit adoptée la mesure apparemment la plus simple, alors même que le choix du réseau chargé du recouvrement pourrait avoir des incidences sur le niveau des recettes. La suppression de l'établissement est donc réellement d'une importance seconde au regard de ce qu'apporterait la simplification de la réglementation et l'uniformisation de son application.

3°) Je regrette donc, enfin, que le ton de l'insertion laisse accroître que l'établissement aurait failli dans l'accomplissement de sa mission.

a/ Il s'en est acquitté au mieux de ses possibilités et ne saurait être tenu pour responsable de décisions entérinées par le législateur ou de l'absence de suites données aux propositions de réformes qu'il a formulées. L'égalité initiale entre charges à financer et produit de la contribution ne s'est pas maintenue, les unes évoluant avec la situation de l'emploi et l'autre dépendant de la politique d'emploi et de rémunération dans le secteur public, dès lors que le taux de la contribution ne devait pas varier. Le fait que l'établissement reçoive, en conséquence, une subvention du budget général ne découle donc pas de son action.

Contrairement à ce que soutient la Cour et, quel que soit « son poids institutionnel », il n'appartient pas à un établissement public de

dicter leurs décisions aux pouvoirs publics. De même, il ne peut être reproché à l'établissement de manquer d'autonomie vis-à-vis des administrations de tutelle dès lors qu'acte lui est donné de ce qu'il n'a cessé depuis trente ans de chercher à obtenir la mise en ordre de la réglementation.

b/ La suppression de l'établissement, au cas où les règles d'exonération ne seraient pas revues, supposerait que le service reprenant l'activité du Fonds soit capable d'assurer le même niveau de performance, pour un coût moindre que celui qui est actuellement exposé. Cette démonstration reste à faire.

L'affirmation selon laquelle les grands réseaux s'acquitteraient avec plus d'efficacité des missions de contrôle et de recouvrement n'est pas étayée par une analyse même sommaire des coûts respectifs des trois solutions consistant à maintenir le statu quo, ou à confier le recouvrement soit au réseau de la direction générale des finances publiques soit à celui de l'activité de recouvrement du régime général.

Est-il d'ailleurs possible d'affirmer, sans se contredire, qu'un réseau qui applique ses propres et généreux critères d'exonération et qui n'est pas en mesure de fournir ni la liste des organismes dotés d'un comptable public ayant procédé à un versement par son intermédiaire, ni les montants perçus ventilés par organisme, serait, a priori, plus efficace que l'un des deux autres percepteurs ou que la généralisation de sa conception du seuil d'exonération ne serait pas sans incidence sur le niveau des recettes ? Symétriquement, s'agissant de l'autre réseau, le fait qu'il soit commissionné en fonction des recettes ne le conduirait-il pas à systématiquement privilégier le classement des employeurs, en cas de doute, dans la catégorie la plus lourdement taxée au détriment de la contribution de solidarité ?

RÉPONSE DU DIRECTEUR PAR INTÉRIM DU FONDS DE SOLIDARITÉ

Dans son insertion au rapport public annuel 2016, intitulée « Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer », la Cour estime que le Fonds de solidarité est doté de peu d'autonomie, souffre de carences majeures dans sa mission de collecte et que son manque d'efficacité justifie sa suppression sans délai.

Pourtant, l'efficacité du Fonds de solidarité est incontestable : il collecte plus de 1,3 milliards de recettes pour un coût de fonctionnement extrêmement réduit de 2 millions comme le relève la Cour. Le coût de collecte, indicateur de pilotage du Fonds dans ses relations avec ses tutelles, est donc de 0,15 % des sommes collectées, alors que, pour les organismes qui exercent des fonctions comparables, il s'établit généralement à près de 1 % (soit 5 ou 6 fois plus).

Mais, en fondant son appréciation sur l'utilisation des sommes collectées par le Fonds, le rapport commet une erreur de perspective, erreur de laquelle découle l'aspect catégorique de ses conclusions.

1°) Le Fonds remplit sa mission avec efficacité

La mission essentielle du Fonds est de collecter la contribution de solidarité. À cet égard, l'autonomie de l'établissement est réelle, pour son fonctionnement et son investissement, ce qui explique pourquoi ce coût de collecte est si bas. Car c'est grâce à son autonomie que le conseil d'administration du Fonds, qui joue pleinement son rôle sous la présidence d'un conseiller maître de la Cour, a pu voter les crédits nécessaires à la mise en place de sa téléprocédure (télédéclaration-télépaiement) après analyse du rapport coût/avantages de cet investissement. Ce dispositif qui fonctionne depuis quelques années sans difficultés et sans à-coups, collecte des centaines de millions d'euros sans difficultés notables, et pour une mise de fonds initiale de 400 000 € à comparer au coût de réalisations des projets équivalents dans les grosses structures. Supprimer le Fonds pour confier cette mission à une structure beaucoup plus importante conduirait bien évidemment à augmenter ces coûts de gestion, mais en réduisant, voire en perdant totalement, la transparence qui permet aujourd'hui de les mesurer.

C'est pourquoi rapporter le faible coût de fonctionnement du Fonds au produit collecté pour en déduire que, puisque le conseil d'administration ne délibère que sur 0,5 % du budget ou que le directeur n'engage sa responsabilité que sur ces 0,5 %, on doit supprimer l'établissement, semble donc un contresens : tout au contraire, plus grande est l'efficacité du Fonds, et plus la part de ses frais, de fonctionnement comme d'investissement, doit être réduite.

2°) Les modalités de reversement aux bénéficiaires d'allocations et leur contrôle ne relèvent pas de la mission spécifique du Fonds

a) La part des allocations financées par la contribution de solidarité est indépendante de l'efficacité du Fonds

L'utilisation que l'État assigne à ce produit sort du champ de la responsabilité du Fonds : il est reversé aujourd'hui majoritairement à Pôle emploi et en partie au FNSA, il a été versé dans le passé à l'ASP ou

l'ACOSS, il pourrait être versé demain à d'autres de la même façon. Qu'il soit affecté à une dépense dont il constitue la majeure partie ou dont il ne constitue qu'une faible part, ou qu'il soit saupoudré sur plusieurs petites allocations ou concentré sur une seule plus particulièrement importante, n'impacte pas le jugement qui peut être porté sur l'efficience du Fonds et son utilité dans la collecte. Dit autrement, ce n'est pas parce que le montant versé aux bénéficiaires d'allocations doublerait que l'autonomie du Fonds ou son efficacité se réduirait, ni parce que ce montant serait divisé par deux que, de ce fait, le Fonds serait jugé plus apte à exercer sa mission de collecte de la contribution.

b) Les modalités de contrôle de la dépense sont adaptées aux conditions modernes de fonctionnement de l'administration

La Cour s'étonne que la responsabilité de l'attestation de service fait incombe à Pôle emploi pour les allocations qu'il verse. Pourtant Pôle emploi est un établissement public de l'État, soumis à son contrôle économique et budgétaire, et la liquidation des sommes qui lui sont dues est conforme aux règles en vigueur et aux conventions signées par les ministres de tutelle. Ce dispositif n'était pas applicable quand les allocations étaient versées à leurs bénéficiaires par les Assedics, organismes de droit privé, mais n'est pas différent de celui mis en œuvre dans le passé à l'égard de l'Agence de services et de paiement (ASP ex-CNASEA) ou de l'ACOSS. La vérification du bon usage de ces fonds, comme de ceux qui lui sont versés directement par l'État à d'autres titres, relève de problématiques lourdes - suivi des changements de situation des bénéficiaires, lutte contre la fraude - pour lesquelles les efforts de gestion et de qualité sont permanents. On constate que les « attestations de service fait » antérieurement demandées aux directions départementales du travail, purement formelles, ne permettaient en fait aucun contrôle de leur part depuis déjà quelques années, et ne donnaient lieu qu'au stockage de liasses de papier soigneusement conservées pour vérifications ultérieures. On voit mal quelle forme prendrait une vérification supplémentaire, et par quel réseau doubler les contrôles de Pôle emploi pour que ces contrôles n'aient pas seulement l'apparence de l'utilité. Rien ne permet d'imaginer que, si la collecte de la contribution leur était confiée, la DGFIP ou l'ACOSS seraient en situation de conduire d'autres contrôles sur l'utilisation des montants attribués aux allocataires en supplément de ceux déjà destinés à lutter contre la fraude.

3°) Le contrôle de la collecte ne nécessite pas d'outils de contrôle ou d'obligations déclaratives supplémentaires, mais simplement la poursuite des procédures de modernisation en cours

a) La constitution d'un fichier des organismes soumis n'a jamais été entreprise car elle n'aurait pas de réelle utilité

Le recensement des organismes collecteurs n'apporterait aucune information sur la fiabilité de la collecte, car une telle liste ferait bien évidemment l'objet de modifications significatives continues. D'une part, la cartographie des organismes évolue en permanence. D'autre part, le nombre d'organismes susceptibles de recueillir la contribution n'a rien à voir avec le nombre de déclarants réels qui dépend de leurs effectifs (dans les petites collectivités, les agents à temps non-complet peuvent être assujettis ou non, selon leur rémunération et selon la quotité de leur temps de travail) ou de certains choix de gestion (la collectivité employeuse peut s'affilier volontairement à l'assurance chômage pour ses agents non titulaires ; les EPIC peuvent s'affilier à l'assurance chômage pour la totalité de leurs agents). Vouloir tenir la liste des organismes publics dont les agents - de droit public ou de droit privé - sont susceptibles d'être assujettis à la contribution de solidarité, comme vouloir dresser le répertoire des agents assujettis eux-mêmes, serait un travail très lourd pour une utilité illusoire. L'éventualité d'une telle base a été envisagée avant l'existence des moyens actuels de déclaration, de suivi et de paiement ; aujourd'hui, ce ne serait plus un outil pertinent. Aucun réseau de collecte ne constitue de tels recensements de ses redevables potentiels.

Le rapport relève que la question ne se pose que pour ceux des organismes qui sont dotés d'un comptable public qui relèvent des DRFiP (car les organismes qui n'en sont pas dotés reversent directement leur contribution au Fonds de solidarité qui suit leur compte en direct) et qui ne télédeclarent pas encore (car la télédéclaration implique l'enregistrement des organismes, puis le suivi mensuel de leurs déclarations). La Cour a constaté qu'il ne reste que 30 % des transferts susceptibles de relever de la téléprocédure qui sont encore effectués par le circuit des DRFiP: il serait dommage d'adopter une réforme de circuits de collecte uniquement pour l'adapter à celui des modes qui est en voie de disparition. Alors que la charge de travail et les évolutions du réseau de la DGFIP plaident au contraire pour l'allègement des procédures qui lui sont confiées, on peut donc se demander en quoi le transfert aux DRFiP de la mission de collecte du Fonds améliorerait le contrôle pour la part qui transite encore par elles.

Car la vraie base de données, qui serait tenue à jour en temps réel, résulterait très simplement de l'obligation de télédeclarer, préconisée à juste titre par la Cour, telle qu'elle se généralise de plus en plus pour tous

les impôts. Pour les télédéclarants, les relances et les majorations éventuelles sont automatiques : leur coût de gestion est donc très faible. Toute constitution d'un autre fichier serait lourde, coûteuse et inopérante. Il ne paraît donc pas utile d'instaurer des obligations déclaratives ou d'affecter des postes de fonctionnaire à la tenue à jour d'un tel registre qui n'aurait en pratique qu'un intérêt purement documentaire.

b) Le contrôle de l'assujettissement résulte en fait, a contrario, des contrôles de l'URSSAF sur les cotisations-chômage

En pratique, les URSSAF assurent le contrôle des cotisations chômage. Or un employeur doit assurer ses agents contre le risque chômage, soit par l'affiliation à l'assurance-chômage, soit par l'auto-assurance et, dans ce cas, ses agents sont soumis à la contribution de solidarité. Il est évident que le risque n'est pas celui d'entreprises s'exonérant des sommes dues au Fonds en versant leurs cotisations à l'assurance chômage (au taux de 4 % pour l'employeur, et de 2,4 % pour les salariés) mais bien d'entreprises qui préféreraient verser indûment la contribution de solidarité (0 % pour l'employeur ; 1 % pour ceux des salariés dont la rémunération est supérieure au seuil d'assujettissement). De ce fait, les contrôles des URSSAF, qui concernent tous les employeurs, garantissent, pour ce qui concerne l'assurance chômage, qu'aucun employeur ne méconnaisse ses obligations. Ils n'appellent pas d'être doublés par d'autres contrôles, pour lesquels le Fonds de solidarité ou qui que ce soit d'autre créerait un corps ou une structure spécifique pour refaire de son côté les vérifications nombreuses et efficaces déjà assurées par les URSSAF.

4°) Ce n'est pas du fait du faible poids institutionnel du Fonds que certains problèmes sont difficiles à régler

a) La nécessaire modernisation des dispositions réglementaires régissant le Fonds de solidarité

Suite aux évolutions des règles de gestion budgétaire et comptable publique adoptées fin 2012, la question de l'adaptation du décret particulier au Fonds a été débattue au conseil d'administration, sans qu'une décision soit encore intervenue. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur du chantier réglementaire « GBCP » il n'est pas forcément critiquable qu'un décret particulier n'ait pas été jugé prioritaire sur des textes, décrets ou arrêtés généraux, alors que le fonctionnement du Fonds pourrait certes en être simplifié mais n'en est pas aujourd'hui handicapé.

b) Le Fonds de solidarité a toujours bénéficié, en tant que de besoin, de l'expertise des administrations centrales

La faible taille du Fonds ne lui permet pas de bénéficier en son sein de toutes les ressources nécessaires aux circonstances les plus

particulières de la vie administrative. Pour autant, pour traiter les sujets exigeant une technicité particulière, les administrations centrales ont toujours fourni toute l'expertise nécessaire. Citons notamment les services informatiques de la direction d'administration générale du ministère du travail (DAGEMO) pour l'élaboration du cahier des charges de la téléprocédure, ou l'appui, purement technique mais très présent et très professionnel, de France-Trésor pour la cession de créance sur l'UNEDIC évoquée par la Cour dans le rapport. In fine, c'est bien évidemment le conseil d'administration du Fonds qui a pris ses décisions en toute autonomie et en toute responsabilité, mais sur la base d'une instruction qui a bénéficié d'une mutualisation des compétences administratives, donc à moindre coût pour la collectivité, et qui n'a pas du tout souffert du manque d'expertise du Fonds exposé par le rapport.

c) La complexité des enjeux sociaux, budgétaires et juridiques de la contribution de solidarité ne doit pas être sous-estimée

Le rapport relève à juste titre les difficultés d'application des règles définissant le seuil d'assujettissement à la contribution de solidarité. Il note que divers ministères ont une interprétation différente de cette règle, ce qui conduit à une inégalité de traitement des agents devant cet impôt. Mais il illustre également la difficulté du sujet en rappelant l'historique, déjà riche, des évolutions législatives sur ce sujet. En fait, la difficulté à surmonter ces difficultés ne réside pas dans la faible audience du Fonds de solidarité, mais dans la complexité des enjeux sociaux, juridiques et budgétaires qui, encore plus dans la période actuelle, nécessitent de ne pas prendre de décisions définitives, sans avoir auparavant mesuré préalablement leurs conséquences, avantages et inconvénients.

Le Fonds joue un rôle d'harmonisation des interprétations : en l'état actuel de la législation, confier la collecte de la contribution de solidarité à un réseau conduirait en pratique à déconcentrer les centres d'interprétation et donc à multiplier les risques de différences d'interprétation injustifiées.

Dans l'histoire administrative, il est parfois prôné de décentraliser et de déconcentrer (ce qui conduit à la création de petites structures comme le Fonds de solidarité), tantôt de fusionner et de mutualiser (donc de regrouper, c'est l'objectif recommandé aujourd'hui par la Cour) : pourtant il ne faudrait pas, en affichant un louable souci d'efficacité et d'économies, parvenir à des coûts de gestion plus élevés.

Le Fonds a atteint un équilibre certain : ne pas chercher à refaire ce que d'autres font bien avec plus de moyens (par exemple vérifier la

qualité et les droits de chaque bénéficiaire, ou contrôler les organismes déjà contrôlés par ailleurs par l'URSSAF), mais remplir son rôle avec efficacité (coût de collecte de 0,15 % des sommes collectées, création d'une téléprocédure efficace pour seulement 400 000 euros d'investissement). La suppression du Fonds de solidarité pour remédier à sa « faiblesse intrinsèque » doit s'accompagner d'une évaluation plus fine des gains d'efficacité attendus des autres structures à qui pourraient être confiée cette mission.

C'est pourquoi, si la décision était prise de supprimer le Fonds, il conviendrait préalablement de mener une étude d'impact, notamment pour adopter la solution la plus ménagère des fonds publics.

Chapitre II

Énergie et développement durable

1. La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever
2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

1

La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever

PRÉSENTATION

Le parc des 58 réacteurs nucléaires d'EDF a produit 77 % de l'électricité en France en 2014. Le secteur nucléaire représente environ 220 000 emplois directs et indirects et un chiffre d'affaires total de 46 Md€, dont 5,6 Md€ à l'exportation.

Un programme global de près de 100 Md€₂₀₁₃, d'ici à 2030, est nécessaire pour maintenir le parc actuel en état de répondre à la consommation électrique et aux normes de sûreté nucléaire, durcies après la catastrophe de Fukushima.

La réalisation de ce programme compte pour une grande part dans les besoins de recrutement de l'ensemble de la filière nucléaire estimés à environ 110 000 emplois directs et indirects d'ici 2020.

Sa mise en œuvre s'inscrit enfin dans le contexte énergétique remodelé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui vise, notamment, à redéfinir la place du nucléaire parmi les sources de production d'électricité.

Le projet d'EDF concerne la totalité du parc actuel : les mesures prévues par la loi de transition énergétique devraient amener à redéfinir très largement ce projet. L'analyse de la maintenance des centrales nucléaires françaises s'inscrit notamment dans la suite des publications de la Cour sur le coût de la filière électronucléaire⁴⁵, dont elle représente une part non négligeable.

⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les coûts de la filière électronucléaire*. La Documentation française, janvier 2012, 438 p., et son actualisation, Cour des comptes, *Communication à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale : Le coût de production de l'électricité nucléaire*. Mai 2014, 227 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

Ainsi, bien que la politique de maintenance des centrales nucléaires soit maîtrisée jusqu'à présent (I), la réussite du projet industriel d'EDF, porteur de lourds enjeux, présente un niveau élevé d'incertitudes (II).

Le programme « Grand Carénage »

EDF a regroupé l'ensemble des investissements de maintenance prévus sur la période 2014 à 2025 sous la terminologie de « Grand Carénage ». Ce projet industriel vise à améliorer la sûreté des centrales nucléaires, en particulier à la suite de la catastrophe de Fukushima, à redresser les performances d'exploitation après une période de dégradation de la disponibilité⁴⁶ des centrales et à rendre possible la prolongation de l'exploitation du parc au-delà de 40 ans, durée pour laquelle les centrales ont été conçues à l'origine. Toute prolongation de la durée d'exploitation d'un réacteur est soumise à autorisation délivrée par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)⁴⁷.

Estimé à 55 Md€₂₀₁₁, soit 56,4 Md€₂₀₁₃, ce programme correspond au seul montant des investissements prévus sur cette période de 11 ans.

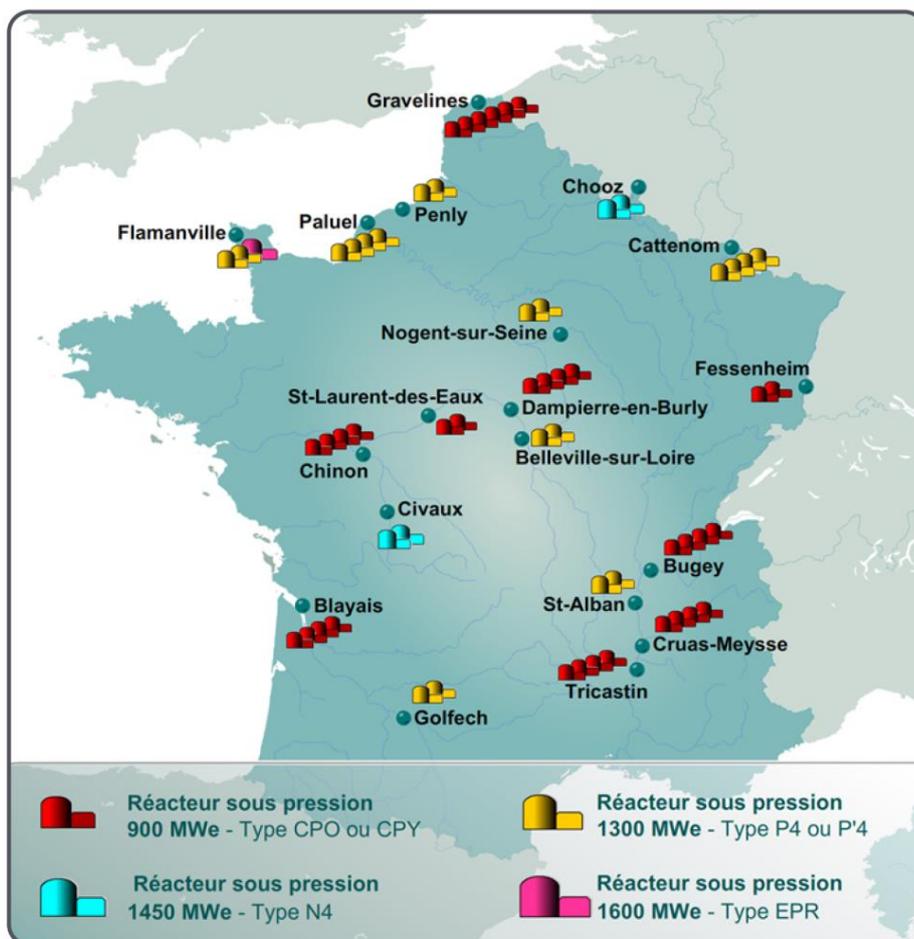
Le périmètre et la période retenue par la Cour, pour l'évaluation des dépenses de maintenance, sont différents. Elle prend pour référence une période plus longue, 16 ans, de 2014 à 2030, et ajoute les dépenses d'exploitation à celles d'investissement. En effet, les opérations de maintenance exigent non seulement des opérations de remplacement ou requalification lourde (investissements), mais aussi des opérations d'entretien (exploitation).

Les deux évaluations sont cohérentes. Les dépenses d'investissement sont estimées à 74,73 Md€₂₀₁₃ entre 2014 et 2030 et celles d'exploitation à 25,16 Md€₂₀₁₃ pendant la même période.

⁴⁶ Il s'agit de la durée pendant laquelle les réacteurs produisent effectivement de l'électricité.

⁴⁷ L'ASN est la seule autorité habilitée à autoriser la poursuite de l'exploitation d'un réacteur pour une durée de 10 ans supplémentaires. Les autorisations sont délivrées après des travaux menés lors d'opérations de contrôle regroupées sous le terme « visite décennale ». En dehors des visites périodiques, la mise à l'arrêt définitif d'un réacteur peut néanmoins intervenir à tout moment, soit par décision de l'exploitant, soit pour des motifs de sûreté par décision du Gouvernement.

Carte n° 1 : parc des centrales nucléaires françaises en 2015*



Source : Autorité de sûreté nucléaire
*L'EPR de Flamanville est en cours de construction

I - Une politique de maintenance remise à niveau

A - Les indicateurs de performance se redressent

1 - La dégradation de la performance des réacteurs nucléaires entre 2006 et 2011

Entre 2006 et 2011, le parc des réacteurs nucléaires français a affiché de mauvaises performances et sa disponibilité s'en est trouvée affectée, ainsi que le résultat de l'entreprise. En 2013, la perte de production due à la prolongation des arrêts de tranches⁴⁸ a pu ainsi être estimée à près de 800 M€. Plusieurs raisons, dont les effets se sont combinés, expliquent cette situation. L'entretien des réacteurs, dont l'âge moyen atteint 30 ans⁴⁹, implique des opérations de maintenance lourde, sources d'aléas, qui rendent le redémarrage des réacteurs plus difficile, notamment en raison du remplacement de gros équipements.

La standardisation des procédures de maintenance, définie de manière excessivement centralisée, a parfois négligé les contraintes d'exploitation locales. Ainsi, par exemple, celles liées à la corrosion sont plus fortes pour une centrale proche de la mer et nécessitent des actions spécifiques.

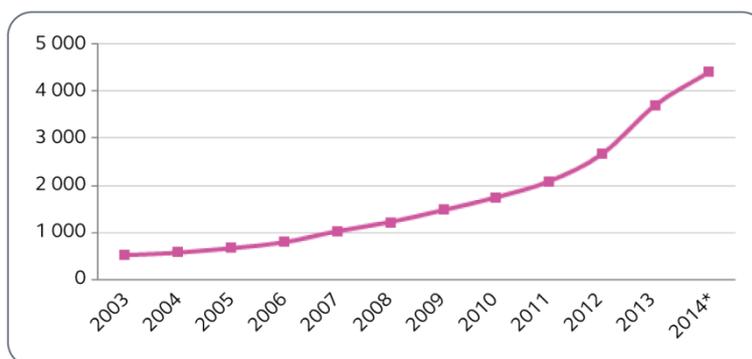
La politique de forte externalisation des opérations de maintenance suivie des départs à la retraite d'une proportion importante d'agents expérimentés dans le nucléaire, non systématiquement remplacés, dans les années 2000, a entraîné une perte de compétences internes pour EDF.

Enfin, les seules dépenses annuelles d'investissement pour la maintenance des centrales ont évolué lentement jusqu'en 2007, sans dépasser 800 M€, en raison de la priorité donnée par EDF à ses investissements internationaux. Ce niveau était insuffisant pour répondre aux besoins du parc. Il a considérablement augmenté par la suite, jusqu'à atteindre 4,40 Md€₂₀₁₃, ce qui a permis de redresser les indicateurs de performance.

⁴⁸ La tranche est une unité de production d'électricité, qui comprend le réacteur et l'ensemble des équipements nécessaires à son fonctionnement. Les centrales d'EDF comptent entre deux et six tranches.

⁴⁹ Les réacteurs du parc d'EDF ont été mis en service entre 1977 et 1999. Il regroupe 34 réacteurs de 900 MW, 20 réacteurs de 1 300 MW et 4 réacteurs de 1 400 MW dont les âges moyens sont respectivement de 34, 28 et 18 ans en 2015.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses d'investissements de maintenance des centrales nucléaires (en M€ courants)



Source : Cour des comptes
* prévision 2014.

2 - Une amélioration des indicateurs depuis 2011 mais des efforts à consolider

La qualité de la maintenance d'une centrale nucléaire peut être appréciée à partir des indicateurs de référence mesurant la capacité de cette dernière à produire de l'électricité dans les conditions de sûreté réglementaires et à des coûts maîtrisés.

Premier indicateur de l'amélioration de cette qualité, la capacité technique des réacteurs à produire de l'électricité se redresse après une période de dégradation. D'une part, le coefficient de disponibilité⁵⁰, qui ne prend en compte que les indisponibilités techniques (arrêts programmés et fortuits) et caractérise donc la performance industrielle d'une centrale, a cessé de se dégrader et s'est maintenu au-dessus d'un plancher de 78 %, niveau dépassé en 2011 et 2014 (80 %). Il reste néanmoins inférieur au taux de 83,6 % atteint en 2006.

⁵⁰ Le coefficient de disponibilité est le pourcentage de l'énergie maximum pouvant être produite si les capacités installées fonctionnent toute l'année.

Graphique n° 2 : évolution du coefficient de disponibilité du parc nucléaire français



Source : Cour des comptes d'après données EDF

D'autre part, le coefficient d'indisponibilité fortuite qui mesure le taux d'arrêts fortuits sur les installations et constitue donc également un indicateur de l'efficacité de la maintenance, tant au niveau préventif que curatif, est passé de 5,2 % en 2010 à 2,4 % en 2014.

La sensibilité de telles mesures est particulièrement élevée puisqu'une augmentation du taux de disponibilité des réacteurs de 2 % représente la production annuelle d'un réacteur de 1 300 MW et un chiffre d'affaires potentiel de près de 340 M€ sur le marché intérieur et à l'exportation.

La sûreté nucléaire est un deuxième indicateur de la qualité de la maintenance qui s'impose à EDF. Au niveau international, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a constaté la conformité de l'exploitation du parc des réacteurs français à ses standards⁵¹. Au niveau national, la sûreté nucléaire est mesurée de façon continue par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et elle est, jusqu'à présent, conforme aux référentiels normatifs français.

⁵¹ Lors d'un audit mené pour la première fois en 2014 (*Corporate Operational Safety Review Team OSART*).

Comme tout opérateur nucléaire, EDF doit déclarer à l'ASN les événements significatifs qui surviennent dans les centrales nucléaires et chacun fait l'objet d'un classement par l'ASN sur l'échelle internationale de gravité des événements nucléaires⁵². Au cours des dix dernières années, un seul événement de niveau 2 est survenu. Les autres événements, de niveau 0 ou 1 et liés, pour moitié, à des opérations d'exploitation ou de maintenance, ont connu une évolution à la hausse depuis 2004. Le maintien du niveau de sûreté atteint jusqu'à présent implique donc une vigilance constante de la part d'EDF.

S'agissant du coût de maintenance et d'exploitation des centrales, une étude comparative des parcs des centrales nucléaires américaines et françaises sur la période 2003 à 2012, menée par l'association internationale EUCG (*Electric Utility Cost Group*)⁵³, a mis en évidence de meilleurs résultats pour le parc français.

Enfin, un indicateur interne à EDF, le « temps métal », est représentatif du degré d'organisation des opérations de maintenance lors d'un arrêt de réacteur. Il mesure le temps effectif passé par un agent d'EDF ou un prestataire extérieur à accomplir le geste professionnel. Il exclut donc le temps passé, par exemple, en formalités administratives ou d'accès au site. Le « temps métal » des prestataires de maintenance ne dépasse pas 50 %. Il pourrait être augmenté significativement, notamment en réduisant le temps d'attente de leurs agents.

B - Les mesures prises par EDF pour améliorer la maintenance de son parc nucléaire

1 - Une meilleure coordination nationale et locale

Pour répondre à la dégradation de la performance de son parc de réacteurs nucléaires tout en préparant la prolongation de leur durée de fonctionnement, EDF a lancé, en 2011, le projet « Grand Carénage » qui doit s'exécuter jusqu'en 2025. Il couvre l'ensemble des investissements de maintenance des centrales nucléaires et est considéré par EDF comme un projet industriel unique, depuis les études d'ingénierie jusqu'à la mise en œuvre concrète sur les sites.

⁵² Échelle INES (*International Nuclear Events Scale*) qui compte huit niveaux gradués de 0 à 7, ce dernier correspondant aux événements les plus graves. Les niveaux 0 et 1 correspondent à des niveaux de simple information, en général liés, s'agissant de la maintenance, à des opérations non conformes à un référentiel de qualité.

⁵³ EUCG Incorporated (*Electric Utility Cost Group*) est une association enregistrée aux États-Unis, à but non lucratif et regroupant l'ensemble des producteurs d'électricité américains ainsi qu'une dizaine d'exploitants internationaux.

Sur le plan organisationnel, le « Grand Carénage » s'est traduit par la mise en place, au niveau national, d'une instance spécifique⁵⁴ qui doit coordonner et arbitrer en permanence les projets selon les ressources humaines et financières disponibles. Ce schéma a été reproduit au niveau local, pour chaque centrale nucléaire. En outre, les équipes chargées de la maintenance ont été renforcées soit par des créations de postes, soit par la mise en place de services d'appui mutualisés.

2 - Une organisation révisée des arrêts de réacteurs

Le volume des travaux de maintenance augmente avec l'âge des réacteurs nucléaires. Afin de limiter la durée des arrêts et donc de la production électrique, tout en améliorant la qualité des interventions, EDF a cherché à en optimiser l'organisation.

L'entreprise a donc, en 2014, accordé la priorité à la maîtrise industrielle des arrêts de tranche. Des postes ont été créés pour faciliter les opérations de maintenance et un centre opérationnel de pilotage a également été mis en place. Il est destiné à traiter les alertes de manière plus réactive et à mieux anticiper les activités. Selon l'entreprise, le nombre des interventions sur les installations a été réduit d'au moins 10 % et leur programmation a aussi été optimisée.

3 - Une gestion renouvelée des équipements

Fin 2007, EDF a adopté une nouvelle politique de suivi des équipements, inspirée d'une méthodologie mise en œuvre par l'industrie nucléaire américaine⁵⁵. Elle vise à adapter en permanence les programmes de maintenance des matériels à enjeux en fonction des contraintes locales réelles. Le déploiement de cette méthodologie a induit un accroissement significatif des opérations de maintenance.

EDF a également renouvelé la gestion de ses pièces de rechange. Avant 2010, chaque site gérait un stock local, mais, selon EDF, la disparité des nomenclatures rendait difficile la vision globale et la gestion des urgences. À partir de cette date, la gestion des pièces de rechange a commencé à être intégrée dans sa politique de maintenance, avec la volonté d'homogénéiser les pratiques et de regrouper les commandes aux fournisseurs. L'entreprise a donc désigné un de ses services centraux, responsable de l'approvisionnement de toutes les pièces de rechange.

⁵⁴ L'instance de commandite technique (ICT).

⁵⁵ Méthodologie dite « AP913 ».

Enfin, les technologies utilisées au sein des centrales nucléaires ont évolué avec le temps, rendant certains équipements obsolètes, notamment les composants électriques et électroniques. EDF a donc mis en place une politique de traitement de l'obsolescence des matériels, basée sur l'analyse au cas par cas de la meilleure stratégie à adopter, soit l'achat et le stockage préventif, soit la recherche d'un produit de substitution.

C - La maîtrise des conditions d'externalisation doit rester une priorité pour EDF

1 - Le cadre d'intervention des prestataires externes

EDF externalise 80 % des opérations de maintenance. Ces opérations sont confiées à des prestataires externes dans le cadre des règles de concurrence et de transparence fixées par une directive européenne⁵⁶ et transposée en droit interne par une ordonnance de 2005⁵⁷.

Ces règles sont complétées par un cahier des charges social élaboré par le Comité stratégique de la filière nucléaire (CSFN), que les exploitants⁵⁸ peuvent intégrer dans leurs appels d'offres pour toutes les activités de services et de travaux sur les installations nucléaires. Il vise à garantir la transparence des procédures d'achat, un niveau élevé de qualification et de bonnes conditions d'intervention et de sécurité des prestataires. Depuis 2013, ce cahier des charges social a été intégré par EDF dans ses consultations et appels d'offres en tant que pièce contractuelle.

⁵⁶ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

⁵⁷ Ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et ses décrets d'application (décrets du 20 octobre 2005 et du 30 décembre 2005).

⁵⁸ Au-delà d'EDF, le terme désigne les organismes, comme le CEA, AREVA ou encore l'ANDRA, chargés d'exploiter des installations mettant en jeu des substances radioactives et appelées « installations nucléaires de base » (INB) soumises à la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (TSN).

Dans ce cadre, EDF a mis en place des systèmes de qualification⁵⁹ des entreprises à qui elle confie, par contrats, des prestations sur les centrales du parc nucléaire.

Par ailleurs, les entreprises prestataires doivent respecter la charte de progrès et de développement durable d'EDF, signée par 13 organisations professionnelles. Elle vise à améliorer la radioprotection des intervenants, à détecter d'éventuelles situations anormales de sous-traitance et à garantir la sûreté nucléaire. Enfin, en raison de l'intermittence des interventions des salariés des entreprises sous-traitantes, elle cherche à accroître la stabilité de leurs emplois.

Dans le prolongement de cette charte, en octobre 2006, EDF et trois organisations syndicales ont signé un accord sur la sous-traitance socialement responsable, afin de garantir aux entreprises et à leurs salariés que les interventions pour le compte d'EDF s'effectuent dans les meilleures conditions d'emploi, de qualification, de travail et de sécurité, en toute connaissance des risques inhérents aux activités exercées.

Enfin, les intervenants des entreprises prestataires sont soumis à des obligations de formation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection, d'assurance-qualité avec une « habilitation nucléaire ». La réalisation effective de ce cursus est vérifiée lors des formalités d'accès sur les sites. Au total, le cursus de formation des prestataires aux spécificités du nucléaire a représenté 866 000 heures de formation en 2013, délivrées par des organismes de formation audités par EDF.

2 - Les indicateurs de protection des travailleurs : encore des marges de progrès

Des indicateurs de sûreté, fixés et mesurés sous le contrôle de l'ASN et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)⁶⁰, permettent d'apprécier les conditions de travail dans les centrales nucléaires.

⁵⁹ La qualification d'une entreprise est délivrée à la suite d'une évaluation fondée sur ses capacités techniques (capacités humaine, matérielle et organisationnelle et maîtrise de sa propre sous-traitance), socio-économique (management, solidité financière, portefeuille des clients et activités, existence d'une grille salariale), son traitement de la sécurité, de la radioprotection et de l'environnement (notamment pour les activités en zone nucléaire *via* la certification CEFRI 2 du Comité français de certification des entreprises pour la formation et le suivi des personnels travaillant sous rayonnements ionisants) et sa culture de la sûreté et de la qualité (respect de la norme ISO 9001 complétée en tant que de besoin par des référentiels EDF supplémentaires).

⁶⁰ Établissement public à caractère industriel et commercial qui exerce des missions d'expertise et de recherche sur l'ensemble des risques liés aux rayonnements naturels et aux rayonnements ionisants de l'industrie et de la médecine.

L'exposition individuelle aux rayonnements ionisants (« dosimétrie individuelle »)⁶¹ est le principal indicateur de la capacité d'EDF à garantir la sécurité des travailleurs intervenant en zone exposée. Au cours de la période 2005-2013, aucune exposition individuelle supérieure à la limite réglementaire⁶² pour les travailleurs du nucléaire n'a été enregistrée. Par ailleurs, le nombre de personnes ayant reçu une dose comprise entre 16 et 20 mSv est passé de 28 en 2005 à 0 en 2013. Ce résultat a été relevé par l'Inspecteur général pour la sûreté nucléaire et la radioprotection (IGSNR)⁶³ et l'ASN dans leurs rapports respectifs.

La dosimétrie collective mesure la dose totale reçue par l'ensemble des personnels intervenant dans les centrales sur une année. Elle tend à augmenter ces dernières années, mais elle est à mettre en rapport avec le volume de maintenance, qui a également augmenté. L'ASN a signalé l'augmentation, plus importante que prévu, de la dosimétrie collective par réacteur d'environ 18 % par rapport à l'année 2012. Elle a considéré qu'EDF devait « accentuer ses actions pour limiter l'augmentation attendue de la dosimétrie collective ».

Le taux de fréquence des accidents du travail, mesuré par l'ASN⁶⁴, a régulièrement diminué de 2004 à 2013, malgré augmentation du volume de maintenance. Ainsi, en 2013, il s'élevait à 3,3 accidents avec arrêt pour un million d'heures travaillées, contre 5,5 en 2004. Mais, comme le soulignait l'IGSNR dans son rapport sur l'année 2013, outre la survenance de trois accidents mortels⁶⁵, cette valeur globale cache toutefois de fortes disparités entre les sites (entre 1 et 9,2), d'autant plus que le niveau des résultats enregistrés sur certains sites fluctue également. Il explique cette situation par l'insuffisante implication de l'encadrement sur cette question et par la prolongation des arrêts de tranche. Ces constats illustrent des faiblesses d'organisation que l'entreprise doit encore corriger.

⁶¹ L'unité de mesure de la dosimétrie est déclinée en millisievert (mSv) pour la dosimétrie individuelle et hectosievert (hSv) pour la dosimétrie collective. La mesure de la dosimétrie individuelle est réalisée par l'IRSN à partir de l'exploitation des dosimètres passifs portés en permanence et obligatoirement par les travailleurs du nucléaire. Les données sont enregistrées dans le système SISERI géré par l'IRSN et font l'objet d'une publication annuelle. La dosimétrie collective est calculée par EDF sous le contrôle de l'IRSN.

⁶² Vingt millisievert (mSv) mesurés sur 12 mois glissants.

⁶³ Organe de contrôle interne rendant compte directement au président-directeur général d'EDF. Il élabore un rapport annuel rendu public.

⁶⁴ En application de l'article R. 8111-11 du code du travail, l'Autorité de sûreté nucléaire est chargée de l'inspection du travail pour l'exploitant EDF.

⁶⁵ Les accidents sont survenus dans les centrales de Cattenom et de Chinon par la chute d'une nacelle d'entretien et un accident de grue. Aucun accident mortel n'est survenu en 2014.

Enfin, depuis 2000, EDF conduit chaque année une enquête anonyme auprès de plus de 2 000 prestataires, dont les résultats sont exploités par le centre de recherche en gestion de l'École polytechnique. Cette compilation donne lieu à la parution d'un baromètre annuel des prestataires. Celui-ci fait apparaître une amélioration lente, mais régulière de la satisfaction globale des prestataires depuis plusieurs années. Elle atteint un niveau de 78 % en 2013, dont 90 % au titre de la sécurité.

II - Un programme de maintenance ambitieux mais soumis à de nombreuses incertitudes

A - Un projet visant à sécuriser la production d'électricité

1 - Un programme global de maintenance construit sur une prolongation de la durée d'exploitation des cinquante-huit réacteurs nucléaires français

La réglementation française n'impose aucune limite à la durée d'exploitation des réacteurs nucléaires, mais la conditionne au respect des normes de sûreté imposées par les prescriptions de l'ASN.

Le projet de maintenance d'EDF a pour objectif de permettre au parc actuel d'être exploité avec le meilleur rendement, si possible au-delà de 40 ans, durée pour laquelle les réacteurs d'EDF ont été conçus dès l'origine. Le projet s'échelonne sur une longue période, puisque les réacteurs les plus récents pourraient encore fonctionner jusqu'en 2050 et au-delà⁶⁶.

Afin d'y parvenir et d'optimiser l'organisation des opérations de maintenance, leurs coûts et leurs effets sur la capacité de production d'électricité, EDF a élaboré son projet sur le long terme⁶⁷ et à l'échelle des besoins pour l'ensemble du parc existant de 58 réacteurs.

⁶⁶ Le plus récent des 34 réacteurs de 900 MW pourrait obtenir en 2017 l'autorisation de poursuivre son exploitation au-delà de 30 ans pour 10 ans supplémentaires. Pour les plus anciens réacteurs de 900 MW, les autorisations de poursuite d'exploitation au-delà de 40 ans pourraient être délivrées entre 2019 et 2030. Les autorisations pour une exploitation au-delà de 30 ans des 20 réacteurs de 1 300 MW pourraient être délivrées entre 2015 et 2023, celles des quatre réacteurs de 1 400 MW à partir de 2028.

⁶⁷ Les opérations de maintenance sur le parc sont programmées par EDF jusque dans les années 2030 et suivantes. En 2030, le parc nucléaire actuellement en service aurait un âge moyen de 45 ans.

2 - Des dépenses importantes programmées entre 2014 et 2030

La réalisation du programme de maintenance du parc nucléaire d'EDF pourrait atteindre 100 Md€₂₀₁₃ entre 2014 et 2030, soit 1,7 Md€₂₀₁₃ en moyenne par réacteur. Un quart sont des dépenses d'exploitation (25 Md€₂₀₁₃) et les trois autres quarts, des dépenses d'investissement (75 Md€₂₀₁₃).

Les investissements sont liés, pour la moitié de la somme environ, à la sûreté des réacteurs. Dans cette catégorie, le principal poste de dépenses concerne les contrôles réglementaires et les épreuves des appareils à pression ainsi que le déploiement des nouveaux référentiels de sûreté. L'autre poste significatif regroupe les modifications à apporter aux installations nucléaires consécutivement à l'accident de Fukushima. Elles concernent essentiellement la mise en place d'une Force d'action rapide nucléaire (FARN) et la réalisation du « noyau dur »⁶⁸ prescrit par l'ASN.

L'autre moitié du montant des investissements est nécessaire pour permettre le maintien de la production d'électricité. Ils concernent essentiellement des opérations de remplacement ou de rénovation de composants lourds tels que les générateurs de vapeur, les alternateurs, les transformateurs ou encore des opérations de maintenance lourde sur certains composants tels que les aéroréfrigérants. Elle exclut la cuve et l'enceinte de confinement des réacteurs, qui sont les seuls composants non remplaçables d'une centrale nucléaire.

3 - Une baisse de production aurait des conséquences plus importantes sur les coûts que la hausse des dépenses de maintenance

Le coût de production de l'électricité nucléaire a connu une hausse importante entre 2010 et 2013, passant de 49,6 €/MWh à 59,8 €/MWh, notamment en raison de la forte hausse des investissements de maintenance. Sur la base des derniers paramètres disponibles au second

⁶⁸ Ensemble de « dispositions matérielles et organisationnelles robustes visant, pour les situations extrêmes étudiées dans le cadre des Évaluations Complémentaires de Sûreté, à prévenir un accident avec fusion du combustible ou en limiter la progression, limiter les rejets radioactifs massifs et permettre à l'exploitant d'assurer les missions qui lui incombent dans la gestion d'une crise » – décisions de l'ASN de juin 2012 et janvier 2014.

semestre 2014, le coût de production peut être évalué à 62,6 €₂₀₁₃/MWh pour une production annuelle moyenne de 410 TWh⁶⁹.

En raison d'une quasi stabilité du budget annuel d'investissements de maintenance, à hauteur de 4,40 Md€₂₀₁₃ sur la période 2014-2030, et de la part relativement limitée de ces dépenses dans le total du coût de production, le projet industriel d'EDF ne devrait avoir qu'un impact limité sur ce dernier⁷⁰.

Dans une vision pessimiste, l'hypothèse d'une augmentation de 50 % des investissements⁷¹ porterait le coût de production à 65 €₂₀₁₃/MWh, soit moins de 5 % de hausse. Dans le cas d'une augmentation de 100 %, le coût de production atteindrait 70 €₂₀₁₃/MWh, soit une hausse de 12 %.

À titre de comparaison, à parc constant, une baisse de 50 % de la production moyenne entraînerait un doublement du coût de production (125 €/MWh). Le coût de production de l'électricité d'origine nucléaire est plus sensible au volume d'électricité produite qu'au montant des investissements de maintenance. Le projet industriel de maintenance qu'EDF a défini est conçu pour permettre d'éviter toute baisse de production du parc nucléaire actuellement en service, voire d'en améliorer le niveau tout en maîtrisant les coûts.

Mais, en raison de son ampleur technique et financière, les incertitudes sont nombreuses. Elles concernent essentiellement la stratégie industrielle du groupe EDF, l'évolution du référentiel de sûreté, l'évaluation des opérations et l'entrée en vigueur des dispositions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁶⁹ Production estimée pour le parc des centrales nucléaires existant au 31 décembre 2014 et sur la période 2011-2025.

⁷⁰ Par rapport aux coûts d'exploitation et au loyer économique. Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les coûts de la filière électronucléaire* et *Communication à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale : Le coût de production de l'électricité nucléaire*, op. cit.

⁷¹ Ce calcul a été réalisé en excluant les marges pour incertitudes et aléas. La base d'investissements hors marges s'élève ainsi à 55,78 Md€₂₀₁₃ entre 2011 et 2025.

B - Les incertitudes sur la réalisation du programme de maintenance

1 - Des besoins industriels insuffisamment anticipés

La plupart des opérations d'investissements de maintenance du projet industriel d'EDF seront réalisées par des prestataires extérieurs. La mise en œuvre de cette stratégie est néanmoins dépendante de la capacité du tissu industriel à répondre aux besoins.

a) La nécessité d'externaliser les opérations de maintenance

Les opérations de maintenance réalisées lors d'arrêt de réacteur font appel à des compétences rares dans des métiers tels que la chaudronnerie, la robinetterie, la réparation et l'expertise. EDF ne pourrait pas assurer une activité suffisante pour entretenir ce type de compétences en interne. Elle fait appel à des entreprises spécialisées qui interviennent aussi pour d'autres secteurs industriels, ce qui leur permet de disposer d'un plan de charge suffisant.

Toutefois, EDF doit s'assurer de conserver des compétences lui permettant d'exercer sa responsabilité de maître d'ouvrage (rédaction des cahiers des charges, définition et mise en œuvre des programmes de surveillance, notamment).

Par ailleurs, les arrêts de réacteur pour raison de maintenance, sont, pour la plupart, réalisés sur une période de huit mois, entre mars et octobre, période pendant laquelle la demande en électricité est la moins forte. Cette saisonnalité nécessite, dans des délais courts, un apport très important de main d'œuvre qualifiée. Ainsi, une visite décennale d'un réacteur, indispensable pour que l'autorisation de poursuivre son fonctionnement soit donnée par l'ASN, nécessite l'intervention de plus de 1 500 salariés dans les différents métiers.

Ces dernières années, entre 22 000 et 23 000 salariés extérieurs ont ainsi été régulièrement mobilisés par les entreprises prestataires sur les sites nucléaires. Ils travaillent aux côtés de près de 11 000 salariés d'EDF qui assurent la maintenance quotidienne des unités en fonctionnement, la préparation, le pilotage et la vérification de la bonne exécution des interventions durant les arrêts programmés pour maintenance.

b) Des ressources humaines insuffisantes

L'ensemble des projets industriels d'EDF et leurs répercussions sur la filière nucléaire devraient nécessiter 110 000 recrutements d'ici 2020⁷² dans les emplois directs et indirects⁷³, dont environ 70 000 recrutements allant du niveau Bac professionnel au niveau Bac + 3, dans un contexte de forte tension pour les recrutements de profils techniques. Près des deux tiers des entreprises de la filière connaissent, en effet, des difficultés de recrutement en personnel qualifié dans plusieurs segments industriels, notamment techniques, comme la tuyauterie-soudage ou encore la robinetterie, mais aussi dans les bureaux d'étude.

EDF a également identifié une faiblesse de la ressource d'encadrement, générale à tous les segments, alors même que les délais de formation sont longs (3 à 5 ans). Plus généralement, l'entreprise considère que les capacités des dispositifs de formation sont sous-dimensionnées.

La filière nucléaire est donc confrontée à un défi, puisque les capacités des entreprises, déjà en deçà des besoins actuels d'EDF, sont appelées à augmenter considérablement avec le programme « Grand Carénage ».

c) Les actions entreprises

Face à ces difficultés, EDF organise des séances d'information et annonce la publication future de ses consultations au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) pour impliquer le plus en amont possible ses entreprises partenaires. EDF anticipe également l'augmentation de son activité de maintenance en établissant des contrats cadres avec les prestataires sur les segments stratégiques, afin de les fidéliser et de leur assurer une visibilité à moyen terme sur leur activité.

Mais l'action d'EDF ne peut aboutir sans l'implication des pouvoirs publics (éducation nationale, régions, service public de l'emploi, etc.) et des acteurs de la filière nucléaire. Il est notamment nécessaire de mettre en place des formations et de les promouvoir.

⁷² Source : Comité stratégique de la filière nucléaire de juillet 2013 du Conseil national de l'industrie (ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique).

⁷³ Y compris pour répondre aux besoins du groupe dans ses nouveaux projets nationaux et à l'export.

Dans le cadre des « États généraux de l'industrie », un Comité stratégique de la filière nucléaire (CSFN), réunissant l'ensemble des acteurs de la filière nucléaire⁷⁴ a été mis en place. Placé sous la présidence du ministre chargé de l'industrie et la vice-présidence du président-directeur général d'EDF, il a pour mission de renforcer les relations et les partenariats entre les différents acteurs de l'industrie nucléaire. Son plan d'action s'articule autour de l'emploi et de l'activité, la structuration, l'innovation et le développement de la filière.

Mais, malgré ces initiatives, la mobilisation des acteurs n'est pas à la hauteur des enjeux en matière de recrutement et de formation. L'État peine à se mobiliser, notamment en matière de formation professionnelle. La planification d'un programme de formation n'a été jusqu'ici réalisée qu'en région Bourgogne. Il devrait être poursuivi et décliné dans les autres régions en fonction des besoins du « Grand Carénage ».

2 - Les incertitudes liées au référentiel de sûreté nucléaire

La moitié des investissements relatifs à la maintenance correspond à des investissements de sûreté, qu'ils soient réalisés à la suite de la catastrophe de Fukushima ou pour obtenir l'autorisation de prolonger la durée d'exploitation des réacteurs.

Les solutions techniques de maintenance retenues par EDF doivent être validées par l'ASN qui considère que chaque réacteur nucléaire en service, même parmi les plus anciens, doit pouvoir répondre aux dernières exigences de sûreté, avant d'être autorisé à fonctionner pour une durée supplémentaire de dix années.

EDF et l'ASN ont mis en place une procédure d'échanges, afin d'examiner et de programmer les actions à entreprendre. La plus grande part du programme des modifications à apporter aux réacteurs les plus anciens⁷⁵ devra être validée avant la fin 2018. Or des impératifs techniques nouveaux, que l'entreprise n'aurait pas envisagés, pourraient encore survenir et être imposés par l'ASN.

En conséquence, les incertitudes relatives au référentiel de sûreté pourraient modifier le projet industriel d'EDF, tant dans son calendrier,

⁷⁴ Sociétés d'ingénierie, fournisseurs de services, fabricants d'équipements, entreprises du cycle du combustible, donneurs d'ordres, sous-traitants, organisations syndicales représentatives des salariés.

⁷⁵ Trente-quatre réacteurs d'une puissance de 900 MW.

ses options techniques que son coût. Le niveau de marge pour aléas fixé par EDF, pour les opérations en arrêt de tranche comme pour celles relevant du domaine post-Fukushima, est censé pouvoir y répondre, sans être en mesure d'en chiffrer finement les conséquences. Mais cette provision forfaitaire ne couvre pas certains aléas⁷⁶ qui sont à ce jour hors devis et qu'EDF estime, au minimum, à 5 Md€₂₀₁₃.

3 - Une évaluation des paramètres du projet à améliorer

Comme tout projet industriel, le programme de maintenance est soumis à des incertitudes d'autant plus importantes que le terme de sa réalisation est lointain. Les évaluations actuelles des coûts futurs d'investissements intègrent un niveau important de marges pour aléas et incertitudes. Elles représentent 13,30 Md€₂₀₁₃ entre 2014 et 2030 et leur proportion, par rapport au coût total du projet, augmente de façon significative à compter de 2020, passant d'environ 15 % en 2014 à 24 % en 2030.

Néanmoins, EDF reconnaît ne pas être en mesure d'estimer avec précision certaines opérations de maintenance en raison des insuffisances de son modèle d'évaluation des coûts et malgré la mise en place de cellules d'évaluation spécialisées. EDF doit donc améliorer ce dernier et effectuer une mise à jour permanente de ses prévisions.

4 - Les conséquences de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte se donne pour ambition de définir une stratégie énergétique nationale et apporte, à ce titre, des éléments de visibilité à moyen et long termes et les outils de programmation pour la décliner⁷⁷.

La loi ne comporte pas de disposition sur la durée d'exploitation des centrales. L'autorisation de leur exploitation et de leur prolongation

⁷⁶ Niveaux sismiques extrêmes sur certains sites, températures extrêmes par exemple.

⁷⁷ La loi prévoit notamment une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui établit les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental. Tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité doit établir un plan stratégique qui prend en compte les orientations de la PPE, dans les six mois de son approbation.

continue de dépendre du respect par EDF du référentiel de sûreté accepté par l'ASN et des décisions de cette dernière quant à la fermeture ou non de chaque réacteur.

Pour autant, la loi a modifié deux articles du code de l'énergie qui devraient avoir pour conséquence une fermeture de réacteurs avant l'échéance potentielle envisagée par EDF et nécessiter, de sa part, une profonde révision de son programme de maintenance de l'ensemble du parc nucléaire. En effet, comme il a été indiqué ci-dessus, le programme de maintenance a été conçu pour permettre d'éviter toute baisse de production du parc nucléaire actuellement en service. Toute réduction de la production aurait un impact sur les coûts de l'électricité, sur le chiffre d'affaires de l'entreprise et donc sur l'équilibre économique et financier du programme. La Cour a cherché à en mesurer les impacts pour EDF et son programme de maintenance des centrales nucléaires.

a) Deux dispositions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte pourraient réduire la durée potentielle de fonctionnement de plusieurs réacteurs

L'article L. 311-5-5 du code de l'énergie dispose qu'une autorisation administrative indispensable à l'exploitation d'une installation de production d'électricité « ne peut être délivrée lorsqu'elle aurait pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au-delà de 63,2 GW ».

Le plafonnement de la capacité nucléaire correspond à la puissance du parc aujourd'hui installé. L'entrée en exploitation du futur EPR de Flamanville, d'une puissance de 1,65 GW, devrait donc avoir pour conséquence d'imposer à EDF de proposer l'arrêt d'un ou, probablement, de deux réacteurs. Leur fermeture devrait intervenir avant l'année de mise en service de l'EPR dont le report à 2018 a été annoncé en septembre 2015⁷⁸. Mais, en octobre 2015, EDF a adressé au ministère chargé de l'énergie une nouvelle demande de report à 2020. Dans ce cadre, et pour respecter l'article L. 311-5-5 du code de l'énergie, l'entreprise déclare se préparer « à étudier l'unique hypothèse de la fermeture des deux réacteurs 900 MW du site de Fessenheim »⁷⁹.

⁷⁸ Communiqué de presse d'EDF du 3 septembre 2015.

⁷⁹ Le ministère chargé de l'énergie a accusé réception de la demande de report dans un courrier du 15 octobre 2015 et précisé que la demande engageant la procédure de fermeture des deux réacteurs de Fessenheim devrait être déposée avant juin 2016.

L'article L. 100-4 (5°) du code de l'énergie dispose que la politique énergétique nationale a notamment pour objectif de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025⁸⁰. À hypothèses constantes de consommation et d'exportation d'électricité à cet horizon, l'objectif fixé par la loi aurait pour conséquence de réduire d'environ un tiers la production nucléaire, soit l'équivalent de la production de 17 à 20 réacteurs^{81,82}.

Seule une augmentation très significative de la consommation électrique ou des exportations serait de nature à limiter le nombre des fermetures. Or, à l'horizon 2030, l'hypothèse d'une telle augmentation n'est pas retenue par les experts. Au contraire, le rapport *Énergies 2050*⁸³ confirme les équilibres actuels. En effet, sur les 21 scénarios de sources diverses qui ont été analysés, 15 considèrent que la demande d'électricité en France se situera, à cette date, entre 500 et 600 TWh, deux seulement considèrent qu'elle sera supérieure.

b) Le projet de maintenance d'EDF devrait être intégralement révisé

Le plan de maintenance du parc des réacteurs nucléaires a été conçu par EDF de façon globale, afin d'optimiser ses opérations et ses dépenses afférentes. Il repose sur l'hypothèse du prolongement de la

⁸⁰ Pour mémoire, la production nucléaire en 2014 s'est élevée à 416 TWh sur une production électrique totale de 541 TWh, soit 77 % (source : RTE, *Bilan électrique 2014*).

⁸¹ Trois hypothèses ont été retenues : baisse de 5 %, stagnation et hausse de 5 % de la production nette d'électricité par rapport à la référence 2012, soit 545 TWh (source : CEA, *Les centrales nucléaires dans le monde - Édition 2013*) et un facteur de charge de 74 %.

⁸² La fermeture d'une vingtaine de tranches est également la conclusion d'un rapport parlementaire de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport d'information sur le coût de la fermeture anticipée de réacteurs nucléaires : l'exemple de Fessenheim*, 30 septembre 2014. Le rapport a retenu le scénario énergétique « Nouveau Mix » de RTE, *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France - Édition 2014*. La fermeture serait la conséquence de la « diversification des modes de production et d'une stagnation de la consommation d'électricité. Dans ce cadre, RTE anticipe une baisse de près de 37 % de la production nucléaire pour 2030, soit un ratio du nucléaire dans le mix de production de 50 % ».

⁸³ Ministère de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, *Énergies 2050*, février 2012. Le rapport a analysé 21 scénarios élaborés par des institutions de sensibilités diverses : ADEME, organismes de recherches, organisations syndicales, MEDEF, AREVA, CEA, Association Sauvons le climat, Association Négawatt, Syndicat des énergies renouvelables, etc.

durée d'exploitation des centrales au-delà de quarante ans et du maintien du parc dans son périmètre actuel.

Or la Cour avait déjà relevé⁸⁴ que, pour un industriel « classique », les investissements de maintenance⁸⁵ « ne seraient réalisés qu'avec la perspective qu'ils pourront être amortis « normalement », c'est-à-dire avec des durées d'exploitation des réacteurs supérieures à 40 ans. Sinon, sauf « obligation » de faire fonctionner les centrales jusqu'à 40 ans, une grande partie de ces investissements ne seraient pas réalisés : ils pourraient soit être remplacés, pour certains, par des investissements moins coûteux, mais à durée de vie plus courte (et probablement moins productifs), soit provoquer l'arrêt des réacteurs en cas de panne.

La perspective de fermeture de plusieurs réacteurs implique la nécessité pour l'entreprise d'élaborer un nouveau programme de maintenance, afin d'assurer que les réacteurs encore en service produisent de l'électricité dans des conditions de sûreté et avec une rentabilité suffisantes, tout en l'adaptant aux réacteurs dont la fermeture est programmée.

c) Les conséquences économiques d'une modification du projet de maintenance ne sont pas encore évaluées

Aucune évaluation n'a encore été réalisée, ni par l'État, ni par EDF, sur les conséquences économiques potentielles de l'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

La Cour a procédé à des estimations à partir de conventions de calcul, arrêtées sur la base de données propres au parc actuellement en service et aux prévisions de dépenses de maintenance retenues dans le projet industriel d'EDF. Elles permettent de mettre en évidence que les enjeux s'élèvent à plusieurs milliards d'euros par an.

Ainsi, le plafonnement de la puissance nucléaire à 63,2 GW implique qu'EDF adapte son projet pour éviter des dépenses inutiles sur le ou les réacteurs concernés. Au regard des dépenses d'exploitation et d'investissements de maintenance, évaluées sur la période 2014-2030 à 1,72 Md€₂₀₁₃ par réacteur, le montant des dépenses pour les deux réacteurs, dont la fermeture est évoquée plus haut, peut être estimé à 3,44 Md€₂₀₁₃.

⁸⁴ Cf. Cour des comptes, *Communication à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale : Le coût de production de l'électricité nucléaire*, op. cit.

⁸⁵ Autres que ceux liés à la sûreté qui doivent être réalisés quelle que soit l'échéance du fonctionnement des installations.

Le plafonnement de puissance fait également supporter à l'État le risque de devoir indemniser le préjudice subi par EDF. À cet égard, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 août 2015⁸⁶, a rappelé que la loi de transition énergétique ne méconnaissait pas le droit d'EDF de prétendre à une indemnisation.

Mais l'ampleur des conséquences financières du plafonnement de puissance serait inférieure à celle de la réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production, dans la mesure où 17 à 20 réacteurs pourraient être arrêtés⁸⁷.

En effet, d'une part, la décision d'arrêt de réacteurs nucléaires aurait un effet sur le résultat d'EDF par la réduction des charges et des produits liés à leur exploitation. Elle aurait également pour effet d'anticiper leurs charges de démantèlement. Ainsi, dès 2025, à supposer que le fonctionnement actuel perdure jusqu'en 2024, les charges d'exploitation pourraient être réduites jusqu'à 3,9 Md€ courants⁸⁸ annuels et les pertes de recettes pour EDF pourraient s'élever annuellement environ à 5,7 Md€ courants⁸⁹.

D'autre part, la décision d'arrêt des réacteurs aurait pour conséquence de réduire le montant des investissements nécessaires à leur maintenance, sans pour autant mettre fin à toutes les dépenses de ce type en raison du délai nécessaire à la fermeture effective des réacteurs et, notamment, des charges liées aux obligations de sûreté qu'EDF doit

⁸⁶ Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Journal officiel* n° 0189 du 18 août 2015.

⁸⁷ Les conséquences ne peuvent être estimées en valeur absolue et globale dans la mesure où le calcul nécessiterait de connaître précisément le calendrier des fermetures d'ici 2025 et de considérer que les autorisations de poursuite d'exploitation auraient toutes été délivrées par l'ASN jusqu'au terme potentiel de fonctionnement, ce qui ne peut être assuré.

⁸⁸ Sur la base des travaux de la Cour sur le coût du nucléaire, les charges économisées par EDF peuvent être estimées à 27,6 € courants/MWh, soit 24,4 €/MWh de charges d'exploitation, auxquels s'ajoutent 3,2 €/MWh de provisions pour gestion des déchets et des combustibles usés. Le calcul est réalisé pour une production annuelle de 410 TWh.

⁸⁹ Le prix de vente retenu pour réaliser le calcul est celui de l'ARENH (Accès régulé à l'électricité nucléaire historique) qui permet à des fournisseurs d'électricité autre qu'EDF de bénéficier de la compétitivité du parc historique des réacteurs nucléaires d'EDF.

continuer d'assurer. Le poids des investissements de maintenance pourrait ainsi être diminué jusqu'à 1,5 Md€ annuels⁹⁰.

Le patrimoine d'EDF serait également réduit de la valeur des actifs de production fermés et la perte de valeur pourrait être évaluée entre 1,7 Md€ et 2 Md€₂₀₁₃⁹¹ annuels.

Enfin, les estimations de la Cour ne tiennent pas compte des effets des fermetures potentielles des réacteurs sur le coût de l'énergie et donc sur l'emploi et la croissance, ni des éventuelles compensations que EDF pourrait obtenir de l'État et dont le montant ne peut être encore évalué. En outre, l'entreprise pourrait être amenée à indemniser les industriels avec lesquels elle a signé des contrats d'allocation de production électrique en contrepartie du règlement de leurs quotes-parts dans les coûts de construction, d'exploitation et de démantèlement de tranches nucléaires⁹².

**

La loi a prévu que l'adoption de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), dont l'échéance est prévue pour avril ou mai 2016, soit assortie d'une étude sur l'impact économique, social et environnemental de la programmation et sur la soutenabilité pour les finances publiques⁹³. Au regard de leurs enjeux, les implications de la loi sur le projet de maintenance du parc des réacteurs nucléaires devront notamment y être spécifiquement identifiées et évaluées. Ces données sont nécessaires pour qu'EDF puisse arrêter le volet « maintenance » du plan stratégique⁹⁴ intégrant les orientations de la PPE.

⁹⁰ Les dépenses d'investissements de maintenance sont estimées, entre 2014 et 2030 et pour chaque réacteur, à 75,8 M€₂₀₁₃ par an soit 1,3 Md€₂₀₁₃ et 1,5 Md€₂₀₁₃ annuels pour 17 et 20 réacteurs fermés.

⁹¹ Ce calcul a été réalisé sur la base de la valeur du loyer économique que la Cour avait chiffré dans le rapport public thématique sur les coûts de la filière électronucléaire, et le nombre d'années d'exploitation pendant lesquelles les réacteurs auraient encore pu produire. Ce loyer économique annuel, pour une production de 410 TWh, s'élève à 8,29 Md€₂₀₁₃ pour le parc actuel dans la perspective d'une durée de vie de 50 ans. Le calcul a été réalisé en retenant l'hypothèse théorique que les 20 tranches fermées seraient les plus anciennes (Fessenheim, Bugey, Tricastin, Blayais, Dampierre et Gravelines 1 et 2).

⁹² Fessenheim 1-2, Cattenom 1-2, Bugey 2-3, Tricastin 1 à 4, Chooz B1-B2.

⁹³ Article L. 141-3 du code de l'énergie dans sa version applicable à compter du 1^{er} janvier 2016.

⁹⁴ Article L. 311-5-7 du code de l'énergie dans sa version applicable à compter du 1^{er} janvier 2016.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de maintenance des centrales nucléaires d'EDF a permis jusqu'ici de répondre aux besoins de la consommation électrique et d'exploiter le parc dans des conditions de sûreté conformes aux exigences réglementaires et normatives qui s'imposent à EDF.

Le recours à l'externalisation, notamment, a fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'entreprise et, au vu des indicateurs disponibles auprès d'institutions pour la plupart externes à l'entreprise, les interventions des prestataires externes ont été réalisées dans le respect des normes de sûreté applicables.

L'entreprise a pu enrayer, au prix d'un effort d'investissement accentué après 2007, la dégradation des indicateurs de performance du parc, due pour l'essentiel à un sous-investissement dans les années 2000 et à des faiblesses dans l'organisation des arrêts de tranche.

La réalisation du programme de maintenance du parc nucléaire d'EDF pourrait atteindre 100 Md€₂₀₁₃ entre 2014 et 2030. Malgré les incertitudes identifiées à ce jour, estimées environ à 13,30 Md€, les effets de ce programme sur le coût de production de l'électricité nucléaire sont limités.

En matière d'emploi, l'enjeu représenté par le recrutement de 110 000 salariés d'ici 2020 doit être souligné, ainsi que les difficultés de formation et de disponibilité de la main d'œuvre dans certains domaines techniques.

La mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte est susceptible de remettre en cause les investissements envisagés et d'obliger l'entreprise à fermer un tiers de ses réacteurs, avec des conséquences importantes en termes d'emplois, sans écarter l'éventualité d'une indemnisation prise en charge par l'État.

Pour autant, et malgré ces enjeux majeurs pour l'entreprise et l'État, aucune évaluation économique de ces conséquences potentielles n'a été réalisée avant la publication de la loi. Cette évaluation doit être réalisée à l'occasion de l'élaboration de la PPE.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. identifier dans l'étude d'impact de la PPE, prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ses conséquences industrielles et financières sur le programme de maintenance des réacteurs nucléaires ;*

2. *dans la perspective de l'élaboration du plan stratégique d'EDF, arrêté dans le cadre de la PPE, mettre à jour les évaluations des opérations de maintenance en tenant compte des incertitudes et aléas qui leurs sont associés ;*
 3. *en raison des difficultés attendues en matière de recrutement et de formation, intensifier la mobilisation des acteurs de la filière, publics et privés, visant à combler les pénuries de compétences identifiées dans la perspective du « Grand Carénage ».*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	138
Réponse du président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	140
Réponse du président-directeur général d'Électricité de France (EDF) .	141

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

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

La Cour souligne l'importance d'une exploitation efficace du parc nucléaire, et en particulier d'un coefficient de disponibilité élevé, d'une maintenance maîtrisée et de cellules d'évaluation des coûts. Je partage cette préoccupation qui est l'une des clés de la maîtrise des coûts et donc des prix de l'électricité pour les consommateurs.

La garantie d'un bon niveau de disponibilité du parc constitue un objectif majeur poursuivi par le projet industriel de maintenance et de rénovation du parc nucléaire historique d'EDF.

La maîtrise des coûts du programme d'investissement revêt également une importance significative, même si le calcul du « coût courant économique », présenté par la Cour, tend à en minimiser l'impact. À cet égard, il convient de rappeler, comme la Cour l'a noté elle-même dans de précédents rapports, que l'approche du « coût courant économique », souvent utilisée pour comparer entre elles différentes technologies de production, n'est pas adaptée pour fixer un tarif, puisqu'elle ne prend pas en compte la part de l'amortissement des centrales qui a déjà été payée par le consommateur. Cela explique, notamment, que le « coût courant économique » soit estimé par la Cour aux environs de 60 €/MWh dans son rapport, alors que l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique est fixé à un niveau de 42 €/MWh.

Le projet industriel de maintenance et de rénovation du parc nucléaire historique d'EDF, qui ne trouve de précédent que dans la période de construction des réacteurs, constitue un relais d'activités créatrices d'emplois, et sera crucial pour l'avenir de la filière nucléaire.

Aussi, je partage l'ensemble des préoccupations du rapport relatives aux conditions de recrutement et de formation des personnels. Je souhaite que le Comité stratégique de filière nucléaire (CSF-N) poursuive et amplifie ses efforts sur les thématiques liées au renforcement des relations au sein de la filière, à son attractivité dans un contexte de renouvellement de génération et à la formation des personnels.

Comme le souligne la Cour, le projet industriel d'EDF va devoir être adapté pour prendre en compte les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et les décisions à venir dans le cadre de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Toutefois, dans tous les cas, EDF devra réaliser des investissements significatifs dans son parc nucléaire.

L'entreprise peut donc fournir, dès à présent, de premières orientations concrètes sur ce projet industriel, contribuant à la visibilité nécessaire aux recrutements et aux investissements des acteurs de la filière.

L'article 1^{er} de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit un objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité afin de diversifier le mix électrique en faveur des énergies renouvelables. La Cour estime dans ses conclusions que la satisfaction de cet objectif pourrait se traduire par la fermeture d'un tiers des réacteurs d'EDF.

Je souhaite souligner que ce calcul repose sur des hypothèses de consommation électrique et de choix de réacteurs à fermer qui sont aujourd'hui très incertaines.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui fixera les orientations de l'État dans le domaine de l'énergie pour les prochaines années, devra intégrer un jeu d'hypothèses qui aboutiront à considérer différents scénarios contrastés, qui seront affinés dans les PPE successives. Ces scénarios devront prendre en compte les incertitudes existantes, autant sur l'évolution de la demande électrique que sur celle du parc de production européen d'électricité.

EDF établira un plan stratégique présentant les actions à mettre en œuvre pour respecter les objectifs de la PPE, dans les six mois suivant l'approbation de la programmation.

Il appartiendra donc à EDF de définir une stratégie visant à optimiser les conséquences économiques et financières des évolutions de ses installations de production d'électricité nécessaires à l'atteinte des objectifs de la PPE.

Le Gouvernement sera attentif à ce que le plan stratégique assure la préservation de l'empreinte industrielle nationale de la filière nucléaire et de son excellence technique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN)

Le rapport intitulé « La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever » appelle de ma part les commentaires suivants :

1) Le rapport mentionne le rôle de l'ASN et de son appui technique l'IRSN dans le contrôle de la sûreté des installations. Il souligne également l'accroissement considérable des investissements réalisés par EDF sur ses installations, qui intervient de plus en plus dans un contexte de renouvellement des compétences et de remise à niveau du tissu industriel.

L'ASN souligne que les moyens consacrés au contrôle n'ont pas évolué en proportion avec les projets des exploitants nucléaires. L'ASN fait face à des enjeux sans précédent : renforcement de la sûreté des installations à la suite de l'accident de Fukushima, éventuelle prolongation de la durée de fonctionnement des centrales nucléaires, mise en service du réacteur EPR de Flamanville ou encore montée en puissance de la problématique du démantèlement. L'ASN a souligné à plusieurs reprises la nécessité de renforcer rapidement ses moyens humains et financiers ainsi que ceux de son appui technique, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) pour assurer ses missions face à ces enjeux. L'ASN pourrait être contrainte dans les prochaines années de devoir concentrer ses actions de contrôle sur les actions les plus prioritaires en termes de sûreté.

L'ASN n'a pas d'a priori sur les modalités (budgétaires, redevance, taxe affectée, système mixte) d'accroissement de ses moyens humains (ETPT et masse salariale).

2) Il est mentionné à plusieurs reprises que la poursuite du fonctionnement des réacteurs est soumise à autorisation de l'ASN. Le cadre réglementaire en vigueur ne limite pas dans le temps l'autorisation de fonctionnement d'une installation nucléaire :

- il impose un réexamen périodique de son niveau de sûreté pouvant conduire à une évolution de ses conditions de fonctionnement. EDF doit ainsi procéder tous les dix ans à un réexamen de la sûreté de chacun de ses réacteurs, à l'issue duquel il transmet au ministre chargé de la sûreté nucléaire et à l'ASN un rapport présentant notamment les dispositions qu'il envisage pour améliorer la sûreté de ses installations. Sur la base de ce rapport, l'ASN prend position sur la poursuite de fonctionnement du réacteur et peut imposer des*

prescriptions techniques pour prévenir les risques qu'elle estime insuffisamment prévenus ;

- *la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a complété ce dispositif en soumettant à une autorisation de l'ASN, après enquête publique, les améliorations de sûreté proposées par l'exploitant dans le cadre des réexamens de sûreté après 35 ans.*

3) Le paragraphe I.C.1.2 porte sur l'évolution des indicateurs de sûreté mais de fait ne mentionne que des indicateurs en relation avec la protection des travailleurs : exposition individuelle, dosimétrie collective, taux de fréquence des accidents.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

EDF partage pour l'essentiel les constats de la Cour des comptes.

1 – La politique de maintenance mise en œuvre par EDF permet d'exploiter le parc dans de bonnes conditions de sûreté et EDF a mis en place des mesures visant à en améliorer les conditions de réalisation, comme l'illustrent les bons résultats de l'année 2014. Le projet industriel d'EDF ne devrait avoir qu'un impact limité sur le coût de production.

Le programme dit du « Grand Carénage », destiné à maintenir et rénover le parc nucléaire existant en France et à en augmenter encore le niveau de sûreté constitue un axe fort du projet industriel d'EDF sur les années à venir.

Comme la Cour le mentionne dans son rapport, il me paraît opportun de rappeler les conclusions très favorables de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), suite à la Corporate OSART (Operational Safety Review Team) de 2014. L'AIEA a estimé que l'exploitation du parc nucléaire d'EDF était conforme à ses standards.

2 - Ce programme est créateur de richesse aussi bien pour l'entreprise que pour le pays. Sa mise en œuvre a déjà eu pour effet d'améliorer significativement les performances du parc. Les bons résultats de 2014 en matière de production en sont l'illustration : un niveau de production satisfaisant de 415,9 TWh, un coefficient d'indisponibilité fortuite en baisse à 2,4 % (contre 5,2 % en 2010), et une disponibilité en période d'hiver atteignant 93,4 % en 2014-2015. Cette

tendance à l'amélioration se confirme sur les six premiers mois de l'année 2015 et devrait se prolonger au-delà.

Les incertitudes sur le chiffrage du programme de maintenance du parc nucléaire, qui existent nécessairement sur de tels projets de long terme, ont des effets limités sur le coût de production et n'affectent pas la rentabilité de ce programme.

S'agissant de la réglementation, la Cour souligne la difficulté à disposer d'un périmètre technique fiabilisé et approuvé par l'Autorité de sûreté nucléaire. Il est de fait que la réglementation s'est fortement complexifiée ces dernières années. Une stabilisation, voire une simplification, permettrait de réduire significativement les incertitudes et les coûts associés. Elle faciliterait en outre les actions nécessaires à la garantie d'une bonne sûreté des installations au quotidien.

3 - EDF a estimé le programme de maintenance à environ 55 Md€ d'investissements sur la période 2014-2025. Ce montant renvoie à un niveau récurrent d'investissements de maintenance d'environ 3 Md€ par an et des investissements supplémentaires de l'ordre de 1 à 2 Md€ par an, correspondant au caractère exceptionnel du « Grand Carénage ». Après 2025, les investissements rejoignent progressivement leur niveau récurrent antérieur. Les chiffres présentés par la Cour portent sur un horizon de temps plus long, allant jusqu'à 2030, et un périmètre plus large incluant, au-delà des investissements, certaines dépenses d'exploitation. Ces écarts conduisent à produire des montants différents des estimations d'EDF, alors qu'ils sont en réalité cohérents avec son chiffrage sur la période 2014-2025.

4 - S'agissant du cadre législatif, le « Grand Carénage » est un élément essentiel de la transition énergétique, car il la régule au plan des effets économiques tout en maîtrisant le caractère progressif. Le programme industriel détaillé sera mis en cohérence avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) : les investissements relatifs au franchissement du cap des 40 ans seront engagés progressivement, avec l'objectif d'absence de coûts échoués.

La programmation pluriannuelle de l'énergie sera déclinée dans le plan stratégique d'entreprise (PSE) qu'EDF devra élaborer et faire approuver par son conseil d'administration.

Concernant l'objectif de réduction de la part du nucléaire à 50 % à l'horizon 2025, il est difficile d'en évaluer à ce stade les conséquences, tant que cet objectif et les hypothèses sous-jacentes ne sont pas déclinés

de façon plus précise. La publication de la PPE devrait permettre de mieux cerner ces points.

La loi prévoit à cet égard que la PPE comporte une étude d'impact évaluant notamment les conséquences économiques, sociales et environnementales – en particulier sur les émissions de CO₂ – de la programmation.

5 – La reconnaissance par la Cour de l'attention particulière apportée par EDF aux conditions d'externalisation d'une partie de la maintenance est un encouragement pour l'ensemble de l'entreprise. EDF continuera à mettre en œuvre les mesures garantissant aux prestataires de pouvoir intervenir dans les meilleures conditions d'emploi, de qualification, de travail et de sécurité.

6 - La Cour relève que le programme nécessite une mobilisation particulièrement forte du tissu industriel, qui a besoin d'une bonne visibilité pour procéder aux embauches et aux investissements nécessaires. EDF appelle également de ses vœux cette mobilisation de l'ensemble des acteurs publics et des entreprises, tout particulièrement pour renforcer l'attractivité de la filière qui sera créatrice d'emplois qualifiés pour les jeunes générations qui entrent sur le marché du travail.

La filière nucléaire est l'une des seules filières du Conseil national de l'industrie à ne pas avoir reçu, à ce jour, de financement de l'État, contrairement aux filières aéronautique, navale ou automobile. L'enjeu pour la filière nucléaire est que le comité stratégique de la filière nucléaire (CSFN) puisse être éligible à des financements publics, nationaux et européens, permettant de structurer la filière, au travers par exemple d'appels à projets comme ceux du « programme d'investissements d'avenir » (PIA) et des « Partenariats pour la formation professionnelle et l'emploi ».

Je précise que les besoins très importants de recrutement de la filière nucléaire, qui avaient été estimés en 2012 par le CSFN à 110 000 emplois directs et indirects d'ici 2020, ne se limitent pas aux seuls besoins de maintenance, ni même à l'ensemble des besoins nécessaires à l'exploitation du parc nucléaire français existant. Ils incluent les besoins de l'ensemble de la filière nucléaire, y compris les besoins relatifs aux projets neufs et à l'export.

Enfin, je souligne qu'EDF a présenté en janvier 2015 à ses grands partenaires industriels les perspectives de commandes pour les cinq ans à venir et qu'elle s'apprête à faire connaître à ses fournisseurs les commandes précises à venir pour 2016 et 2017.

2

Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

PRÉSENTATION

La gestion des déchets constitue un enjeu majeur des politiques publiques. En 2013, elle a mobilisé plus de 10 Md€⁹⁵. Longtemps guidée par des considérations strictement sanitaires, cette mission a de plus en plus intégré des objectifs environnementaux. Elle comprend désormais une dimension économique, le déchet devant le plus possible être valorisé pour réintégrer la chaîne de production.

Cette contribution à l'économie circulaire suppose des pratiques nouvelles, allant de la conception des produits appelés à devenir des déchets recyclables jusqu'au geste de tri du consommateur final, dont l'information et l'éducation constituent donc un facteur essentiel de l'efficacité du dispositif d'ensemble. Elle a vu l'apparition d'acteurs nouveaux, au premier rang desquels les éco-organismes, créés à l'initiative des industriels au début des années 1990 dans la filière des emballages ménagers et qui se sont multipliés depuis une dizaine d'années en application du principe dit de « responsabilité élargie du producteur » (REP).

En vertu de ce principe, d'origine communautaire⁹⁶ et transposé en droit français par la loi du 15 juillet 1975⁹⁷, les producteurs peuvent être rendus totalement ou partiellement responsables des déchets issus de la fin de vie des produits qu'ils ont mis sur le marché. Pour remplir leurs obligations, ils peuvent mettre en place un système individuel approuvé par l'État ou adhérer à un éco-organisme. Dix-huit filières REP existent aujourd'hui, au sein desquelles se répartissent vingt-quatre éco-organismes.

⁹⁵ Estimation, tous acteurs confondus, de la mission d'évaluation des politiques publiques sur la gestion des déchets par les collectivités territoriales, décembre 2014.

⁹⁶ Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975.

⁹⁷ Loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

La Cour en a contrôlé 14⁹⁸, les autres étant de création encore trop récente. Ces éco-organismes sont en effet « habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire », versés par les producteurs adhérents, ce qui fonde la compétence de la Cour⁹⁹. Ces contrôles constituent les premiers de la juridiction sur les éco-organismes.

Les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé, à but non lucratif, pouvant prendre des formes juridiques variées : sociétés par actions simplifiées, sociétés anonymes, associations ou groupement d'intérêt économique (GIE). Ils peuvent être purement financiers (en ce cas, ils perçoivent les contributions de leurs adhérents et les reversent aux acteurs chargés de la collecte et/ou du traitement des déchets, en général les collectivités territoriales) ou opérationnels, lorsqu'ils organisent eux-mêmes, en tout ou partie, les opérations de collecte et de traitement des déchets de la filière concernée. Agréés par l'État¹⁰⁰, à l'exception des éco-organismes de la filière des pneumatiques, ils sont régis par le code de l'environnement et doivent respecter un cahier des charges préalablement défini par l'État.

Les éco-organismes mobilisent d'importantes masses financières. Les budgets cumulés des éco-organismes contrôlés par la Cour représentaient 1,19 Md€ en 2013¹⁰¹. 91 % de ces budgets (hors provisions) ont été utilisés pour soutenir des actions de collecte, de tri et de valorisation, 5,5 % pour assurer le fonctionnement des éco-organismes et 3,5 % pour des dépenses de communication.

La Cour a constaté que le bilan de l'action des éco-organismes était marqué par des résultats significatifs quoiqu'inégaux (I). Ces résultats ont, dans certaines filières, atteint des limites que seules des évolutions à caractère structurel paraissent en mesure de surmonter (II).

⁹⁸ Filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers (DEEE) : Écologic, Éco-systèmes, ERP France, Récyllum, OCAD3E ; filière des piles et accumulateurs portables : Corepile et Screlec ; filière des emballages ménagers : Éco-Emballages et sa filiale Adelphe ; filière des médicaments non utilisés : Cyclamed ; filière des papiers graphiques : Écofolio ; filière des textiles, linges de maison et chaussures : Éco TLC ; filière des pneumatiques : Aliapur et France Recyclage pneumatiques (FRP).

⁹⁹ Article L. 111-7 du code des juridictions financières.

¹⁰⁰ Ministères chargés de l'écologie, de l'économie, de l'intérieur et, pour certains éco-organismes, de la santé et de l'agriculture.

¹⁰¹ Dont 763 M€ pour le plus important – et le plus ancien – d'entre eux, Éco-Emballages et sa filiale Adelphe.

I - Le rôle des éco-organismes : un bilan contrasté

Alors que l'accroissement des quantités de déchets valorisés tend à marquer le pas et que les résultats des actions en faveur de l'écoconception sont encore limités (A), les éco-organismes, globalement bien gérés, disposent de marges de progrès (B).

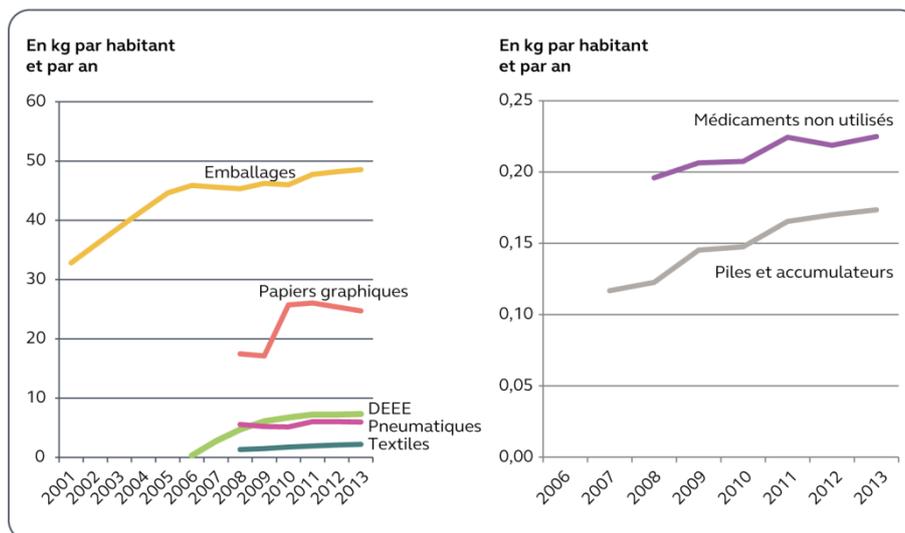
A - Des résultats positifs qui ne progressent plus

1 - Des objectifs de collecte et de valorisation diversement atteints

a) Une nette hausse des quantités de déchets recyclés

Dans l'ensemble des sept filières contrôlées, la Cour a constaté une nette hausse des taux de collecte et de traitement. Par exemple, la filière la plus ancienne, celle des emballages ménagers, a vu les quantités collectées et triées passer de 14 à 50 kg par habitant et par an entre 1992 et 2013.

Graphique n° 1 : évolution des quantités recyclées dans chaque filière, en kg par habitant et par an



Source : Cour des comptes

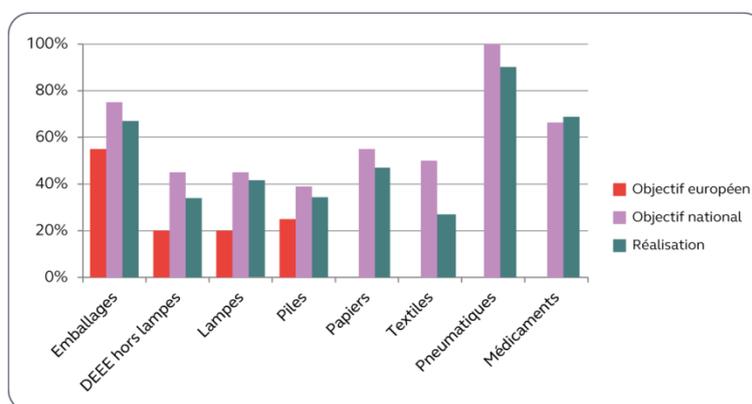
b) Des objectifs inégalement atteints selon les filières

Pour piloter l'action des éco-organismes, les pouvoirs publics leur ont fixé des objectifs de collecte et de traitement. Ces objectifs peuvent être définis :

- par la seule réglementation française : c'est le cas des filières des papiers, textiles, médicaments et pneumatiques ;
- par une directive européenne, s'agissant des filières des emballages, déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), lampes, piles et accumulateurs. Pour ces dernières, la réglementation française a déterminé des objectifs nationaux allant au-delà des exigences européennes. Par exemple, dans la filière piles et accumulateurs, la réglementation européenne fixe un objectif de collecte de 25 % des tonnages des piles et accumulateurs usagés, tandis que la réglementation française exige un objectif de 39 %, à comparer à un taux effectif de collecte qui atteint 34 % en 2013.

Les résultats¹⁰² sont, par ailleurs, très contrastés selon les filières¹⁰³.

Graphique n° 2 : objectifs européen et national de collecte et réalisation, par filière, en % du gisement



Source : Cour des comptes

¹⁰² Les données sont exprimées en pourcentage du gisement de déchets estimé. La Cour a réalisé les conversions nécessaires, lorsque la réglementation européenne ou nationale utilise d'autres unités (par exemple des kg par habitant et par an).

¹⁰³ Pour les filières des emballages ménagers et des papiers graphiques, les objectifs présentés sont des objectifs de recyclage et non de collecte, car la réglementation ne fixe pas d'objectifs de collecte.

En raison de l'existence de systèmes individuels (bien que très largement minoritaires), il convient de distinguer les taux globaux de la filière (présentés dans le graphique n° 2) des taux atteints par chaque éco-organisme. La filière des pneumatiques illustre ce phénomène : les deux éco-organismes de cette filière (Aliapur et France Recyclage Pneumatiques) remplissent leurs obligations de collecte et de traitement à 100 %, mais le taux global de la filière n'est que de 90 %. Les pneumatiques non collectés proviennent de systèmes individuels peu efficaces et des producteurs (notamment les constructeurs automobiles) qui s'exonèrent d'une partie de leurs obligations en ne faisant collecter qu'une partie des pneumatiques qu'ils mettent sur le marché.

Au-delà du caractère disparate des résultats, qui s'explique également par un degré de maturité différent selon les filières, la Cour constate que les progrès enregistrés tendent à plafonner depuis quelques années (cas des filières des déchets d'emballages ménagers et des DEEE) et que les dépenses supplémentaires engagées par les éco-organismes sont très élevées pour obtenir de faibles accroissements des taux de collecte, de tri ou de valorisation.

c) Des raisons diverses

Deux facteurs expliquent ces résultats inégaux. Le premier tient à ce que certains objectifs sont trop ambitieux pour être atteints dans les délais fixés.

Tel est le cas de l'objectif de 75 % de recyclage fixé dans l'agrément en vigueur (2011-2016) pour la filière des déchets d'emballages ménagers, sans étude préalable approfondie, et qui apparaît manifestement irréalisable dans les délais de l'agrément. Tout aussi irréaliste était l'objectif de collecter 50 % du gisement¹⁰⁴ en 2013, fixé en 2008 par l'État à l'éco-organisme de la filière textile, puisqu'il supposait un quasi triplement de la collecte en cinq ans.

De même, les objectifs français ont parfois été fixés très au-delà de ce qu'imposait la réglementation européenne. Or la Cour constate que, si les objectifs européens, lorsqu'ils existent, sont dépassés par les filières concernées (emballages¹⁰⁵, équipements électriques et électroniques,

¹⁰⁴ Dans chaque filière, le gisement annuel est constitué de la masse des produits usagés dont le consommateur se défait chaque année.

¹⁰⁵ Concernant les emballages, l'objectif européen s'applique « tous emballages confondus », alors que l'objectif national ne concerne que les emballages ménagers.

lampes, piles), les objectifs nationaux ne le sont jamais (sauf pour les médicaments, pour les lampes et pour les piles et accumulateurs, où l'objectif national est presque atteint).

En outre, certains objectifs assignés aux éco-organismes ne relèvent qu'en partie de leur champ d'action. Par exemple, certains papiers ne sont pas assujettis à l'écocontribution. Néanmoins, l'objectif de recyclage assigné par l'État à Écofolio est calculé sur l'ensemble des papiers, y compris ceux non-assujettis.

D'autres obstacles tiennent à la difficulté de modifier les habitudes des ménages en vue de mieux trier, par exemple, les emballages, les papiers ou les équipements électriques et électroniques.

Enfin, d'autres résultent de la sous-utilisation des ressources financières dont disposent les éco-organismes.

Le second facteur vient de ce que l'État n'a jamais, à ce jour, sanctionné un éco-organisme n'ayant pas rempli ses obligations. Certes, ce n'est que depuis 2014 que le code de l'environnement prévoit des sanctions¹⁰⁶, au demeurant peu dissuasives : l'amende maximale de 30 000 € prévue par les textes, encore jamais appliquée, a peu d'effet sur des organismes dotés de budgets de plusieurs dizaines ou centaines de millions d'euros. Par ailleurs, la suspension ou le retrait de l'agrément est peu crédible, notamment dans les filières où un seul éco-organisme est agréé, puisque cela désorganiserait fortement la filière, aboutissant à l'effet inverse de celui recherché.

Par ailleurs, la Cour constate que le degré de concurrence ne semble pas directement corrélé à la performance de la filière :

- au sein des filières dans lesquelles une concurrence existe entre plusieurs éco-organismes, les résultats sont contrastés : ainsi, les éco-organismes de la filière des pneumatiques atteignent leurs objectifs, alors que ce n'est pas le cas de ceux des DEEE (hors lampes) ; dans la filière des piles et accumulateurs, où coexistent deux éco-organismes qui interviennent historiquement sur des segments de marché distincts, les constatations de la Cour plaident pour leur fusion, génératrice d'économies d'échelle ;
- à l'inverse, parmi les cinq éco-organismes en situation de monopole, celui en charge des médicaments atteint ses objectifs, contrairement à ceux en charge des textiles ou des papiers graphiques.

¹⁰⁶ « En cas d'inobservation du cahier des charges par un éco-organisme agréé, le ministre chargé de l'environnement [peut] : 1° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 30 000 € [...] ; 2° Suspendre ou retirer son agrément à l'éco-organisme » (article L. 541-10 du code de l'environnement).

De fait, la concurrence entre plusieurs éco-organismes d'une même filière incite à réduire les coûts, afin de limiter le montant des éco-contributions. Elle est gage de choix tant pour les producteurs (« metteurs en marchés ») que pour les collectivités territoriales susceptibles de bénéficier de leurs soutiens¹⁰⁷. Inversement, un éco-organisme en situation de monopole aura davantage de latitude pour contrôler les déclarations de mise sur le marché de ses producteurs adhérents et pour pratiquer une péréquation tarifaire. À ce stade, l'État a préféré laisser à chaque filière la liberté de s'organiser.

2 - Les actions en faveur de l'écoconception : des résultats très limités

L'écoconception vise, dès le stade de la fabrication du produit, à en limiter les impacts sur l'environnement tout au long de son cycle de vie.

La directive cadre 2008/98/CE sur les déchets a instauré une hiérarchie dans le traitement des déchets qui donne clairement la priorité à la prévention de la production des déchets, introduite dans le droit positif français par une loi du 13 juillet 1992.

À ce titre, les contributions versées aux éco-organismes doivent inciter à la prévention, à savoir la réduction du nombre, du poids et du volume des déchets et favoriser leur caractère recyclable. Pour atteindre ces objectifs, différents leviers sont utilisés.

L'éco-modulation vise, à travers les barèmes et des systèmes de bonus-malus, à pénaliser les emballages lourds ou volumineux, ainsi que les éléments dits perturbateurs¹⁰⁸. Elle s'applique progressivement à chacune des filières contrôlées par la Cour, sauf à celles des médicaments usagés¹⁰⁹ et des pneumatiques.

C'est dans la filière des emballages ménagers que les pratiques d'éco-modulation et de prévention à la source des déchets sont les plus anciennes et, sans doute, les plus avancées. En 25 ans, elles ont contribué à la réduction significative du poids et du volume des déchets d'emballages ménagers, au prix néanmoins d'une forte complexité du

¹⁰⁷ Toutefois, dans la filière des DEEE, la concurrence n'est qu'apparente du point de vue des collectivités territoriales. C'est en effet l'éco-organisme coordonnateur qui établit une convention avec la collectivité locale et lui attribue un éco-organisme référent.

¹⁰⁸ Il s'agit par exemple d'éléments d'emballages (étiquettes, blisters, etc.) qui perturbent les processus de tri automatique et augmentent les rejets, réduisent la valorisation des déchets et, par conséquent, dégradent le bilan économique de la filière.

¹⁰⁹ Parce que cette filière est en réalité très largement fondée sur des préoccupations de sécurité sanitaire et non de protection environnementale.

barème contributif qui altère sa lisibilité et son acceptabilité. Dans les autres filières, l'éco-modulation et la prévention sont encore en phase de démarrage, de telle sorte qu'il n'est pas facile d'en apprécier les résultats concrets.

L'écoconception emprunte d'autres canaux. Ainsi, la plupart des éco-organismes, en application de leur cahier des charges, doivent consacrer une part de leurs dépenses à la recherche et développement et les actions financées à ce titre sont, pour l'essentiel, consacrées à la prévention et à l'écoconception des produits mis sur le marché de la filière considérée. Les sommes en cause sont cependant faibles (moins de 2 % du chiffre d'affaires) et la Cour a pu relever le caractère très disparate et insuffisamment évalué des actions financées à ce titre. Les éco-organismes proposent également à leurs adhérents différentes prestations, d'ampleur et d'intérêt inégaux, telles que des actions de formation ou la promotion de bonnes pratiques existantes.

En définitive, l'impact des outils mis en œuvre par les éco-organismes au titre de la prévention et de l'écoconception demeure très limité, soit parce qu'ils sont d'application très récente, soit parce que leur intensité ou leur périmètre est trop réduit, soit encore parce qu'ils se heurtent à des limites structurelles. En effet, la part modulée de l'écocontribution ne représente souvent qu'une partie infime du coût de revient des produits, *a fortiori* lorsque leur marché est européen ou international, puisque, dans ce cas, son impact ne porte que sur une part de marché réduite. Parfois, les évolutions du marché et de l'industrie peuvent aller à l'encontre des efforts de l'écoconception : ainsi, la forte diminution des emballages en verre, lourds mais totalement recyclables, a été compensée par l'explosion des emballages plastiques plus difficilement recyclables et qui ont un impact majeur sur l'environnement ; de même, le développement des portions individuelles au détriment des grands volumes « familiaux » a accru le volume des déchets d'emballages ménagers.

Il est donc indispensable de poursuivre et d'amplifier, dans le cadre des cahiers des charges des éco-organismes, le développement de la prévention et de l'écoconception. L'État devrait, par ailleurs, engager une démarche au niveau communautaire, afin d'harmoniser le principe et les modalités de l'éco-modulation pour la rendre plus efficace.

B - Une gestion des éco-organismes satisfaisante, mais perfectible

1 - Des appréciations positives

a) Une gouvernance remplissant son rôle

Les organes de gouvernance des éco-organismes (assemblées générales et conseils d'administration, au sein desquels un censeur d'État est présent¹¹⁰) fonctionnent, de façon générale, conformément aux dispositions statutaires qui les régissent. La crise consécutive à des placements de trésorerie hasardeux survenue en 2008 dans un éco-organisme important avait révélé une défaillance grave des instances ; il y a été depuis remédié¹¹¹. Cependant, dans un seul éco-organisme, la Cour a relevé des actes de gestion réalisés par le directeur au-delà de ses compétences statutaires.

Par ailleurs, la Cour a vérifié que l'obligation de non-lucrativité qui s'impose aux éco-organismes agréés est effectivement respectée.

b) Des opérations comptables et de gestion régulières

Les comptes des éco-organismes sont tous certifiés par un commissaire aux comptes. Les deux plus importants éco-organismes (Éco-Emballages et Éco-systèmes) disposent d'un comité d'audit interne.

Les opérations comptables et de gestion contrôlées par la Cour n'appellent pas d'observations majeures ; les procédures internes sont globalement respectées. En particulier, la Cour n'a décelé aucun abus en matière de notes de frais ou de prise en charge des déplacements¹¹².

À l'exception de deux d'entre eux, tous les éco-organismes gérant une trésorerie supérieure à 10 M€ en 2013 ont formalisé leur politique de placements dans une charte de trésorerie. Cette pratique devrait être généralisée, d'autant que les éco-organismes gèrent des montants de

¹¹⁰ Il peut notamment demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme.

¹¹¹ Les faits en cause font l'objet d'une procédure judiciaire toujours pendante.

¹¹² La Cour a cependant trouvé particulièrement discutable l'ampleur et le coût de la célébration des 20 ans d'Éco-Emballages en 2012 (1,3 M€).

trésorerie souvent élevés. Ces sommes étaient placées, au moment des contrôles, sur des produits financiers appropriés.

c) Des situations financières saines

L'analyse des comptes montre que la situation des éco-organismes est saine : leurs frais généraux sont dans l'ensemble maîtrisés ; ils ne sont pas endettés et présentent tous des résultats bénéficiaires, même si, pour deux d'entre eux (Cyclamed et FRP), l'équilibre entre les charges et les produits est plus délicat à réaliser. La Cour relève, par ailleurs, que le montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes est déterminé par le montant des soutiens à verser aux collectivités locales ou aux opérateurs de collecte et de traitement¹¹³, ce qui les met dans une situation confortable et sans équivalent.

d) Un recouvrement satisfaisant des éco-contributions malgré une insuffisante mobilisation du gisement contributif

La Cour a constaté que, dans la plupart des éco-organismes, le recouvrement des éco-contributions s'est amélioré et que les contrôles auprès des entreprises adhérentes se sont accrus et ont gagné en efficacité.

Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective. Alors que les éco-organismes de la filière des pneumatiques collectent l'intégralité des pneus qui leurs sont déclarés, on estimait à 90 % le taux de collecte de la filière en 2013.

Il est du ressort de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des éco-organismes d'améliorer la connaissance du gisement et de la part échappant à la collecte par une actualisation régulière des données disponibles. L'État, quant à lui, doit limiter les exemptions, comme le législateur l'a fait récemment, suivant les

¹¹³ Exception faite de la filière des pneumatiques qui a un mode de fonctionnement différent.

recommandations de la Cour, pour la filière des papiers graphiques¹¹⁴ et mettre en œuvre de façon effective les sanctions pour les non-contributeurs (cf. *supra*).

2 - Des marges d'amélioration

a) Des charges de personnel parfois élevées

Plusieurs cahiers des charges prévoient que les éco-organismes doivent « tout particulièrement veiller à limiter au maximum [leurs] frais de fonctionnement ». Si cette exigence gagnerait, ainsi que l'a recommandé la Cour, à être plus précise, les vérifications opérées ont permis de conclure au respect de cette clause. Une attention particulière doit cependant être apportée aux charges de personnel qui ont mobilisé, en 2013, jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues respectivement pour Screelec, Recylum et Écologic, alors que les autres éco-organismes parviennent à les contenir entre 1,4 % et 6,8 %. La Cour a relevé que ces dépenses progressent rapidement dans plusieurs éco-organismes et a appelé leurs dirigeants à maîtriser ce poste de dépenses.

Par ailleurs, parmi les éco-organismes contrôlés par la Cour, les deux plus hautes rémunérations annuelles brutes, primes, participation et avantages inclus, atteignent respectivement 347 204 € et 300 135 €. Ces rémunérations paraissent élevées au regard de la taille et de la mission d'intérêt général des éco-organismes, qui sont financés par une éco-contribution prélevée *in fine* sur les consommateurs.

b) Des provisions pour charges futures et une trésorerie parfois excessives

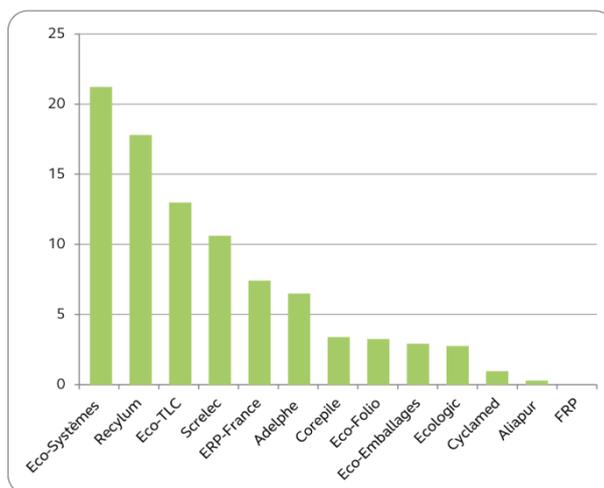
Le caractère non lucratif des éco-organismes agréés se traduit par la constitution de provisions pour charges futures, déterminées par l'écart entre l'ensemble des contributions et l'ensemble des charges, pour réduire à zéro le résultat de l'exercice. Éco-Emballages et Adelphe ont été les premiers éco-organismes à en demander l'autorisation à l'administration fiscale. Cette pratique constitue en fait un mode d'autofinancement des éco-organismes qui leur permet de reprendre les provisions ainsi constituées,

¹¹⁴ Article 91 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, modifiant, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

lorsque, par le jeu de l'évolution des barèmes, les dépenses (principalement de soutien) deviennent supérieures aux recettes de l'éco-contribution¹¹⁵. Elle a été formalisée au fil des agréments successifs pour se trouver aujourd'hui généralisée à l'ensemble des éco-organismes agréés.

La Cour constate que certains éco-organismes ont une pratique extensive de ce mécanisme comptable qui les conduit à constituer des provisions dont le montant cumulé est trop important, voire non justifié au regard de leurs dépenses.

Graphique n° 3 : provisions des éco-organismes en 2013, exprimées en mois d'éco-contributions encaissés



Source : Cour des comptes d'après comptes des éco-organismes

Les cahiers des charges les plus récents prévoient des seuils minimum et des seuils maximum pour ces provisions. Cependant, le mode de fixation de ces seuils par les ministères chargés de l'agrément est particulièrement disparate, voire arbitraire, selon les filières et même selon les éco-organismes, et leur non-respect n'a fait l'objet, à ce jour, que d'observations écrites. En tout état de cause, le principe même de recours à des seuils apparaît comme une réponse insuffisante au problème soulevé par la Cour.

¹¹⁵ Ces pratiques visent aussi à couvrir les dépenses futures, liées au décalage entre d'une part, la mise sur le marché des produits, qui déclenche le paiement de l'éco-contribution et d'autre part, leur fin de vie et les coûts qui y sont liés. Ce système de capitalisation est utilisé de fait comme un système par répartition.

De surcroît, ces montants importants de provisions coïncident avec des trésoreries surabondantes en moyenne annuelle. C'est le cas pour Éco TLC, créé en 2009, qui a pu placer depuis 2010, en moyenne, 93 % de ses fonds (12,5 M€ en 2010 et 21,75 M€ en 2013, en moyenne annuelle). Cela concerne également Éco-systèmes, qui dispose en 2013 de 196 M€ de provisions, soit une année de dépenses, pour 234 M€ de trésorerie.

Une telle situation ne peut perdurer, les éco-organismes n'ayant pas vocation à être des gestionnaires de fonds, alors que les éco-contributions pèsent sur la trésorerie des entreprises et, en bout de chaîne, sur le consommateur.

II - Des évolutions nécessaires

Les éco-organismes concourent avec beaucoup d'autres (producteurs, collectivités locales, opérateurs de collecte, de tri ou de valorisation) à la gestion des déchets. Leurs intérêts sont souvent antagonistes. Les pouvoirs publics leur ont fixé des objectifs très ambitieux, souvent de niveau législatif. Pour les atteindre, la Cour considère que des conditions doivent être réunies, qui concernent l'information du consommateur (A), la transparence des données (B) et la maîtrise des coûts (C). Le rôle de l'État à l'égard des filières et des éco-organismes est également appelé à évoluer (D).

A - L'efficacité de la communication doit être recherchée

Le développement du geste de tri et donc l'évolution des habitudes du citoyen consommateur constituent l'un des objectifs essentiels des filières et, plus généralement, une condition déterminante du succès de l'économie circulaire. Il n'est donc pas surprenant que la communication soit l'un des axes d'intervention majeurs des éco-organismes, qui y ont consacré près de 208 M€¹¹⁶ entre 2006 et 2013.

Il n'est pas contestable que ces actions, relayées et amplifiées par les collectivités territoriales titulaires de la compétence déchets, ont permis de faire progresser le réflexe de tri chez les consommateurs et donc le volume des tonnages recyclés.

¹¹⁶ Situation au 31 décembre 2013, toutes filières contrôlées par la Cour confondues.

Mais la Cour constate que d'importantes marges de progrès restent à exploiter.

En premier lieu, les usagers se trouvent confrontés à des situations très hétérogènes sur le territoire national. Ainsi, les schémas de collecte varient selon que l'on se trouve en zone urbaine ou rurale, avec une collecte réalisée en porte à porte et/ou en apport volontaire, en bi-flux¹¹⁷ ou en tri-flux¹¹⁸. Les couleurs des bacs de collecte ne sont pas harmonisées, y compris pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) et le verre qui reçoivent pourtant toujours les mêmes catégories de déchets¹¹⁹. Cette situation ne permet pas aux éco-organismes de communiquer au plan national sur la couleur du bac dans lequel jeter les OMR, le verre, les emballages et le papier. Dans ces deux derniers cas, l'harmonisation des couleurs permettrait de n'offrir que deux choix : soit papiers et emballages ensemble (une couleur), soit séparément (deux couleurs) et de renvoyer à la consigne de tri locale, pour autant qu'elle soit à jour.

En effet, celles-ci ne sont pas systématiquement actualisées par les collectivités, ce qui met parfois le message délivré par l'éco-organisme en contradiction avec celui de la collectivité¹²⁰.

¹¹⁷ Un bac pour les ordures ménagères résiduelles et un pour les papiers et emballages.

¹¹⁸ Un bac pour les ordures ménagères résiduelles, un pour les papiers et un pour les emballages.

¹¹⁹ Selon les collectivités, le bac des OMR peut être gris avec un couvercle bleu, ce qui correspondra dans une autre collectivité au bac dédié au seul papier (en collecte tri-flux), avec un couvercle vert (ce qui correspondra au bac dédié au verre dans une collectivité voisine), avec un couvercle marron, etc.

¹²⁰ Dans la filière des papiers, un sondage récent portant sur la campagne d'affichage d'Écofolio montre notamment que seulement trois Français sur dix déclarent recevoir les mêmes consignes dans leur commune que celles communiquées par Écofolio et que, « parmi ceux qui estiment que les consignes de tri qu'ils reçoivent dans leur ville sont erronées, la moitié serait prête à suivre les consignes d'Écofolio, l'autre moitié préférant suivre les consignes locales ».

Par ailleurs, les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion, à savoir le nom de l'éco-organisme, alors que devrait être exclusivement privilégiée la promotion du geste de tri.

Le message diffusé peut également être parfois source de confusion : tel est le cas de la référence omniprésente au Point vert dans les campagnes nationales de communication d'Éco-Emballages, comme sur les emballages concernés, qui laisse croire au consommateur que la présence de ce logo sur un emballage signifie que ce dernier est recyclable, alors qu'il signifie seulement que le metteur sur le marché s'est acquitté de l'éco-contribution¹²¹.

En rendant obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2015 l'apposition d'un nouveau pictogramme, le « Triman », sur un produit ou un emballage pour indiquer que celui-ci est recyclable ou qu'il relève d'une consigne de tri, les pouvoirs publics visaient à clarifier les messages. Toutefois, sans sous-estimer l'intérêt de ce dernier logo, la Cour relève que son appropriation par le grand public va vraisemblablement nécessiter des campagnes de communication nationales d'envergure, et donc coûteuses. Elle observe, en outre, que l'ajout d'un symbole dont la signification n'est pas directement lisible risque de nuire à la portée des messages et de contribuer à les brouiller, alors que l'apposition d'une consigne de tri claire et harmonisée sur l'emballage constitue un moyen plus efficace de lutter contre les erreurs de tri (dont le coût, pour la seule filière des emballages, est évalué à 40 M€ annuels).

¹²¹ Depuis 2012, Éco-Emballages s'est néanmoins attaché à inciter ses adhérents à apposer une consigne de tri sur les emballages ménagers et à clarifier la signification du Point vert sur son site Internet.

Schéma n° 1 : la multiplicité des messages présents sur les produits

Le « Point vert »



Le « Triman »



Les consignes de tri présentes sur les emballages ménagers et les boîtes de médicaments



CONSIGNE POUVANT VARIER LOCALEMENT > WWW.CONSIGNESDETRI.FR



CONSIGNE POUVANT VARIER LOCALEMENT > WWW.CONSIGNESDETRI.FR

*La poubelle barrée peut avoir plusieurs significations :
« Ne jetez pas vos appareils électriques ou électroniques à la poubelle ! » ; « Ne jetez pas vos piles à la poubelle ! ».*



Certes, il existe des sites internet très pédagogiques et complets réalisés par les éco-organismes, dont la qualité doit être soulignée : Éco-Emballages, Éco-systèmes, Écofolio, Cyclamed, Éco TLC, ou celui récemment lancé par le ministère chargé de l'écologie et l'ADEME (www.quefairedemesdechets.fr), qui complètent l'information du grand public et offrent des « boîtes à outils » gratuites aux metteurs sur le marché, aux collectivités et aux institutions d'enseignement, consacrées à la promotion « de proximité » du tri sélectif. Mais cela présuppose un intérêt et une démarche volontariste qui ne sont pas forcément des plus répandus.

L'ensemble des éco-organismes devrait donc, d'une part, inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée sur tous les objets et les emballages, indiquant les éléments recyclables et la procédure de tri à suivre¹²² et, d'autre part, communiquer sur la présence de cette consigne afin que le consommateur sache qu'il dispose de toute l'information utile en lecture directe.

L'article 80 de la loi du 17 août 2015 pour la transition énergétique et la croissance verte, bien qu'encore trop imprécis et selon lequel, « pour contribuer à l'efficacité du tri, les collectivités territoriales veillent à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national », va dans le sens d'une recommandation antérieure de la Cour.

La Cour préconise, en outre, que les prochains agréments subordonnent le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour de leurs consignes de tri. Par ailleurs, il serait souhaitable que les éco-organismes engagent des actions de communication communes, en priorité en milieu urbain où le geste de tri est encore trop peu développé.

La Cour constate qu'à l'exception de la filière des déchets électriques et électroniques, l'éco-contribution n'est pas visible pour le consommateur. En dépit de la modicité de cette contribution pour certains produits et emballages, elle recommande que cette information soit donnée au consommateur pour l'ensemble des filières, selon des modalités à définir conjointement par les éco-organismes, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché.

¹²² Type de bac de tri, apport volontaire, etc.

Enfin, les représentants des consommateurs pourraient être associés à la définition des campagnes de communication et contribuer ainsi à l'amélioration de leur portée.

B - La transparence des données doit être accrue

1 - La transparence des collectivités locales

Les éco-organismes à caractère purement financier versent des soutiens aux collectivités compétentes en matière de gestion des déchets. Ces soutiens visent à compenser, en tout ou partie, les coûts réels exposés par ces collectivités au titre de la collecte et du tri des déchets de la filière concernée. Par exemple, pour les déchets d'emballages ménagers, il s'agit, aux termes de l'agrément en vigueur accordé à Éco-Emballages, de couvrir « 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé¹²³ ».

Or, ainsi que la Cour l'avait déjà relevé en 2011¹²⁴, ces coûts, à défaut de budgets annexes obligatoires, de comptabilités analytiques fiabilisées et de bases de données suffisamment renseignées, demeurent connus de manière incomplète. Certes, des progrès ont été accomplis : l'outil de comptabilité analytique développé par l'ADEME se déploie progressivement, la base conçue par Éco-Emballages regroupe désormais 739 collectivités représentant 40,5 millions d'habitants et l'éco-organisme a conclu avec l'ADEME en 2012 une convention engageant un rapprochement de leurs bases de données respectives. Mais l'incertitude sur la fiabilité de certaines informations et l'implication encore très inégale des collectivités dans la connaissance de leurs propres coûts expliquent les retards constatés lors du dernier contrôle de la Cour.

Ces retards sont encore plus accusés dans la filière des papiers graphiques où il n'existe pas de données opposables sur les coûts de gestion des papiers en France, faute d'études et de publications spécifiques. Pour le cas, actuellement majoritaire en France, où papiers et

¹²³ La notion de tri « optimisé », dont les contours peuvent donner lieu à interprétation, fait l'objet de vifs débats. Les prochains agréments devraient être l'occasion de retenir des objectifs plus précis en termes de contenu et donc mieux mesurables en termes de résultats.

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*. La Documentation française, septembre 2011, 307 p., disponible sur www.ccomptes.fr

emballages sont déposés dans le même bac, l'absence de clé d'allocation ne permet pas d'établir un coût de référence pour les seuls papiers.

L'adoption de l'article 98 de la loi du 17 août 2015 aux termes duquel « le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique » répond, dans son principe, aux recommandations récurrentes de la Cour en la matière.

2 - La transparence des repreneurs

Il est également indispensable que la transparence progresse dans les relations, directes ou indirectes, que les éco-organismes entretiennent avec les entreprises et associations qui récupèrent les déchets. Il y va d'enjeux importants en matière de prix de reprise et donc du niveau des éco-contributions.

Ainsi, dans la filière textile, où la part des déchets valorisés atteint 93,7 %, la Cour a constaté qu'Éco TLC ne disposait pas des éléments suffisants de la part des organismes auxquels il apporte ses soutiens, soit parce que les conventions conclues avec ces derniers ne le prévoient pas, soit parce qu'elles ne sont pas appliquées sur ce point.

Dans la filière des papiers graphiques, la situation se caractérise également par une transparence insuffisante qui ne garantit pas le juste prix de reprise.

Dans celle des emballages ménagers, l'éco-organisme doit notamment s'assurer que les opérateurs du marché recyclent correctement les déchets. Pour ce faire, Éco-Emballages fait réaliser des contrôles visant à s'assurer que le prestataire qui sépare les déchets d'emballages les remet ensuite à un opérateur capable soit de les purifier, de les affiner et de les remettre sur le marché, soit de les détruire définitivement s'ils ne sont pas réutilisables. Sur les 113 audits réalisés par Éco-Emballages entre 2006 et 2008, des non-conformités avaient été constatées dans 82 % des cas. Depuis cette date, la fréquence des contrôles a été accrue et les problèmes de traçabilité sont en diminution, même s'ils restent encore fréquents.

Plus généralement, la Cour regrette que les objectifs assignés aux filières n'intègrent pas suffisamment un volet destiné à favoriser la

création d'une filière industrielle du recyclage¹²⁵. Cela suppose une implication plus soutenue de l'État.

C - La maîtrise des coûts appelle des choix sur l'organisation de la collecte et du tri

La Cour constate que la capacité des éco-organismes à agir sur la performance des filières atteint des limites. Cette constatation s'applique, pour l'essentiel, mais pas exclusivement, aux éco-organismes à caractère financier. À organisation constante, il est à craindre en effet que les marges de progression supposent désormais des dépenses supérieures aux bénéfices que l'on peut en attendre.

1 - Les coûts de la collecte

S'agissant de la filière des papiers graphiques, la France est le seul pays européen où une éco-contribution est perçue, alors même que l'industrie papetière française traverse une crise importante et structurelle. Cette contribution s'élevait à 1 € par habitant et par an pour le premier agrément (2007-2012) et 1,20 € pour le deuxième (2013-2016), alors que dans d'autres pays, tels que la Suède ou la Belgique, les coûts de gestion des papiers en vue de leur recyclage sont structurellement nuls, voire source de revenus, les recettes industrielles permettant d'équilibrer les coûts techniques, sans même bénéficier du soutien d'un éco-organisme. L'une des causes de cette situation est imputable au coût de la collecte, plus de la moitié des tonnages de papiers et emballages légers étant jetée dans la poubelle des ordures ménagères résiduelles. Or les coûts complets de traitement des papiers triés séparément à la source sont quatre fois inférieurs à ceux des volumes mélangés à des emballages¹²⁶. La collecte en porte à porte, privilégiée en France au détriment de l'apport volontaire, renchérit encore les coûts.

¹²⁵ Dans des filières dites « opérationnelles », la durée de certains contrats entre éco-organismes et opérateurs de valorisation est manifestement trop courte pour permettre à ces derniers de consentir les efforts de recherche et développement et les investissements de long terme nécessaires à l'amélioration des performances de l'industrie française du recyclage. Au-delà, se pose l'enjeu de l'utilisation des « matières premières secondaires ».

¹²⁶ Les coûts complets médians varient de 99 € à 407 €/tonne.

S'agissant des déchets d'emballages ménagers, les limites tiennent surtout au fait que les soutiens financiers accordés par les éco-organismes de cette filière tiennent insuffisamment compte des fortes disparités constatées dans les coûts complets, de collecte et de tri. Par exemple, le coût complet de la collecte sélective du verre, tel qu'il ressort de la base de données d'Éco-Emballages, fait apparaître un écart très élevé entre le coût moyen par tonne collectée des dix collectivités les plus performantes (41 €/t) et celui des dix les moins performantes (146 €/t).

2 - Les coûts du tri

Un autre facteur explicatif des coûts élevés constatés tient au nombre de centres de tri et à leurs performances insuffisantes. Ainsi, en 2013, la France comptait 253 centres de tri pour 63,4 millions d'habitants (soit un centre de tri pour 250 000 habitants), alors que l'Allemagne en comptait seulement 80 pour 81,9 millions d'habitants, soit un centre de tri pour 1,02 million d'habitants.

Une étude de l'ADEME de mars 2013 portant sur les 253 centres de tri des emballages hors verre montre que, si le tonnage moyen trié par centre est de 11 258 tonnes, les 11 plus gros centres trient en moyenne 38 354 tonnes/an. Cette diversité dans la taille des centres se retrouve dans leur niveau technologique. L'expérimentation conduite par Éco-Emballages en vue d'améliorer le recyclage des plastiques a montré que près de 85 % des centres de tri seraient inadaptés à l'extension des consignes de tri à de nouveaux flux de plastiques, extension pourtant prévue d'ici 2025 par la récente loi du 17 août 2015.

Par ailleurs, une étude prospective publiée en 2014 par l'ADEME sur la collecte et le tri des déchets d'emballages ménagers et de papier a souligné que l'un des facteurs d'accroissement de la performance de la filière papier consisterait à assurer le tri de ces derniers dans des unités spécialisées de grande capacité.

Dans la filière textile, l'éco-organisme Éco TLC a contractualisé avec 60 centres de tri, dont 19 à l'étranger. Les centres de tri français présentent des coûts beaucoup plus élevés que leurs concurrents étrangers (+ 38 % d'après une étude réalisée en 2011 par Éco TLC pour l'ADEME) pour au moins deux raisons :

- à l'exception de deux d'entre eux, les centres de tri français sont de petite taille (moins de 10 000 tonnes triées par an), car beaucoup de

collectivités territoriales souhaitent conserver un centre de tri, générateur d'emplois, sur leur territoire ;

- la proportion d'heures réalisées par des personnels en insertion est beaucoup plus importante en France (51 %) qu'à l'étranger (8 %). Paradoxalement, les associations et entreprises d'insertion françaises gagnent des parts de marché (de 50 à 59 % de parts de marché entre 2007 et 2013), car elles sont davantage subventionnées par Éco TLC. Cette obligation imposée par l'État à Éco TLC est sans lien avec le but environnemental d'une REP.

Un constat similaire a été dressé dans la filière des piles et accumulateurs portables, où les coûts opérationnels des centres de tri et de traitement situés à l'étranger (Allemagne et Espagne, notamment) et sollicités par les éco-organismes de cette filière peuvent être inférieurs, frais de transport inclus, à ceux des quatre entreprises de tri et de traitement localisées en France.

La rationalisation et la modernisation des centres de tri figurent dans le projet de plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et des mesures incitatives sont prévues dans le cadre des appels à projet lancés par l'ADEME ou Éco-Emballages. L'État table également sur une planification renouvelée de la gestion des déchets, prévue par l'article 8 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, créant un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

D'autres pistes mériteraient d'être explorées :

- une solution radicale consisterait à sortir la phase « tri » du service public de gestion des déchets, en raison du développement croissant de la valorisation économique et industrielle des déchets. Appliquée aux déchets d'emballages ménagers et aux papiers graphiques, cette logique conduirait à confier aux éco-organismes une responsabilité opérationnelle en matière de valorisation. Dans cette hypothèse¹²⁷, ces derniers compenseraient à 100 % les coûts réels de collecte supportés par les collectivités territoriales, dès lors que ceux-ci seraient identifiés de manière transparente et consensuelle ;
- une hypothèse intermédiaire consisterait à transformer le seul éco-organisme de la filière des papiers graphiques, au moment où

¹²⁷ Qui supposerait, par ailleurs, qu'aucune entreprise intéressée au tri et à la collecte ne puisse devenir actionnaire des éco-organismes, afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêt, et que les appels d'offres passés par ces derniers respectent les règles européennes en matière d'appel à la concurrence.

son périmètre vient d'être élargi par le législateur, en éco-organisme opérationnel sur l'ensemble de la chaîne, intégrant également la phase de collecte (si possible en apport volontaire), du tri et de la valorisation ;

- à plus court terme, un rapprochement d'Éco-Emballages et d'Écofolio pourrait être envisagé à l'occasion du prochain réagrement des deux filières. Dans celles-ci en effet, les éco-organismes, compétents pour la même catégorie de déchets (déchets ménagers du quotidien), interviennent sur des bases similaires, et le circuit des déchets est, le plus souvent, commun. Un rapprochement ne peut cependant s'envisager que s'il ne gomme pas les spécificités de la filière papier, pour laquelle le recyclage est une activité lucrative dans de nombreux pays et alors que la filière française se heurte à une pénurie de papiers recyclés de qualité et compétitifs. Une fusion sans changement de modèle industriel rendrait peu envisageable la collecte séparée des papiers. À défaut de remplir ces conditions, Éco-Emballages et Écofolio pourraient être invités à mutualiser une partie de leurs modes d'intervention, notamment le partage des données ou encore la mise en commun de chargés de mission dans les territoires, mutualisation qui pourrait être élargie à d'autres éco-organismes.

D - La régulation des filières par l'État doit être renforcée

Compte tenu de l'importance prise par les filières, la Cour des comptes appelle à une évolution de leur gouvernance.

1 - Une gouvernance des filières marquée par un empilement de structures

L'association de toutes les parties prenantes (consommateurs, producteurs, distributeurs, collectivités territoriales et leurs groupements, opérateurs de collecte et de traitement des déchets, acteurs de l'économie sociale et solidaire, associations de protection de l'environnement), sur laquelle repose la mise en œuvre des filières de responsabilité élargie du producteur, a conduit à la création de nombreuses instances de concertation :

- le Conseil national des déchets (CND), organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets, notamment les textes législatifs et réglementaires ;
- la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (CHMF), saisie notamment pour avis des programmes annuels d'étude et de communication des éco-organismes ;
- les commissions consultatives d'agrément (CCA), instances de dialogue, de concertation, de partage d'initiatives et de mutualisation d'expériences entre les parties prenantes sur les sujets propres à chaque filière, qui ont vocation à rendre des avis (en théorie purement consultatifs, mais dont l'administration s'écarte rarement dans les faits) sur les projets de cahiers des charges et les demandes d'agrément ;
- diverses instances de dialogue, à caractère bilatéral : comité de concertation entre éco-organisme et collectivités territoriales dans la filière des emballages ménagers, comité d'orientation opérationnel entre éco-organismes et représentants du traitement dans la filière des DEEE, par exemple.

La multiplication de ces instances de concertation ayant chacune des périmètres de compétence légèrement distincts, mais des compositions très proches n'a pourtant pas contribué à améliorer la qualité du dialogue entre les différents acteurs.

De surcroît, ces comités et commissions, régis par des textes (et des règles) de nature différente (voire mis en place sans base juridique à l'origine), n'ont pas toujours suffisamment de liens entre eux.

Si la Cour prend acte de la volonté de simplification traduite par le projet de décret relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, elle appelle toutefois l'attention sur la nécessité de rationaliser, au-delà du regroupement de la CHMF et des CCA dans une seule et même commission, le fonctionnement de l'ensemble de ces instances.

2 - Une procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse

Les éco-organismes sont agréés par l'État sur la base d'un cahier des charges au terme d'une procédure souvent longue et peu efficace. Le souci d'associer toutes les parties prenantes conduit ainsi le ministère

chargé de l'écologie, pilote de l'élaboration du cahier des charges, à réunir à de nombreuses reprises¹²⁸ des groupes de travail *ad hoc* et à recueillir de multiples contributions¹²⁹, y compris celles des éco-organismes déjà agréés. La Cour a en effet constaté que, dans plusieurs filières, le cahier des charges a été en grande partie inspiré par l'éco-organisme, pour des raisons à la fois liées à la technicité de la matière et à l'insuffisance des moyens du bureau du ministère chargé de ces dossiers, en dépit de son renforcement progressif.

Par conséquent, la publication des cahiers des charges est souvent postérieure à la date limite de dépôt des demandes d'agrément, conduisant à des rédactions parallèles des cahiers des charges et des dossiers de demande d'agrément, ce qui est de nature à entraver l'ouverture des filières à de nouveaux éco-organismes. Le processus d'élaboration des cahiers des charges gagnerait donc à être mieux encadré et formalisé en vue de favoriser l'égal accès de tous les éco-organismes potentiels à l'agrément.

L'examen des demandes d'agrément mériterait d'être plus rigoureux. En effet, en dépit de la volonté d'harmonisation affichée par le ministère, les pratiques sont différentes d'une filière à l'autre (déploiement de grilles d'analyse non systématique, formes différentes, analyses ne permettant pas toujours de justifier la conclusion). En pratique, la décision finale d'agréer ou non, prérogative de l'État, n'a jamais été différente de l'avis consultatif rendu par la CCA.

3 - Des non-contributeurs rarement sanctionnés

Dans les cas où des producteurs ou importateurs n'adhèrent pas au dispositif, et donc ne versent pas de contribution, ou interrompent leur contrat avec un éco-organisme, celui-ci doit saisir le ministère chargé de l'environnement en vue de la mise en œuvre de sanctions administratives (dispositions du V de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, introduit par l'ordonnance du 17 décembre 2010). L'effectivité de ces mesures s'est toutefois faite attendre, car elle a été subordonnée, notamment, à l'introduction de dispositions spécifiques dans les cahiers des charges. Dans certaines filières concurrentielles, les éco-organismes peuvent également hésiter à dénoncer un non-contributeur, de peur de le

¹²⁸ 11 réunions au total dans la filière TLC.

¹²⁹ Près d'une centaine pour le cahier des charges applicables à compter de 2015 dans la filière des DEEE.

voir se tourner vers un concurrent. Une part importante de la recherche de nouveaux contributeurs repose en effet sur les éco-organismes. Ces dispositions commencent à porter leurs fruits, puisque, depuis trois ans, la direction générale de la prévention des risques a adressé (toutes filières confondues) 1 334 courriers de rappel à la réglementation, conduisant généralement à une régularisation sans délai ; 130 mises en demeure et 36 amendes ont également été prononcées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les éco-organismes constituent un mode de gestion des déchets original ayant contribué à l'augmentation des taux de collecte et de recyclage des déchets ménagers en France depuis une vingtaine d'années.

Néanmoins, pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'État, le modèle des filières de responsabilité élargie du producteur devra nécessairement évoluer. Dans ce cadre, la communication auprès du grand public constitue un enjeu majeur qui conduit la Cour à formuler des recommandations, destinées à faciliter le geste de tri de chaque consommateur, à l'État et aux éco-organismes :

- 1. poursuivre et développer pour toutes les filières intéressées la démarche consistant à apposer une consigne de tri sur les objets manufacturés et les emballages ;*
- 2. subordonner le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour des consignes de tri ;*
- 3. rendre visible l'éco-contribution pour l'ensemble des filières, selon des modalités à définir conjointement par les éco-organismes, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché.*

Enfin, la Cour formule des recommandations à l'État pour améliorer la connaissance et la maîtrise des coûts, qui apparaissent plus que jamais nécessaires en vue d'accroître la performance et de développer la dimension industrielle du recyclage en France :

- 4. mettre en place un cadre légal et contractuel favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des déchets faisant l'objet d'une filière REP tout en garantissant la confidentialité des données commerciales ;*
 - 5. inciter les collectivités locales à moderniser les centres de tri et à diminuer leur nombre.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	172
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	178
Réponse du président du conseil d'administration de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	179
Réponse commune du président du conseil d'administration d'Éco-Emballages et du président du conseil d'administration d'Adelphe	180
Réponse du président-directeur général d'Aliapur	186
Réponse du président du conseil d'administration de Corepile	187
Réponse du président du conseil d'administration de Cyclamed.....	187
Réponse du président du conseil d'administration d'Écofolio	187
Réponse du président du conseil d'administration d'Écologic	191
Réponse du président du conseil d'administration d'Éco-systèmes	194
Réponse du président du conseil d'administration d'Éco TLC.....	197
Réponse du président d' <i>European Recycling Platform</i> (ERP)	198
Réponse du président du conseil d'administration du GIE France Recyclage Pneumatiques (FRP).....	202
Réponse du président du conseil d'administration d'OCAD3E.....	203
Réponse du président du conseil d'administration de Réylum	204
Réponse du président du conseil d'administration de Screlec	205

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

Commentaires généraux de la Cour sur le dispositif des filières
responsabilité élargie des producteurs (REP)

Je note tout d'abord que la Cour met en évidence un fonctionnement globalement satisfaisant des éco-organismes qu'elle a audités, et fait état de manière plus générale de l'intérêt des filières REP et des services importants qu'elles ont d'ores et déjà rendus, tout en indiquant que des améliorations du dispositif sont nécessaires à l'avenir.

Je partage pleinement ces constats généraux.

Depuis la première filière responsabilité élargie des producteurs (REP) formalisée réglementairement (celle des emballages ménagers, que j'ai moi-même mise en place en 1992), le dispositif des filières responsabilité élargie des producteurs (REP) a fortement progressé en termes de structuration, de performances et d'efficacité. L'ensemble des parties prenantes françaises y est désormais fortement attaché. La quinzaine de filières existant actuellement, couvrant des types de déchets très variés, nous permet d'avoir un recul significatif sur le dispositif que nous avons mis en place.

La France compte en effet parmi les pays ayant le plus eu recours au système des filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP), l'ayant le plus structuré et ayant fortement gagné en maturité. De fait, notre système est une source d'inspiration pour de nombreux pays, ainsi que pour les réflexions en cours de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur ce sujet.

Le dispositif, qui associe d'une manière originale les leviers d'actions privés au service du service public de gestion des déchets, et draine désormais des montants financiers importants, a également soulevé des questions, donné lieu occasionnellement à des remises en question, et traversé des épisodes difficiles. Une certaine vigilance reste nécessaire.

Dans ce cadre, ce premier contrôle de la Cour me semble particulièrement utile : il confirme les fondements du dispositif et donne des pistes utiles pour le consolider.

Allant dans le sens des recommandations de la Cour, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), que j'ai portée au Parlement, n'a pas remis en cause le dispositif des filières

« responsabilité élargie des producteurs » (REP). Elle a procédé à plusieurs améliorations en ajustant certains paramètres, en procédant à plusieurs ajustements du dispositif, et a modifié légèrement le périmètre d'intervention de certaines filières.

De manière générale, la loi a confirmé le rôle important des filières dans notre dispositif national de gestion des déchets, l'amélioration que les filières ont apportée dans les performances de collecte et de valorisation des déchets, et leur rôle structurant en termes de création de filières industrielles et d'emplois.

Pour l'avenir, les filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP) constitueront un atout pour la France dans sa transition vers l'économie circulaire. Les éco-organismes, initialement pensés pour contribuer en premier lieu à la gestion des déchets elle-même, peuvent voir leur rôle naturellement élargi à des missions liées à ces questions : production durable (écoconception), consommation durable (consommation auprès des consommateurs), prévention des déchets... La tentation peut exister, y compris pour le législateur, de demander aux filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP) de prendre en charge des enjeux encore plus larges (comme le note la Cour au sujet du rôle joué par la filière des textiles, linges et chaussures pour le développement de l'économie sociale et solidaire) : il conviendra dans ce cadre de veiller au bon équilibre entre les divers enjeux.

Performances des filières

La Cour note les progrès réalisés dans les différentes filières et le fait que les objectifs sont variables selon les filières. Elle estime que les performances semblent marquer le pas dans certains cas.

En premier lieu, il me paraît important que les objectifs soient adaptés filière par filière, pour tenir compte des spécificités propres à chacune, en termes de fonctionnement et de maturité. Ainsi, selon les cas, certaines filières voient leurs objectifs exprimés principalement en taux de collecte à atteindre, d'autres en termes de taux de recyclage. Cette diversité me semble saine. Il me paraît également très complexe, dans ce cadre, de comparer les performances des filières entre elles.

La Cour s'interroge sur le fait que les objectifs de collecte fixés par les pouvoirs publics français apparaissent parfois plus ambitieux que ceux fixés au niveau européen. Ce point me semble à nuancer : à titre d'exemple, les objectifs de la nouvelle directive européenne sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) sont très ambitieux pour les années à venir, et impliquent un doublement de la

collecte par rapport aux objectifs français de la période d'agrément précédente.

En tout état de cause, il reste actuellement des gisements importants de progrès dans les différentes filières : amélioration de la collecte sur la filière des textiles qui ne capte actuellement qu'un quart des textiles usagés, extension du tri et du recyclage à l'ensemble des emballages en plastiques d'ici 2022 comme le préconise la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV).

Comparativement à certains pays européens, la France a encore des améliorations à apporter à son dispositif de gestion des déchets, et des gains environnementaux et économiques significatifs restent à portée de main. Il conviendra, à terme, de s'interroger, comme le note la Cour, pour ne pas chercher à améliorer les performances à un coût qui devienne démesuré ; mais ce sujet devra être évoqué de nouveau.

Je note enfin que sur la filière des papiers graphiques, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a prévu de lever certaines exemptions du champ de la filière, c'est ainsi notamment que les publications de presse entrent désormais dans son périmètre.

Un décret est en cours de préparation, qui devra préciser les conditions selon lesquelles certaines publications de presse pourront s'acquitter, en tout ou partie, de leur contribution en nature. Sur ce point mentionné par la Cour, je serai vigilante à ce que ce décret permette une amélioration significative de la cohérence de cette filière et de son soutien aux collectivités territoriales au service d'un meilleur recyclage effectif.

Amélioration de l'éco-conception via les filières « responsabilité élargie des producteurs » REP

La Cour note que la mise en place d'une modulation des éco-contributions versées aux éco-organismes pour favoriser l'écoconception n'a pas à ce jour eu d'effet très visible. Il me semble qu'il est un peu tôt pour tirer un bilan du dispositif, qui est encore en cours de déploiement opérationnel dans l'ensemble des filières. Ce principe reste cependant prometteur et a été confirmé dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Il inspire par ailleurs les réflexions en cours sur le paquet européen sur l'économie circulaire en cours de préparation : je partage à ce sujet la recommandation de la Cour visant à élargir ce principe au niveau européen.

Je prends également note avec intérêt de la recommandation de la Cour suggérant d'accentuer l'effort de recherche et développement attendu des éco-organismes.

Gouvernance interne des éco-organismes

Je me félicite de l'appréciation positive de la Cour concernant la bonne gouvernance interne des éco-organismes en place, et le contrôle assuré par les censeurs d'État. Cela montre que les organisations adoptées jusqu'alors par les éco-organismes sont saines.

Il n'en reste pas moins que la question du cadrage du statut des éco-organismes, et en particulier de la représentativité des différents metteurs sur le marché d'une filière au sein de leurs organes de décision, a été fortement posée, mais pas tranchée, à l'occasion des débats de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Mes services poursuivront, en lien avec les parties prenantes, la réflexion sur la mise en place d'un éventuel statut juridique ad hoc plus formalisé pour les éco-organismes.

Concernant la concurrence entre plusieurs éco-organismes au sein d'une même filière, je partage l'analyse de la Cour sur le fait que le degré de concurrence n'est pas directement lié à la performance de la filière, et que les choix des metteurs sur le marché de mettre en place un ou plusieurs, éco-organismes présentent chacun des avantages et des inconvénients. Mes services, appliquant la loi, laissent à ce stade une liberté d'organisation à ce sujet. Sur plusieurs filières, l'apparition récente de plusieurs candidats au statut d'éco-organisme posera prochainement, toutefois, la question des modalités de transition, pour éviter de déstabiliser les organisations existantes.

De la même manière, mes services, tout en prenant note des remarques de la Cour, laissent les metteurs sur le marché définir eux-mêmes leurs charges de personnel.

Enfin, je note que le principe des « provisions pour charges » défiscalisées pour les éco-organismes n'a pas paru problématique à la Cour. J'ai bien noté néanmoins que ces provisions sont, pour certains éco-organismes, excessives et qu'il est nécessaire, non seulement de les encadrer par des minima et maxima, mais de rappeler à l'ordre les éco-organismes voire de les sanctionner sur ce point. Au-delà de ce dispositif, les recommandations de la Cour sur l'encadrement de ces provisions pour charge restent précieuses, notamment concernant la propriété de ces provisions, en cas de disparition de l'éco-organisme, sujet sur lequel j'ai demandé à mes services des analyses juridiques complémentaires.

Amélioration des dispositifs de communication auprès du grand public

J'ai prévu, dans le cadre de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, l'harmonisation des schémas de collecte d'ici à 2025, ce qui répond à la recommandation de la Cour pour une efficacité de la communication pour faciliter le geste de tri du citoyen.

Je confirme par ailleurs que des débats sont d'ores et déjà en cours en vue de subordonner, comme le propose la Cour, les soutiens financiers aux collectivités des filières emballages et papiers à leur mise à jour des consignes de tri.

Plus généralement, j'approuve les propositions de la Cour sur la communication. Je partage par ailleurs sa remarque sur le fait que les éco-organismes devraient s'associer pour porter un message commun : mes services y travaillent actuellement dans le cadre des travaux de ré-agrément des filières papiers et emballages. Par ailleurs, mes services ont engagé un travail avec l'ensemble des éco-organismes pour élaborer une campagne de communication commune aux différentes filières. Une action supplémentaire envisagée est la généralisation du dispositif des « ambassadeurs de tri » pour les rendre transversaux, et pas seulement focalisés sur la filière des emballages ménagers. Enfin, il est en effet nécessaire d'éviter que les campagnes de communication promeuvent l'éco-organisme lui-même, ce qui n'a aucune utilité.

Pour ce qui concerne l'apposition de signalétiques de tri, je vais prochainement mettre à disposition un kit de communication pour expliquer le logo « triman » que l'on retrouve déjà sur de plus en plus de produits recyclables. Ce kit sera à destination de tous les vecteurs de communication capables de toucher le grand public comme les collectivités, les enseignes de la grande distribution, les producteurs soumis aux filières REP, les associations de consommateurs et les associations environnementales. J'envisage également une diffusion dans la presse. Plus généralement, une réflexion est nécessaire pour clarifier les signalétiques apposées par les éco-organismes dans le cadre du ré-agrément des filières emballages et papiers, dont la question de la suppression de l'obligation d'apposer un « point vert », voire l'interdiction de cette signalétique, que la Cour juge source de confusion.

Transparence des données, notamment pour les coûts de gestion des déchets

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) apporte une réponse aux remarques de la Cour sur la transparence des données, en imposant une comptabilité analytique aux collectivités. Le

décret d'application sera publié avant la fin de cette année. Une réflexion pourra être menée, suite à vos recommandations, sur l'opportunité de conditionner les soutiens financiers aux collectivités des filières emballages et papiers à l'existence de cette comptabilité analytique.

En matière de collecte et de tri, je confirme que les orientations des études prospectives que mon ministère a menées avec l'ADEME vont se concrétiser dans les nouveaux cahiers des charges des filières emballages et papiers, dans le but de rationaliser les pratiques en massifiant les centres de tri. Le travail déjà engagé dans le cadre de l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages va dans ce sens, et les résultats de l'appel à projet lancé par Éco-Emballages auprès des collectivités dans le cadre d'un plan de relance du recyclage est encourageant pour l'avenir.

Ces sujets restent sensibles, car il convient de trouver le bon équilibre entre gestion de proximité, et industrialisation du recyclage au niveau national. À ce sujet, si la proposition de la Cour de donner un rôle plus opérationnel aux éco-organismes est intéressante, elle reste prématurée à mon sens, tout en montrant l'importance que les collectivités trouvent des solutions pour améliorer les performances de leur service de collecte et de traitement des déchets.

Je confirme par ailleurs l'importance dans ce cadre d'une approche jointe des coûts relatifs aux filières des emballages et des papiers, et d'une meilleure coordination entre ces deux filières, voire la mise en place d'un organisme coordinateur agréé commun aux deux filières.

Par ailleurs, je partage le souhait exprimé que les filières permettent aux parties prenantes de s'entendre sur une vision partagée concernant l'émergence d'un tissu industriel permettant la transition vers économie circulaire dans chaque filière.

Encadrement des filières responsabilité élargie des producteurs (REP) par les pouvoirs publics

Pour ce qui concerne les structures de concertation des filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP), les parties prenantes sont très attachées à la richesse des échanges que permettent les instances de concertation existantes : je l'ai constaté lors du travail récent sur la rationalisation de ces structures. Je note le constat de la Cour d'un foisonnement de ces structures et de l'utilité de rationaliser l'organisation, que je partage. La réforme mentionnée ci-dessus va aboutir en cette fin d'année et sera une étape importante pour mieux harmoniser les pratiques et les échanges entre filières.

De manière générale, le législateur et le Gouvernement ont pris de nombreuses initiatives dernièrement pour mieux encadrer le fonctionnement des filières. L'ensemble des éco-organismes sont désormais soumis à des « contrôles périodiques » par organismes indépendants, et des sanctions sont possibles en cas de non-respect de leur cahier des charges. Je prends note de la proposition de la Cour d'une augmentation des amendes dans ce cadre, qui nécessiterait cependant une évolution législative.

Par ailleurs, toutes les filières sont déjà couvertes par un agrément des pouvoirs publics (ou le seront prochainement, dans le cas de la filière des pneumatiques). Concernant les procédures d'agrément, vous signalez un manque de formalisation, une disparité des pratiques entre filières et une disparité du temps passé entre l'écriture du cahier des charges et l'analyse des dossiers de demandes d'agrément.

Mes services ont d'ores et déjà travaillé, dans le cadre des renouvellements d'agrément de 2016 et de ceux à venir, à une formalisation beaucoup plus structurée des procédures d'élaboration des cahiers des charges et d'analyse des demandes d'agrément, qui répondent aux remarques de la Cour.

Enfin, concernant le contrôle des non-contributeurs, je tiens à souligner que mes services vont poursuivre le travail maintenant engagé depuis trois années (1 334 courriers de rappel adressés, qui ont conduit dans la grande majorité des cas à une régularisation sans délai ; 130 mises en demeure et 36 amendes ont néanmoins dû être prononcées). On peut estimer les contributions revenues à l'ensemble des filières à la suite de ces contrôles à plusieurs millions d'euros.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce document appelle quelques commentaires de la part du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

Il apparaît tout d'abord que les réalisations des éco organismes sont en moyenne proches des objectifs nationaux - et bien au-dessus des objectifs européens. Ce constat doit amener à la modération dans les recommandations de mises en place d'éventuelles sanctions en cas de non-respect d'une disposition.

Par exemple, sur la conditionnalité des versements des soutiens financiers aux collectivités locales que la Cour appelle de ses vœux, il est à noter qu'une utilisation trop punitive de ce type de dispositif risquerait de fragiliser les finances des collectivités territoriales. Une logique d'accompagnement et de soutien aux collectivités territoriales qui s'engagent dans la prévention et la valorisation des déchets semble plus adaptée. Il serait dangereux de rajouter de la rigidité à un système qui a besoin de s'adapter aux spécificités des filières et des territoires.

Le rapport note par ailleurs une amélioration notable de la transparence des collectivités territoriales, ce dont le gouvernement ne peut que se féliciter.

Les mesures relatives à la systématisation de la planification au niveau régional, au transfert de la collecte et de la gestion au niveau intercommunal et à la bonne information des organes délibérants contenues dans la loi dite NOTRe du 7 août 2015 ont d'ailleurs vocation à prolonger cette tendance vertueuse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE (ADEME)**

L'ADEME est effectivement concernée par ce sujet, en tant qu'opérateur de l'État chargé de missions d'expertise, d'observation et de suivi des filières REP, missions destinées à appuyer les pouvoirs publics dans la régulation de ces filières.

Globalement, nous n'avons pas d'observation majeure à formuler sur ce document, qui présente à nos yeux le grand intérêt d'apporter une vision et une analyse générales et transversales sur le fonctionnement économique des organismes qui gèrent ces filières, au-delà des spécificités propres à chacune d'elles.

L'agence partage la plupart des recommandations de la Cour, et souligne en particulier :

- la recommandation 1 qui la conforte dans son chantier en cours avec le MEDDE de développement de la signalétique Triman, tant auprès des industriels que du grand public ;*
- la recommandation 3 dans laquelle la Cour insiste sur la nécessité de la connaissance et de la maîtrise des coûts de la gestion et du*

recyclage des déchets, objectif que l'agence promeut depuis de nombreuses années et auquel elle contribue par des études économiques et par la mise à disposition d'outils adaptés ;

- *la recommandation 4, dont l'application faciliterait effectivement grandement les missions de l'agence en matière de recueil et de mise à disposition de données sur la gestion de déchets ;*
- *enfin, la recommandation 5 qui incite à la modernisation du parc de centres de tri, condition indispensable à nos yeux pour améliorer les performances environnementales et économiques de la valorisation des emballages et des papiers.*

Cette première analyse générale de la Cour sur les mécanismes économiques en œuvre dans les filières REP est donc particulièrement riche en enseignements et de nature à aider à l'amélioration de la régulation et de l'harmonisation de ces filières.

Certains points particuliers, de nature juridico-économique, qui ne sont pas traités dans ce document, pourraient utilement à notre sens faire l'objet d'analyses complémentaires ultérieures :

- *la question du statut des contrats entre les éco-organismes et les collectivités locales, et notamment le fait de savoir s'il s'agit de contrats de droit public ou de droit privé ;*
- *la question du statut des provisions pour charges futures engrangées par les éco-organismes dans un contexte concurrentiel : quel doit être leur devenir général en cas de non ré-agrément ? quel sort réserver aux provisions financées par des producteurs en cas de départ de ceux-ci vers un autre éco-organisme ? Ces questions deviennent en effet de pleine actualité au moment où d'une part l'un des éco-organismes de la filière DEEE n'a pas été ré-agréé, et où d'autre part la filière des emballages ménagers semble destinée à s'ouvrir à une concurrence entre plusieurs éco-organismes.*

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION D'ÉCO-EMBALLAGES ET DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADELPHE**

Dans son premier rapport sur les sociétés Éco-Emballages et Adelphe concernant les exercices 2007 à 2012 et actualisé pour l'exercice 2013, la Cour avait relevé les points positifs de la gestion des

deux éco-organismes. Ces points positifs, repris dans le rapport sur les éco-organismes, sont notamment les suivants :

- une nette hausse des quantités de déchets recyclés depuis la création d'Éco-Emballages et Adelphe ;
- une réduction significative du poids et du volume des déchets d'emballages ménagers ;
- des instances de gouvernance qui remplissent leur rôle ;
- une crise de trésorerie en 2008 qui a été résolue et qui a entraîné la mise en place de contrôles internes forts ;
- une situation financière saine et un niveau global de charges de structure maîtrisé ;
- un recouvrement satisfaisant des contributions.

La Cour relève par ailleurs la nécessité d'une meilleure connaissance des coûts des collectivités et d'une meilleure maîtrise de ces coûts, constat partagé par Éco-Emballages et Adelphe.

Dans un contexte où les coûts réels de la collecte sélective augmentent et le taux de recyclage stagne dans la filière emballages, Éco-Emballages et Adelphe ont lancé un projet visant à développer le recyclage du plastique à iso-coût d'ici 10 à 15 ans, grâce à la massification et l'automatisation plus forte des centres de tri.

Éco-Emballages, Adelphe et Écofolio partagent également une vision commune de transformation du dispositif de collecte sélective visant à améliorer le taux de recyclage et la compétitivité des matières tout en réduisant les coûts pour l'ensemble des acteurs. Ce dispositif cible repose sur trois principes structurants :

- une massification et une automatisation du tri ;
- un geste de tri identique sur l'ensemble du territoire qui se traduit par une collecte harmonisée en plusieurs flux et en apport volontaire ;
- une accélération de la transformation des centres de tri qui devront se spécialiser rapidement, en cohérence avec les nouveaux schémas de collecte.

La réussite de ce projet repose donc sur la capacité à faire évoluer les collectivités locales et les opérateurs. Il y a, à ce stade, peu de garanties de réussite de ce projet alors que la pression financière sur les systèmes REP est de plus en plus grande. Ce qui pose la question de l'évolution des rôles à donner aux sociétés agréées telle que soulevée par

la mission du CIMAP. Leur enjeu majeur aujourd'hui est de réussir la mise en œuvre de cette stratégie alors qu'elles disposent, comme la Cour le note, de peu de leviers directs sur le dispositif, car ce dernier est de la responsabilité opérationnelle des collectivités locales.

Au-delà de ces constats et conclusions que nous partageons avec la Cour, nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

Atteinte des objectifs de recyclage

La Cour constate que « les progrès enregistrés tendent à plafonner depuis quelques années » et en analyse les raisons.

À cet égard, nous tenons à apporter la précision suivante : alors que les rémunérations versées aux collectivités locales par Éco-Emballages et Adelphe ont augmenté de 38 % entre 2010 et 2014 (pour une augmentation de 8 % des tonnes recyclées sur cette même période), on peut s'interroger sur le niveau de la TGAP ou encore sur l'utilisation de la tarification incitative (qui faisait partie des dispositions évoquées dans l'article 46 de la loi 2009-967 pour atteindre l'objectif national). D'après le bilan d'activité intermédiaire des sociétés Éco-Emballages et Adelphe réalisé par Ernst & Young pour le compte de l'ADEME, 150 collectivités françaises (sur près de 1000 au total), couvrant 3,5 millions d'habitants (sur 65 millions d'habitants au total), finançaient au 1^{er} janvier 2014 leur service de gestion des déchets par la tarification incitative. Pour la majorité de ces collectivités, le passage à la tarification incitative s'est accompagné d'une augmentation de la collecte séparée des emballages et journaux magazines.

Charges de personnel

Concernant les deux plus hautes rémunérations de dirigeants d'éco-organismes, la Cour indique que « Ces rémunérations paraissent élevées au regard de la taille et de la mission d'intérêt général des éco-organismes, qui sont financés par une éco-contribution prélevée sur les consommateurs ».

Le niveau de rémunération ne se fonde pas sur la taille d'une société ou sur le fait que la mission soit d'intérêt général mais sur le niveau de responsabilité. Chez Éco-Emballages, l'amplitude et la spécificité des domaines de compétences, les montants financiers en jeu (près de 700 M€ de chiffre d'affaires) et le niveau élevé de gouvernance justifient ce montant.

La détermination, la composition, le niveau et l'information sur la rémunération du directeur-général sont par ailleurs pleinement conformes aux recommandations contenues dans le « Code de

gouvernement d'entreprise des sociétés cotées » défini par l'Afep et le MEDEF, révisé en juin 2013, qui s'impose aujourd'hui comme la référence française en matière de gouvernance des entreprises privées.

Par souci de comparaison, il faut rappeler que le décret du 26 juillet 2012 impose aux mandataires sociaux des entreprises et établissements publics une rémunération qui ne doit pas être supérieure à vingt fois la moyenne des rémunérations des 10 % des salariés de ces entreprises les moins bien rémunérés. Si Éco-Emballages était soumis à ce décret (ce qui n'est pas le cas puisqu'il s'agit d'une entreprise privée), la rémunération du directeur-général serait conforme puisque :

- *son salaire est inférieur au plafond de 450 k€ fixé par le décret du 26 juillet 2012 pour les dirigeants d'entreprises publiques ;*
- *son salaire représente 11 fois (variable compris) la moyenne de 10 % des salaires les plus bas de l'entreprise alors que le décret permet une rémunération jusqu'à 20 fois la moyenne de 10 % des salaires les plus bas de l'entreprise.*

Enfin les contributions ne sont pas « prélevées sur le consommateur » mais font partie du coût de revient des produits mis sur le marché.

Sensibilisation au geste de tri

a) La Cour indique que « les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion [...] ».

Or tout annonceur, émetteur d'une campagne de communication publicitaire doit être aisément identifiable¹³⁰. Éco-Emballages se conforme à cette obligation dans ses campagnes. Outre le respect d'une obligation, il faut souligner que la reconnaissance de l'émetteur est un élément majeur de la crédibilité du message et donc de son efficacité.

b) La Cour indique ensuite que « la référence omniprésente au Point Vert dans les campagnes nationales de communication d'Éco-Emballages comme sur les emballages concernés, [...] laisse croire au consommateur que la présence de ce logo sur un emballage signifie que ce dernier est recyclable ».

¹³⁰ « L'identité du professionnel de la communication doit être apparente. Le cas échéant, la communication commerciale doit mentionner des coordonnées afin de permettre au consommateur de contacter le professionnel de la communication sans difficulté ». Dispositions générales du Code ICC consolidé sur les pratiques de publicité et de communications commerciales : article 10.

Rappelons tout d'abord que l'obligation contractuelle d'apposition du Point Vert découle de l'obligation légale figurant à l'article R. 543-56 du code de l'environnement : « À cet effet, il identifie les emballages qu'il fait prendre en charge par un organisme ou une entreprise titulaire de l'agrément définit à l'article R. 543-58, selon les modalités qu'ils déterminent comme il est dit à l'article R. 543-57. [...] ».

L'article R. 543-57 précise quant à lui que les metteurs en marché qui recourent à un organisme agréé pour la gestion de leurs déchets d'emballages « passent avec lui un contrat qui précise notamment, la nature de l'identification des emballages [...] ».

L'identification des emballages est d'ailleurs reprise dans le chapitre II du cahier des charges d'agrément : « le titulaire s'assure auprès de ses cocontractants de l'identification de leurs emballages en accord avec les articles R. 543-56 et R. 543-57 du code de l'environnement ».

Par ailleurs, conscients de la nécessité de clarifier la signification du Point Vert ainsi que les consignes de tri, Éco-Emballages et Adelphe incitent depuis 2012 leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire que ce soit pour les éléments d'emballages recyclables (« à trier / à recycler ») ou pour les éléments d'emballages destinés aux ordures ménagères (« à jeter »). Une consigne de tri prête à l'emploi est proposée par Éco-Emballages et Adelphe (l'Info Tri Point Vert) qui contribue ainsi à lever l'ambiguïté sur la signification du Point Vert. L'Info Tri Point Vert est aujourd'hui présent sur 30 milliards de packs. Au regard de cette volumétrie et de son impact sur le geste de tri, il est regrettable que cela ne soit pas mentionné dans le rapport de la Cour.

c) La Cour indique que l'apparition du Triman « vise à clarifier les choses ».

Le Triman n'a pas vocation à remplacer le Point Vert qui n'a pas la même signification. Pour rappel, la signalétique Triman doit être apposée pour les produits recyclables soumis à un dispositif de responsabilité élargie du producteur et qui relèvent d'une consigne de tri, alors que le Point Vert signifie que le metteur en marché contribue financièrement au dispositif de gestion des déchets d'emballages ménagers.

D'ailleurs l'État a demandé à Éco-Emballages d'intégrer le triman dans sa charte graphique Info Tri Point Vert, ce qu'Éco-Emballages a fait dès la publication du décret.

d) Dans un encadré, la Cour illustre la multiplicité des messages sur les emballages.

Comme évoqué précédemment, il est regrettable que l'Info Tri Point Vert soit présenté comme brouillant les messages alors qu'il s'agit d'une consigne de tri claire et harmonisée qui permet d'aider le consommateur dans son geste de tri et de clarifier la signification du Point Vert. Les résultats des études menées auprès des Français prouvent l'efficacité de l'Info Tri Point Vert (étude Opinion Way de décembre 2013 sur la base d'un échantillon représentatif de la population française) :

- pour près de 9 personnes sur 10, l'Info Tri donne envie de trier ;*
- 45 % des personnes interrogées affirment avoir déjà vu ce pictogramme. Chez les 18 – 34 ans, on atteint un score de 71 % de reconnaissance. L'Info-tri Point Vert est aujourd'hui la consigne de tri la plus reconnue ;*
- 82 % des consommateurs interrogés déclarent que l'Info-tri Point Vert permet de mieux comprendre quel geste adopter pour trier correctement leurs emballages.*

e) La Cour indique que « Les éco-organismes devraient inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée ».

C'est justement ce qu'Éco-Emballages et Adelphe font depuis 2012 avec l'Info Tri Point Vert qui est aujourd'hui présent sur 30 milliards de packs.

f) La Cour constate « qu'à l'exception de la filière des déchets électriques et électroniques, l'éco-contribution n'est pas visible pour le consommateur » et considère que cela « nuit à l'efficacité globale du dispositif ».

Sur ce point, nous souhaitons préciser que concernant les déchets électriques et électroniques, la contribution visible ne s'applique qu'au seul coût de gestion des déchets historiques (pour les équipements mis sur le marché avant le 13/08/2005), hors coût de collecte.

Par ailleurs, cette question de la visibilité de la contribution pose de nombreuses problématiques de droit de la concurrence comme a pu le préciser le conseil de la concurrence dans son avis n° 99-A-22 du 14 décembre 1999.

La généralisation du principe de la contribution visible remettrait par ailleurs en cause des principes fondamentaux de la REP comme l'internalisation des coûts de gestion du déchet et l'incitation à l'éco-conception. Le principe de contribution visible tendrait ainsi à faire

évoluer la Responsabilité Élargie des Producteurs vers l'instauration d'une taxe.

Nous considérons dès lors que la généralisation d'un tel principe aux autres REP pose énormément de questions quant à son efficacité et sa faisabilité juridique qui nécessitent une réflexion approfondie avant toute conclusion.

Les coûts de la collecte

Concernant les déchets d'emballages ménagers, la Cour indique que « les soutiens financiers accordés par les éco-organismes [...] tiennent insuffisamment compte des fortes disparités constatées dans les coûts complets, de collecte et de tri.

Nous ne partageons pas cette conclusion car si les soutiens tiennent compte de disparités de coûts constatées qui ne seraient pas liées à des caractéristiques intrinsèques de collectivités, alors les collectivités ne seront pas incitées à faire baisser leurs coûts. 5.

Les coûts du tri

La Cour indique qu'un « rapprochement d'Éco-Emballages et d'Écofolio pourrait être envisagé » mais qu'une « fusion sans changement de modèle industriel rendrait peu envisageable la collecte séparée des papiers ».

Nous vous proposons de préciser que le modèle industriel évoqué par les deux entreprises est d'aller vers un modèle de collecte fibreux/non fibreux, dont l'intérêt est de baisser le coût des flux de cartons et papiers et de s'inscrire dans les standards des grands pays européens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ALIAPUR

Je vous informe que je ne souhaite pas formuler de réponse particulière à ce rapport.

En revanche, notre organisme entend apporter tout son soutien à la troisième recommandation émise par la Cour concernant la visibilité de l'éco-contribution. En effet, une ligne séparée sur facture, comme cela est le cas pour d'autres types de déchets en France ou pour les pneumatiques dans bien d'autres pays européens, permettrait de lutter efficacement contre les metteurs sur le marché ne respectant pas la loi et ainsi améliorer la qualité du traitement de l'intégralité des pneus usagés.

Aliapur se tient à la disposition des pouvoirs publics, et plus particulièrement du MEDDE afin de définir les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE COREPILE**

Je vous informe que ce document n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE CYCLAMED**

Nous tenons à vous signaler que nous n'avons pas de commentaires à faire sur cette excellente synthèse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
D'ÉCOFOLIO**

Écofolio souhaite apporter les précisions suivantes :

• Concernant le champ d'action d'Écofolio et le taux de recyclage des papiers graphiques.

La Cour indique « En outre, certains objectifs assignés aux éco-organismes ne relèvent qu'en partie de leur champ d'action. Par exemple, certains papiers ne sont pas assujettis à l'éco-contribution. Néanmoins, l'objectif de recyclage assigné par l'État à Écofolio est calculé sur l'ensemble des papiers, y compris ceux non-assujettis. »

- *En regard d'une référence à la responsabilité partielle : Écofolio rappelle que la REP papiers est une REP contributive. À ce titre, la collecte et le traitement des vieux papiers sont assurés par le service public de gestion des déchets (SPGD), Écofolio intervient donc en*

support financier et en accompagnement de moyens (barèmes incitatifs, préconisations techniques, appuis divers, communication, R&D...). La mission d'Écofolio définie au cahier des charges est « de mettre en œuvre en partenariat avec les autres acteurs de la filière, les actions nécessaires pour contribuer à augmenter le taux de recyclage ». Ainsi, l'atteinte du taux de recyclage de la filière inscrit dans le cahier des charges d'agrément de l'éco-organisme relève-t-elle de la responsabilité partagée des acteurs de la filière (en premier chef des collectivités et de leur prérogative de SPGD).

- *Sur l'exonération de contribution de certains papiers : Écofolio rappelle également que son champ d'action opérationnel couvre bien l'ensemble des papiers graphiques soumis à la REP qu'ils soient ou non assujettis à cette dernière. Ce sont bien l'ensemble des papiers assujettis ou non à l'éco contribution qui sont collectés en vue du recyclage. À l'exception des soutiens financiers aux exutoires toutes les autres actions concernent l'ensemble des papiers (accompagnement au changement, actions de communication, sensibilisation, information (« Tous les papiers se trient et se recyclent ») les études et R&D. L'objectif de recyclage porté au cahier des charges est également calculé sur l'ensemble des papiers graphiques collectés par le SPGD qu'ils soient ou non assujettis à la REP.*

La Cour indique « à l'inverse, parmi les cinq éco-organismes en situation de monopole, celui en charge des médicaments atteint ses objectifs, mais pas ceux en charge des textiles ou des papiers graphiques. »

Écofolio précise que le taux de recyclage des papiers graphiques collectés par le service public de gestion des déchets atteignait 47 % pour l'année de déclaration 2012, 49 % en 2013 et 52 % en 2014. Les objectifs de taux de recyclage à atteindre pour la filière fixés dans le cahier des charges d'agrément pour 2016 et 2018 sont respectivement 55 % et 60 %. À date, si le taux de recyclage continue à progresser à la même vitesse qu'entre les années de déclaration 2012 et 2014 (4 % à 6 % par an), ces objectifs devraient être atteints. Dans ce contexte, Écofolio considère que la perspective d'atteinte de cet objectif à fin d'agrément est favorable et que l'on ne peut pas considérer comme non atteint un objectif qui est fixé pour 2016.

- Concernant l'éco conception

La Cour indique « Dans les autres filières, l'éco-modulation et la prévention sont encore en phase de démarrage, de telle sorte qu'il n'est pas facile d'en apprécier les résultats concrets ».

Écofolio souhaite préciser que bien qu'en phase de démarrage dans la filière papiers, l'éco-modulation et la prévention produisent après deux ans des résultats significatifs. En effet, le barème éco-différencié a été introduit en 2013 et Écofolio a fléchi une partie importante de ses budgets de R&D à la recherche de nouvelles alternatives aux éléments perturbateurs du recyclage qui sont dès à présent mises en œuvre par les metteurs en marché. En deux ans, les pratiques d'écoconception ont permis de réduire de plus de 11 % les perturbateurs, d'augmenter l'usage du papier recyclé (+ 25 %) et de réduire l'usage du non tracé (- 28 %). À date 55 % des papiers concernés par l'éco contribution sont éco-conçus. Pour preuve l'action d'Écofolio a été retenue par le World Economic Forum 2016 pour illustrer le programme Mainstream.

- Concernant les situations financières

« La Cour relève par ailleurs que le montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes est déterminé par le montant des soutiens à verser aux collectivités locales ou opérateurs de collecte et de traitement, ce qui les met d'office dans une situation confortable et sans équivalent ».

Cette situation est certes sans équivalent et spécifique aux éco-organismes. Cependant, Écofolio estime que pour la filière papiers, cette situation ne peut être considérée comme confortable du fait notamment de la baisse du gisement et de l'augmentation du taux de recyclage qui génèrent un effet ciseaux et induisent un déséquilibre financier important que les metteurs en marché doivent compenser par l'augmentation de leur éco-contribution. Le censeur a ainsi régulièrement veillé à ce que la provision pour charges futures intègre ce niveau de risque élevé au-delà de la réserve « légale » préconisée par les cahiers des charges.

- Concernant les campagnes de communication nationales

La Cour indique « Par ailleurs, les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion, à savoir le nom de l'éco-organisme, alors que devrait être exclusivement privilégiée la promotion du geste de tri. »

Écofolio souhaite indiquer que sa stratégie de communication s'articule autour de la communication nationale de cause, l'information locale sur le geste de tri et la sensibilisation des publics cibles, notamment les plus jeunes. Écofolio a axé, depuis sa création en 2007, l'ensemble de ses campagnes de communication auprès des citoyens sur le geste de tri et a entrepris régulièrement des sondages sur l'impact des campagnes nationales. Les campagnes nationales ont été saluées par les différents acteurs de la filière comme des campagnes de cause qui ont pour but de donner le sens du geste de tri afin de faire adhérer le citoyen-trieur à cette dynamique et non comme des campagnes de marques. Les post-tests effectués à l'issue de chaque campagne par Écofolio ont démontré leur efficacité sur le geste de tri. La CCA de la filière papiers a régulièrement salué ce point.

- Concernant la mise à jour des consignes de tri

La Cour indique « Dans la filière des papiers, un sondage récent portant sur la campagne d'affichage d'Écofolio montre notamment que seulement trois français sur dix déclarent recevoir les mêmes consignes dans leur commune que celles communiquées par Écofolio et que, « parmi ceux qui estiment que les consignes de tri qu'ils reçoivent dans leur ville sont erronées, la moitié serait prête à suivre les consignes d'Écofolio, l'autre moitié préférant suivre les consignes locales ».

Écofolio souhaite préciser que la consigne qu'il préconise « tous les papiers se trient et se recyclent » est celle décidée par l'ensemble des acteurs de la filière en 2008 et conforme aux potentialités du désencrage. Malheureusement la consigne majoritairement en vigueur (« triez les journaux revues et magazines ») date des années 80 (à l'époque les usines ne pouvaient consommer que ce type de fibre). Malgré des actions cibles et diverses et un partenariat signé avec l'éco-organisme en 2013 les collectivités locales n'ont globalement pas procédé à la modernisation des consignes à l'habitant.

Pour faciliter la mise à jour des consignes de tri, Écofolio a mis en place depuis 2013, une enveloppe financière d'un million d'euros par an qui est faiblement consommée par les collectivités. Un sondage récent montre que seulement 26 % des collectivités avaient leur consigne à jour en 2015. Le point noir demeure la méconnaissance par les Français des bonnes consignes de tri. Il s'agit d'un véritable obstacle à une progression plus rapide du taux de recyclage. 16 % des Français seulement connaissent véritablement la bonne consigne de tri en 2014 (vs. 13 % en 2013). Le fait que les collectivités locales n'aient que partiellement mis à jour les consignes de tri est aujourd'hui un frein majeur à la progression du recyclage des vieux papiers en France.

- Concernant la sensibilisation au geste de tri

La Cour indique que « les éco-organismes devraient inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée sur les tous les objets et les emballages, indiquant les éléments recyclables et la procédure de tri à suivre ».

Écofolio indique que conformément aux dispositions du chapitre III-4 « Marquage des produits » de son cahier de charges, il a mis en conformité sa politique de marquage avec la signalétique commune dès sa mise en place. En complément, Écofolio collabore avec Éco-emballages et les autres éco-organismes pour la mise en place d'une consigne de tri claire et harmonisée à travers l'info tri intégrant le Triman prévu par les textes.

- Concernant la transparence des données (collectivités locales)

La Cour indique que « Ces retards sont encore plus accusés dans la filière des papiers graphiques où il n'existe pas de données opposables sur les coûts de gestion des papiers en France, faute d'études et de publications spécifiques. Pour le cas, actuellement majoritaire en France, où papiers et emballages sont déposés dans le même bac, l'absence de clé d'allocation ne permet pas d'établir un coût de référence pour les seuls papiers ».

Écofolio dispose de données macro sur la filière papiers graphiques mais ne dispose pas à ce jour de données détaillées au niveau des collectivités (ex : schéma de collecte) qui lui permettraient de mettre en évidence les coûts respectifs des papiers et des emballages aujourd'hui confondus, et ainsi de disposer de données communes aux deux filières et opposables. Des échanges sont en œuvre depuis plusieurs années avec l'éco-organisme Éco-emballages afin de pouvoir partager des bases de données sans succès à date.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCOLOGIC

- Sur la concurrence entre les éco-organismes

Le rapport affirme : « Inversement un éco-organisme en situation de monopole aura davantage de latitude pour contrôler les déclarations

de mises sur le marché de ses producteurs adhérents et pour pratiquer une péréquation tarifaire » Le commentaire d'Écologic est le suivant :

1. La première partie de cette affirmation n'est pas totalement exacte : les producteurs adhérents à un éco-organisme acceptent volontiers les audits de déclarations qui sont le gage d'un terrain concurrentiel égal. Il n'existe donc aucun frein de ce point de vue pour des éco-organismes en concurrence. Par ailleurs, la concurrence est favorable à la recherche des non contributeurs, puisque ces clients qui s'ignorent sont de potentielles sources de chiffres d'affaires supplémentaires. La dénonciation des producteurs non contributeurs peut poser un problème si l'éco-organisme dénonciateur est connu. Dans le cas contraire, et c'est le cas actuellement pour la filière DEEE, ce n'est pas un problème.
2. Il est indéniable en revanche que la situation de monopole facilite la « péréquation tarifaire », l'éco-organisme ayant l'entière prérogative du barème et plus précisément de la répartition des coûts sur les différents segments de producteurs. Mais ce n'est pas un avantage, bien au contraire. Nous pensons que ce pouvoir est exorbitant et qu'il peut mener à des abus ou, à minima, à une perte de confiance des producteurs vis-à-vis des éco-organismes. C'est d'ailleurs souvent le soupçon que certaines classes de producteurs supportent plus que leurs parts légitimes qui conduit à des difficultés voire des disfonctionnements sur les filières.

- Connaissance du gisement et performance de collecte

Le rapport constate : « Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, un nombre important de producteurs non-contributeurs, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective ».

1. Pour la filière DEEE, ce n'est pas la mauvaise connaissance du gisement qui définit sa performance de 35 % de taux de retour en 2013. Nous savons depuis longtemps qu'une majorité des flux DEEE échappe à notre filière parce qu'elle est prise en charge directement par la filière historique de recyclage (récupérateurs/ferrailleurs) qui en extrait la valeur économique. Lors du réagrément DEEE ménager en 2009, l'un des éco-organismes DEEE avait proposé de développer les relations avec les récupérateurs afin d'inclure ces tonnages dans la filière pour atteindre les objectifs très ambitieux de collecte fixés

par les pouvoirs publics. Cette solution a été jugée à cette époque prématurée et n'a donc pas été retenue. Face à la stagnation de la collecte DEEE à partir de 2012, cette option a été explorée par les éco-organismes DEEE dès 2014 et a été inscrite dans le nouveau cahier des charges pour la période 2015-2020. Il s'agit du flux « Autres » issu principalement des récupérateurs, qui représentera conformément au cahier des charges plus de 10 % des collectes en 2015, permettant ainsi de dépasser l'objectif de 40 % de taux de retour en 2015 du nouvel agrément.

2. *La discussion sur les provisions implique que ce ne sont pas les moyens financiers disponibles des éco-organismes qui auraient limité les collectes. Dans ces conditions, quel est le lien entre le nombre, supposé important, de producteurs non-contributeur et les performances de collecte ? Nous pensons que ce lien est faible. En revanche les non-contributeurs créent un terrain concurrentiel inégal qui, si le problème est important, peut miner la coopération des producteurs contributeurs. En tout état de cause, les non-contributeurs représentent a priori une proportion faible des mises sur le marché sur la filière ménagère des DEEE qui constitue plus de 95 % des contributions.*

- Procédure d'agrément

Le rapport titre : « Une procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse ».

À la lecture de ce paragraphe du rapport de la Cour des comptes, on a l'impression que les débats et réunions autour de la définition du cahier des charges constituent un problème. Ce n'est pas le cas. Il serait paradoxal de réduire le débat afin d'accélérer l'écriture du cahier des charges alors même qu'on cherche à augmenter la rigueur de la procédure d'agrément. Le cahier des charges est essentiel parce qu'il définit ce que seront les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la filière sur les 6 années de la période d'agrément. Notamment l'impact économique des cahiers des charges est commensurable de 6 années de contributions toute filière confondues soit 9 milliards d'euros de contributions. Cela mérite d'y passer le temps nécessaire. Il faut, à minima, conserver et structurer les débats et y ajouter une véritable analyse d'impact menée par une entité autonome. Ce travail doit être planifié afin d'avoir un cahier des charges disponible 6 mois avant la fin de l'agrément en cours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCO-SYSTÈMES

- Remarques concernant les objectifs de collecte diversement atteints

Dans l'analyse d'évaluation des performances de collecte des différentes filières REP, la Cour souligne à juste titre que les objectifs de collecte de la filière des DEEE sont issus d'une réglementation européenne et d'une réglementation française fixant des objectifs allant au-delà des exigences européennes. Dans la partie traitant des raisons de la non atteinte des objectifs, la Cour ne mentionne ni les particularités de la filière DEEE sur l'évolution des mises en marché au cours de la période étudiée, ni l'attrait économique des « déchets », particularités qui ont un impact essentiel sur le niveau de collecte.

Tout d'abord, la France avec une collecte de 7 kg/an/hab. en 2013, a largement dépassé l'objectif européen fixé à 4 kg. Concernant la faible progression de la collecte en kg/an/hab. sur la période de 2010 à 2013 (+ 9,1 %) après une période de croissance très forte entre 2008 et 2010 (+ 46,9 %), la Cour omet de mentionner que les mises en marché, pendant la période 2010 à 2013, ont diminué de 8,2 %. En fait, le taux de collecte qui mesure le tonnage collecté comparé aux tonnages mis en marché, n'a cessé d'augmenter depuis la création de la filière, progressant de 48 % entre 2008 et 2010 (au même rythme que la croissance de la collecte), puis de 19 % entre 2010 et 2013 (à un rythme bien plus soutenu que la croissance de la collecte), pour atteindre 37,5 % en 2014.

Deuxième particularité et non des moindres, les éco-organismes DEEE (hors lampes) opèrent dans un marché où les déchets ont une « valeur » marchande assez importante, du fait de la valeur « métal » de certains de ces équipements pour tous les acteurs qui pratiquent un recyclage purement économique sans dépollution, ni respect des taux de recyclage fixés par la réglementation. Les éco-organismes sont donc en concurrence avec des filières aux pratiques illégales (non-respect de la réglementation ou exportation illégale), pour lesquelles ils n'ont pas les moyens d'agir, les actions étant du ressort de la puissance publique.

Les obstacles, liés à la difficulté de modifier les habitudes des ménages en vue de mieux trier les DEEE, cités dans le rapport, sont mineurs comparés aux pratiques décrites ci-dessus, d'autant plus qu'Éco-systèmes a consacré plus de 53 M€ en communication pour informer les consommateurs sur les bons gestes d'apport, entre 2010 et 2014.

Le commentaire concernant la sous-utilisation des ressources financières d'Éco-systèmes perd de son sens à partir du moment où les principales actions à mener sont d'ordre public et non du ressort de l'éco-organisme.

Dans le cadre de l'agrément 2015-2020, Éco-systèmes a ouvert la voie d'une nouvelle croissance de la collecte en travaillant avec les parties prenantes de la filière et les pouvoirs publics pour développer de nouveaux canaux de collecte et garantir la traçabilité, la dépollution et l'atteinte des taux de valorisation des DEEE collectés dans ces circuits. En 2015, le taux de collecte devrait atteindre 43 % et dépasser l'objectif du cahier des charges d'agrément pour l'année 2015.

- *Remarques concernant les marges d'amélioration*

Dans l'analyse réalisée par la Cour, l'un des points d'attention porte sur « des provisions pour charges futures et une trésorerie parfois excessives de certains éco-organismes », un tableau (graphique 3) présente les provisions de différents éco-organismes, en 2013, exprimées en nombre de mois d'éco-contribution encaissés.

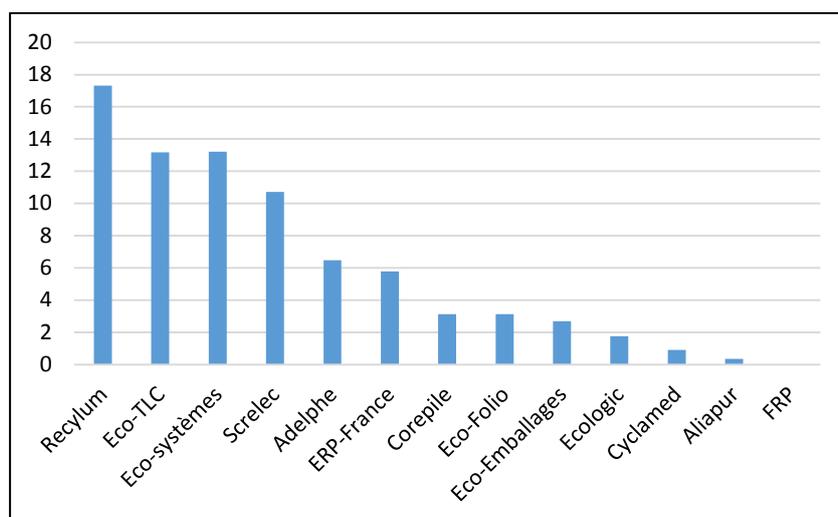
Cette comparaison soulève les remarques suivantes de la part d'Éco-systèmes : en effet une spécificité de la filière DEEE (hors lampes) est que, pour cette seule filière, le chiffre d'affaires permettant de financer l'ensemble des coûts est constitué d'une part des contributions venant des producteurs et d'autre part de façon non négligeable (37,5 % en moyenne en 2013) de recettes matières. Cela biaise l'analyse comparative proposée dans le graphique 3, car pour les filières hors DEEE le calcul est réalisé en comparant le niveau des provisions pour charges futures au chiffre d'affaires annuel total (les contributions sont égales au chiffre d'affaires), alors que pour les filières DEEE (hors lampes) le ratio ne prend en compte qu'une partie du chiffre d'affaires (les seules contributions, montant qui ne permet de financer l'ensemble des coûts).

Les pouvoirs publics ont d'ailleurs pris en compte ce raisonnement pour le calcul du seuil et du plafond des provisions pour charges futures dès 2012 pour la filière DEEE professionnels et à compter du 1er janvier 2015 pour la filière DEEE ménagers, sur la base d'une recommandation de la commission d'harmonisation et de médiation des filières.

Désormais, le calcul du ratio en nombre de mois de provisions d'une année est rapporté aux coûts totaux de l'exercice précédent. Ce rapport de la Cour des comptes mentionne d'ailleurs dans un paragraphe précédent qu'Éco-systèmes dispose en 2013 d'un montant de provisions équivalent à une année de dépenses.

En application d'une méthode de calcul comparable entre filières (chiffre d'affaires ou coût totaux), le graphique 3 serait le suivant :

Nouveau graphique : provisions des éco-organismes en 2013, exprimées en mois de chiffres d'affaires (éco-contributions et recettes matières)



Source : rapport ADEME DEEE 2013 et graphique 3 du rapport pour les éco-organismes des autres filières.

• Raisons de l'existence de provisions pour charges futures dans les comptes des éco-organismes :

Les éco-organismes sont des sociétés à but non lucratif, agréées par les pouvoirs publics, ils ne peuvent faire de bénéfice. Conformément au cahier des charges, les excédents annuels sont dotés en provisions pour charges futures, celles-ci permettent de sécuriser durablement le fonctionnement des éco-organismes et correspondent à la notion de fonds propres nécessaire à toute société.

Il s'agit de permettre d'absorber les risques associés aux fluctuations des activités (évolution des tonnages, contributions, baisse du cours des indices matières,...). Les éco-organismes doivent également être en capacité de se couvrir contre les risques généraux liés à l'évolution du contexte technologique, politique et juridique de la protection de l'environnement.

Or, compte tenu de la non-lucrativité, les fonds propres des éco-organismes se limitent au seul capital social et sont donc faibles au regard des volumes d'activité. (Ainsi, pour Éco-systèmes, les capitaux

propres s'élèvent à 1 M€, pour un volume d'activité représentant plus de 200 millions de coûts).

La provision pour charges futures correspond à cette notion de ressource durable, de fonds de roulement nécessaire à toute société.

Pour certaines filières dont les produits mis en marché peuvent avoir des durées de vie très longues, avec des technologies amenées à évoluer rapidement et des producteurs qui peuvent disparaître, un niveau de provision élevé est parfois nécessaire pour couvrir les dépenses futures d'équipements qui se trouveraient orphelins de producteurs, c'est le seul moyen de garantir la pérennité d'un financement de la filière. (cas des DEEE).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCO TLC

Suite à la lecture de ce document, je souhaite porter à votre connaissance les observations suivantes concernant l'importance de la trésorerie d'Éco TLC relevée dans votre rapport.

La filière des TLC usagés (textiles, linge de maison et chaussures) pour laquelle Éco TLC SAS est l'éco-organisme a fait l'objet d'un premier contrôle pour les exercices 2008 à 2014.

Le contrôle a porté sur l'amont de la filière REP (contributions versées à l'éco-organisme et périmètre de la filière), sur la gouvernance et la gestion de l'éco-organisme, et sur l'aval de la filière REP (opérateurs de collecte et de tri et collectivités territoriales). Le contrôle a également évalué l'efficacité et l'efficience de la filière REP, du point de vue économique et industriel, de la protection de l'environnement et du point de vue social.

Le contrôle a su tenir compte du contexte de démarrage de la filière REP, filière qui doit continuer à progresser fortement, quantitativement et qualitativement, d'ici 2020.

Le conseil d'administration a toujours veillé à ce que le montant des provisions, et donc des fonds disponibles, respecte les prescriptions du cahier des charges de l'éco-organisme.

Les provisions pour charges futures, réglementées dans le cahier des charges (arrêté ministériel du 3 avril 2014, chapitre II, article 2.2),

sont déterminantes dans le bilan de l'éco-organisme, qui ne saurait pour cette raison être jugé selon les ratios bilanciaux habituels.

Le cahier des charges prend à juste titre un horizon de budgétisation des provisions sur toute la durée de l'agrément (les six prochaines années), tant dans l'intérêt public de sécuriser les financements de l'éco-organisme, que de donner aux metteurs sur le marché une visibilité sur l'évolution de leurs éco-contributions.

L'éco-organisme se doit de disposer des moyens en ligne avec les objectifs ambitieux de doublement des volumes de tri des TLC usagés et des coûts associés, tout en évitant de soumettre les contributions à des ajustements d'amplitude trop forte en hausse ou baisse.

Enfin, si la trésorerie est importante rapportée au montant moyen des contributions versées, le fait d'un appel en 2009, au cours du premier exercice comptable, des montants dus au titre de trois années (2007, 2008, 2009) explique ce ratio apparemment élevé.

Éco TLC, dont la vocation n'est effectivement pas de gérer des fonds, a mené de manière consciencieuse, rigoureuse et responsable la gestion de l'éco organisme. Celle-ci ayant d'ailleurs été approuvée sans observation ni réserve par les commissaires aux comptes et enfin, par les associés contributeurs lors de chaque assemblée générale de la société.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'EUROPEAN RECYCLING PLATFORM (ERP)

Les éco-organismes opérationnels organisent les opérations de collecte et de traitement, mais à ma connaissance ne les assurent pas eux-mêmes, ne possédant ni moyens logistiques, ni unités de traitement. La différence avec les éco-organismes financiers est qu'ils passent les marchés avec les fournisseurs (rôle dévolu aux collectivités dans le cas des éco-organismes financiers).

Les objectifs plus ambitieux de la France sur les piles et accumulateurs usagés s'expliquent par l'antériorité de la collecte des piles en France. En 2008, date d'entrée en vigueur de la directive P&A, le taux de collecte constaté en France s'établissait déjà à 28 % soit au-dessus de l'objectif 2016 de la directive. Les objectifs plus ambitieux sur les DEEE visaient quant à eux à préparer la montée en puissance pour atteindre le minimum de 45 % en 2016 prévu par la directive (en 2009,

date de la préparation du cahier des charges, ce taux ou un taux proche était déjà envisagé).

Un facteur expliquant la non-atteinte des objectifs de collecte des DEEE est aussi la préexistence d'acteurs économiques (formels ou informels) attiré par la valeur des métaux contenus dans les DEEE (sans considération particulière pour la dépollution, au moins pour certains d'entre eux). L'évolution de la réglementation devrait amener les acteurs formels à s'associer par contrat aux éco-organismes ou à disparaître.

Sur les provisions, on peut en effet se demander pourquoi les provisions excessives n'ont pas été utilisées pour augmenter la collecte sur la période auditée.

Un autre attrait de la concurrence est qu'elle permet une meilleure chasse aux non-contributeurs, car chaque éco-organisme a intérêt à augmenter sa part de marché, le tonnage sous son contrôle afin de mieux répartir ses frais de structure. A contrario, un monopole peut se contenter d'augmenter ses prix : ses adhérents n'auront de toute façon pas le choix.

Il faut moduler l'affirmation selon laquelle l'État a laissé à chaque filière la liberté de s'organiser en rappelant que l'État a organisé de façon délibérée un monopole sur la sous-filière DEEE « Panneaux photovoltaïque » en refusant d'agréer ERP France, pourtant apporteur de 35 % de part de marché matérialisés par des lettres d'intention signées.

Par ailleurs la Cour elle-même recommande pour la fusion des deux éco-organismes piles, pourtant en vraie concurrence (ce qui ne s'applique pas, bien entendu, à la filière emballage dans sa configuration actuelle).

L'influence des producteurs sur les décisions des éco-organismes peut constituer un frein au déploiement de l'éco-modulation, source de tracasserie administrative très localisée.

De plus, dans le cas des DEEE, l'éco-modulation ne se traduit pas sur le compte d'exploitation des entreprises, du fait de la contribution environnementale qui fait porter le coût final de la REP au consommateur. Que le produit soit affecté d'un bonus ou d'un malus, l'effet est le même dans la comptabilité de l'entreprise : nul. Une meilleure incitation serait peut-être de permettre aux entreprises mettant sur le marché des produits mieux éco-conçus d'en tirer un avantage financier. L'éco-contribution ne couvrirait que le prix « de base ».

L'éco-modulation sur les DEEE souffre également d'une perception variable selon les acteurs : imaginé par les pouvoirs publics comme une incitation pour les producteurs (ineffective, comme vu

ci-dessus), elle serait pour d'autres acteurs davantage destinées aux consommateurs, ce qui ne facilite pas l'atteinte d'un consensus.

Sur la territorialité de l'éco-modulation, de fait les grandes entreprises raisonnent à l'échelle globale ou régionale (entendre EMEA, « Europe-Moyen Orient-Afrique »).

Sur la gouvernance, il me semble que la présence d'un censeur d'État n'a pas empêché la survenance de la crise de 2008...

Les déchets à valeur positive mettent de fait les éco-organismes en concurrence de collecte avec d'autres acteurs.

L'effet de l'extension du périmètre des contributeurs des papiers graphique sur la collecte n'est pas immédiat ni direct, s'agissant d'une filière financière.

Il faut également rappeler que les éco-organismes n'ont pas de prérogatives de puissance publique.

Rappelons l'absence de sanction prises à l'encontre des éco-organismes ayant dépassé (de façon d'ailleurs constante sur plusieurs années) le plafond autorisé de provisions, alors même que les objectifs de collecte n'étaient pas atteints.

Les besoins en provision peuvent varier d'une REP à l'autre, en fonction de leurs caractéristiques propres. Pour éviter des distorsions de concurrence, il est souhaitable qu'une seule règle s'applique à l'intérieur d'une REP donnée.

On pourrait imaginer également un traitement collectif des surplus au-delà du plafond autorisé (fonds pour la communication, par exemple).

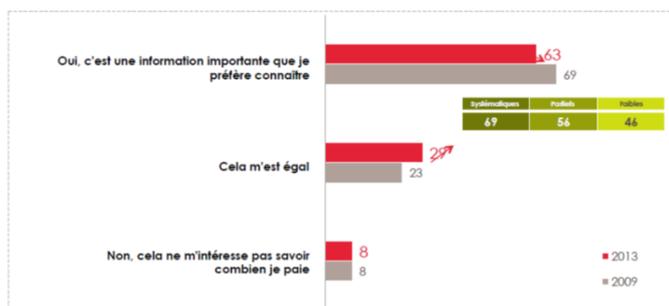
De façon générale, le système de paiement à l'avance et de provisions pour charges futures reste un système utile pour la stabilité des REP, il faut simplement en éviter les abus.

Les éco-organismes peuvent certes inciter à l'apposition d'une consigne de tri claire ; c'est d'autant plus efficace si ces consignes découlent d'une obligation réglementaire : voir la « poubelle barrée » de la Directive DEEE.

Il n'est pas certain que l'éco-contribution visible soit efficace s'il l'on observe les résultats de la collecte qui sont en stagnation relative... Les consommateurs apprécient certes l'information (même si cet intérêt décline), cela a été mis en évidence par l'étude annuelle de la filière DEEE, mais cela ne se traduit pas par des résultats supérieurs aux filières sans contribution visible (voir graphique n° 1 sur l'évolution des quantités recyclées dans chaque filière, en kg par habitant et par an).

L'Eco participation, une information qui doit être connue même si certains deviennent indifférents

66 Selon vous, est-il important que cette éco participation soit visible et séparée du prix du produit ?



sociovision

Se pose aussi la question de l'internalisation du coût pour le metteur en marché, gage en soi d'incitation à l'éco-conception : la contribution doit-elle être un affichage informatif ou bien un transfert du coût de fin de vie au consommateur (cas actuel pour les DEEE).

La filière DEEE répond à une directive européenne à portée environnementale. À ce titre, la création d'une filière industrielle peut être un moyen judicieux pour les éco-organismes si elle n'existe pas, mais non un but en soi, si des techniques efficaces sont disponibles par ailleurs.

L'allocation d'une partie des contributions à la R&D dans la filière DEEE répond en partie à cette attente.

A contrario, des durées de contrat longues peuvent constituer une barrière à l'entrée de nouveaux acteurs promoteurs de technologies innovantes au détriment de la performance environnementale de la filière.

L'objectif de favoriser l'économie sociale et solidaire se retrouve dans le cahier des charges DEEE.

Il me semble que pour les piles et accumulateurs, il s'agit davantage de centres de traitement que de centre de tri stricto sensu ?

Si le rapprochement de la filière papier et de la filière emballages fait sens au niveau process, il faut tenir compte de l'arrivée possible de

nouveaux acteurs sur ces filières lors du prochain cycle d'agrément couvrant la période à partir de 2017.

Il existe également un comité de conciliation dans la filière DEEE, qui réunit collectivités territoriales (AMF, Amorce, CNR), éco-organismes, ADEME et DGPR.

Il convient de souligner que ces instances sont généralement traversées de conflits d'intérêts : la composition des CCA est favorable aux acteurs dominants de chaque filière. Plusieurs membres bénéficient à un titre ou un autre des financements de la filière (opérateurs, économie sociale et solidaire, collectivités...). Les comités d'orientation opérationnels mettant en relation les éco-organismes et les représentants des opérateurs posent la question de leur conformité au droit de la concurrence.

Il conviendrait de souligner que la procédure d'agrément, finalement opaque malgré le nombre important de réunions et d'acteurs impliqués, n'échappe pas aux conflits d'intérêts, mis en évidence de façon magistrale par la saga du « désagrément » d'ERP France.

Concernant la recommandation 1 : les éco-organismes peuvent relayer le message défini réglementairement comme c'est déjà le cas pour la poubelle barrée de la filière DEEE

Concernant la recommandation 3 : l'efficacité de la contribution visible pour augmenter la collecte n'est pas démontrée. Elle présente d'autres avantages pour les consommateurs (information) comme pour les producteurs (transfert de coût plus ou moins sanctuarisé des négociations commerciales avec la grande distribution, dans le cas de la filière DEEE). Elle est également un frein à l'efficacité de l'éco-modulation DEEE dans ses modalités actuelles.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU GIE FRANCE RECYCLAGE PNEUMATIQUES (FRP)**

Nous trouvons dommage que dans les conclusions, la pertinence de notre modèle actuel ne soit ni défendue, ni soulignée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'OCAD3E

Nous vous prions de bien vouloir trouver les remarques qu'OCAD3E :

- Concernant la connaissance du gisement et la performance de la collecte, vous écrivez

« Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, un nombre important de producteurs non-contributeurs, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective ».

1) Pour la filière DEEE, ce n'est pas la mauvaise connaissance du gisement qui définit sa performance de 35 % de taux de retour en 2013. Les éco-organismes, l'OCAD3E et de nombreuses parties prenantes identifient depuis longtemps qu'une majorité des flux de DEEE échappe à la filière agréée parce qu'elle est prise en charge directement par des acteurs du recyclage (récupérateurs/ferrailleurs) qui en extraient la valeur économique sans dépollution ni atteinte des taux minimum de valorisation. Le non-respect des obligations de dépollution et d'atteinte des taux par ces acteurs ne permet pas de comptabiliser les tonnages ainsi récupérés. Le cahier des charges de la période 2015 – 2020 a établi les conditions de l'intégration de ces acteurs dans la filière, la part de ces nouveaux canaux représentera plus de 10 % des collectes dès 2015, permettant ainsi de dépasser l'objectif de 40 % de taux de retour fixé par le nouvel agrément pour l'année 2015.

2) La discussion sur les provisions implique que ce ne sont pas les moyens financiers disponibles des éco-organismes qui auraient limité les collectes. Dans ces conditions, quel est le lien entre le nombre, supposé important, de producteurs non-contributeurs et les performances de collecte ? Nous pensons que ce lien est faible. En revanche les non-contributeurs créent un terrain concurrentiel inégal qui, si le problème est important, peut miner la coopération des producteurs contributeurs. Cependant les non-contributeurs représentent a priori une proportion faible des mises sur le marché sur la filière ménagère des DEEE qui constitue plus de 95 % des contributions.

- Concernant la procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse

À la lecture de ce paragraphe du rapport de la Cour des comptes, on a l'impression que les débats et réunions autour de la définition du cahier des charges constituent un problème. Ce n'est pas le cas. Il serait paradoxal de réduire le débat afin d'accélérer l'écriture du cahier des charges alors même qu'on cherche à augmenter la rigueur de la procédure d'agrément. Le cahier des charges est essentiel parce qu'il définit ce que seront les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la filière sur les 6 années de la période d'agrément. Notamment l'impact économique des cahiers des charges est commensurable de 6 années de contribution soit 9 milliards d'euro. Cela mérite d'y passer le temps nécessaire. Il faut, a minima, conserver et structurer les débats et y ajouter une véritable analyse d'impact menée par une entité autonome. Ce travail doit être planifié afin d'avoir un cahier des charges disponible 6 mois avant la fin de l'agrément en cours ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE RÉCYLUM

Concernant la partie du projet d'insertion relative aux charges de personnels parfois élevées :

Il est indiqué « Plusieurs cahiers des charges prévoient que les éco-organismes doivent « tout particulièrement veiller à limiter au maximum [leurs] frais de fonctionnement ». Si cette exigence gagnerait, ainsi que l'a recommandé la Cour, à être plus précise, les vérifications opérées ont permis de conclure au respect de cette clause. Une attention particulière doit cependant être apportée aux charges de personnel qui ont mobilisé, en 2013, jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues pour Screlec, Récyclum et Écologic, alors que les autres éco-organismes parviennent à les limiter entre 1,4 % et 6,8 %. La Cour a relevé que ces dépenses progressent rapidement dans plusieurs éco-organismes et a appelé leurs dirigeants à maîtriser ce poste de dépenses ».

Partageant le souci de la Cour d'avoir des frais de fonctionnement limités, nous tenons à vous informer que cette même masse salariale ne représentait plus que 10,2 % des contributions lampes perçues en 2014 grâce au développement de synergies avec la filière des DEEE professionnels du fait de la montée en puissance de cette dernière.

Pour autant, le fait qu'un éco-organisme ait un ratio « charges de personnel/montant des contributions perçues » plus élevé que la moyenne de ses confrères n'est pas forcément révélateur d'un manque d'efficacité. En effet, un ratio jugé élevé peut tout simplement résulter d'une politique d'internalisation de certaines activités plus élevée que la moyenne.

Concernant la partie du document relative aux provisions pour charges futures :

Il est indiqué « La Cour constate que certains éco-organismes ont une pratique extensive de ce mécanisme comptable qui les conduit à constituer des provisions dont le montant cumulé est trop important, voire non justifié au regard de leurs dépenses », cette assertion étant suivie d'un graphique mettant en exergue les provisions de Réylum parmi les plus élevées des éco-organismes contrôlés.

Nous souhaitons préciser que cette provision a été créée dans le cadre d'une gestion prudentielle de la filière des lampes à économie d'énergie dont les ventes ont explosées entre 2010 et 2012 du fait d'une contrainte réglementaire exogène au marché mais qui ne généreront des déchets en grandes quantités que six ans plus tard, avec pour corollaire une forte augmentation des coûts de collecte et de traitement alors qu'en même temps les mises sur le marché des lampes devraient fortement chuter du fait de l'arrivée des lampes à LED d'une durée de vie très supérieure. Cette gestion prudentielle et fondée sur une approche par capitalisation se trouvant dans les termes même de la directive DEEE.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE SCRELEC

Dans nos échanges sur le fonctionnement de notre éco-organisme, nous nous sommes employés à démontrer tous les efforts engagés pour consolider et développer notre société afin de répondre aux différents objectifs assignés par les pouvoirs publics. En effet, depuis plus de 15 ans, Screlec coordonne les acteurs de la filière des piles et accumulateurs portables sur le territoire national. De nombreux résultats positifs ont été constatés et la stratégie mise en œuvre depuis deux ans nous a permis d'augmenter nos performances de collecte de 17 %.

Au-delà des progrès enregistrés par Screlec nous tenions également à vous communiquer nos principales remarques relatives au rapport en reprenant chacune des pages concernées de celui-ci.

- Nos remarques sur le rapport

Screlec est un éco-organisme opérationnel car nous assurons ou faisons assurer les opérations de collecte, tri et traitement. Cependant nous accordons également des soutiens financiers (soutiens à la massification) aux industriels de la collecte qui nous remettent des flux de piles et accumulateurs portables issus de leur propre activité de collecte. Nous encourageons ainsi les industriels à collecter nos flux en synergie avec ceux d'autres filières. L'objectif étant d'apporter indirectement un service de collecte à des détenteurs qui disposent d'un petit gisement.

Screlec est très actif sur le sujet de la recherche et développement et notamment sur l'écoconception. En effet, nous avons créé un site internet (COMEPA) qui véhicule des avis techniques afin de répondre aux sollicitations des pouvoirs publics, de nos adhérents et des industriels du recyclage (SFRAP) sur des problématiques liées au gisement sous notre responsabilité.

Contrairement à votre recommandation, la fusion des éco-organismes piles et accumulateurs portables n'est pas pertinente voire contreproductive. Initialement Screlec était le seul éco-organisme de la filière mais des divergences en terme d'objectif de performance et de réduction des coûts a conduit à la naissance de notre confrère. Il y a deux ans une tentative de rapprochement a avorté face à des divergences sur les services à apporter aux partenaires et aux moyens à mettre en œuvre. L'économie d'échelle que vous évoquez serait indubitablement corrélée à une réduction des performances de notre filière. Ce serait également retirer aux metteurs sur le marché le droit à un service de qualité, à la concurrence et la volonté de travailler avec un éco-organisme en phase avec leurs attentes.

Les charges de personnel de Screlec sont élevées au prorata des volumes financiers générés par les éco-contributions que nous percevons. Les cahiers des charges des éco-organismes sont les mêmes quelles que soient leurs tailles. Nous nous devons d'apporter les mêmes services et répondre au même niveau d'exigence. Pour mener à bien sa mission, Screlec s'appuie sur une structure la plus optimisée possible face aux obligations croissantes qui nous sont imposées.

Le montant des provisions pour charges futures de Screlec est conforme à notre cahier des charges puisqu'il est compris entre 3 et 12 mois d'éco-contributions. Avec plus de 10 mois de provisions pour charges futures, Screlec est en capacité financière de mener une politique ambitieuse pour atteindre ses objectifs. Cette politique qui repose sur la collecte de gisements non disponibles actuellement est adossée à des

investissements financiers (R&D), une plus large communication ou encore le financement de nouvelles prestations (collecte en porte à porte).

Concernant la transparence de nos relations avec les repreneurs, Screlec a engagé une politique d'audits auprès de tous ses partenaires de la chaîne de recyclage. À ce titre, nous finançons un prestataire indépendant afin de réaliser une étude sur chacun de nos partenaires sur le territoire national. Nous travaillons également en concertation avec un autre éco-organisme européen de la filière des piles et accumulateurs portables pour réaliser conjointement ces audits à l'étranger. De plus nous tenons à préciser que l'attribution des marchés de collecte tri et traitement de Screlec se fait à travers une procédure d'appels d'offres publics.

Screlec a pris l'engagement de faire trier et recycler 90 % de ses flux sur le territoire français. Nous adressons à des recycleurs étrangers uniquement les flux dont le recyclage est mieux maîtrisé techniquement dans leurs usines. Le recours à des prestataires étrangers en Allemagne et Espagne pour le tri ne peut s'appliquer à notre éco-organisme. Screlec s'oppose à une politique « low cost » et promeut un recyclage national dans le cadre de notre mission d'intérêt général.

L'unique volonté de Screlec est d'atteindre les objectifs fixés par son cahier des charges. L'ensemble des actions que nous menons démontrent notre volonté de poursuivre une politique résolument responsable et proactive visant à servir au mieux les intérêts de la filière tant en amont auprès de ses adhérents qu'en aval auprès des différents circuits de collecte. Dans le cadre de son dossier de demande de ré-agrément, Screlec a défendu sa vision d'un éco-organisme au centre d'une filière et au service de tous.

Chapitre III

Territoires

1. La filière de la pêche à Saint-Pierre-et- Miquelon : un avenir incertain
2. Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne
3. « Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie
4. Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer

1

La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain

PRÉSENTATION

Si la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon a constitué, jusque dans les années 1980, le moteur de l'économie locale, elle subit depuis lors une crise profonde qui a modifié l'ensemble des équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

En 1992, à la suite d'un différend vieux de vingt ans entre le Canada et la France sur les droits de pêche, le tribunal arbitral de New-York a donné un premier coup d'arrêt à l'industrie de la pêche, en réduisant la zone économique exclusive (ZEE) française à un couloir maritime de quelques milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur.

Les effets de cette décision ont été aggravés par le moratoire sur la pêche de la morue instauré par le Canada pour une période de cinq ans. Le secteur de la pêche hauturière en a été presque totalement anéanti, la pêche artisanale, quant à elle, s'épuisant lentement.

Cette situation a conduit l'État et les collectivités locales à s'impliquer fortement dans la redynamisation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon, et en particulier dans la filière halieutique.

La reconversion de ce secteur s'est néanmoins avérée très difficile, voire impossible. Plusieurs entreprises ont successivement déposé leur bilan. Dernière en date, la société canadienne « SPM Seafoods International », pourtant largement soutenue par des financements publics, a cessé son activité au printemps 2011.

Pour autant, l'exploitation des produits halieutiques reste l'un des derniers moyens de conserver une réelle activité économique dans l'archipel, ce qui explique le soutien des pouvoirs publics, et en premier lieu de l'État, à cette activité.

Au regard de ces constats et de la récente réaffirmation par le Président de la République de la nécessité de maintenir l'exploitation des ressources halieutiques et leur transformation sur place, tous les enseignements doivent être tirés des échecs successifs de relance de cette activité (I) pour mieux évaluer les conditions à remplir pour conduire, de façon viable, une restructuration de la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon (II).

I - Les échecs récurrents du soutien public à la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

A - Une activité inscrite dans l'histoire qui subit une crise profonde

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire français de l'Atlantique Nord, situé à 25 kilomètres au sud de l'île canadienne de Terre-Neuve, est constitué de trois îles principales : Saint-Pierre, 26 km², Miquelon, 110 km² et Langlade, 91 km², ces deux dernières étant reliées par un isthme de sable.

Ces îles sont fort dissemblables : Saint-Pierre, la plus peuplée, 5 478 habitants, assure encore aujourd'hui l'essentiel des activités économiques. Miquelon-Langlade réunit 604 habitants¹³¹ vivant de la pêche et de l'agriculture.

¹³¹ Source INSEE, populations légales 2009, mises à jour en 2012.

Carte n° 1 : situation de Saint-Pierre-et-Miquelon dans l'Atlantique nord



Source : Cour des comptes d'après le site internet de canal.monde.fr

La pêche à la morue a longtemps été le pilier de l'économie locale. Elle engendrait, jusque dans les années 1990, environ 400 emplois directs liés à l'activité portuaire.

Mais, en 1992, à la suite de l'interprétation divergente de la France et du Canada sur les droits de pêche, le tribunal arbitral de New-York a réduit la zone économique exclusive française à un étroit couloir maritime de 10,5 milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur. Ensuite, le moratoire décidé par le Canada sur la pêche de la morue dans la région, pour une période de cinq ans, a considérablement aggravé la crise. Le secteur de la pêche hauturière à Saint-Pierre-et-Miquelon a été démantelé.

Certes, le moratoire a pris fin en 1997, mais a attendu la signature en 2014 du procès-verbal d'application de l'accord franco-canadien sur la pêche, accord de coopération passé en vue de la conservation et de la gestion des stocks dans les espaces maritimes canadiens et français. Les équilibres fondamentaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, au plan économique et social, sont demeurés durablement affectés. Ainsi, les exportations de produits de la pêche, qui étaient encore de presque 7 000 tonnes en 1992, sont devenues de plus en plus faibles, en volume et en valeur : un peu plus de 1 100 tonnes en 2009, pour 3,8 M€.

Afin de sauvegarder la pêche à la morue, ressource historique, et son traitement, mais aussi de diversifier l'activité de la filière pêche, en l'étendant à de nouvelles espèces, l'État et les collectivités locales ont dès lors été conduits à apporter un soutien important à cette filière.

Dans ce contexte, la chambre territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a examiné la gestion de deux sociétés d'économie mixte locales, la Société d'investissement de la pêche de l'archipel (SIFPA) à Saint-Pierre, et la Société de développement économique de Miquelon (SODEM), à Miquelon, acteurs importants des tentatives de réactivation de la filière pêche dans l'archipel, mais aussi, à ce jour, de leur échec.

B - Les coûteuses tentatives de restructuration de la filière pêche

1 - De graves insuffisances dans la relance de l'usine de Saint-Pierre

En juillet 2008, la société Interpêche, qui exploitait la plus importante usine de transformation des produits de la mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, a été mise en redressement judiciaire. Construite en 1971 et dimensionnée initialement pour traiter 40 000 tonnes de poissons vifs par an, cette usine n'en traitait plus que 1 900 tonnes en 2007, mais employait encore 66 personnes et 6 saisonniers.

À l'initiative de l'État et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, un plan d'action a alors été élaboré en lien avec un groupe canadien, Louisbourg Seafoods Ltd, pour reprendre son exploitation.

Les bâtiments et dépendances de l'usine étant la propriété de la collectivité territoriale, mais situés sur les emprises foncières du domaine public maritime, la collectivité territoriale, comme l'État, étaient parties prenantes.

Un cadre juridique spécifique, mais sans doute inutilement complexe, a été prévu pour organiser la reprise des activités.

a) Un cadre juridique complexe qui n'a jamais été mis en œuvre

Une société d'économie mixte locale au capital social de 37 000 €, la SIFPA, associant principalement la collectivité territoriale et l'investisseur privé canadien, a été constituée.

Plusieurs conditions devaient cependant être réunies avant la reprise des activités de l'usine par la société de droit français créée par le groupe canadien, SPM Seafoods International.

Tout d'abord, une convention devait être conclue entre l'État et la collectivité territoriale pour lui transférer la gestion des biens du domaine public maritime. Si cette convention d'une durée de 18 ans a bien été conclue, sa prise d'effet au 1^{er} janvier 2011, plus de dix-huit mois après la reprise de l'usine, a été tardive. Elle a de surcroît été résiliée dès septembre 2011, la collectivité estimant qu'il ne lui revenait pas

d'assumer la mise en conformité de l'usine aux normes des installations industrielles classées, mais que cette charge incombait à l'État.

Par ailleurs, le contrat de location des bâtiments de l'usine devait être conclu entre la collectivité territoriale et la SIFPA, en charge de leur gestion. Là encore, si cette convention a bien été signée, elle a eu une prise d'effet tardive et comme elle était liée à la convention conclue entre l'État et la collectivité territoriale, elle est aussi devenue caduque en septembre 2011.

Seul, ce contrat de location pouvait donner le droit à la SIFPA de sous-louer les biens à la société canadienne. Seul un projet de bail a été validé par le conseil d'administration de la SIFPA, le 2 décembre 2010, quelques semaines avant la mise en liquidation judiciaire de la SPM Seafoods International en mai 2011.

L'exploitation de l'usine par l'exploitant canadien, au cours des exercices 2009-2010, a été effectuée sans titre d'occupation des emprises foncières supportant les installations industrielles.

Par ailleurs, en l'absence d'un véritable contrat locatif entre la SIFPA et l'exploitant, aucun loyer n'a jamais été versé.

Cette succession de dispositions tardives ou non mises en œuvre est tout à fait révélatrice de l'absence de rigueur qui a entouré cette opération.

b) Des subventions de l'État dont l'emploi est incertain

Le plan de reprise des activités de l'usine de Saint-Pierre-et-Miquelon était assorti d'une aide de l'État aux investissements industriels. À ce titre, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) du ministère de l'outre-mer a accordé, en 2009, une subvention de 1,76 M€.

L'État souhaitait que ces fonds soient affectés de façon prioritaire à la réfection complète du système de congélation du poisson par l'ammoniac, alors que la collectivité territoriale estimait, elle, qu'il fallait plutôt envisager la conversion au gaz fréon du système de congélation.

Prenant acte de l'option décidée par l'État, qui devait impérativement agir à défaut de mettre en danger la vie d'autrui, le président de la collectivité territoriale, au demeurant président-directeur général de la SIFPA, a sollicité et obtenu une subvention complémentaire de 1 M€, dont une avance de 0,5 M€ a bien été versée.

Le circuit de financement mis en place pour l'octroi de ces subventions a été particulier. Elles ont transité par le budget de la collectivité territoriale, puis par celui de la SIFPA avant d'être versées à l'attributaire final, la société SPM Seafoods International, chargée de la mise aux normes de l'usine et de la modernisation de l'outil de production.

Or l'emploi de cette subvention n'a fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la SIFPA. L'inventaire des actifs de cette société d'économie mixte, effectué par un cabinet d'expertise maritime indépendant, en janvier 2011, quelques semaines avant la mise en liquidation judiciaire de l'exploitant, a fait naître un doute très sérieux sur l'emploi de cette subvention de 1,76 M€, la société SPM Seafoods International n'ayant pu en justifier l'utilisation, au regard de l'affectation prévue, qu'à hauteur de 0,50 M€. Les seules vérifications matérielles et techniques réalisées l'ont été par l'État et elles n'ont porté que sur la partie des installations relevant de la protection de l'environnement au titre des installations classées.

*c) Le rachat des parts de la société canadienne
par la collectivité territoriale*

Jusqu'en 2010, les 37 000 actions de la SIFPA, d'une valeur nominale de 1 €, étaient principalement détenues par le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon à hauteur de 51 %, et par la société canadienne Louisbourg Seafoods Investissement SAS, à hauteur de 40 %.

Or, en 2010, la société canadienne a vendu l'essentiel de ses parts à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour un montant de 1,92 M€. À l'issue de cette cession, l'investisseur canadien ne participait plus qu'à hauteur de 8 % du capital de la SIFPA.

Cette opération a été réalisée sur la base d'une estimation des actifs corporels de la société d'économie mixte, faite par un cabinet comptable, à 5,42 M€, mais dans un document présenté par ce cabinet comme un pré-projet ne pouvant constituer une évaluation définitive.

Par la suite, en janvier 2011, une expertise de ces actifs, réalisée par un expert judiciaire près la cour d'appel de Caen, a ramené leur valorisation patrimoniale à 2,34 M€. En tout état de cause, la valorisation excessive résultant de la première estimation a eu de fortes conséquences financières pour la collectivité territoriale. Selon l'expert judiciaire précité, le rachat des parts de la société canadienne aurait dû se faire sur la base de 0,94 M€, et non de 1,86 M€.

De toute évidence, la collectivité territoriale ne s'est pas entourée de toutes les garanties lui permettant de préserver au mieux ses intérêts financiers.

Après la mise en liquidation judiciaire en mai 2011 de la société SPM Seafoods International, qui avait exploité difficilement les installations industrielles pendant deux ans, le tribunal de commerce de Saint-Pierre-et-Miquelon, en août 2011, a rejeté l'unique offre de reprise. En l'absence de repreneur, les 46 employés permanents de l'usine ont été licenciés, conduisant à une hausse de deux points du taux de chômage sur l'île.

La vétusté de l'usine et des fuites d'ammoniac dans le système de refroidissement ont contraint le mandataire judiciaire à arrêter le circuit de réfrigération et à détruire un stock de 90 tonnes de poissons congelés, en août 2011.

Au début de l'année 2012, les circuits frigorifiques ont été démontés et près de six tonnes d'ammoniac, déchet industriel potentiellement toxique, ont été extraites de l'usine et acheminées par navire en métropole, puis par la route jusqu'à Saint-Priest, dans le département du Rhône. Selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, mandatée par la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon pour la piloter, le coût de cette opération devait s'élever à 0,2 M€.

En définitive, des financements publics importants ont été engagés, tant par l'État que par la collectivité territoriale, en pure perte, l'usine de Saint-Pierre étant aujourd'hui à l'abandon.

2 - L'échec de la SODEM, à Miquelon

La Société de développement économique de Miquelon (SODEM) est une société d'économie mixte locale, créée en 1993, avec pour missions de contribuer au développement touristique, industriel, commercial et économique de la seule commune de Miquelon-Langlade. Elle associe la commune (66,3 % du capital social), la compagnie métropolitaine d'investissement (26,7 %) et une entreprise locale pour le solde.

En pratique, la société a fondé sa stratégie sur la seule activité de location d'équipements industriels en vue de la transformation des produits de la mer. En fait, elle n'a jamais pu développer une activité suffisante pour assurer la couverture de ses charges.

La société s'est donc trouvée, *de facto*, en état de cessation de paiement à la fin de l'exercice 2012, et elle est contrainte aujourd'hui de céder ses actifs.

II - Les perspectives incertaines de restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

Les échecs de la SIFPA et de la SODEM, notamment, ont souligné les difficultés à relancer la filière pêche sur l'archipel. Les pouvoirs publics cependant, conscients de son importance comme levier de l'économie locale, n'ont pas renoncé à revitaliser ce secteur.

À cet égard, si les perspectives économiques de la filière peuvent s'appuyer sur des ressources halieutiques intéressantes, sa pérennisation implique une modernisation de ses outils et l'implication des acteurs locaux.

A - Des ressources intéressantes mais une activité et des équipements inadaptés

1 - Des ressources halieutiques encore exploitables

L'archipel bénéficie de zones de pêche diversifiées, qui demeurent en grande partie inexploitées. Les ressources potentielles halieutiques de Saint-Pierre-et-Miquelon ont cinq sources possibles, à savoir la zone économique exclusive (ZEE)¹³² française (crabe des neiges, lotte, églefin, coquille Saint-Jacques, homard) ; les stocks cogérés dans le cadre de

¹³² Les espèces de la ZEE française, dont l'exploitation n'est pas gérée dans le cadre de l'accord franco-canadien, sont soumises à la seule réglementation française.

l'accord franco-canadien¹³³ (morue, coquille Saint-Jacques, sébaste, encornet, balai, plie grise, pétoncle d'Islande) ; la zone économique exclusive du Canada (merlu argenté, morue, sébaste, flétan noir¹³⁴) ; les eaux internationales, gérées par l'Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest, l'OPANO¹³⁵ (sébaste, limande, flétan noir, encornet, crevette) et enfin les espèces relevant de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique (CICTA) : une trentaine d'espèces migratrices appartenant aux groupes des thonidés, notamment thon rouge, thon obèse, germon du nord et espadon.

Selon un rapport réalisé, en 2012¹³⁶, par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'addition de ces gisements constituerait un potentiel théorique de pêche de poissons, crustacés et mollusques, de plus de 10 500 tonnes par an.

Or, depuis les années 2010-2011, le tonnage des produits pêchés n'a jamais dépassé 3 200 tonnes (cf. *infra*, tableau n° 1).

¹³³ L'accord franco-canadien sur la pêche, conclu en 1972, mais signé le 29 novembre 1994, institue un régime de cogestion dans les espaces maritimes français et canadiens, aux termes duquel :

- en première intention, 70 % du quota français de morue doit être pêché par des navires canadiens, mais débarqué et transformé à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- en cas d'échec, l'exploitation de la totalité du quota français revient aux navires de l'archipel.

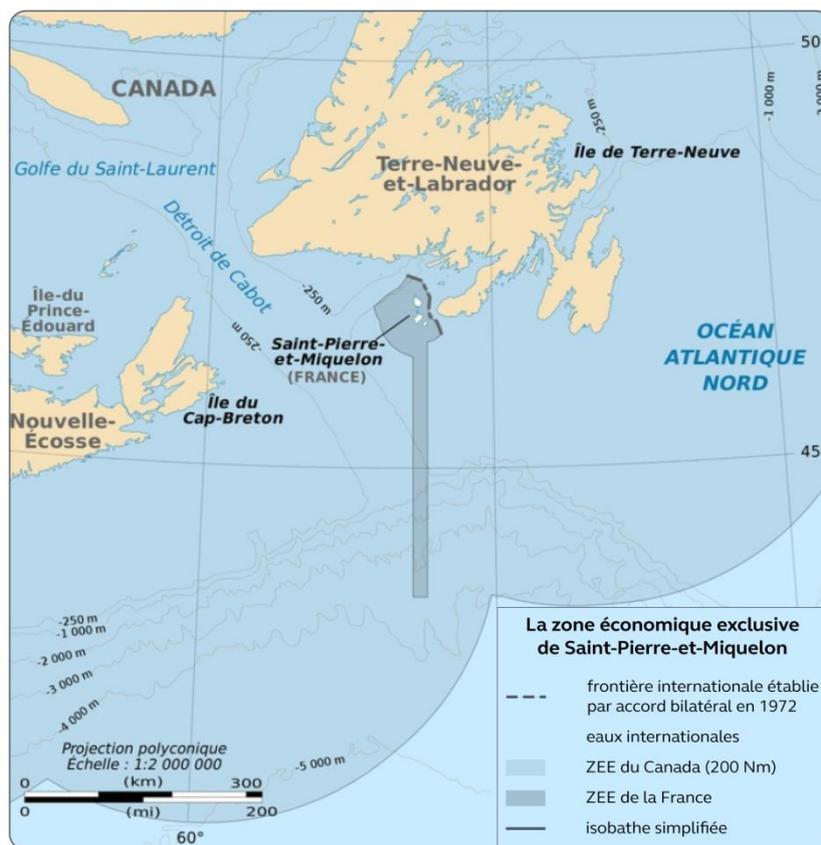
L'accord porte sur la pêche industrielle, qui constitue 70 % du quota, et la pêche artisanale, 30 % du quota. Cet accord a été révisé le 5 mars 2015 et a établi une nouvelle répartition en ce qui concerne la pêche industrielle, les parts respectives des navires canadiens et de l'archipel étant fixées à 50 %.

¹³⁴ Les stocks de la ZEE du Canada ne sont pas exploités, et notamment la morue du golfe du Saint-Laurent, non commercialisable. Si la France dispose de droits de pêche historiques dans les eaux canadiennes, en référence à l'annexe 1 des accords franco-canadiens, ces quotas ne sont que partiellement pêchés en raison, notamment, de l'éloignement des zones de pêche. Seul le *Béothuk* (cf. *infra*) va pêcher le flétan noir au nord Terre-Neuve.

¹³⁵ Les eaux internationales s'étendent au-delà des 200 milles nautiques canadiens.

¹³⁶ Mission réalisée sur site, du 11 au 18 février 2012, à la demande du ministère de l'outre-mer. L'IFREMER est un établissement public à caractère industriel et commercial qui réalise des missions de recherche et d'expertise.

Carte n° 2 : carte des zones de pêche autour de Saint-Pierre-et-Miquelon



Source : site internet de la commune de Miquelon-Langlade

Face à ces ressources théoriques, le marché des produits aquatiques offre des perspectives intéressantes pour Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment en France métropolitaine, au Canada ou bien encore sur la côte est des États-Unis.

La consommation française de produits de la mer est, en effet, en forte augmentation¹³⁷. Elle est passée, annuellement, de 12 kilos par personne, en 1975, à 25 kilos, en 1988, pour atteindre 34,5 kilos, en 2012. Par ailleurs, les tendances observables sur le marché des produits de la

¹³⁷ Source FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, qui exerce ses missions pour le compte de l'État.

mer sont encourageantes pour les espèces à haute valeur commerciale telles que le cabillaud, le homard, le crabe des neiges, la coquille Saint-Jacques, le flétan blanc et le thon rouge, par exemple.

2 - Les apports de la pêche locale demeurent limités

Même si les possibilités de pêche et de transformation de l'archipel se sont très fortement réduites, de 2010 à 2015, les apports de la pêche industrielle, comme de la pêche artisanale, restent sensiblement inférieurs aux quotas de pêche attribués : les tonnages pêchés ont, en effet, oscillé au cours de cette période, entre 2 200 et 3 200 tonnes, alors que les quotas autorisés s'élevaient à plus de 7 600 tonnes.

Tableau n° 1 : total des produits pêchés par rapport aux quotas autorisés en tonnes

	Pêchés	Quotas	Écarts
2010/2011	3 241	7 622	- 4 381
2011/2012	2 238	7 622	- 5 384
2012/2013	2 968	7 622	- 4 654
2013/2014	2 906	7 622	- 4 716
2014/2015	2 582	7 622	- 5 040

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

À cette faiblesse globale des prises, vient s'ajouter l'effet sur l'activité des variations saisonnières et conjoncturelles. Selon les années et selon les espèces, les tonnages pêchés enregistrent, en effet, des écarts importants. Ainsi, en 2011, des problèmes techniques (panne, accident) ont affecté deux navires de pêche semi-industrielle, ce qui a diminué les prises, qui, avec 2 238 tonnes, ont atteint leur plus bas niveau.

En 2015, la pêche aux crabes des neiges a été très peu fructueuse, alors que la pêche à la coquille Saint-Jacques, année après année, connaît un essor significatif.

Tableau n° 2 : variations des volumes pêchés selon les principales espèces et les saisons en tonnes

	Morue	Sébaste	Plie	Crabe	Raie	Coquille	Limande
2010/2011	1 252	15	11	250	498	25	686
2011/2012	1 103	5	3	229	181,5	99	115
2012/2013	760	13,5	10	327	277	86	5 305
2013/2014	1 396	15	11,5	251	173	227	14,5
2014/2015	1 622	16,5	23	100	141	328	36

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

À Saint-Pierre-et-Miquelon, les apports sont réalisés par une vingtaine de navires. Deux navires assurent la pêche dite industrielle¹³⁸, le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*, d'une longueur respective de 35 et 29 mètres. Ils ont été acquis avec l'aide financière de l'État à hauteur de 0,65 M€ pour le premier et de 0,62 M€ pour le second.

La pêche artisanale, pour sa part, est assurée par 12 unités dont la taille est comprise entre 8 et 23 mètres. Elle permet de faire vivre une vingtaine de marins.

À l'exception d'un navire acheté sur fonds privés, tous les bateaux ont bénéficié d'une aide de l'État, à hauteur de 33 % de leur valeur, et d'un prêt à 0 % de la collectivité territoriale, remboursable sur dix ans, à hauteur de 33 % de leur valeur.

3 - Des équipements industriels inadaptés

La plus importante usine de transformation de l'archipel à Saint-Pierre, après l'échec de la société canadienne, est aujourd'hui à l'abandon et le bâtiment obsolète ne correspond plus aux besoins, ni aux conditions de sécurité et de qualité sanitaire indispensables.

Il ne reste donc sur l'archipel qu'une seule unité industrielle de transformation, la Société nouvelle des pêches de Miquelon (SNPM), à Miquelon, qui traite actuellement une partie des marées du *Béothuk*.

¹³⁸ Il n'existe pas de véritable définition de la pêche industrielle et de la pêche artisanale, la plupart des pays se basant sur la taille du navire. En l'occurrence, pour le présent rapport, la pêche industrielle est celle qui est réalisée par les deux navires que sont le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*. Depuis 2012, la limite supérieure des navires de pêche artisanale a été fixée à 24 mètres.

Photo n° 1 : la société nouvelle des pêches de Miquelon (SNPM)

Source : IFREMER

Mais le tonnage traité demeure limité, puisque cette usine transforme, en moyenne annuelle, environ 1 400 tonnes de produits de la mer. Si elle dispose bien d'un agrément sanitaire européen pour l'ensemble de son activité, le bâtiment est en mauvais état et ne répond pas à toutes les normes d'hygiène et de sécurité requises. L'usine de Miquelon fonctionne, entre autres, avec trois machines Baader¹³⁹, acquises entre 2009 et 2013.

¹³⁹ La Baader 176 permet le filetage du poisson plat, la Baader 541 le tranchage de la morue et la Baader 153 le filetage de la dorade et du sébaste. L'acquisition d'une Baader 252 est prévue en 2015, pour le filetage de poisson de grande taille. Le filetage est une opération qui consiste essentiellement à enlever la tête, les nageoires, la queue, les viscères du poisson, puis à lever des filets.

B - La restructuration de la pêche artisanale et le développement de l'aquaculture

1 - La restructuration de la pêche artisanale et les obstacles à lever

Toutes les missions faites à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la plus récente, effectuée par une délégation du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, ont préconisé la restructuration de la filière artisanale. En effet, les produits pêchés sont non seulement importants, égaux ou supérieurs en volume à ceux de la pêche industrielle, mais ils permettent aussi une diversification des espèces et des activités.

**Tableau n° 3 : apports de la pêche industrielle
et de la pêche artisanale en tonnes**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
<i>Pêche industrielle</i>	1 196	947	766	1 443	1 359
<i>Pêche artisanale</i>	2 045	1 291	2 212	1 463	1 223

Source : Cour des comptes d'après données de la Préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

Un premier projet en ce sens, en 2012, a été soutenu par la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il reposait sur une meilleure organisation de la pêche artisanale et sur le développement d'une activité de transformation portée par de petites entreprises familiales ou des ateliers, autour de la découpe, de la congélation, ou de la mise en conserve d'espèces à haute valeur ajoutée, telles que le crabe des neiges, le homard, la coquille Saint-Jacques.

Mais un projet de cette nature suppose des investissements conséquents (tours à glace, chambres froides, ateliers de transformation, notamment) et la constitution d'une organisation de pêcheurs et producteurs, sous forme soit associative, soit coopérative. Enfin, il implique vraisemblablement un renouvellement partiel de la flotte.

Afin d'examiner ces perspectives, l'organisation des pêcheurs avait recruté, en 2012, une collaboratrice dont le poste était cofinancé, à

hauteur de 0,7 M€, par l'État et la collectivité territoriale. Mais cette dernière n'a apparemment jamais achevé sa mission et a quitté son poste, en juin 2015, sans être à ce jour remplacée.

Ce projet reste soutenu par la CACIMA dans le cadre du nouveau contrat de développement territorial conclu avec l'État pour les années 2015-2018, et les services de l'État pourraient y apporter leur soutien, sous réserve qu'il soit accompagné par des pêcheurs et producteurs en nombre suffisant.

En tout état de cause, le contrat de développement, qui a prévu un financement de 1,13 M€ pour soutenir l'industrie de transformation des produits de la mer, consacrerait un peu moins de 0,5 M€ à la pêche artisanale. Ces crédits permettraient notamment de créer une mini-criée, à Saint-Pierre.

2 - Un projet expérimental de développement de l'aquaculture

Avec le soutien de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)¹⁴⁰ et de l'IFREMER, un parc expérimental de réensemencement de coquilles Saint-Jacques, visant à renouveler la ressource sauvage, a été créé en 2002. Il vise à procurer à la pêche artisanale une ressource de proximité et une activité de transformation et de commercialisation de produits à forte valeur ajoutée.

Situé sur l'île de Miquelon, sa production annuelle s'élève aujourd'hui à 20 tonnes de coquilles, sachant que le seuil de rentabilité se situe autour de 50 tonnes.

Ce projet a été inscrit au contrat de développement territorial qui a prévu, au titre de l'exercice 2015, des aides financières de l'État et de la collectivité territoriale, à hauteur respective de 0,1 M€ et de 1 M€, et le lancement d'une étude visant à en définir les conditions de viabilité économique. Le soutien à la filière aquacole est donc conditionné à la poursuite de l'aide que lui apporte le conseil territorial et par les résultats de l'étude précitée, attendus dans les prochains mois. Le cas échéant, il conviendrait alors d'identifier une source de financement alternative à

¹⁴⁰ Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du ministère des outre-mer, chargé d'œuvrer au développement durable de l'économie agricole dans les départements et les collectivités d'outre-mer.

l'ODEADOM, qui a confirmé que la contribution apportée à la filière, en 2015 d'un montant de 0,5 M€, serait la dernière.

C - L'éventuelle création d'un pôle de transformation unique des produits de la pêche et ses limites

1 - Un objectif ambitieux de pôle unique de transformation

L'IFREMER et le CGAAER, dans le cadre des missions précitées, réalisées en 2012, ont proposé la création à Saint-Pierre d'un pôle de transformation unique (PTU). Ce projet partait du constat de l'existence de ressources halieutiques intéressantes, en volume et en valeur ajoutée, mais au total peu exploitées, de la dispersion de l'activité de transformation des produits de la mer sur les deux îles, générant des surcoûts et induisant une concurrence parfois malsaine entre ces deux sites.

Il était donc proposé de créer une structure nouvelle chargée de gérer l'ensemble des outils de transformation de l'archipel. Le projet préconisait de confier les entités de production à des opérateurs privés, sur la base de contrats de location.

La principale fonction de ce pôle unique, après l'acquisition des équipements, consisterait à en assurer la location, tout en exerçant son influence sur la répartition des activités entre les divers sites de transformation.

La mise en œuvre de cet organisme devait s'appuyer sur l'État, les collectivités locales, les sociétés d'économie mixte locales, mais aussi des opérateurs privés et des partenaires financiers institutionnels comme la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement.

Enfin, le projet définissait des actions d'accompagnement, qualifiées d'indispensables et visant notamment à :

- structurer la pêche artisanale afin d'augmenter sa production, de créer une complémentarité entre filière artisanale et filière industrielle et de lisser les effets liés à la saisonnalité de la pêche et des espèces ;
- renouveler la flottille de pêche, industrielle comme artisanale, jugée inadaptée ;

- créer et promouvoir un label d'origine Saint-Pierre-et-Miquelon, pour les produits à forte valeur ajoutée ;
- prendre en charge la question du traitement des déchets de poisson, jetés en décharge publique et souvent à la mer.

2 - Les limites de ce projet

Si ce projet, conçu en 2012, était ambitieux, il reposait sur des bases qui, depuis lors, ont considérablement évolué. Ainsi, il devait s'appuyer sur deux sociétés d'économie mixte, sur un site principal de transformation industrielle situé à Saint-Pierre, en complémentarité avec l'usine de Miquelon, et sur des ateliers de transformation artisanale.

Or les deux sociétés d'économie mixte ont interrompu leurs activités, l'usine de Saint-Pierre est à l'arrêt et la seule usine en activité est à Miquelon. Par ailleurs, l'organisation de la pêche artisanale souffre d'un défaut d'initiative, voire d'intérêt, des acteurs privés locaux.

D'une manière générale, ce projet de pôle de transformation unique n'est pas appuyé au plan local, tout particulièrement par les acteurs privés. Porté cependant par l'État, sa mise en œuvre progressive vise prioritairement à conforter l'existant, notamment à Miquelon.

3 - L'impossible restructuration de la pêche industrielle

L'État a déjà soutenu activement l'activité de transformation des produits de la mer sur l'archipel par des aides financières pour l'achat de deux navires, le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*, destinés la pêche en haute-mer, par la mise aux normes de l'usine de Miquelon-Langlade et par des aides à l'acquisition de plusieurs machines Baader.

Par ailleurs, la dernière usine en activité, à Miquelon, dispose de possibilités diversifiées de traitement et de congélation des produits et d'un savoir-faire incontestable.

**Photo n° 2 : usine de transformation à Saint-Pierre-et-Miquelon –
atelier de travail et fileteuse**



Source : IFREMER

Fort de ces constats, le contrat de développement territorial 2015-2018 prévoit un programme, sans doute moins ambitieux que le pôle de transformation unique, mais plus réaliste, de soutien à la modernisation de l'usine de Miquelon. Une nouvelle machine Baader et un tunnel de surgélation devaient ainsi être mis en service, en 2015, et la mise aux normes de l'usine poursuivie.

Dans le cadre de ce contrat, 0,65 M€ sont aussi destinés à aider la Société nouvelle des pêches de Miquelon à acquérir un nouveau navire de pêche de 28 mètres. Il compléterait les apports du *Béothuk* et permettrait de mieux utiliser les quotas de morue et de diversifier les prises. Ce soutien devrait être formalisé par une convention dans laquelle la SNPM préciserait son projet industriel et les investissements envisagés dans les trois années à venir.

Pour autant, l'usine conservera une capacité limitée et elle ne sera pas en mesure, à elle seule, de traiter les quotas de poissons attribués à l'archipel.

L'État souhaiterait donc associer à cette restructuration une compagnie d'armement, disposant du savoir-faire et des réseaux de distribution nécessaires à la commercialisation à grande échelle des produits transformés.

Si une société métropolitaine, avec laquelle des contacts ont d'ores et déjà été pris, a fait part de son intérêt en juin 2015, elle n'a cependant pas souhaité s'engager dans l'immédiat.

Elle fixe, pour son éventuelle intervention, un certain nombre de conditions, qui apparaissent très difficiles à réunir aujourd'hui :

- le maintien des quotas de pêche à la morue, voire leur augmentation ;
- le choix du site de Saint-Pierre, plus adapté, pour leur transformation, leur congélation et leur conditionnement ;
- des installations portuaires adéquates pour l'expédition des produits transformés.

Or, la question des quotas relève des relations franco-canadiennes et la construction d'une nouvelle usine à Saint-Pierre est plus qu'improbable.

Il en résulte que la restructuration de la pêche industrielle semble mal engagée et qu'elle ne pourra pas dépasser le cadre limité actuel. La seule approche réaliste semble donc passer par la consolidation de la filière artisanale en appui sur le site de Miquelon.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Depuis plus de 25 ans, la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon connaît une crise profonde, liée initialement à la restriction des zones de pêche et au moratoire de cinq ans imposé par le Canada sur la pêche à la morue. Les effets durables de cette crise ont gravement affecté les équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

Afin de relancer la pêche à la morue et son traitement, mais aussi de favoriser le développement de la pêche, demeurée embryonnaire, sur de nouvelles espèces, l'État et les collectivités locales ont apporté un important soutien financier à la filière pêche.

Deux rapports de la chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon ont mis en évidence la dégradation accélérée de la situation de la filière de la pêche et l'absence apparente, à court terme, de solution de revitalisation pérenne.

La chambre territoriale des comptes a également relevé de graves insuffisances des acteurs locaux concernés alors que plus de trois millions d'euros de subvention ont été versés par la collectivité et l'État.

Pour autant, des perspectives existent encore pour la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon et l'archipel dispose de ressources exploitables intéressantes, en volume et en qualité. Dans ce cadre, la restructuration de la filière pêche, en assurant sa viabilité économique, doit être poursuivie.

Cette restructuration doit essentiellement s'appuyer sur l'adaptation et la diversification des activités de la pêche artisanale, sur le développement de l'aquaculture, et notamment de la pectiniculture (élevage des coquilles St-Jacques). En effet, la restructuration de la pêche industrielle, engagée avec le soutien des pouvoirs publics, dans le cadre du contrat de développement territorial 2015-2018, paraît plus difficile à mener à bien.

La réussite de ces projets nécessite l'implication des acteurs locaux, qui doivent se mobiliser alors que les initiatives privées sont rares, et, sans doute, l'engagement de partenaires extérieurs disposant de la technicité et de la surface financière nécessaires à la transformation et à la commercialisation dans des conditions économiquement satisfaisantes des produits de la pêche.

Ces constats conduisent la Cour à formuler la recommandation suivante à l'attention des collectivités publiques :

- accompagner la restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve d'une implication réelle de partenaires privés fiables.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.....	234
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	234
Réponse de la ministre des outre-mer	234
Réponse du président-directeur général de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer)	235
Réponse du président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon	235
Réponse du président-directeur général de la société d'investissement de la filière pêche de l'archipel (SIFPA)	236
Réponse du président de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon	236

Destinataire n'ayant pas répondu

Président-directeur général de la société de développement économique de Miquelon (SODEM)

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS,
DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

Nous vous remercions de bien vouloir noter que cette insertion n'appelle pas d'observation de notre part.

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

Nous prenons note du constat fait et des recommandations, concernant la pérennisation et la nécessaire diversification de cette filière, qui n'appellent pas de remarques de notre part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

La conclusion de l'insertion mérite d'être nuancée notamment en ce qui concerne la pêche industrielle et semi-industrielle (navires Beothuk et Atlantic Odyssey, et usine de Miquelon). En effet, si la fermeture de l'usine de Saint-Pierre n'a pu être évitée, l'activité de celle de Miquelon se poursuit et se diversifie. Le développement de la pêche de nouvelles espèces a dépassé le stade embryonnaire. Cette diversification est déjà une réalité avec des espèces telles que la limande à queue jaune, la lotte, la raie (transformées localement), le flétan blanc et le thon rouge (exportés en frais).

Le soutien de l'État a permis d'améliorer la qualité et les volumes de la transformation par l'usine de Miquelon (machines Baader pour le filetage des poissons plats et du sébaste, ainsi que pour le tranchage de la morue ; tunnel de surgélation qui va permettre d'augmenter sensiblement les volumes et de sécuriser les accords commerciaux de l'entreprise). Les deux navires ont connu des difficultés techniques, l'exploitation des quotas de thonidés a tardé, mais la pêche industrielle montre des signes récents de reviviscence.

Si la restructuration de la filière pêche industrielle telle qu'elle a été envisagée, en « pôle de transformation unique » n'est plus possible, le redémarrage d'une unité de transformation à Saint-Pierre étant improbable, il persiste néanmoins de réelles perspectives de développement économique. Celles-ci reposent sur le savoir-faire des professionnels et sur la disponibilité de certains stocks de poissons dans les eaux sous juridiction française, la reconstitution du stock emblématique de morue du 3Ps cogéré avec le Canada, et l'accession à des quotas plus lointains pour les deux navires semi-industriels auxquels va s'ajouter un troisième navire dans le cadre du contrat de développement territorial 2015-2018.

La diversification de la pêche artisanale repose sur des ressources parfois fluctuantes (ainsi la dernière campagne du crabe des neiges a été décevante) mais complémentaires : à la part « artisanale » du quota français de morue du 3Ps viennent s'ajouter homard, coquille, bulot... Sa structuration (coopérative, organisation de producteurs) est un prérequis avant d'envisager le financement d'équipements communs. Enfin, le rôle des pêcheurs artisanaux dans l'exploitation de la coquille en baie de Miquelon, bien que revu à la baisse, fait le lien avec la filière pectiniculture pour laquelle des préconisations sont en cours d'élaboration.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE
POUR L'EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER)**

Je souhaite vous indiquer que ce rapport n'appelle pas d'observation de la part de l'Ifremer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Je vous informe n'avoir aucune observation à formuler sur l'insertion au rapport public annuel 2016 intitulée « la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, un avenir incertain ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA SOCIÉTÉ D'INVESTISSEMENT DE LA FILIÈRE PÊCHE
DE L'ARCHIPEL (SIFPA)**

Je vous informe n'avoir aucune observation à formuler sur l'insertion au rapport public annuel 2016 intitulée « la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, un avenir incertain ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE,
DE COMMERCE, D'INDUSTRIE, DES MÉTIERS ET DE
L'ARTISANAT (CACIMA) DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Nous ne sommes pas certains que ce soit réaliste au vu des tentatives passées qui se sont soldées par des échecs.

« II – Les perspectives incertaines de restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

C – L'éventuelle création d'un pôle de transformation unique des produits de la pêche et ses limites

3 – L'impossible restructuration de la pêche industrielle.

Il en résulte que la restructuration de la pêche industrielle semble mal engagée et qu'elle ne pourra pas dépasser le cadre limité actuel. La seule approche réaliste semble donc passer par la consolidation de la filière artisanale en appui sur le site de Miquelon. »

2

Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne

PRÉSENTATION

Les quinze îles et archipels des îles du Ponant s'étendent sur six départements, allant, du nord au sud, de l'archipel de Chausey dans la Manche à l'Île d'Aix en Charente-Maritime. Ils sont principalement situés sur le territoire de la région Bretagne, qui comprend onze îles et un archipel habités à l'année.

Aux termes de l'article L. 5431-1 du code des transports, le département est compétent jusqu'au 31 décembre 2016 en matière de transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles¹⁴¹, sauf lorsque l'île desservie fait partie du territoire d'une commune continentale.

L'exercice de cette compétence conduit la collectivité à déterminer les obligations de service public des liaisons entre les îles et le continent, afin de compenser les difficultés liées à l'insularité. Le département finance en partie ces obligations, qui couvrent notamment les fréquences des traversées et les tarifs.

La chambre régionale des comptes de Bretagne a contrôlé les conditions dans lesquelles les départements du Finistère et du Morbihan organisent respectivement le service public des liaisons avec les îles de Molène, Ouessant¹⁴², Sein et Batz pour le Finistère, et avec les « quatre îles du large » (Belle-Île-en-Mer, Groix, Houat et Hoëdic) et celle d'Arz pour le Morbihan.

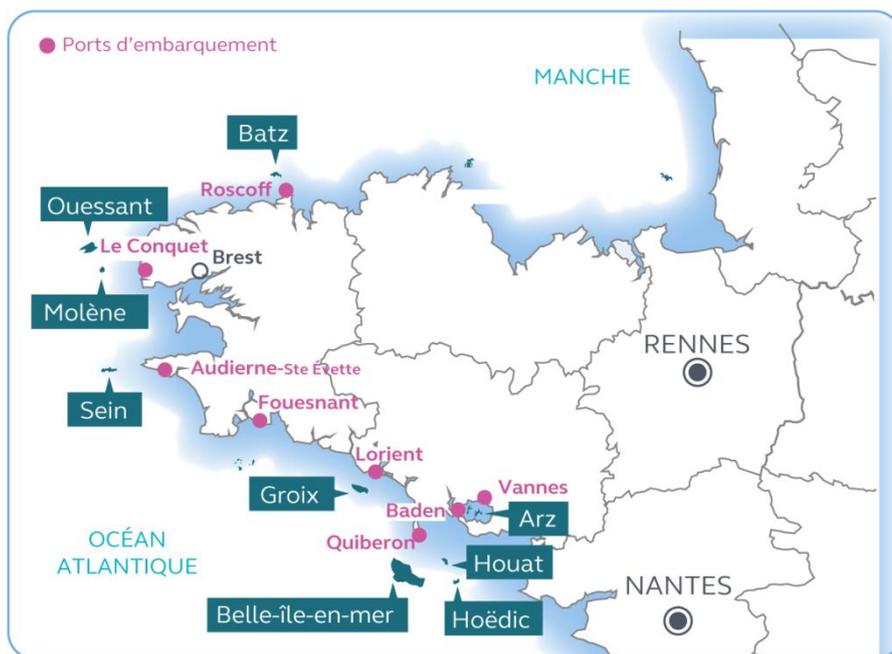
¹⁴¹ L'article 8 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 transfère à la région cette compétence à compter du 1^{er} janvier 2017.

¹⁴² Y compris la liaison aérienne entre Brest et Ouessant.

Le trafic relatif à ces liaisons est important. Hors fret et véhicules, 1,66 million de passagers ont traversé en 2014 vers ou depuis les quatre îles du large du Morbihan, peuplées de 8 200 résidents permanents. Les liaisons avec les îles du Finistère, qui comptent 1 900 habitants, sont empruntées par plus de 300 000 passagers par an. Le nombre total de passagers, proche de 2 millions par an, est comparable au nombre de passagers du port de Marseille, hors croisiéristes. Un passager sur quatre, dans les deux cas, est un résident insulaire permanent.

Les contrôles ont permis de constater que le service de liaison vers les îles est assuré de manière satisfaisante. Il est cependant apparu que la connaissance des coûts et des données relatives à l'activité devait être améliorée (I), que l'équilibre financier des comptes des exploitants, fondé sur une tarification à réviser, n'était pas assuré (II), alors que le prochain transfert de compétences vers la région nécessite dès à présent l'engagement d'une réflexion stratégique d'ensemble (III).

Carte n° 1 : les îles bretonnes du Ponant (Finistère et Morbihan)



Source : association des îles du Ponant

I - Une connaissance du service à parfaire

Propriétaires de l'essentiel de la flotte et des gares maritimes, les départements du Finistère et du Morbihan mettent leurs équipements¹⁴³ à la disposition de sociétés privées, auxquelles ils délèguent l'exploitation des services qui assurent la desserte des îles de leurs ressorts. Ce mode de gestion, sous forme de délégation de service public (DSP), prévu par la loi, ne leur garantit pas une connaissance suffisante du service.

A - Une faible connaissance des coûts

Le coût global du service public des liaisons avec les îles comprend les charges d'exploitation supportées par le délégataire, ainsi que les dépenses assumées par le département. Ces dernières se composent des contributions que la collectivité verse à son délégataire pour financer les obligations de service public qu'elle lui impose, et des charges qu'elle engage directement. Il s'agit principalement de la rémunération du personnel du département qui participe à la gestion du service et surtout des charges générées par le maintien en état, le renouvellement et l'amélioration de la flotte et des installations à terre.

Cette rémunération et ces charges, importantes, correspondent à l'effort public consacré au fonctionnement du service. Son montant n'apparaît cependant pas clairement dans les comptes des départements, notamment parce que les deux collectivités n'ont pas créé un budget annexe, pourtant obligatoire au cas présent pour retracer la totalité des recettes et des dépenses d'un service de nature industrielle et commerciale.

La chambre a évalué la dépense publique en moyenne annuelle à 10,6 M€ pour le département du Finistère et à 4,5 M€ pour celui du Morbihan. Ces montants incluent les participations financières versées aux délégataires. Ils ont été reconstitués avec l'aide des services des départements qui n'en disposaient qu'approximativement, en dépit de l'existence d'une comptabilité analytique. Celle-ci s'est avérée imparfaite, notamment pour ce qui concerne la liquidation des dotations

¹⁴³ Le département du Morbihan est propriétaire d'une flotte de sept navires. Le département du Finistère en possède six.

aux amortissements et la prise en compte des charges de fonctionnement et des dépenses d'investissement, qui est seulement partielle.

Après avoir effectué cette évaluation, le coût global du service, qui comprend en outre les charges assumées par les exploitants, s'élève annuellement à environ 25 M€ pour le Morbihan et à environ 15 M€ pour le Finistère, pour des services aux caractéristiques différentes : les nombres de passagers et de fréquences de traversées sont plus élevés pour le Morbihan, alors qu'à l'inverse le temps de traversée est plus important pour le Finistère¹⁴⁴.

B - Une insuffisance de données d'activité

Les autorités organisatrices ne disposent pas de l'intégralité des données stratégiques qui leur seraient pourtant particulièrement utiles à l'approche du renouvellement des délégations de service public, comme vient d'y procéder le département du Morbihan.

Avec des variantes selon le département, des progrès sont nécessaires pour améliorer la connaissance de la qualité du service rendu, des taux de remplissage des navires en véhicules (qui génèrent un tiers des recettes sur les îles du large) et poids lourds, des taux de rotation des bâtiments et des équipages, des résultats financiers des rotations, et, au moins pour le Finistère, de la répartition des passagers par catégorie d'usagers.

En outre, le coût du fret n'est pas individualisé dans les comptes, ce qui ne permet pas d'objectiver l'aide publique apportée à chacune des composantes du service. À cet égard, les départements doivent être davantage exigeants sur le contenu des rapports d'activité présentés par les délégataires et procéder, le cas échéant, à des analyses complémentaires.

De fait, les « documents programmes » que les départements ont élaborés, afin de définir les services en prévision des délégations

¹⁴⁴ Les temps de trajet sont plus importants pour les liaisons avec les îles du Finistère (2 heures par exemple pour Brest-Ouessant et 1 heure 15 pour Le Conquet-Ouessant) que pour les quatre îles du large du Morbihan (seulement 35 minutes à 45 minutes pour Quiberon-Belle-Île, principale destination). La fréquence quotidienne des allers-retours est plus élevée pour ces dernières (de 7 à 18 selon la saison pour Belle-Île, selon les fiches horaires 2015 des compagnies Océane et compagnie des îles ; de 3 à 13 pour Ouessant, selon les fiches horaires 2015 des compagnies Penn Ar Bed et Finist' mer).

accordées pour sept ans, à compter du 1^{er} janvier 2009 par le département du Finistère et du 1^{er} janvier 2008 par celui du Morbihan, se fondaient pour l'essentiel sur les obligations définies pour les délégations précédentes et très largement reconduites, faute de bilan.

Le document programme peut également s'avérer imprécis : celui du département du Morbihan ne déterminait pas, par exemple, le nombre minimal de rotations attendues. Du reste, la collectivité a commandé un audit externe, pour obtenir les informations lui paraissant indispensables avant le renouvellement de sa nouvelle délégation qui a pris effet le 1^{er} janvier 2015. Elle prévoyait également de suivre l'exécution de ces nouveaux contrats avec la mise en œuvre d'un outil informatique adapté.

II - Des comptes déficitaires et une tarification à réviser

A - Des comptes d'exploitation du délégataire largement déficitaires

L'offre du délégataire retenu pour assurer les liaisons avec les îles du large de la compétence du département du Morbihan était fondée sur une progression de la fréquentation de 11,5 % sur la durée de la délégation. En réalité, le trafic a baissé de 2 % sur cette période, affectant fortement le chiffre d'affaires attendu de la vente des passages, non compensé par le transport des véhicules, en progression, et par celui du fret, en stagnation. Ainsi, malgré la contribution versée par le département, les comptes de l'exploitant ont affiché un déficit moyen annuel d'1 M€, soit environ 5 % de son chiffre d'affaires, qui s'élevait à 20 M€ par an.

La situation est identique pour les liaisons maritimes finistériennes avec les îles de Molène, Ouessant et Sein. Les comptes de la délégation présentent un résultat annuel moyen déficitaire de 0,6 M€, soit 17 % du chiffre d'affaires annuel (3,6 M€ HT). Le budget prévisionnel était bâti sur une progression de la fréquentation hors saison de 22 % sur la période, alors que la fréquentation globale a baissé de 9 % entre 2009 et 2014.

Pour autant, les modes de calcul des contributions départementales, fixées forfaitairement en début de contrat, n'ont pas, ou peu, été modifiés

en cours d'exécution des conventions, ce qui est à mettre au crédit des collectivités.

La contribution versée par le département du Finistère s'est élevée en moyenne à 4,4 M€ TTC par an pour ses liaisons maritimes et 0,7 M€ pour la délégation de service aérien. Elle équivaut à peu près au chiffre d'affaires (recettes de billetterie) des traversées maritimes pour les îles de Molène, Ouessant et Sein. Elle est supérieure de plus de 30 % au chiffre d'affaires pour la liaison maritime vers l'île de Batz et six fois supérieure aux ventes de billets de traversée aérienne pour l'île d'Ouessant.

Photo n° 1 : le navire Enez Eussa III assurant la liaison du Conquet à Ouessant (Finistère)



Source : département du Finistère

La contribution apportée au délégataire par le département du Morbihan est plus faible. Elle s'est élevée à 0,7 M€ par an en moyenne, soit, s'agissant des liaisons avec les îles du large, à seulement 3 % du chiffre d'affaires du délégataire. À ce montant, il convient d'ajouter 0,6 M€ versé par le département au syndicat mixte de transport d'hydrocarbures et au gestionnaire du dépôt pétrolier de Belle-Île afin de compenser les prix des carburants sur l'île.

**Photo n° 2 : le navire Le Bangor assurant la liaison de Quiberon
à Belle-Île-en-Mer (Morbihan)**



Source : compagnie Océane

B - Une tarification à simplifier et à régulariser

La tarification fait partie des obligations de service public. Elle est décidée par le département, collectivité organisatrice des transports, sur proposition des délégataires. Ses principes et son niveau sont soumis aux contraintes d'équilibre financier du service, à la fréquence des rotations et à la concurrence exercée en haute saison par des entreprises qui ne sont pas délégataires.

Au moment du contrôle, les grilles se composaient dans les deux cas d'un grand nombre de tarifs. Environ 200 tarifs différents étaient ainsi dénombrés pour les liaisons assurées vers les quatre îles du large du Morbihan. Cette multiplicité nuisait à la lisibilité de la politique tarifaire. Elle ne se justifiait qu'en partie seulement par des critères objectifs (destination, nature du transport), car elle était aussi la conséquence de l'extension de réductions appliquées à diverses catégories de passagers ou de biens transportés.

Les résidents bénéficient dans tous les cas de tarifs peu élevés, qui justifient la contribution financière des départements : en 2014, l'aller-retour des résidents était facturé 6,50 € pour les îles de Molène,

Ouessant et Sein et 5,20 € pour les îles du large du Morbihan. Les tarifs sont environ cinq fois plus élevés pour les « continentaux » qui, en été, doivent s'acquitter de 35 € sur ces trajets.

Entre ces deux extrêmes, coexistent des tarifs appliqués à certaines catégories de passagers. Ainsi, pour les îles du Finistère, les apparentés aux résidents principaux bénéficient du tarif des résidents permanents et les résidents secondaires, ainsi que leur parentèle, s'acquittent d'un tarif préférentiel. De même, s'agissant des îles du Morbihan, le tarif résident secondaire, prévu dans la convention, était étendu en pratique aux enfants non-résidents d'insulaires, mais également à leurs conjoints et à leurs enfants. Un tarif préférentiel s'appliquait de plus aux habitants du département.

L'ampleur des tarifs préférentiels est significative et a des conséquences sur les recettes commerciales. L'extension du tarif résidents secondaires à la parentèle était appliquée à 9 € des passages pour les îles du large. Le manque à gagner annuel pour l'exploitant des liaisons avec les îles finistériennes, du fait de l'existence d'un tarif résidents secondaires, a été évalué à 0,4 M€, ce qui équivaut à 75 % du déficit moyen de son compte. En outre, pour ces dernières, la gratuité accordée à certains usagers, qui représente 7 % des passages, va au-delà des clauses contenues dans les conventions.

Des tarifs préférentiels ont été également accordés au transport de fret assuré par les entreprises insulaires, ce qui a permis le développement des sociétés de transport basées sur les îles du large, qui bénéficiaient également d'une priorité de réservation anticipée sur des milliers de créneaux de passages maritimes sur une période de six mois. Cette disposition n'a pas favorisé l'émergence d'une concurrence libre et a rigidifié la gestion des lignes en gelant des capacités de transport non utilisées en cas d'annulation de réservation.

Au-delà des inconvénients pour la gestion courante, l'édiction de ces nombreux tarifs préférentiels, justifiée pour les résidents permanents, s'avère irrégulière au regard du principe d'égalité des usagers dégagé par le Conseil d'État, qui admet qu'un résident permanent d'une île puisse bénéficier d'un tarif préférentiel mais exclut de cette possibilité les personnes qui ne possèdent qu'une simple résidence d'agrément ou les apparentés des résidents permanents. Le département du Morbihan a simplifié sa grille tarifaire et régularisé les tarifs préférentiels lors du renouvellement de la convention de délégation du service public prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette nouvelle grille ne compte notamment plus de tarifs préférentiels pour les propriétaires de résidences secondaires.

III - La nécessité d'une réflexion stratégique d'ensemble

A - Un service rendu pour des territoires vulnérables

Les objectifs poursuivis par les deux départements pour leurs services publics de liaisons vers les îles sont communs. Il s'agit d'assurer le droit au transport des insulaires, afin notamment de permettre le maintien d'une population résidente à l'année sur les îles, et de favoriser le développement économique local, largement fondé sur le potentiel touristique.

Or les principales données statistiques relatives aux îles desservies leur sont plutôt défavorables.

Parmi toutes les îles desservies, seule Belle-Île voit sa population augmenter depuis 1999 (+ 11 %) ¹⁴⁵. Le nombre d'habitants des îles d'Ouessant et de Groix stagne et celui de Molène baisse, contrairement aux populations des départements du Morbihan et du Finistère, qui augmentent respectivement de 13,7 % et de 5,7 % depuis cette même date.

Les taux de chômage dans les îles, plutôt stables sur la période en dehors d'Ouessant où ce taux s'est élevé de 7,6 % en 2007 à 13,6 % en 2012, restent légèrement supérieurs à ceux de leurs départements respectifs.

Enfin, la baisse du nombre de passagers s'explique en partie par celle des non-résidents, à vocation essentiellement touristique (- 9 % entre 2009 et 2014 pour les îles du large et - 11 % pour les îles du Finistère) qui ne peut qu'avoir un impact sur le développement de cette activité, primordiale sur ces territoires.

L'effort public à l'égard du service de liaisons est dès lors particulièrement justifié.

En dépit d'un cadre d'intervention similaire, d'une structure de clientèle comparable, à laquelle sont appliqués des tarifs équivalents, d'un même mode de gestion, de type « affermage », où les deux collectivités délèguent à des tiers privés l'exploitation des équipements dont elles sont propriétaires, les approches de chacun des départements, qui découlent

¹⁴⁵ Source : Insee.

plus d'une pratique historique que d'un choix clairement délibéré, différent très sensiblement. Cette situation, constatée à la veille d'un transfert de compétences à la région, qui deviendra l'unique autorité organisatrice du service, appelle une réflexion stratégique d'ensemble.

B - Une réflexion globale à engager dès à présent

La proximité du transfert de compétences doit conduire la région, avec les deux départements, à engager une réflexion sur le devenir du service, afin que ce dernier satisfasse les objectifs qui lui auront été assignés, tout en garantissant la maîtrise de son financement public.

Globale, la réflexion devrait porter sur les insuffisances déjà soulignées. Ainsi, l'information de la collectivité doit être améliorée, préalable indispensable aux décisions qu'elle prendra. La tarification doit être simplifiée et régularisée, comme s'y est du reste déjà attaché le département du Morbihan, lors du récent renouvellement de la délégation dont la convention a pris effet le 1^{er} janvier 2015.

En outre, la réflexion de la collectivité ne pourrait faire l'impasse sur le mode de financement du service et sur la politique d'équipement. Or ces deux sujets, d'importance stratégique, sont à l'heure actuelle traités différemment par les deux départements.

Comme déjà mentionné, le coût du service supporté par le département du Finistère, comprenant la liaison aérienne, dépasse 10 M€ chaque année. Il représente une charge de 11,5 € par habitant du département ou encore un financement de 30 € par passage. Pour le département du Morbihan, le coût public annuel de 4,5 M€ correspond à une charge de 6 € par habitant du département et à un financement moyen de 3 € par passage.

Ces ratios, s'ils ne prennent pas en compte le coût du fret qui n'est pas identifiable dans les comptes, permettent de comparer le niveau de financement public rapporté au nombre de passagers, qui est environ dix fois plus élevé pour le département du Finistère que pour celui du Morbihan.

Cet écart doit être relativisé, car le coût consolidé du service, qui comprend les charges du département et celles du délégataire, est trois fois plus élevé pour les liaisons des îles du Finistère lorsqu'il est rapporté au passager (90 € en moyenne par rotation) que celui du Morbihan (32 €), en raison de la différence de fréquentation, six fois plus importante pour les îles morbihannaises. Il reste toutefois que le département du Finistère,

qui arrête le tarif « passagers continentaux » bien en deçà du coût moyen unitaire de traversée, fait porter le financement du service sur le contribuable.

À l'inverse, le département du Morbihan, en fixant un tarif plein équivalent, voire supérieur, au coût moyen unitaire du service, fait largement supporter le financement des tarifs des résidents sur les passagers occasionnels.

Il est certain que cette différence d'approche tient en partie aux caractéristiques des services. La part des charges fixes du service finistérien, où le temps de traversée est plus long avec une fréquence inférieure et où le nombre de passagers est plus réduit, pèse immanquablement davantage sur le coût du service. En conséquence, l'absence d'aide significative de la collectivité obligerait à fixer des tarifs visiteurs à un niveau bien supérieur, probablement dissuasif.

Il n'en demeure pas moins que le futur financeur unique du service aura à prendre en considération cette différence de traitement, en vue de la maintenir, de la réduire ou de la supprimer.

Par ailleurs, les équipements, flottes et gares maritimes, qui sont de la propriété du département, devront être transférés à la région.

Les navires sont apparus bien entretenus et leur âge moyen se situe entre 15 et 20 ans, pour une durée d'amortissement généralement admise à hauteur de 30 ans. Cependant, leur typologie diffère très sensiblement. La totalité de la flotte maritime du département du Morbihan assurant les liaisons avec les îles du large est composée de navires mixtes qui embarquent indifféremment passagers, véhicules et fret. Le département possède également une barge spécialisée dans le transport de fret mise en service sur l'île d'Arz. Cette flotte est complétée en haute saison par des navires des délégataires. En regard, seuls trois des six navires de la flotte du département du Finistère sont mixtes. Deux sont spécialisés pour le transport de passagers et l'un d'entre eux ne transporte que du fret.

La polyvalence totale des navires du Morbihan, à laquelle s'ajoutaient les très faibles contraintes pesant sur les transporteurs insulaires pour la réservation de places pour des marchandises non prioritaires, y compris en période de pointe, est une explication partielle à la faiblesse du taux de remplissage en passagers (28 % en moyenne sur l'année, et inférieur à 40 % sur les deux mois d'été). De plus, près de 300 rotations pour les îles du large sont consacrées chaque année au seul transport de fret sur des navires mixtes au fonctionnement nécessairement plus coûteux que celui d'une barge à équipage réduit.

Faute de données suffisantes, les contrôles de la chambre régionale n'ont pas permis de dégager de stratégie optimale sur la typologie de la flotte. Ils ont en conséquence souligné l'intérêt de conduire une réflexion dans ce domaine, qui devra prendre en compte l'adaptation de la flotte aux conditions météorologiques et de manœuvrabilité dans les ports, notamment pour les îles du Finistère, où les travaux d'aménagement des ports ont été estimés à 15 M€.

D'autre part, la problématique croissante liée à l'encombrement des zones portuaires, les infrastructures existantes étant de moins en moins adaptées à la circulation en parallèle de différents flux (passagers, véhicules, marchandises, fluides), et à leur stationnement à proximité des navires, nécessitera également un examen approfondi et prospectif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La complexité des services de liaisons vers les îles, l'importance de leur adaptation aux besoins socio-économiques des territoires desservis, la précarité de leur équilibre financier et l'objectivité à donner au niveau de l'aide publique sont autant de raisons qui justifient la parfaite connaissance des nombreuses données qui environnent cette activité. Cette nécessité est renforcée par le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2017, de la compétence à la région en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La région deviendra donc, à très court terme, l'autorité organisatrice unique pour la totalité des liaisons avec les îles. Les différences d'approche dans la gestion actuelle des services, aussi bien pour ce qui concerne les modes de financement que la composition des flottes, doivent la conduire à une réflexion d'ensemble associant les départements, afin notamment d'adapter la flotte et les équipements portuaires au trafic des passagers, des véhicules et du fret.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes, aux deux départements, dès 2016, et à la région, à compter du 1^{er} janvier 2017 :

- 1. améliorer les informations données par les délégataires sur le fonctionnement du service et définir des indicateurs complémentaires ;*
- 2. parfaire la connaissance des coûts globaux et les retracer dans un compte spécial ;*

3. *adapter la tarification aux principes d'égalité de traitement des usagers dégagés par la jurisprudence ;*
 4. *objectiver l'aide publique apportée en individualisant notamment le coût du fret transporté ;*
 5. *engager une réflexion globale sur le service, relative en particulier aux principes de financement par l'autorité organisatrice et à la composition des flottes.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche	252
Réponse du ministre de l'intérieur	252
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique ..	253
Réponse du président du conseil régional de Bretagne	253
Réponse de la présidente du conseil départemental du Finistère	254
Réponse du président du conseil départemental du Morbihan.....	255

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
--

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS,
DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

L'insertion appelle de notre part les quelques précisions suivantes.

La desserte des îles du Ponant pose des sujétions fortes aux autorités délégantes et à leurs délégataires.

Néanmoins, comme cela est indiqué dans l'insertion, les collectivités concernées mettent en œuvre les prérogatives que leur attribue l'article L. 5431-1 du code des transports, dans des conditions globalement satisfaisantes.

Sont évoqués certains axes d'amélioration, valables pour l'ensemble des services de transport maritime exploités selon le mode de la délégation de service public, qui nous semblent pertinents.

Cette insertion n'appelle pas d'autres observations de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le rapport souligne la complexité des services de liaisons à destination des îles ainsi que le déséquilibre financier de leur gestion.

Sur la gestion financière de ces lignes par les collectivités locales, je n'émet pas de remarques particulières et prends acte des données et recommandations transmises par la Cour des comptes en vue de parfaire la connaissance des coûts globaux de ces liaisons et de réduire le déficit constaté.

Au sujet des compétences des collectivités territoriales en charge des liaisons, l'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), transfère à la région la compétence des transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises, à compter du 1er janvier 2017.

À ce titre, c'est la région Bretagne qui sera chargée de mener une réflexion stratégique d'ensemble sur la politique de liaison des îles bretonnes avec le continent, en lien avec les deux départements visés (Finistère, Morbihan). La région Bretagne pourra ensuite entamer, à

l'échéance des contrats en cours, les nouvelles conditions d'exercice de cette compétence notamment le mode de financement, les nouvelles conditions tarifaires ainsi que la politique d'investissement et d'entretien des équipements et infrastructures.

Dans ce cadre, la desserte aérienne d'Ouessant évoquée dans le rapport a fait l'objet d'une étude particulière compte tenu du terme de la délégation de service public actuellement en vigueur. En l'absence de compétence clairement identifiée dans le code des transports, l'intervention du département du Finistère se fondait sur sa clause de compétence générale. Or, la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et départements, intervenue dans la loi NOTRe, a conduit la région à reprendre cette activité au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, la région Bretagne et le département du Finistère ont entamé des discussions quant à la signature d'une prochaine convention de délégation de compétence pour l'organisation de la desserte aérienne de l'île d'Ouessant. Sur cette base, le département du Finistère pourrait continuer à exercer cette compétence avec l'ensemble de ses moyens propres, budgétaires, humains et matériels au nom de la région.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Cette insertion n'appelle pas de remarque particulière de la part du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE BRETAGNE**

Je souhaite d'abord vous faire part de l'intérêt majeur de cette insertion, qui, alors que les collectivités se préparent à organiser différemment leurs compétences, permet à chacun d'identifier les

questions stratégiques et les enjeux de gestion qui devront être appréhendés.

Votre rapport contribuera à la définition de la politique régionale à l'égard du transport vers les îles. Je souhaite qu'il puisse également contribuer aux travaux des commissions locales d'évaluation des charges, prévues par la loi.

Votre rapport analyse les conditions selon lesquelles les départements du Finistère et du Morbihan se mobilisent en faveur du transport vers les îles. Outre les liaisons maritimes, je note que les travaux de la Cour intègrent pleinement la desserte aérienne de l'île d'Ouessant à cet enjeu, considérant sans doute, comme le Département du Finistère et la région, que ces deux voies sont indissociables l'une de l'autre. Bien que le législateur n'ait arrêté de dispositions que pour les seules liaisons maritimes, elles concourent à la même finalité et les obligations de service public imposées à chacune des liaisons ont vocation à être complémentaires.

Je retiens de vos observations que « l'effort public à l'égard du service de liaisons est (...) particulièrement justifié » même si la connaissance du service délégué, la comptabilité et la tarification peuvent faire l'objet d'un réexamen.

Je vous confirme que le transfert de cette compétence, au 1^{er} janvier 2017, devra être une occasion d'enrichir les informations dont dispose l'autorité organisatrice du service, et de réexaminer les conditions de financement de celui-ci par les différentes catégories d'usagers et par les contribuables.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU FINISTÈRE

Le rapport fait état d'une faible connaissance des coûts (I – A), en l'absence de budget annexe spécifique à la desserte des îles. L'objectif d'une bonne connaissance des coûts des politiques qu'il met en œuvre est une préoccupation forte du conseil départemental. Elle se traduit par une nomenclature budgétaire adaptée. En l'occurrence, l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes à la desserte des îles est regroupé au sein d'un même plan d'action intitulé « Garantir la continuité territoriale avec les îles ».

Le rapport fait également mention d'une insuffisance des données d'activité. Chaque mois les délégataires fournissent un bilan de l'activité passagers et fret (fréquentation, tonnage et chiffre d'affaires). Les rapports du délégataire remis chaque année comprennent par ailleurs toutes les informations quantitatives et qualitatives nécessaires : fréquentation, tonnage, recettes, nombre de rotations effectuées par chaque navire, consommation en carburant, interventions sur les navires, perturbations de service, actions commerciales,.... Les lacunes concernant la répartition des passagers par catégorie ont été corrigées par le nouveau système de billetterie déployé en 2014 par le délégataire.

Les dispositions introduites par la loi relative à la nouvelle organisation de la République qui prévoient le transfert de cette compétence à la région Bretagne à compter du 1^{er} janvier 2017, impliquent une réflexion commune avec celle-ci dès 2016 afin de garantir la continuité et la pérennité de ce service public essentiel pour ces territoires isolés. En effet, l'échéance de la délégation de service public de desserte maritime des îles de Molène, Ouessant et Sein fixée initialement au 31 décembre 2015 a été repoussée au 31 décembre 2016. Les enjeux identifiés et développés dans votre rapport seront pris en compte dans la perspective du renouvellement de ce contrat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU MORBIHAN

Conformément aux dispositions des articles L. 143-10 et R. 143-5 du code des juridictions financières, je souhaite formuler un certain nombre de remarques sur les constatations que vous effectuez et les recommandations que vous émettez dans l'insertion.

Le rapport s'attarde longuement sur les pratiques contenues dans le contrat de délégation de service public qui couvrait la période 2008-2014, donc négocié il y a huit ans, et il relève les points à améliorer sur cette base. Il s'en suit une lecture assez critique de notre gestion alors que le nouveau contrat, signé le 3 décembre 2014, a pris en compte l'ensemble des observations à une exception près.

Cette exception concerne la demande de création d'un budget annexe à laquelle le département aurait naturellement donné suite, mais le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la

République, annoncé à l'été 2014, ayant prévu le transfert de la compétence sur les liaisons maritimes aux régions, je n'ai pas modifié la structure de présentation du budget départemental pour la seule année 2016.

Concernant les évolutions du nouveau contrat, et au regard des critiques susvisées, je vous précise que le cahier des charges a été élaboré dès 2013 après avoir analysé :

- les obligations légales relatives aux tarifs passagers, ce qui a conduit à supprimer tout tarif préférentiel, sauf pour les seuls habitants insulaires ;*
- les taux de remplissage des navires, ce qui a conduit à demander aux candidats de rationaliser et optimiser le nombre des rotations proposées pour améliorer ces taux ;*
- l'organisation et les moyens du délégataire, ce qui a conduit à demander une meilleure productivité ;*
- les conditions de la concurrence par rapport à des opérateurs privés, ce qui a conduit à revoir les principes de tarification des marchandises en limitant expressément celles considérées de « première nécessité » qui seules bénéficient d'un tarif préférentiel ;*
- les grilles tarifaires précédentes, ce qui a conduit à harmoniser les prix entre les deux plus grandes îles, Belle-Île et Groix.*

C'est donc une action déterminée qui a été réfléchie dès 2013, négociée en 2014 et concrétisée dans le nouveau contrat pour la période 2015-2020, ce qui a soulevé des contestations nombreuses dans les îles et de la part d'anciens bénéficiaires de tarifs spéciaux, contestations qui perdurent encore aujourd'hui, certaines étant pendantes devant les tribunaux.

Les résultats de ces actions commencent à être connus puisque l'essentiel de l'année 2015 a été exécuté. J'ai le plaisir de vous indiquer d'ores et déjà qu'avec des tarifs passagers plus attractifs qu'avant au travers des différentes cartes proposées (familles, illimitées, 10 traversées...) et des rotations sensiblement moins nombreuses (6 478 rotations prévues en 2015 contre 7 196 rotations réalisées en 2014 - un premier effort demandé au délégataire - et 7 519 rotations en 2013), le délégataire annonce un résultat très positif qui, comme nous l'avions prévu au contrat, sera réinjecté en partie dès la campagne 2016.

3

« Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie

PRÉSENTATION

À plusieurs reprises, la Cour des comptes a appelé à un effort de rationalisation de l'intercommunalité et porté une appréciation critique sur la carte, le contenu et le coût de cette ambitieuse réforme¹⁴⁶.

L'exemple de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » (73 communes, 105 000 habitants) permet de mettre en évidence et d'illustrer des défaillances persistantes de l'intercommunalité, dix ans après la publication du premier rapport de la Cour sur le sujet. En effet, dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé le 14 décembre 2001, peine à assurer une cohérence à un territoire progressivement élargi (I). Depuis 2001, la communauté d'agglomération n'est pas parvenue à assumer totalement ses missions (II), tout en supportant des coûts de gestion administrative de plus en plus élevés (III).

¹⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'intercommunalité en France*. La Documentation française, novembre 2005, 370 p., disponible sur www.ccomptes.fr
Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, Tome I. Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, p. 213-251. La Documentation française, février 2009, 326 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Une communauté d'agglomération à la recherche de sa stabilité

A - Une notion d'intérêt communautaire inaboutie

La création de la communauté d'agglomération de Carcassonne en décembre 2001 résulte de la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »).

La communauté d'agglomération a initialement rassemblé 16 communes géographiquement proches, Carcassonne, la ville-centre, et les communes de la première et de la deuxième couronnes.

Par l'arrêté de création du 14 décembre 2001, la communauté a été dotée des quatre compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat et politique de la ville. En plus des compétences obligatoires, la communauté d'agglomération a choisi parmi les compétences optionnelles¹⁴⁷ la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, dont la collecte et le traitement des déchets, la voirie d'intérêt communautaire, les équipements culturels et sportifs, une partie de l'eau et de l'assainissement (études essentiellement), et l'action sociale d'intérêt communautaire.

Depuis 2001, de nombreux arrêtés ont modifié, étendu ou précisé les compétences qui ont été successivement transférées à l'EPCI, preuve que la définition de l'intérêt communautaire résulte davantage d'une construction empirique que d'une réflexion encore totalement aboutie.

¹⁴⁷ L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dispose que les communautés d'agglomération doivent choisir au minimum trois compétences optionnelles parmi six possibles.

L'intérêt communautaire

Consacrée par la loi du 12 juillet 1999, cette notion doit être comprise, pour les domaines de compétence concernés, comme un élément complémentaire de la rédaction statutaire des compétences de la communauté. Définir l'intérêt communautaire suppose qu'au préalable le projet de développement que la communauté d'agglomération doit conduire a été arrêté. Il permet de tracer dans un souci de lisibilité les axes d'intervention de la communauté d'agglomération. C'est par conséquent une ligne de partage, au sein d'une même compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes.

La principale compétence obligatoire, relative au développement économique, a été marginalement renforcée, essentiellement en matière touristique. Un arrêté préfectoral d'août 2010 a prévu « l'étude, la création d'un office de tourisme », mais, dès novembre 2010, un nouvel arrêté revenait sur cette rédaction en renonçant à la création de cet office pour se limiter à l'étude de sa création. Les compétences en faveur de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat ont été précisées en 2008 et 2009, avec notamment la participation à des opérations de rénovation urbaine.

Parallèlement, la communauté d'agglomération a fortement étendu ses compétences en matière sociale et médico-sociale en créant en mai 2003 un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), sans que, dans le même temps, tous les centres communaux d'action sociale (CCAS) des communes membres n'aient été dissous¹⁴⁸.

Les compétences culturelles ont également été renforcées. L'arrêté d'août 2010 a déclaré d'intérêt communautaire des manifestations et des équipements dont le rayonnement est intercommunal. À ce titre, la bibliothèque de Carcassonne a été transférée à la communauté d'agglomération, un conservatoire à rayonnement intercommunal a été réalisé et une réflexion s'est amorcée sur l'opportunité de construire une médiathèque « tête de réseau ».

¹⁴⁸ La loi n'impose pas la dissolution des CCAS lorsqu'un EPCI crée un CIAS. La rationalisation des moyens implique cependant de déterminer s'il est pertinent de maintenir un CCAS lorsque l'acception très large de l'action sociale d'intérêt communautaire aboutit à la création d'un CIAS aux prérogatives très étendues. À ce jour, 45 des 73 communes de la communauté d'agglomération ont maintenu un CCAS.

Enfin, la compétence sur l'assainissement, d'abord réduite en juillet 2002 à l'élaboration de schémas directeurs et à l'attribution de fonds de concours, a été étendue en décembre 2008 à sa totalité, y compris l'assainissement non collectif.

La communauté d'agglomération a été davantage entreprenante pour développer les compétences choisies en option que pour exercer celles rendues obligatoires par la loi. Ainsi, le renforcement de l'action de la communauté d'agglomération en matière culturelle s'est effectué sans que l'organisme ne s'assure que l'exercice de cette compétence réponde aux besoins d'un territoire progressivement élargi, notamment à la suite des adhésions de 2013.

L'imprécision dans la définition des compétences est à l'origine de lacunes dans l'évaluation des charges transférées entre la commune de Carcassonne et la communauté d'agglomération, ce qui a conduit assez récemment les ordonnateurs¹⁴⁹ de ces deux organismes à chercher à normaliser cette situation.

B - Un territoire en extension rapide

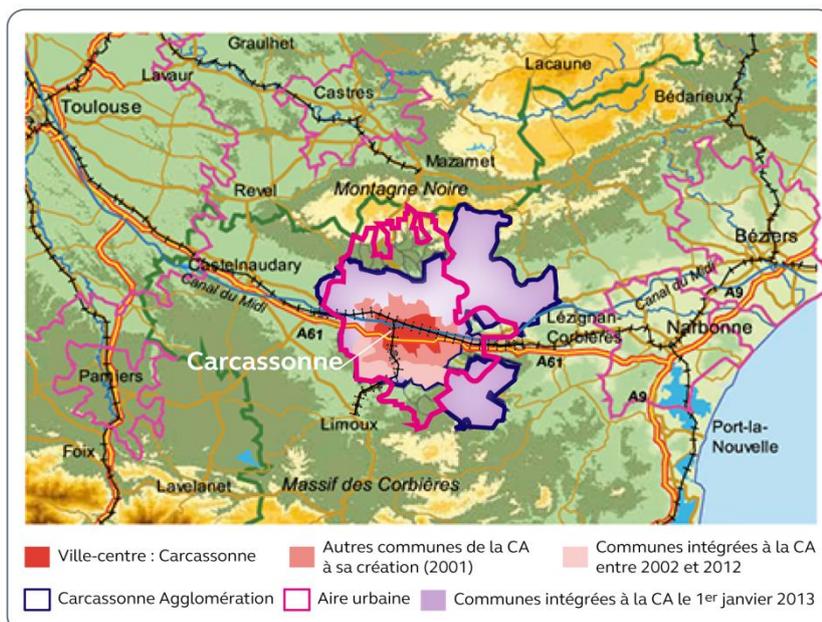
Parallèlement au renforcement de ses compétences, la communauté d'agglomération a considérablement étendu son périmètre géographique, sans forcément parvenir à en assurer la cohérence.

À sa création en décembre 2001, la communauté d'agglomération comptait 16 communes. Des élargissements successifs ont eu lieu en mai 2002 (quatre nouvelles communes), juin 2004 (une nouvelle commune), avril 2009 (une nouvelle commune), janvier 2010 (une nouvelle commune) et janvier 2013 (50 nouvelles communes, dont certaines appartenaient à trois communautés de communes qui ont été fusionnées en 2013 avec la communauté d'agglomération).

L'agglomération s'étend désormais sur près de 1 000 km² et mêle des territoires variés, pas toujours bien reliés : un territoire urbain, centré sur Carcassonne et sa sphère d'influence, et un territoire rural en périphérie. Plus de 90 % des communes qui constituent la communauté d'agglomération comptent moins de 2 000 habitants.

¹⁴⁹ Pour la définition du terme « ordonnateur », cf. tome II, deuxième partie, chapitre 1.

Carte n° 1 : l'extension de la communauté d'agglomération depuis 2001



Source : Cour des comptes d'après Insee – IGN 2014

Le dernier élargissement, réalisé au 1^{er} janvier 2013, a considérablement étendu le périmètre de l'agglomération et permis à la communauté de dépasser 100 000 habitants. Si les nouvelles communes sont de petites collectivités, le choc structurel provoqué par ce vaste élargissement a fortement marqué l'administration et la gouvernance de la communauté. Cet élargissement suppose en effet de trouver une cohérence au nouvel ensemble, certaines communes, très éloignées de la ville-centre, ayant des problématiques concrètes qui n'apparaissent pas forcément au cœur des préoccupations de la communauté d'agglomération, davantage centrée sur son territoire d'origine.

Le territoire de la communauté d'agglomération ne recoupe pas le périmètre de l'aire urbaine¹⁵⁰ de Carcassonne. L'extension de 2013 s'est effectuée sans que les données physiques et économiques relatives à la délimitation des aires urbaines ne soient totalement intégrées. Les communes les plus excentrées, au nord-est et au sud-est du territoire, apparaissent très périphériques et mal connectées au cœur de la communauté d'agglomération¹⁵¹.

Dans ce contexte, le développement d'un projet de territoire intégrant l'ensemble des collectivités membres de la communauté d'agglomération apparaît prioritaire.

Le mandat 2014-2020 doit donner lieu à la mise en œuvre d'un projet de territoire, dans lequel des actions de mutualisation sont envisagées. Ce projet, intitulé « Mon 2020 » et lancé en novembre 2014, a pour ambition de définir les actions prioritaires de la communauté d'agglomération d'ici à 2020. L'objectif affiché est d'améliorer l'attractivité et le dynamisme du territoire.

II - Des compétences incomplètement assumées

A - Un budget principalement de transfert

La structure des dépenses courantes de la collectivité permet de mettre en évidence les domaines d'intervention de la communauté d'agglomération.

¹⁵⁰ Une aire urbaine, au sens de l'INSEE, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou périurbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

¹⁵¹ Il faut compter environ une heure en voiture pour rallier la ville-centre à partir des communes les plus éloignées, au nord-est et au sud-est du territoire de la communauté d'agglomération.

**Tableau n° 1 : les charges courantes de la communauté
d'agglomération**

<i>En milliers d'euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
<i>Charges à caractère général</i>	2 668	2 987	3 106	4 253	5 744	+ 115,29 %
<i>Charges de personnel</i>	7 346	8 388	9 915	12 130	103 ⁹ ₁₅₂	+ 23,92 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	16 372	17 256	18 398	29 584	31 444	+ 92,06 %
<i>Autres charges de gestion</i>	707	667	683	1 321	1 259	+ 78,08 %
<i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	239	265	421	1 137	1 079	+ 351,46 %
Total des charges courantes	27 333	29 556	32 524	48 427	48 629	+ 77,91 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion – Budget principal

La structure des dépenses est marquée par une hypertrophie des subventions versées par la communauté qui ont progressé de 92 % entre 2010 et 2014, alors que, dans le même temps, les charges courantes ont augmenté de 78 %¹⁵³. Le montant des subventions atteint plus de 31 M€ en 2014, soit près de 64 % des charges courantes de la communauté d'agglomération, ce qui contribue à rigidifier fortement son budget.

Dans ces conditions, le budget principal de la communauté d'agglomération, qui reverse une partie importante de ses ressources à des organismes assumant certaines compétences à sa place, s'apparente à un budget de transfert.

La communauté d'agglomération a confié au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) créé le 7 mai 2003 l'ensemble des compétences exercées dans le champ social : le secteur de la petite enfance, la jeunesse, l'aide à la personne, les centres sociaux et de loisirs, etc. Le 7 janvier 2013, la communauté d'agglomération a ajouté à ces compétences le champ périscolaire et extrascolaire. Les compétences du CIAS de Carcassonne Agglo apparaissent donc extrêmement larges. Le CIAS est aujourd'hui une structure employant plus de 1 000 agents, et exerçant l'ensemble des compétences sociales de la communauté d'agglomération,

¹⁵² En 2014, une partie des charges de personnel a été reportée sur les budgets annexes (par exemple sur le budget « Eau et assainissement » pour le personnel affecté à l'exercice de cette compétence). La réduction du montant des charges de personnel portées par le budget principal en 2014 est donc uniquement liée à cette évolution budgétaire et comptable.

¹⁵³ Selon la communauté d'agglomération, en tenant compte de la consolidation, dans le tableau n° 1, des charges courantes des communautés de communes qui ont été fusionnées en 2013 au sein de la communauté d'agglomération, le total des charges courantes augmenterait, sur la période 2010-2014, de 41,58 %.

qui lui octroie une subvention de 16,4 M€ (soit plus de 50 % de l'ensemble des subventions versées).

À la suite de l'acquisition du centre social de la communauté d'agglomération, son encours de dette est passé de 4,9 M€ en 2013 à 6,49 M€ en 2014. Compte tenu des opérations portées dans les comptes de liaison du budget principal avec les budgets annexes (plus de 6 M€ en 2014), la capacité de désendettement¹⁵⁴ du CIAS excède 10 ans.

La délégation d'un vaste champ de compétence ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'objectifs, d'évaluations, de bilans. La communauté d'agglomération n'exerçait pas, jusqu'en 2014, un réel contrôle de l'emploi de la subvention versée¹⁵⁵.

La compétence sur la collecte et le traitement des ordures ménagères n'est également pas exercée directement par la communauté d'agglomération, mais confiée à un syndicat mixte. Depuis le 1^{er} janvier 2013, le traitement des ordures ménagères est assuré par le COVALDEM 11 (« collecte et valorisation des déchets ménagers de l'Aude »), syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, qui couvre la quasi-totalité du territoire de l'Aude.

Si la rationalisation de la gestion des ordures ménagères au niveau départemental ne saurait être remise en cause, l'utilisation de la subvention que verse la communauté d'agglomération, d'un montant de près de 13 M€ en 2014, pourrait donner lieu à des restitutions plus détaillées au conseil d'agglomération.

B - Des interventions limitées dans le domaine économique

Le développement économique était déjà au cœur des objectifs de la communauté d'agglomération au moment de sa création, et le demeure aujourd'hui. Un tel choix apparaît pertinent au regard des fragilités du territoire, dans la mesure où l'économie du Carcassonnais est encore

¹⁵⁴ La capacité de désendettement permet de déterminer le nombre d'années (théorique) nécessaire pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute. Le seuil de vigilance s'établit généralement à 10 ans.

¹⁵⁵ La communauté d'agglomération a récemment prévu de mettre en place une cellule de contrôle de gestion dont l'une des missions consistera à davantage contrôler l'utilisation des moyens confiés au CIAS.

principalement orientée vers le tourisme¹⁵⁶ et sur les fonctions administratives de la ville-centre.

Les caractéristiques socio-économiques de l'agglomération de Carcassonne sont peu favorables. Le taux de chômage élevé (17,1 % en 2014), mais aussi la nature des emplois, sont à l'origine de revenus en moyenne très bas. Dans cette agglomération, 52 % des foyers fiscaux ne sont pas imposables contre 48 % dans les agglomérations de taille comparable. En 2014, le revenu fiscal net moyen par foyer est inférieur de 10 % à celui des agglomérations comparables et de 4 % à celui de la région Languedoc-Roussillon¹⁵⁷.

Or la typologie des organismes destinataires des subventions illustre le fait que les choix réalisés par la collectivité dans l'exercice de ses compétences ne sont pas centrés sur le développement économique.

**Tableau n° 2 : répartition des subventions versées
par la communauté d'agglomération (en milliers d'euros)**

<i>Organisme</i>	2010	2011	2012	2013	2014
<i>CIAS</i>	6 472	7 572	8 907	13 005	16 400
<i>COVALDEM 11</i> ¹⁵⁸	8 096	8 125	8 039	12 600	12 900
<i>Mission locale d'insertion</i>	201	216	196	225	180
<i>PLIE</i> ¹⁵⁹	59	62	101	151	91
<i>USC XV (rugby)</i>	148	150	150	150	140
<i>Autres</i>	1 396	1 131	1 005	3 453	1 733
Total des subventions versées	16 372	17 256	18 398	29 584	31 444

Source : Cour des comptes d'après les comptes administratifs 2010 à 2014

En 2014, le CIAS et le COVALDEM 11 (traitement des ordures ménagères) ont bénéficié de plus de 29 M€ de subventions, soit 93 % de l'ensemble des subventions versées, représentant 60 % des charges courantes de la collectivité.

¹⁵⁶ La communauté d'agglomération concentre 7 % des nuitées d'hôtels de l'ensemble de l'ancienne région Languedoc-Roussillon.

¹⁵⁷ Source INSEE.

¹⁵⁸ Les sommes versées au COVALDEM 11 sont, dans les comptes de la communauté d'agglomération, improprement qualifiées de « subventions », alors qu'il s'agit de « contributions » au sens du 1° de l'article L. 5212-19 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁹ Plan local pour l'insertion et l'emploi.

Les compétences en matière économique n'apparaissent que marginalement, à travers le soutien apporté aux missions locales d'insertion et aux actions en faveur de l'emploi (0,86 % du total des subventions en 2014).

L'action de la collectivité en matière touristique est également limitée. L'office intercommunal du tourisme n'a pas été créé. Si des actions ponctuelles ont pu être menées, notamment à travers l'adhésion au syndicat mixte « Grand Site de la cité de Carcassonne »¹⁶⁰, aucun projet global et structurant à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal n'a encore été engagé.

Dans ces conditions, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI est très inférieur à la moyenne de sa strate démographique, soit 0,28 contre 0,34 en 2014. Il est la conséquence de la faible importance des compétences transférées par les communes membres à la communauté d'agglomération.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le CIF constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Il permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par les communes et le groupement : plus les communes ont transféré du pouvoir fiscal au groupement, plus on suppose qu'elles lui ont également transféré des compétences. Pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective du groupement, le CIF est minoré des dépenses de transfert versées par les EPCI à ses communes membres.

C - Une politique d'investissement sous contrainte

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2009-2014 était structuré autour de la réalisation de trois équipements majeurs : le conservatoire, un nouveau siège social et une médiathèque « tête de réseau ». Il incluait de façon plus marginale des opérations engagées antérieurement (programmes de rénovation urbaine, notamment).

¹⁶⁰ Le syndicat mixte « Grand Site de la cité de Carcassonne » a été créé en 2003 (les statuts ont été modifiés en 2012). Il assure « l'animation, l'administration, la gestion et la réalisation de l'opération Grand Site ». Il est constitué de quatre collectivités qui le financent à parts égales : la commune de Carcassonne, la communauté d'agglomération, le département de l'Aude et la région Languedoc-Roussillon.

Les actions d'investissement prévues par la communauté d'agglomération concernaient une compétence optionnelle (la culture) et sa propre organisation (un nouveau siège social, l'ancien ayant été vendu en 2013 au CIAS pour 2 M€ avec un financement par emprunt), et non des actions dans le domaine du développement économique.

Le principal investissement effectué pendant la période 2009-2014 a été le conservatoire, pour un montant total de près de 12 M€.

Dans un contexte financier contraint, l'EPCI ne dégageant qu'un faible autofinancement (capacité d'autofinancement – CAF – nette d'environ 617 000 € en 2014), le projet envisagé pour la période 2014-2020, une « médiathèque tête de réseau », d'un coût estimé à 25 M€, semble difficile à envisager.

La situation financière de la collectivité apparaît en effet fragile. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a chuté de 2013 à 2014, passant de 4,66 M€ à 3,66 M€, soit désormais environ 7 % des produits de gestion contre 9 % en 2013, ce qui est peu. La faiblesse de l'EBF explique celle de la CAF nette, également en recul de 2013 à 2014, passant de 1,7 M€ à 617 000 €. Cette dégradation de l'autofinancement a vraisemblablement contribué à la chute des dépenses d'équipement qui sont passées de 13,75 M€ à 7,18 M€ entre 2013 et 2014 en dépit des emprunts mobilisés.

D'ores et déjà la capacité de désendettement de la communauté d'agglomération excède 13 ans, rendant délicate toute nouvelle progression d'un financement par l'emprunt.

La situation financière de la communauté d'agglomération ne lui permet pas d'envisager rapidement une politique d'investissements et d'interventions d'envergure, alors même qu'il conviendrait de mettre en œuvre le nouveau projet de territoire lancé en novembre 2014.

III - Une gestion administrative coûteuse

La gestion administrative de « Carcassonne Agglo » s'avère coûteuse, en raison principalement de dépenses de personnel élevées, d'une forte progression des subventions versées et, dans une moindre mesure, de l'importance des autres charges de gestion.

A - L'augmentation des dépenses de personnel

1 - Une forte croissance des effectifs

Les effectifs de la communauté d'agglomération ont doublé de 2007 à 2014, pour atteindre 310 agents. La croissance des effectifs résulte à la fois de l'intégration des EPCI dans la communauté d'agglomération et de recrutements extérieurs. La filière administrative et la filière culturelle se sont proportionnellement davantage étoffées. En 2014, les charges de personnel se sont élevées à plus de 12 M€.

Dans le même temps, et en dépit de la création de la communauté d'agglomération, les effectifs de la commune centre, Carcassonne, ont régulièrement progressé (les dépenses de personnel sont passées de 25,4 M€ en 2005 à 33,8 M€ en 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de près de 4 %).

La Cour avait pourtant recommandé en 2009 d'examiner de façon critique l'évolution et l'emploi des moyens en personnel des EPCI et des communes membres afin d'en limiter la croissance.

2 - Une gestion du personnel défaillante

La gestion du personnel s'écarte sur plusieurs points de la réglementation en vigueur.

La durée légale du temps de travail n'est pas respectée : les agents bénéficient de jours de congés accordés sans fondement réglementaire, et ont ainsi travaillé en moyenne 1 530 heures en 2013, à comparer à la durée annuelle légale de 1 607 heures.

Le recours aux heures supplémentaires, dans un tel contexte, apparaît excessif. Au total, plus de 3 000 heures supplémentaires ont été effectuées en 2013, sans que cela puisse être totalement justifié. Plusieurs agents dépassent le plafond réglementaire de 25 heures supplémentaires mensuelles.

La gestion des avancements d'échelon n'est pas satisfaisante, la plupart s'effectuant au rythme le plus favorable.

L'absentéisme des agents reste important, sans que la communauté d'agglomération n'ait mis en œuvre tous les outils permettant de le limiter. En moyenne, les agents ont été absents 22 jours pour raisons de

santé en 2013, dont 11 jours pour maladie ordinaire, ce qui reste nettement supérieur à la moyenne nationale des organismes comparables.

Tous ces dysfonctionnements ont un coût important pour la communauté d'agglomération, qui peut être évalué à 837 000 € en 2013. Ils mettent en évidence les difficultés de l'EPCI à assurer une gestion rigoureuse des personnels, alors même que les fonctions administratives absorbent une partie non négligeable de son budget.

B - Le coût de la gouvernance

La croissance de la communauté d'agglomération a conduit à un renforcement de sa gouvernance, qui s'est rapidement étoffée. Le nombre de conseillers communautaires est passé de 60 en 2001 à 123 en 2014. « Carcassonne Agglo » dispose aujourd'hui, aux côtés de son président, de 15 vice-présidents, d'un bureau communautaire de 40 membres (le président, ses vice-présidents et 24 conseillers communautaires), d'un conseil de développement, de huit conseils de territoire et de 11 commissions permanentes de travail et d'étude.

Tableau n° 3 : l'évolution du montant des indemnités versées aux élus

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Indemnités versées aux élus</i>	487 440 €	496 168 €	495 084 €	1 007 111 €	913 742 €
<i>Assujettissement aux cotisations de sécurité sociale</i>				142 000 €	119 000 €
<i>Nombre de conseillers communautaires</i>	68	68	68	122	123

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion, compte non tenu des indemnités versées en 2010, 2011 et 2012 aux conseillers communautaires des communautés de communes fusionnées au sein de la communauté d'agglomération en 2013.

Les indemnités versées aux conseillers communautaires ont progressé de plus de 87 % entre 2010 et 2014 (+ 106,6 % entre 2010 et 2013), conséquence de l'augmentation du nombre de conseillers communautaires et de l'évolution de la réglementation, autorisant depuis le 1^{er} janvier 2013 l'indemnisation des conseillers communautaires sans

délégation pour les communautés d'agglomération dont la population excède 100 000 habitants¹⁶¹.

C - L'évolution des charges à caractère général

Les charges à caractère général (achats, services extérieurs) ont fortement progressé entre 2013 et 2014. Elles sont passées, hors remboursements, de 4,25 M€ à 5,74 M€, soit une augmentation de 35 %, alors que la taille de la communauté d'agglomération est inchangée depuis 2013.

L'évolution des modalités de gestion de l'EPCI permet toutefois de nuancer cette forte progression. En effet, depuis l'année scolaire 2012-2013, il a repris en gestion directe sa compétence jusque-là déléguée au département en matière de transport scolaire, et l'a élargie en septembre 2013 à l'ensemble des nouvelles communes. Sur l'exercice 2014, première année pleine pour l'EPCI, la charge brute s'élève à 2,68 M€, pour un coût net de 0,22 M€, une fois obtenu le remboursement opéré par le département. D'autre part, les dépenses des personnels affectés aux services d'eau et d'assainissement et de transport étaient supportées par le budget principal jusqu'en 2013 et faisaient l'objet d'un remboursement effectué par les budgets annexes correspondants. Depuis 2014, cette charge a été transférée directement sur les budgets annexes, ce qui s'est traduit, sur le budget principal, par une diminution des charges de personnel, parallèlement à la diminution des recettes liées aux remboursements de frais.

Enfin, l'analyse des charges à caractère général met en évidence une plus grande dépendance de la communauté d'agglomération vis-à-vis des tiers. En effet, les dépenses liées aux contrats de prestations de services conclus avec les entreprises ont connu une très forte progression, passant de 1,47 M€ en 2013 à 3,09 M€ en 2014, soit une augmentation de 110 %.

¹⁶¹ La baisse du montant des indemnités constatée entre 2013 et 2014 résulte de la baisse des taux d'indemnisation des membres du conseil d'agglomération à la suite de la décision du conseil communautaire du 7 janvier 2013.

D - Des efforts de mutualisation encore très limités

La loi du 16 décembre 2010 a précisé le cadre de référence de la mutualisation au sein des collectivités territoriales. La communauté d'agglomération a engagé début 2012 un recensement des besoins des communes membres dans l'optique d'une mutualisation renforcée entre les 23 communes composant alors l'agglomération. Ce recensement a donné lieu à la rédaction d'un rapport, finalisé en juin 2013, qui présente des pistes de mutualisation. Ne concernant que les 23 communes historiques de l'agglomération, ce rapport pourrait être actualisé en tenant compte des besoins des 50 communes ayant intégré l'agglomération au 1^{er} janvier 2013.

Les mutualisations menées entre la communauté d'agglomération et les communes restent très limitées et concernent principalement quelques postes mutualisés avec le CIAS. La recommandation formulée en 2009 par la Cour, incitant les EPCI à sécuriser et à développer les pratiques de mutualisation, reste donc encore largement à mettre en œuvre dans le cas présent.

Sur le fondement de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, un schéma de mutualisation de services entre les communes membres de Carcassonne a été adopté le 18 décembre 2015.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse de l'action menée jusqu'en 2014 par « Carcassonne Agglo » met en évidence la difficulté de cette communauté d'agglomération à construire un projet lisible, faute d'avoir défini précisément l'intérêt communautaire lors de sa création et d'avoir exercé une action structurelle sur l'ensemble du territoire.

À défaut d'une vraie intégration des communes dans l'EPCI, la communauté d'agglomération apparaît comme un organisme assurant prioritairement une redistribution de ressources. De façon emblématique, des compétences importantes ont été entièrement déléguées à des organismes tiers, sans contrôle affirmé et suffisant.

Les recommandations formulées par la Cour en 2005 et en 2009 continuent à s'appliquer à cette communauté d'agglomération. Les compétences, davantage développées dans des champs retenus par l'EPCI et non obligatoires en application de la loi, ne sont que

partiellement exercées, et l'intégration fiscale reste faible. Les charges de personnel ont fortement progressé. Les efforts de mutualisation sont restés très limités.

L'analyse de cet exemple permet de rappeler que l'intercommunalité doit être orientée vers la simplicité, l'efficacité et l'économie des moyens.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de « Carcassonne Agglo » :

- 1. redéfinir les actions prioritaires de la communauté d'agglomération, en lien avec ses compétences principales ;*
 - 2. renforcer le contrôle opéré sur les subventions accordées à des organismes tiers ;*
 - 3. renforcer les actions de mutualisation entre la communauté d'agglomération, le CIAS et les communes membres ;*
 - 4. contenir les charges de personnel et revenir sur les avantages accordés sans fondement légal ou réglementaire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	274
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique ..	274
Réponse du président de la communauté d'agglomération Carcassonne Agglo et président du conseil d'administration du centre intercommunal d'action sociale (CIAS-Carcassonne Agglo Solidarité).....	277
Réponse du président du COVALDEM	281

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur
Maire de Carcassonne

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

Cette insertion n'appelle pas d'observations de notre part.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans sa présentation, la Cour souligne que « l'exemple de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » (...) permet de mettre en évidence et d'illustrer les défaillances persistantes de l'intercommunalité ».

S'il ne m'appartient pas de me prononcer sur ce cas particulier, je tiens à rappeler les importantes évolutions déjà intervenues ou programmées depuis 2014 pour permettre de développer l'intercommunalité et d'en optimiser l'efficacité. Elles me semblent en effet de nature à faire évoluer les organisations ou les pratiques existantes dans le sens attendu par la Cour.

Dans le domaine du développement économique tout d'abord : la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) renforce l'intercommunalité en supprimant les références à l'intérêt communautaire pour l'ensemble de cette compétence à l'exception du soutien aux activités commerciales. De même, elle prévoit que les régions associent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à l'élaboration du nouveau schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui s'imposera (compatibilité des actes) aux autres collectivités. Ces évolutions permettront de clarifier l'exercice de cette compétence en donnant un rôle clé aux régions et aux intercommunalités.

S'agissant des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre ensuite : la loi programme le transfert obligatoire aux communautés de commune et aux communautés d'agglomération de plusieurs compétences très structurantes déjà exercées par les communautés urbaines et les métropoles :

- au 1^{er} janvier 2017 : la promotion du tourisme, la collecte et le traitement des déchets et l'accueil des gens du voyage ;*

- au 1^{er} janvier 2020 : l'eau et l'assainissement.

Cette intégration accrue des intercommunalités ira de pair avec un élargissement de leurs périmètres pour mieux les faire coïncider avec des bassins de vie cohérents et accroître les moyens d'action du bloc communal. Ces nouveaux périmètres, respectant obligatoirement les seuils minimaux de population prévus par la loi NOTRe, seront effectifs au 1er janvier 2017. Les travaux au sein des commissions départementales de coopération intercommunale ont débuté dès la mi-2015 et permettent d'ores-et-déjà d'anticiper une importante évolution de la carte intercommunale. Dans le cas de « Carcassonne agglo », le projet de SDCI présenté par le représentant de l'État le 30 septembre 2015 renforce la cohérence spatiale de l'EPCI en proposant l'intégration de neuf communes supplémentaires relevant de l'aire urbaine.

Le renforcement des EPCI, tant dans leurs compétences que dans leurs périmètres, crée les conditions pour une optimisation de la dépense publique locale (économies d'échelle et gains sur les fonctions supports). De même, plusieurs dispositions de la loi convergent par la réduction du nombre de syndicats intercommunaux. Les missions aujourd'hui exercées par ces structures seront ainsi demain davantage assurées directement par les EPCI.

De même, et toujours dans le sens souhaité par la Cour, les mutualisations de services entre communes membres d'un EPCI seront encouragées : un schéma de mutualisation l'organisant doit ainsi être adopté avant le 31 décembre 2015. Par ailleurs, la loi NOTRe prévoit plusieurs dispositions pour faciliter les mutualisations dans un contexte financier propice à ce type d'évolutions :

- *la mise à disposition des agents municipaux qui exercent en partie leurs fonctions dans un service commun devient automatique ;*
- *la gestion des services communs par une commune membre de l'EPCI à fiscalité propre est possible dans tous les EPCI à fiscalité propre (et plus uniquement dans les métropoles), à condition que le conseil communautaire le souhaite ;*
- *la loi NOTRe prévoit un élargissement des services communs à l'ensemble des missions fonctionnelles et opérationnelles non transférées, en dehors des missions confiées aux centres de gestion ;*
- *il est possible de créer une CAP commune à un EPCI, ses communes membres et leurs établissements publics, lorsque la collectivité ou l'établissement public n'est pas obligatoirement affilié à un centre de gestion ;*

- la création de services unifiés est également possible entre plusieurs EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Ces évolutions découlent notamment des préconisations de l'évaluation de politique publique sur les mutualisations au sein du bloc communal que j'ai commandée en juin 2014 conjointement avec le président de l'AMF. Réalisée par l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des finances (IGF), cette évaluation a reposé sur une large consultation des associations d'élus au niveau national et des responsables administratifs des collectivités territoriales (analyse approfondie de 35 EPCI, questionnaire en ligne complété par 576 collectivités ; ateliers thématiques avec la participation de fonctionnaires territoriaux). Outre les prolongements législatifs déjà cités, elle a conduit à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques sur les mutualisations largement diffusé par le gouvernement et par l'AMF aux collectivités début 2015.

Par ailleurs, l'article 79 de la loi NOTRe permet aux groupements de collectivités ayant un projet de développement social d'aller plus loin, dans le sens souhaité par la Cour, dans l'intégration des compétences et la limitation des doublons. Par exemple, lorsqu'un CIAS est créé ou existe, il exerce l'ensemble des compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire. Si le choix est fait de transférer au CIAS l'ensemble des compétences exercées par les CCAS des communes membres, cela entraîne la dissolution des dits CCAS.

Cette évolution est cohérente avec les conclusions du rapport réalisé par l'AdCF à ma demande avec l'appui de l'IGA et de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales), qui m'a été remis le 22 juillet. Ce rapport souligne que la « territorialisation » accrue de l'action sociale trouve naturellement sa concrétisation au niveau intercommunal où l'on peut concilier expertise et adaptation aux besoins des populations.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION « CARCASSONNE AGGLO »
ET PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE
(CIAS-CARCASSONNE AGGLO SOLIDARITÉ)**

Suite à la réception de l'insertion au rapport annuel de la Cour des comptes, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance quelques éléments d'informations complémentaires permettant de préciser et d'éclairer les travaux de la Cour quant au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » réalisé lors de l'exercice 2014, par la chambre régionale des comptes, largement repris dans l'argumentaire de la Cour.

Afin de faciliter la lecture, il vous est proposé de reprendre l'articulation du rapport car il paraît essentiel que l'ensemble des acteurs de la politique publique veille, certes à la transparence et au contrôle de l'activité des collectivités publiques, mais aussi au contrôle des effets néfastes de la surmédiation d'éléments exploités parfois hors contexte :

- Sur le budget principalement de transfert (II-A) : le tableau présenté des charges courantes de la collectivité retrace les dépenses enregistrées entre 2010 et 2014. Il convient d'atténuer les variations constatées par la Cour au regard de la prise en compte des données comptables des territoires entrants.

En effet, sur la période concernée, la collectivité est passée de 23 à 73 communes. Ces 50 communes intégrées étaient membres, jusqu'en 2012, de communautés de communes. Afin de comparer des éléments comparables, il semble donc que l'analyse de la Cour doive être consolidée des comptes de ces CDC, qui chacune pour l'exercice de leurs compétences, supportaient des dépenses. Il convient alors de tenir compte des particularités comptables de chaque CDC. Sans remettre en cause le poids de chaque poste de dépenses dans le budget 2014, les données ainsi retraitées laissent apparaître des variations beaucoup plus mesurées que celles présentées par la Cour.

Les charges courantes de la collectivité sur le territoire élargi

En milliers d'€	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Charges à caractère général	5 657	5 938	5 781	4 254	5 745	1,55 %
Charges de personnel	9 011	10 169	11 832	12 131	9 103	1,01 %
Subventions de fonctionnement	17 892	18 721	20 605	29 585	31 444	75,74 %
Autres charges de gestion	1 439	1 366	1 538	1 321	1 259	- 12,55 %
Charges intérêts	347	382	551	1 137	1 079	211,02 %
Total	34 347	36 577	40 307	48 427	48 629	41,58 %

- *Sur les frais généraux en augmentation (III-A-1) : de la même façon, le tableau présenté sous l'intitulé : « tableau 3 : l'évolution du montant des indemnités versées aux élus » ne prend pas en compte, sur la période antérieure à l'élargissement, le montant des indemnités versées aux élus des CDC entrantes.*

La consolidation de ces données retrace les évolutions suivantes :

Le montant des indemnités versées aux élus sur le territoire élargi avec l'impact de la réforme de l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale

En milliers d'€	2010	2011	2012	2013	2014	projection 2015
Indemnités versées aux élus	660	673	676	1 007	914	861
Assujettissement aux cotisations de sécurité sociale				142	119	104
Indemnités versées aux élus retraitées des impacts de la réforme de 2013	660	673	676	865	794	757

Ainsi, l'évolution de la dépense est de 14,70 % sur la période et non de 87 % comme présenté.

De plus, la collectivité souligne que la délibération relative aux indemnités des élus, prise par le conseil communautaire nouvellement

installé en avril 2014, a permis de réaliser une économie sur les indemnités de 53 k€ entre 2014 et 2015, soit une diminution de la charge de -6 %.

Cette décision s'intègre dans le processus dans lequel s'est engagée la collectivité de maîtrise de ses dépenses.

La reprise de ces éléments purement financiers permettront d'éclairer sous un angle nouveau la présentation de « Carcassonne Agglo » faite par la Cour des comptes, dont la teneur valide les éléments d'analyses internes et les orientations stratégiques d'ores et déjà envisagées et démontre, malgré un bouleversement institutionnel majeur lié à l'intégration de 50 communes, une volonté de maîtrise tant financière qu'organisationnelle de la communauté d'agglomération.

Bien entendu, après seulement 14 années d'existence, des évolutions doivent être envisagées et seront engagées.

Ainsi, l'intégralité des composantes de la sphère intercommunale (élus, agents, citoyens, partenaires institutionnels) s'est engagée, à travers une démarche volontairement participative, à l'élaboration d'un projet de territoire, MON2020, qui permettra de donner un sens à l'action communautaire et un lien, fondamental, entre les attentes des citoyens, les compétences de l'EPCI et les moyens du territoire ; moyens qui, certes limités, ne doivent aucunement représenter une limite au projet politique défini avec l'ensemble des forces vives de « Carcassonne Agglo ».

Cet outil de développement, indispensable pour donner du sens à l'action publique, permettra une lecture critique des compétences aujourd'hui exercées par la communauté d'agglomération afin de les mettre en adéquation avec les attentes des citoyens que la composent.

Le redéploiement des politiques publiques à travers le projet de territoire et ses déclinaisons opérationnelles au sein des services nécessiteront, en parallèle, le développement des processus d'évaluation des actions menées par « Carcassonne Agglo ».

La mise en œuvre de ce projet de territoire s'appuiera, en deuxième lieu, sur une mobilisation et une implication sans faille des ressources humaines du territoire.

En effet, de manière plus globale, concernant la gestion des ressources humaines jugée « perfectible », la Cour note avec exactitude que l'évolution des effectifs de la communauté d'agglomération est liée à « un contexte de forte croissance de la taille de la communauté d'agglomération avec l'augmentation régulière de nombre de communes membres ».

Cette croissance, en application des dispositions de la loi dite de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, contraint la structure intercommunale à une extension du périmètre des services rendus à la population au nom du principe de l'égalité d'accès au service public nécessitant un accroissement des effectifs notamment pour les services à vocation sociale ou culturelle.

La communauté d'agglomération, ne saurait toutefois être tenue pour responsable de l'accroissement, en parallèle, des effectifs des communes membres qui bénéficient, encore à ce jour, du principe de libre administration.

La Cour ne doit également pas occulter l'importance des transferts de compétences intégrés dans les dispositions de la loi du 7 août 2015 dite de nouvelle organisation territoriale de la République ; transferts de compétences imposés aux collectivités locales sans pour autant avoir les moyens techniques et financiers pour y faire face.

C'est dans ce contexte que la communauté d'agglomération a engagé une démarche de concertation avec les communes pour la définition et la mise en œuvre du schéma de mutualisation qui sera adopté lors du conseil communautaire du 18 décembre 2015.

Enfin, comme elle s'y était engagée à travers les recommandations établies par la Chambre régionale des comptes, « Carcassonne Agglo » a réformé l'ensemble de ses dispositions internes liées au temps de travail et aux congés annuels, dans le respect de la réglementation en vigueur, qui seront applicables au 1er janvier 2016 ; à savoir :

- *durée annuelle du temps de travail : 228 jours travaillés (soit sur une base de 7h/jour – 1 600 h arrondies + une journée de solidarité = 1 607 h) ;*
- *congés annuels : 25 jours ;*
- *durée de travail hebdomadaire : 37 heures ;*
- *nombre de ARTT : 12 jours.*

[Délibération prévue le 20 novembre 2015].

Pour conclure, la gouvernance politique actuelle ne saurait être tenue pour responsable de la non application des recommandations antérieurement portées par la Cour en 2005 et 2009 ; manquements qui ne permettent pas de présenter « Carcassonne Agglo » sous un meilleur jour.

La communauté d'agglomération, « Carcassonne Agglo », consciente de l'important travail à accomplir, tend à s'engager dans un

lourd processus de transformation tant de manière structurelle qu'organisationnelle afin de s'adapter aux importants enjeux auxquels elle devra faire face.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COVALDEM

La conclusion de cette insertion préconise de « renforcer le contrôle opéré sur les subventions accordées à des organismes tiers ».

Nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

- *le COVALDEM produit chaque année un rapport sur la base du décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. Ce rapport qui comporte de nombreux éléments financiers est transmis à l'ensemble de ses adhérents ;*
 - *le COVALDEM renseigne une matrice d'analyse des coûts construite par l'ADEME et nommée « Comptacoûts ». Le COVALDEM tient à disposition de l'ensemble des adhérents, les éléments financiers contenus dans ce document ;*
 - *le COVALDEM mettra en place pour l'exercice 2016 et les suivants, une comptabilité analytique permettant une analyse encore plus fine du coût du service. Ces éléments seront bien entendus mis à disposition de l'ensemble de ses adhérents.*
-

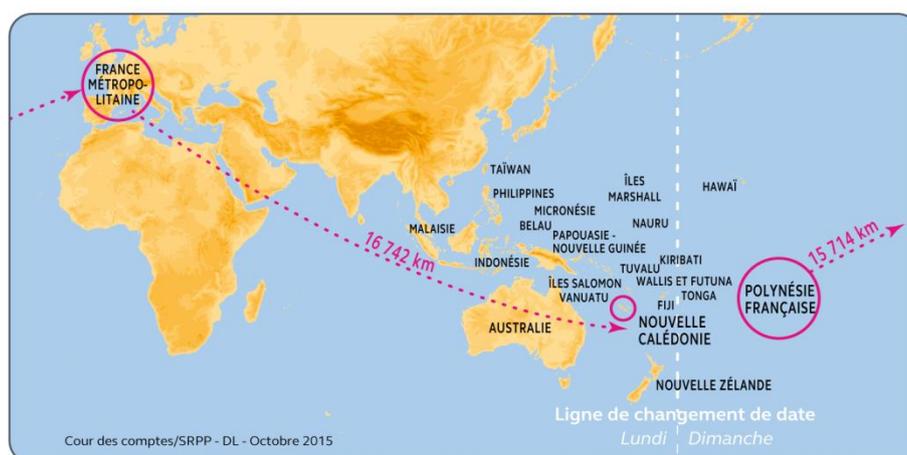
4

Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer

PRÉSENTATION

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont une place particulière au sein de la République. La première est une collectivité d'outre-mer de 270 500 habitants régie par l'article 74 de la Constitution. La seconde est une collectivité d'outre-mer « à statut particulier » de 268 767 habitants régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77). Leur statut est défini respectivement par la loi organique du 27 février 2004 pour la Polynésie française et celle du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie.

Carte n° 1 : carte de situation



Source : Cour des comptes

Ces deux territoires ont des caractéristiques communes : un éloignement de la métropole de plus de 15 000 kilomètres¹⁶², la localisation dans le Pacifique Sud, une population d'une grande diversité et, pour partie, isolée. Sur le plan institutionnel, ils bénéficient d'un ensemble très large de compétences transférées dans le cadre des principes généraux fixés par la Constitution.

Les statuts spécifiques de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie

Depuis sa révision par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, la Constitution indique dans son article 72 que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».

Selon l'article 72-3 de la Constitution, la Polynésie française est désormais une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de ce même texte. La loi organique qui, en application de cet article, en définit le statut date du 27 février 2004. L'organe délibérant est l'assemblée de la Polynésie française, élue au suffrage universel direct tous les cinq ans. Le président de la Polynésie française, élu par cette dernière, dirige l'action du gouvernement et de l'administration et promulgue les lois du pays. Le gouvernement de Polynésie française, constitué de sept à dix ministres, est chargé de conduire la politique de la collectivité. L'éducation est prise en charge au sein du gouvernement par un ministre.

À l'exception des questions de souveraineté, seules sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. Les actes réglementaires de l'assemblée délibérante sont communément appelées « lois du pays ». Le territoire comporte 48 communes. Il n'y a pas de structures intermédiaires entre les communes et la collectivité de la Polynésie française.

En Nouvelle-Calédonie, le statut particulier du territoire fait l'objet du titre XIII de la Constitution (ainsi que le précise dorénavant l'article 72-3 de ce texte). Ce titre précise dans son article 76 certaines modalités du référendum prévu sur l'avenir du territoire. Les lois organiques du 19 mars 1999, 3 août 2009 et 15 décembre 2013 déterminent notamment les compétences de l'État transférées aux institutions de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁶² Paris est à respectivement à 15 714 km de Papeete et 16 742 km de Nouméa.

Celles-ci comprennent le congrès (assemblée délibérante), le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique, social et environnemental et les conseils coutumiers. Le gouvernement est composé d'une dizaine de membres, dont un est chargé de l'enseignement.

Sans mention expresse dans son texte, une loi peut être directement applicable si, en raison de son objet, elle est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République (article 6-2 de la loi organique). Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions dans les matières correspondant à ses compétences se nomment « lois du pays ». Il existe trois provinces (Sud, Nord et des îles Loyauté, comprenant respectivement 200 000, 50 000 et 18 000 habitants) et 33 communes.

Ce sont ainsi les deux seules collectivités de la République qui disposent en matière scolaire d'une compétence transférée, à l'exception notable de la gestion des fonctionnaires d'État mis à disposition et de l'enseignement supérieur. Le montant des dépenses publiques consacrées au système scolaire dans ces deux territoires est important, supérieur à 1,3 Md€, dont 954 M€ de crédits d'État. L'éducation y est reconnue comme un sujet majeur, à la fois pour le développement économique, la cohésion sociale et l'identité culturelle.

Les résultats obtenus par ces systèmes scolaires sont relativement convergents. La réussite aux examens et le nombre de bacheliers toutes filières confondues ont beaucoup progressé, mais restent nettement inférieurs à ceux de la métropole. Dans les deux collectivités, des disparités substantielles de résultats existent entre la région centre et le reste du territoire. Cette situation résulte notamment du développement plus tardif des systèmes scolaires. En Polynésie française, la maternelle n'a été généralisée qu'en 1977 et les collèges n'ont été créés dans les îles que dans les années 1980.

Des difficultés comparables dans la gestion de cette compétence transférée justifient l'intérêt d'une approche conjointe, menée par les juridictions financières. Celle-ci n'est bien sûr pas exclusive du traitement des spécificités de chacun des territoires, lorsqu'elles méritent d'être relevées.

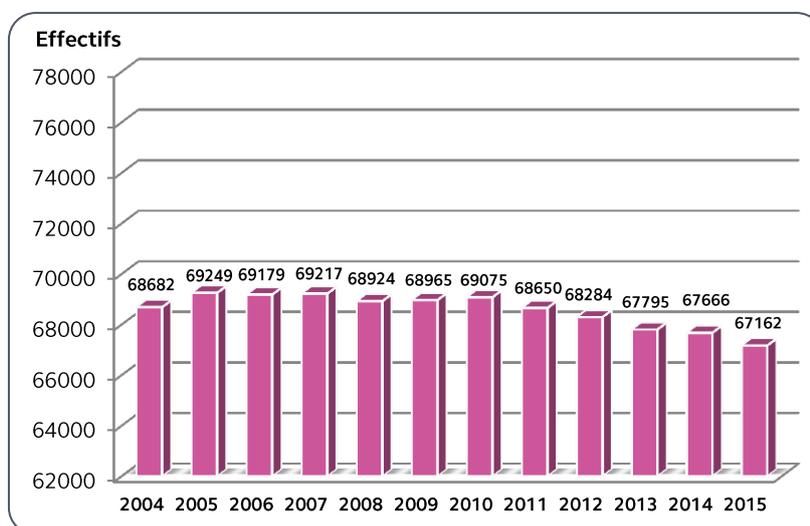
Les constats de la Cour et des deux chambres territoriales de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie montrent que, pour ces systèmes scolaires confrontés à d'importants défis (I), il est nécessaire de simplifier la gouvernance (II), de rationaliser les modes de financement (III) et d'évaluer leur adaptation à la spécificité de ces territoires (IV).

De cette amélioration de la gestion des compétences transférées est attendue une performance accrue des deux systèmes éducatifs.

I - Des systèmes scolaires face à d'importants défis

Après une forte augmentation de la population scolaire dans la dernière partie du XX^{ème} siècle, les effectifs scolaires ont baissé, légèrement en Nouvelle-Calédonie (69 232 élèves en 2005, 67 162 en 2015) et plus fortement en Polynésie française (de 76 714 en 2004 à 68 001 en 2015)¹⁶³. Longtemps fortement implanté en Nouvelle-Calédonie, et en particulier en dehors de Nouméa, le secteur privé a vu sa part diminuer (46 % en 1970, 29 % en 2000, 27 % en 2014), alors qu'elle s'est à l'inverse accrue en Polynésie française (de 13 % à 21 % entre 2007 et 2014).

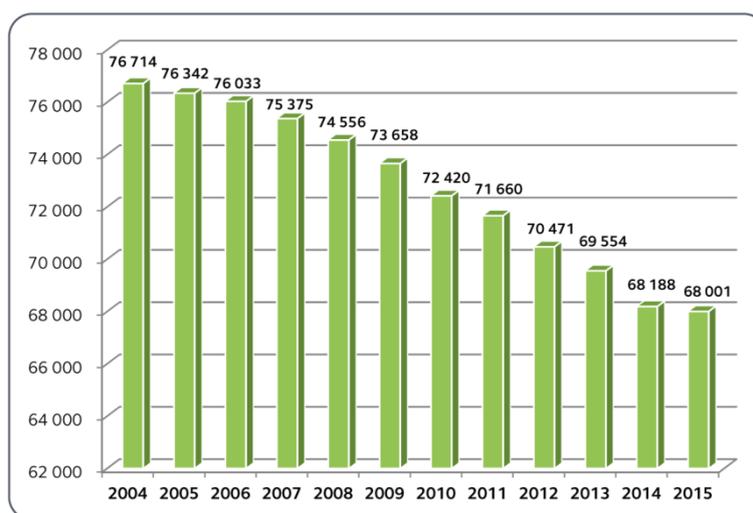
Graphique n° 1 : évolution des effectifs scolaires des premier et second degrés en Nouvelle-Calédonie



Source : Cour des comptes. Enseignement public et privé

¹⁶³ Les chiffres ne comprennent pas les effectifs des classes préparatoires et des formations post-baccalauréat.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs scolaires des premier et second degrés en Polynésie française



Source : Cour des comptes. Enseignement public et privé.

Selon les projections disponibles, le nombre de jeunes de moins de 20 ans continuerait à diminuer. Il serait en Polynésie française d'environ 90 000 en 2027, soit au même niveau qu'au début des années 1980. La population scolaire devrait ainsi baisser, même si d'autres facteurs, comme l'augmentation de la scolarisation en maternelle, peuvent atténuer cette tendance.

A - Un transfert très large de compétences

Le transfert de la compétence aux autorités des deux territoires s'est opéré progressivement, selon un calendrier différent.

En Polynésie française, il est intervenu dès 1957 pour l'enseignement primaire. La loi du 6 septembre 1984 a mis les collèges à la charge de la collectivité à compter de 1987. Les lycées, quant à eux, ont été transférés le 1^{er} janvier 1988 en application de la loi du 16 juillet 1987. La loi organique du 23 février 2004 a confié à la collectivité la responsabilité des classes préparatoires implantées dans les lycées, parachevant ainsi le transfert en matière scolaire. S'agissant de l'enseignement privé, la collectivité se substitue à l'État, dans un cadre normatif général maintenu.

En Nouvelle-Calédonie, une partie de la compétence en matière d'enseignement public du premier degré a été transférée en 1957 aux provinces et aux communes. La loi organique du 19 mars 1999 a fixé au 1^{er} janvier 2000 le transfert des compétences résiduelles de l'État en matière d'enseignement public du premier degré. La loi organique du 3 août 2009 fixe enfin les modalités de mise en œuvre et de compensation financière du transfert des compétences en matière d'enseignement primaire privé, d'enseignement du second degré (public et privé) et de santé scolaire, mis en œuvre au 1^{er} janvier 2012.

Dans les deux territoires, la collectivité se substitue à l'État pour l'enseignement privé, dans un cadre normatif pratiquement identique à celui de la métropole (loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés dite « loi Debré », codifiée par ordonnance du 15 juin 2000).

L'État conserve de son côté la compétence pour la fonction publique enseignante, s'agissant des personnels mis à disposition et corps d'État affectés localement. Pour cette raison, il est le principal financeur du système. Pour le second degré, il gère ainsi la carrière des enseignants, en assure le contrôle et la notation pédagogique. Il effectue la collation et la délivrance des titres et diplômes nationaux. Il a enfin, de fait, la responsabilité des programmes du secondaire en Nouvelle-Calédonie¹⁶⁴. Cette compétence a été, en revanche, transférée en Polynésie française, mais le choix par ce territoire de garder pour l'essentiel des diplômes nationaux entraîne le maintien *de facto* d'un droit de regard de l'État sur les adaptations proposées.

B - Des moyens substantiels, des résultats encore insuffisants

Les moyens mis en œuvre pour l'enseignement scolaire dans ces territoires sont importants. Il y a respectivement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie 49 et 74 collèges et lycées et 207 et 258 écoles maternelles et primaires. Le nombre d'enseignants en service est similaire, 4 785 en Polynésie française et 4 709 en Nouvelle-Calédonie.

¹⁶⁴ Il y a une divergence d'interprétation de la loi organique de 1999 entre le ministère de l'éducation nationale, qui considère que cette compétence devrait être transférée, et les autorités locales, qui estiment que cette question reste de la responsabilité de l'État.

Dans les deux territoires, la dépense publique pour l'enseignement scolaire est comprise entre 10 et 12 % de leur produit intérieur brut (PIB)¹⁶⁵, contre un peu moins de 5 % pour la métropole. Cet écart est dû notamment aux conditions de rémunération des personnels d'État en outre-mer¹⁶⁶, dont découle un coût supérieur au double de celui constaté en métropole¹⁶⁷. Il a aussi pour origine une plus forte proportion de jeunes de moins de 20 ans dans ces territoires et un effort éducatif supplémentaire, avec un nombre d'élèves par classe dans le secondaire inférieur à la moyenne métropolitaine (23,4 en Polynésie française et 21,4 en Nouvelle-Calédonie, contre 24,8 en métropole).

Les dépenses de l'État s'élèvent en 2014 à 508 M€ en Polynésie française et 446 M€ en Nouvelle-Calédonie, soit une part nettement prédominante (respectivement 90,5 % et 91,4 % du total¹⁶⁸) par rapport aux crédits ouverts par les territoires.

La dépense scolaire par élève était, en 2014, respectivement de 8 223 € en Polynésie française et de 10 539 € en Nouvelle-Calédonie, contre 7 700 € en 2013 (dernier chiffre connu) pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Le PIB de ces territoires intègre les transferts financiers en provenance de la métropole et n'est donc pas strictement comparable de ce point de vue à celui d'un État.

¹⁶⁶ La Cour a examiné ce sujet dans une insertion figurant au rapport public annuel 2015. Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, tome I. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif. p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁷ Le surcoût par rapport à la métropole est respectivement de 124 % en Polynésie française et de 116 % en Nouvelle-Calédonie.

¹⁶⁸ En excluant les dépenses des collectivités infra-territoriales (communes en Polynésie française, communes et provinces en Nouvelle-Calédonie).

¹⁶⁹ Pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, ces données n'intègrent pas les dépenses des acteurs privés (ménages, entreprises), qui ne sont pas disponibles, contrairement à la France métropolitaine et aux départements d'outre-mer.

La comparaison des moyens et des résultats : quelle référence ?

Si la comparaison avec la métropole s'impose pour des territoires de la République, une autre référence pourrait être la situation des États insulaires de la région du Pacifique Sud. Les analyses comparatives de ce type sont cependant tributaires de la faiblesse des bases de données disponibles. Les seules proviennent de l'Institut statistique de l'UNESCO (ISU), mais avec des rubriques et des années de collecte hétérogènes. Les systèmes scolaires de ces États, construits sur le modèle anglo-saxon, sont en outre difficilement comparables avec le modèle français.

Les rares termes de comparaison possibles montrent que le taux de scolarisation à la fin du secondaire, donnée approchant le taux d'accès d'une classe d'âge au bac documenté dans le modèle français, varie sur ces territoires de 40 % (Papouasie-Nouvelle-Guinée) à 83 % (Fidji). La part des dépenses d'éducation scolaire dans le PIB est de son côté, lorsque un chiffre est disponible, comprise entre 4 et 5 %, nettement inférieure aux territoires français du Pacifique.

Si les moyens mis en œuvre ont permis des progrès, les résultats restent en deçà des références métropolitaines. La réussite aux examens et le nombre de bacheliers toutes filières confondues ont progressé, mais la proportion d'une classe d'âge atteignant le niveau du bac est de 54 % en Polynésie française et de 55 % en Nouvelle-Calédonie (chiffres 2013) contre 83 % en métropole (pour un périmètre comparable).

Les sorties du système éducatif sans diplôme ni qualification demeurent très élevées, environ 35 % des élèves en Polynésie française et 20 % en Nouvelle-Calédonie contre environ 10 % en métropole.

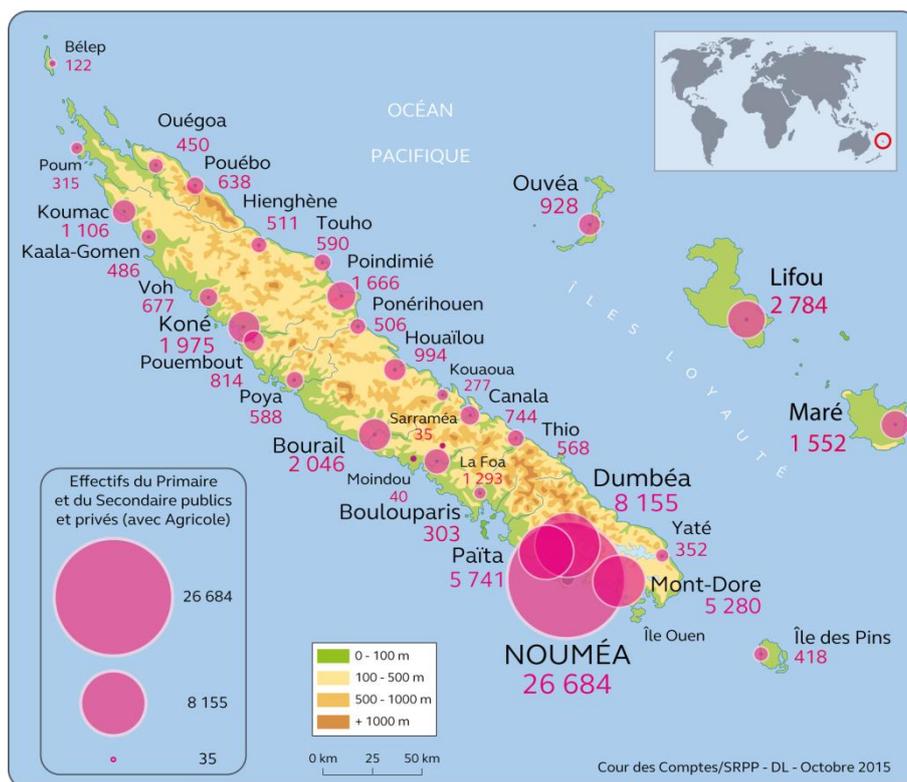
C - Des spécificités déterminantes pour les systèmes scolaires

La répartition de la population se caractérise par un regroupement autour des chefs-lieux de ces territoires, Papeete et Nouméa. Plusieurs régions ont une faible densité de population (par exemple provinces des Îles et du Nord en Nouvelle-Calédonie), certaines étant parfois des archipels très éloignés (par exemple Tuamotu, Gambier, Australes et Marquises en Polynésie française). Ces régions moins peuplées sont aussi souvent plus pauvres et offrent une diversité marquée par l'utilisation dans certaines parties du territoire d'une langue locale, en plus du français. En Polynésie française, le nombre de locuteurs d'une des quatre principales langues polynésiennes (tahitien, paumotu, mangarévien, marquisien) est d'environ 167 000 (62 % de la population totale), en

légère diminution par rapport au français. En Nouvelle-Calédonie, on dénombre plus de 70 000 personnes (26 % de la population totale) parlant une des 28 langues kanak.

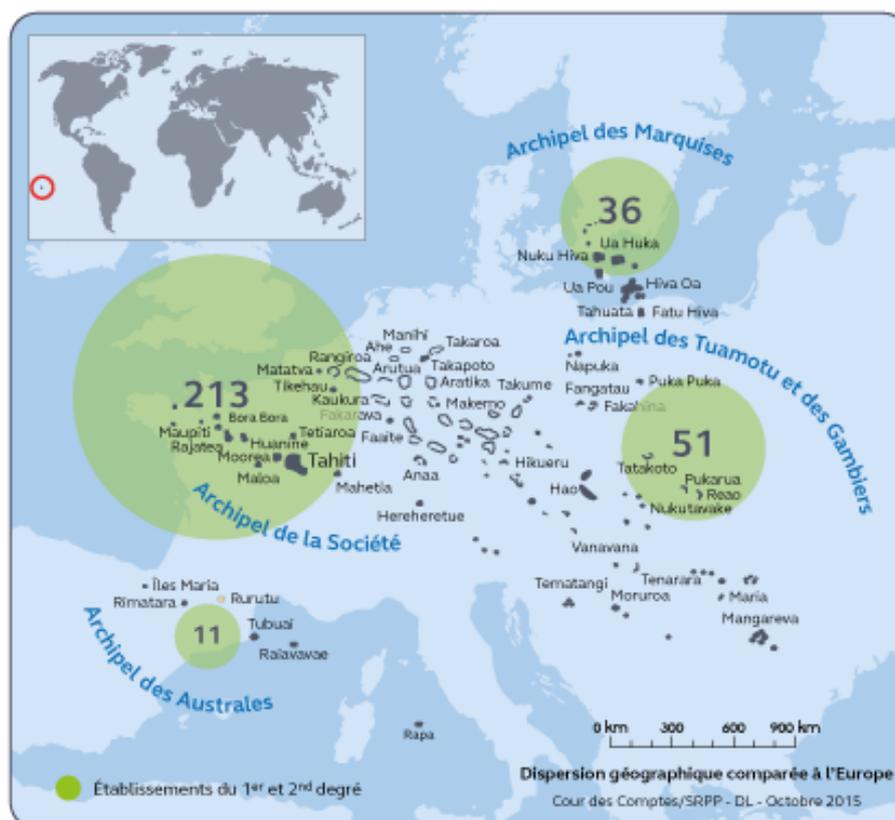
Ces facteurs sont structurants pour le système scolaire. Les deux territoires sont contraints à un maillage dense d'écoles et de collèges de petite taille. En Polynésie française, un tiers des écoles primaires (175 écoles publiques, 20 écoles privées) a moins de cinq classes et 13 % une seule classe. En Nouvelle-Calédonie, 10 % des écoles publiques ont une seule classe multiniveaux. Ces établissements posent le problème de la bonne adaptation des enseignants et de leur accompagnement pédagogique.

Carte n° 2 : répartition des élèves en Nouvelle-Calédonie



Source : Cour des comptes

Carte n° 3 : répartition des établissements en Polynésie française



Source : Cour des comptes

Dans les deux territoires, la prise en compte de la diversité de la population scolaire constitue un défi pédagogique. En Polynésie française, de fortes inégalités de résultats scolaires se manifestent entre les établissements de Tahiti et ceux situés sur les autres îles. Des difficultés analogues existent en Nouvelle-Calédonie, où, au surplus, la population scolaire des provinces Nord et des Îles a fortement diminué depuis 2009 (respectivement - 7 % et - 15 %), alors qu'elle s'est stabilisée dans la province Sud.

II - Une gouvernance à simplifier

Le processus de transfert d'une grande partie des compétences scolaires aux territoires a entraîné un enchevêtrement de textes d'une grande complexité, sans doute difficilement évitable, mais qui nuit à la lisibilité de l'action menée. Il en découle d'importants problèmes de gouvernance et de gestion. Dans les deux territoires, un vice-recteur¹⁷⁰ est responsable des compétences qui restent attribuées à l'État.

A - Des outils de pilotage insuffisants

Les outils statistiques nécessaires au pilotage des systèmes scolaires sont très imparfaits, car le recueil des données se heurte à l'hétérogénéité des systèmes d'information. En Polynésie française, la fusion récente des services gérant le primaire et le secondaire ne s'est pas encore traduite par l'indispensable unification des systèmes informatiques. S'agissant des effectifs scolaires, le suivi statistique dans les deux territoires est assuré, mais les projections démographiques sont imprécises.

Il n'y a pas en Nouvelle-Calédonie de continuité entre la base de données sur les élèves du primaire (gérée par les provinces et la direction compétente du territoire) et celle concernant le cycle secondaire (gérée par le vice-rectorat). Ce défaut implique des ressaisies, causes de pertes de temps, de moyens et d'informations.

Jusqu'en 2015, en Polynésie française, les indicateurs de suivi des infrastructures, dans un état pourtant souvent médiocre, manquaient. En Nouvelle-Calédonie, les chiffres sur les personnels non enseignants du secteur primaire ne sont pas consolidés. Cette absence de données limite la connaissance des coûts et leur maîtrise.

En matière budgétaire, le compte économique de l'éducation en Polynésie française n'a jamais été établi. Dans les deux territoires, il n'est pas possible de disposer de données agrégeant les dépenses effectuées par les collectivités infra-territoriales. La dernière année de calcul par l'institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie du montant des dépenses des provinces et des

¹⁷⁰ Cette dénomination est dans chaque territoire celle du chef des services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation nationale.

communes du territoire date de 2010. En Polynésie française, le contrôle de l'emploi des fonds délégués n'est pas encore parfaitement assuré.

B - Une organisation administrative complexe

Le transfert de la compétence scolaire a conduit à une organisation administrative reflétant la répartition des prérogatives et des missions. Dans les deux territoires, l'organisation administrative, bien que différente, a donné lieu à des gestions difficiles tant dans un cadre partagé entre les services de l'État et ceux de la Polynésie française que dans celui d'un service mixte unique en Nouvelle-Calédonie.

1 - En Polynésie française

Les deux directions consacrées respectivement à l'enseignement primaire et secondaire sont désormais fusionnées et la mise en œuvre de la politique éducative est confiée à une direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE) dépendant du ministère polynésien de l'éducation. Le vice-recteur exerce exclusivement les responsabilités d'un chef des services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation nationale, dans les domaines où l'État est encore compétent (gestion des carrières et collation des diplômes nationaux).

La convention État-Polynésie signée le 4 avril 2007 avait pour objectif de codifier les relations entre les services de l'État et ceux de la collectivité, en organisant la manière dont les deux services devaient collaborer.

Cette organisation a soulevé de fortes difficultés de gestion.

En premier lieu, le maintien de deux services territoriaux distincts pour le primaire et le secondaire jusqu'à la création de la DGEE en juin 2014 a considérablement compliqué les relations interservices. En particulier, alors que l'accès aux systèmes d'information de l'éducation nationale était prévu par la convention et organisé par un protocole¹⁷¹, l'exploitation partagée des systèmes d'information (Agora, Pléiade, Mélusine, etc.) reste à ce jour inaboutie, laissant subsister une cohabitation difficile entre les systèmes nationaux et locaux. Des connexions au système central auraient permis la transparence qui a

¹⁷¹ Protocole n° 2050/MEE du 26 juin 2009.

manqué aux relations entre le vice-rectorat et la collectivité de la Polynésie française, tout en facilitant la création d'un service de statistiques et de prospective efficace qui fait toujours défaut.

En second lieu, les articles 19 et 20 de la convention de 2007 précisent les actes de gestion pris par le ministre chargé de l'éducation de la Polynésie française qui, en qualité d'autorité d'emploi, établit les propositions préalables aux actes de gestion des personnels mis à disposition (notation annuelle, listes d'aptitude, avancement, promotion). Ces actes impliquent une appréciation sur la manière de servir, après consultation des commissions consultatives paritaires. Concernant la notation pédagogique, l'appréciation et la note de l'agent sont, en revanche, établies par les corps d'inspection du ministère de l'éducation nationale.

La gestion des personnels mis à disposition relève par principe des deux autorités. Ainsi, les personnels de l'enseignement du second degré mis à disposition restent placés sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'éducation nationale. Ce partage des rôles, bien que codifié par la convention, a conduit parfois à des interprétations concurrentes de la part des deux autorités, notamment la désignation nominative des enseignants mis à disposition n'a pas été systématiquement organisée comme le prévoyait l'article 8 de la convention.

En troisième lieu, le comité de suivi, où siègent les ministres polynésiens de l'éducation et des finances, le vice-recteur et le directeur local des finances publiques, coprésidé par le haut-commissaire et le président de la Polynésie française n'a, en réalité, jamais fonctionné, alors même qu'il avait pour mission de suivre à intervalles réguliers la mise en œuvre de la convention du 4 avril 2007.

Dès lors, les relations entre les services du vice-rectorat et ceux du territoire mériteraient d'être révisées, en explorant tous les rapprochements rationnels envisageables dans le domaine de la gestion de la compétence scolaire.

2 - En Nouvelle-Calédonie

Le transfert de 2012 a maintenu le vice-rectorat, devenu alors service mixte unique pour les compétences transférées et non transférées, dans le secondaire public et l'enseignement privé sous contrat. Cependant, la direction de l'enseignement créée en 2000 lors du transfert de l'enseignement primaire public subsiste toujours en dehors de ce service unique. Cette dualité de gestion est à l'origine de doublons

administratifs. Elle ne favorise pas la communication entre le contrôle pédagogique du primaire et du secondaire et entre les collèges et les écoles primaires de leurs ressorts et affecte ainsi la charnière entre le primaire et le secondaire.

De plus, il subsiste une incohérence pour les agents mis à disposition par l'État, mais de statut territorial (665 personnes sur un total de 2 050). Deux services, l'un au sein du service unique du vice-rectorat, la division du personnel, l'autre en dehors de ce service, la direction des relations humaines de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie, sont en charge de leur gestion, ce qui est coûteux et engendre des erreurs et des pertes de temps.

Enfin, alors que les provinces et les communes possèdent des compétences importantes dans le primaire et dans le secondaire, la concertation entre ces collectivités, le territoire et l'État n'est pas suffisante.

C - Une mutualisation des services d'inspection à approfondir

En Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie, l'inspection des enseignants du primaire est assurée par des inspecteurs de l'éducation nationale détachés ou mis à disposition auprès de chaque territoire. Les inspecteurs dans le secondaire (inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux – IA-IPR) restent, en revanche, placés auprès du vice-recteur. Ils sont chargés du pilotage pédagogique, de l'inspection des enseignants et du conseil aux chefs d'établissement.

Ces inspecteurs, localisés pour la plupart en Nouvelle-Calédonie, sont aussi compétents pour la Polynésie française. De ce fait, leur activité dans ce dernier territoire est compliquée par les distances. Dans plusieurs disciplines, les inspections s'y limitent à des missions de 15 à 20 jours deux à trois fois par an. Les inspecteurs ne peuvent, le plus souvent, qu'accomplir leurs tâches de contrôle, sans remplir leurs missions d'évaluation et d'accompagnement. Une réorganisation de ce dispositif devrait permettre d'en améliorer l'efficacité.

Plus généralement, le rapprochement des contrôles pédagogiques du primaire et du secondaire serait nécessaire, comme cela commence à être le cas en métropole, mais il est compliqué par le rattachement différent des inspecteurs auprès de l'État et des territoires. Une réflexion sur la mise en place d'une organisation plus harmonisée mérite d'être engagée.

III - Des modes de financement peu cohérents

L'État est le principal financeur des systèmes scolaires des deux territoires. Sa principale contribution directe est la rémunération d'une partie importante du personnel enseignant, de direction et d'inspection, constituée notamment de fonctionnaires de l'État mis à disposition, soit par convention (Polynésie française) soit de manière globale et gratuite (procédure dite « MADGG » en Nouvelle-Calédonie)¹⁷².

Le dispositif en vigueur manque de cohérence et ne permet pas une gestion optimale des fonds publics importants consacrés à ces systèmes scolaires.

A - Un dispositif de compensation à compléter et clarifier

Le transfert de compétences est lié au principe, désormais constitutionnel, de compensation des charges. Mais son application dans le cas d'espèce souffre d'imperfections plus ou moins substantielles.

1 - Les dépenses et leur évolution

Les deux tableaux de synthèse n° 1 et 2 récapitulent les dépenses de l'État et des deux territoires. Ils ne comprennent pas celles des

¹⁷² Cette disposition est prévue par l'article 62 de la loi organique de 2004 pour la Polynésie française et par l'article 59-1 de la loi organique de 2009 pour la Nouvelle-Calédonie.

collectivités infra-territoriales, qui ne sont pas consolidées¹⁷³. En Nouvelle-Calédonie, les provinces assument une part de la dépense publique en matière éducative, en particulier en prenant en charge la rémunération des enseignants du premier degré public.

Tableau n° 1 : les dépenses pour le système scolaire en Polynésie française*

<i>en M€</i>	2012	2013	2014	Évolution 2012/2014
<i>Dépenses de l'État</i>	501,2	503,3	507,8	+ 1,2 %
<i>Dépenses du territoire</i>	48,3	51	52,9	+ 9,5 %
<i>Total</i>	549,5	554,3	560,7	+ 1,2 %
<i>Part de l'État</i>	91,2 %	90,8 %	90,5 %	

Source : Cour des comptes * Hors dépenses prises en charge par les communes

Tableau n° 2 : les dépenses pour le système scolaire en Nouvelle-Calédonie*

<i>en M€</i>	2012	2013	2014	Évolution 2012/2014
<i>Dépenses directes de l'État</i>	387,9	388,4	396,3	+ 2,2 %
<i>Dotations de compensation de l'État</i>	47,9	48,9	49,8	+ 4 %
<i>Total pris en charge par l'État</i>	435,8	437,3	446,1	+ 2,4 %
<i>Dépenses du territoire</i>	35,2	41,1	42,1	+ 19,6 %
<i>Total</i>	471	478,4	488,2	+ 3,7 %
<i>Part de l'État</i>	92,5 %	91,4 %	91,4 %	

Source : Cour des comptes * Hors dépenses prises en charge par les provinces et les communes, de prise en charge des inspecteurs de l'éducation nationale pour le primaire et dotations de compensation

¹⁷³ En retenant, par un calcul approximatif, une estimation de 30 M€ pour les dépenses de fonctionnement des communes en Polynésie française, et le chiffre, calculé en 2010 par l'institut de la statistique et des études économiques néocalédonien, de 276 M€ pour les dépenses des provinces et des communes de Nouvelle-Calédonie (222 M€ pour le fonctionnement, 54 M€ pour l'investissement), on aboutit à un total de dépenses publiques de 590 M€ en Polynésie française et 724 M€ en Nouvelle-Calédonie.

En Polynésie française, la part des financements d'État est supérieure à 90 %. Elle est de même niveau en Nouvelle-Calédonie, si l'on ne prend pas en compte les dépenses des provinces et des communes. Si les crédits d'État ont depuis 2012 progressé moins vite que ceux du territoire (+ 1,2 % contre + 9,5 % en Polynésie française, + 2 % contre + 19 % en Nouvelle-Calédonie), ils ont cependant continué à croître, alors que la démographie scolaire s'infléchissait.

2 - Le dispositif de compensation

Les lois organiques de 2004 (article 59) pour la Polynésie française et de 2009 (articles 55 et 55-1) pour la Nouvelle-Calédonie prévoient un dispositif de compensation de charges, avec la création d'une dotation globale et une commission consultative pour évaluer le coût des compétences transférées.

En Polynésie française, la participation de l'État pour l'enseignement scolaire devait, à partir de 2009, prendre la forme d'une dotation globale de compensation (DGC). Mais cette disposition n'a pas été appliquée. Le régime des financements apportés par l'État est fixé par la convention du 4 avril 2007, dont les dispositions financières sont modifiées, chaque année, par un avenant fixant la nature et le montant des dépenses supportées par l'État (ministère de l'éducation nationale).

Ce dispositif n'est pas conforme aux textes ni à la logique de transfert des compétences. Il présente de nombreux inconvénients pratiques pour la collectivité, qui perd en visibilité, et pour le ministère de l'éducation nationale, qui se prive d'une mesure efficace de maîtrise budgétaire.

La création d'une DGC, comme les principes constitutionnels le prévoient, présenterait divers avantages. Elle responsabiliserait la collectivité selon le principe d'autonomie financière. Elle mettrait fin à la pratique actuelle de dispositions conventionnelles négociées chaque année avec les autorités locales, ayant pour résultat une augmentation des dépenses, alors que la démographie scolaire baisse. Elle permettrait ainsi une maîtrise et une prévisibilité accrues.

La convention de 2007 avec la Polynésie française expirant en 2017, cette échéance offrirait l'occasion d'appliquer la loi de 2004. Ce dispositif ne concernerait pas les crédits de rémunération du personnel mis à disposition, compte tenu de l'attachement des agents concernés et des responsables territoriaux au système actuel assurant une continuité d'exercice de la fonction enseignante.

En Nouvelle-Calédonie, l'État verse plusieurs dotations de compensation (fonctionnement, investissement dans les lycées, dans les collèges), chacune avec des indicateurs différents pour fixer leur évolution annuelle. Les crédits budgétaires correspondants sont regroupés dans la dotation de compensation des charges néo-calédoniennes au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. La rémunération des agents mis à disposition reste financée par le ministère de l'éducation nationale¹⁷⁴. La coordination entre l'État et la Nouvelle-Calédonie pour la mise en œuvre de ce dispositif est imparfaite. Les évolutions des compensations, pourtant indexées sur des indicateurs, sont difficiles à anticiper par le territoire, ce qui complique la préparation annuelle du budget.

B - Des dépenses de personnel mal encadrées

Les dépenses de rémunérations constituent plus de 90 % du total des transferts financiers de l'État en Polynésie Française et 87 % en Nouvelle-Calédonie, compensations comprises¹⁷⁵.

À l'exception du primaire public en Nouvelle-Calédonie, où les enseignants sont des fonctionnaires territoriaux rémunérés par les provinces¹⁷⁶, le personnel enseignant et de direction est constitué dans les deux territoires de fonctionnaires de l'État mis à disposition, de fonctionnaires territoriaux et de contractuels. Ces personnels demeurent régis par les dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables.

1 - Les plafonds d'emplois

Pour la Polynésie française, le plafond d'emploi est arbitré à partir des demandes des autorités du territoire, sur la base de la démographie scolaire et du taux d'encadrement global et par niveau. Cette méthode comporte l'avantage pour l'État de pouvoir récupérer des postes en

¹⁷⁴ Subsistent cependant des crédits de fonctionnement de montants limités pour la formation continue des enseignants et des crédits d'investissement pour la construction de deux lycées mis à la charge de l'État par la loi organique de 1999.

¹⁷⁵ Programmes 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*, 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* et 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

¹⁷⁶ Sauf un nombre réduit de personnel d'État qui a subsisté lors du transfert de 2000 (notamment les inspecteurs de l'éducation nationale en charge de circonscriptions du premier degré).

période de baisse démographique. Elle a l'inconvénient de ne pas être pleinement conforme à la logique de transfert de compétences.

Pour la Nouvelle-Calédonie, le maintien des dépenses de personnel en dehors du dispositif de compensation aurait pu conduire à fixer définitivement en 2012 le plafond d'emplois, les évolutions enregistrées depuis cette date étant à la charge de la Nouvelle-Calédonie. Ce n'est pas le cas. Si le plafond d'emplois fixé pour l'enseignement secondaire lors du transfert de compétence n'a pratiquement pas évolué entre 2012 et 2014, aucune règle précise et écrite n'encadre les évolutions de ce plafond.

Il est probable que le système de mise à disposition perdue, notamment car c'est le souhait justifié des territoires d'accueillir des enseignants venant de métropole. Il est important de conserver, en effet, une dynamique professionnelle et pédagogique et de garder la souplesse et la capacité d'adaptation que permettent les mutations en provenance de, ou vers la métropole. Le corollaire de ce maintien réside dans l'édiction de critères précis et transparents de fixation du plafond d'emplois.

2 - Les rémunérations

Tableau n° 3 : crédits de rémunération pour le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

<i>en M€</i>	2011	2012	2013	2014
<i>Polynésie française</i>	491,9	482,3	486,9	493,9
<i>Nouvelle-Calédonie</i> ¹⁷⁷	375,9	380,3	375,3	378,3

Source : Cour des comptes

Au-delà de la détermination de plafonds d'emplois, l'évolution des rémunérations est parfois mal maîtrisée, l'État pouvant être amené à financer des décisions dont il n'est pas l'origine.

C'est le cas, par exemple, en Polynésie française pour la création récente de réseaux d'éducation prioritaire (REP+). La collectivité a l'initiative pour créer et organiser un tel dispositif. Mais la loi de 2004 (article 59) et la convention de 2007 prévoient que la totalité du coût d'un agent mis à disposition doit être prise en charge par l'État. Les agents de

¹⁷⁷ Hors rémunérations versées par les provinces et les communes pour le primaire public.

l'État affectés sur un emploi en REP+ doivent donc bénéficier des primes réglementairement servies dans cette situation, supportées par l'État¹⁷⁸.

En Nouvelle-Calédonie, une partie des cotisations sociales dépend des décisions du territoire. Les agents ne relèvent pas de la sécurité sociale métropolitaine, mais du régime local, le régime unifié d'assurance maladie et maternité (RUAMM). Il existe donc un risque financier potentiel que devrait supporter l'État en cas de relèvement de la cotisation employeur de ce régime pour en assurer l'équilibre financier. Le coût des rémunérations peut aussi augmenter du fait des revalorisations statutaires décidées par la Nouvelle-Calédonie. C'est ainsi par exemple qu'est appliqué aux enseignants de statut territorial – payés par l'État – le pacte de carrière décidé en métropole¹⁷⁹. Elle a intégré ces dispositions au statut territorial du cadre de l'enseignement du second degré avec pour conséquence une dépense supplémentaire de 0,73 M€ sur le programme 141 – *Enseignement scolaire public du second degré* de l'État.

C - L'insuffisante programmation des investissements scolaires

En Nouvelle-Calédonie, un plan pluriannuel d'investissement est en œuvre pour les lycées, avec des dépenses d'un montant de 7,15 M€ en 2012, 10,5 M€ en 2013 et 12,77 M€ en 2014. Un tel plan fait défaut pour les collèges.

En Polynésie française, le niveau comme l'évolution des dépenses d'investissement sont faibles (environ 7 M€ de dépenses par an depuis 2012, partagées entre l'État et le pays, à raison d'un tiers, deux tiers). Si les communes ont bénéficié de la part de l'État des financements issus du fonds intercommunal de péréquation entre 2004 et 2010, puis du contrat de projets État-Polynésie française 2008-2013, l'octroi d'autorisations d'engagement pour le second degré en Polynésie française a été interrompu en 2012 et 2013, face à l'impossibilité pour les services de l'État de s'assurer sur place de la bonne utilisation des fonds.

¹⁷⁸ La récente décision d'instaurer dans ce genre de cas un visa préalable délivré par le vice-recteur est positive, mais est loin de définitivement empêcher que l'État soit ainsi obligé de financer une mesure dont il n'est pas l'origine.

¹⁷⁹ Décret du 26 août 2010 fixant l'échelonnement indiciaire de certains personnels enseignants, d'éducation et d'orientation relevant du ministre de l'éducation nationale et décret modificatif du 9 janvier 2012.

Selon les diagnostics partiels qui sont disponibles, les collèges et lycées sont souvent en mauvais état en Polynésie française. Le retard pris dans la programmation des opérations de construction, de rénovation ou d'équipement des établissements est considérable. Il est indispensable que le territoire mette en place un plan d'investissements définissant des priorités et permettant leur suivi.

Il appartient donc aux territoires de mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements et de mobiliser des ressources à cet effet.

IV - Une évaluation à conduire : l'adaptation à la spécificité des territoires

Les caractéristiques des territoires entraînent des difficultés de gestion du service public d'enseignement. En Polynésie française, elles rendent logiquement nécessaires des méthodes adaptées pour le transport des élèves, l'existence d'internats de regroupement et l'affectation d'enseignants qualifiés. Le même constat prévaut en Nouvelle-Calédonie, où la faible densité alourdit l'organisation de la vie quotidienne des élèves, à cause d'un temps de transport parfois très long, quand elle n'impose pas l'existence d'internats, et rend difficiles le choix des implantations ou le maintien des classes.

S'agissant de l'organisation pédagogique, des chartes de l'éducation, en 1992 et 2011, ont enregistré les engagements fondamentaux de l'assemblée de la Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, un grand débat est intervenu dans les années 2010. Les adaptations ont principalement porté sur l'enseignement de la langue (obligatoire dans le primaire pour le polynésien, facultative pour les langues kanak), l'âge de la scolarité obligatoire ou l'existence de certaines filières professionnelles. Toutefois, les caractéristiques fondamentales des systèmes éducatifs sont restées similaires à celles de la métropole.

A - En Polynésie française

De nombreuses zones d'incertitude existent entre la législation nationale et la réglementation locale. Cette situation a compliqué l'évolution de l'organisation pédagogique. L'application des lois

d'orientation s'effectue avec retard. La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a, par exemple, été rendue applicable par une ordonnance du 26 juin 2014 (prise sur le fondement de l'article 86 de cette même loi), les dispositifs mis en œuvre à la rentrée 2013 l'ont donc été sans base juridique solide.

La collectivité a fait le choix délibéré de conserver les cursus et les diplômes nationaux, ce qui conduit à ce que les programmes soient les mêmes qu'en métropole. Ils comportent néanmoins quelques adaptations au contexte polynésien. Dans la loi organique de 2004, une mention est faite (article 57) de l'enseignement des langues. Il est précisé que les langues polynésiennes doivent être enseignées dans le cadre de l'horaire normal des écoles et des établissements, ainsi que dans les établissements de formation initiale des enseignants.

Concernant le primaire, les textes polynésiens ont repris quasi littéralement les textes nationaux. Les connaissances à acquérir en langues et culture polynésiennes et quelques notions sur l'histoire et la géographie de la Polynésie ont été ajoutées à ce texte. La langue tahitienne est enseignée depuis 1982 par extension de la loi du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux, codifiée par ordonnance du 15 juin 2000.

Le constat est identique pour les enseignements du secondaire. Les programmes enseignés en Polynésie française sont similaires aux programmes nationaux, à la différence de connaissances de la langue, de l'histoire et de la culture locales. Pour y parvenir, les programmes nationaux du secondaire ménagent un espace pour l'enseignement des spécificités culturelles locales.

Les propositions de modification des programmes nationaux sont soumises à l'avis du Haut comité de l'éducation, organisme consultatif placé auprès du ministre de l'éducation de la Polynésie. Les programmes scolaires sont, ensuite, adoptés par la collectivité par voie d'arrêtés. Les modifications introduites ne sont, cependant, admises qu'après une procédure de validation préalable par les inspections générales. En primaire, cette procédure a été utilisée pour la dernière fois lors de l'adoption des programmes de 2008, dits de l'école du socle : des ajouts ont été apportés à cette occasion pour l'apprentissage des langues polynésiennes, l'histoire et la géographie.

B - En Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est compétente pour les programmes du premier degré, mais c'est l'État qui continue à en garder de fait la responsabilité pour le second degré, même si la Nouvelle-Calédonie dirige désormais les services chargés de les mettre en œuvre.

Les langues kanak ont été reconnues comme langues régionales par des arrêtés du 20 octobre 1992. Elles sont enseignées en école maternelle et primaire à titre facultatif. Quatre de ces langues font l'objet d'une épreuve facultative au baccalauréat.

En application de la loi organique de 1999, la Nouvelle-Calédonie doit assurer la transposition dans sa politique éducative des réformes de programmes mises en œuvre par l'État. Appliqué au plan national en 2006 et par l'État en Nouvelle-Calédonie dans le secondaire en 2007, le socle commun ne l'a été qu'en 2012 pour le premier degré, compétence du territoire.

En application de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie doit être consultée pour avis par le haut-commissaire sur les programmes de l'enseignement du second degré. Selon ce texte, cette procédure devrait être organisée par une convention. La loi du pays de transfert du 28 décembre 2009 indique, d'ailleurs, que « le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie négocie également le contenu de la convention (...) qui fixe notamment les modalités selon lesquelles la Nouvelle-Calédonie est consultée (...) sur l'adaptation des programmes d'enseignement du second degré ». Il est regrettable que cette convention ne soit pas encore conclue.

*

**

Au total, la portée et l'efficacité des adaptations mises en œuvre dans les deux territoires mériteraient d'être mesurées. Or cette évaluation n'a jamais été effectuée. Cette question concerne à la fois l'État, garant des diplômes nationaux, et ces territoires. Il serait utile qu'un bilan complet soit établi, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations déjà mises en œuvre, de leur intérêt et de leur portée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard de leur appartenance à la République, l'éducation représente un enjeu fondamental pour les collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie.

Les systèmes scolaires bénéficient d'un effort budgétaire de l'État important. La diminution de la population scolaire et le caractère encore insuffisant des résultats obtenus doivent aujourd'hui conduire, à moyens constants, à prendre les initiatives nécessaires, afin d'en améliorer l'efficacité.

Le principe même du transfert des compétences scolaires aux territoires a pour finalité une meilleure prise en compte de leurs réalités géographiques et humaines. De ce point de vue, il n'a pas encore produit tous ses effets. Cette priorité suppose notamment une simplification et une amélioration de la gouvernance, une rationalisation de l'allocation des moyens et une évaluation méthodique des mesures d'adaptation pédagogique, dans le but d'assurer au mieux la réussite de tous les élèves.

C'est pourquoi la Cour des comptes formule les recommandations suivantes

À l'État et aux deux collectivités :

- 1. envisager un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de chaque territoire ;*
- 2. mettre en place systématiquement une programmation pluriannuelle des investissements scolaires ;*
- 3. faire un bilan évaluatif, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations pédagogiques et organisationnelles déjà mises en œuvre.*

À l'État et à la Polynésie française :

- 4. mettre en place, à partir de 2017, une dotation globale de compensation, hors crédits de rémunération des personnels mis à disposition, en tenant compte de la baisse des effectifs scolaires.*

À l'État :

- 5. établir explicitement les règles de fixation des plafonds d'emplois.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	308
Réponse du président de la Polynésie française.....	311
Réponse du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.....	318

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

En premier lieu, si des transferts de compétences importants en matière d'éducation ont été opérés au profit de ces deux collectivités d'outre-mer, la réussite scolaire des jeunes polynésiens et néo-calédoniens, comme celle de tous les jeunes français, constitue une responsabilité de la République. L'État a donc vocation à s'assurer de la capacité effective des deux collectivités à prendre en charge la gestion du système scolaire avant d'approfondir ces transferts.

À cet égard, je ne partage pas nécessairement l'avis de la Cour qui estime que la finalisation rapide des transferts et donc le désengagement simultané des services de l'État conduirait à une plus grande efficacité du système scolaire. Il m'apparaît souhaitable que l'État accompagne, pendant un temps, la montée en compétence des collectivités et mette à disposition certains outils de pilotage et de gestion afin que les deux collectivités soient à même d'exercer pleinement leurs responsabilités au terme de cette période, ce qui constitue notre objectif collectif. Cette amélioration des outils de gestion constitue d'ailleurs une observation de la Cour.

La Cour formule plusieurs recommandations visant à renforcer l'autonomie de gestion et la programmation des moyens, à identifier les marges d'adaptation pédagogique et à rationaliser l'organisation des services.

Ainsi, la Cour souligne l'absence d'un abondement de la dotation globale de compensation (DGC) en Polynésie française lié au transfert des compétences en matière d'éducation à la collectivité. Elle propose que cet abondement intervienne en 2017 en excluant la rémunération des personnels mis à disposition.

Le principe de cette dotation, prévue par l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, figure également dans la convention du 4 avril 2007 passée entre l'État et la collectivité. Toutefois, sa mise en œuvre se heurte à un certain nombre d'obstacles techniques et organisationnels.

En premier lieu, le montant et les modalités de calcul de cette dotation doivent donner lieu à un avis de la commission consultative d'évaluation des charges, avant d'être inscrits en loi de finances. Les travaux préalables à cet avis n'ayant pas été engagés, ils nécessiteront un délai peu compatible avec les impératifs de production du projet de loi de finances pour 2017.

Au-delà de cette dimension calendaire, la mise en œuvre de cette dotation suppose également des prérequis de la part de la collectivité qui ne me semblent pas totalement réunis à ce jour. Il s'agit notamment de l'existence d'une organisation capable de prendre en charge la gestion de ces moyens dans des conditions garantissant un fonctionnement efficace du système éducatif.

Il n'en demeure pas moins que les discussions liées à l'échéance de la convention du 4 avril 2007 doivent s'engager dans la perspective d'une mise en œuvre de cette dotation.

La Cour propose également de renforcer la planification des investissements en matière de construction scolaire, constatant, d'une part, une situation dégradée des locaux scolaires en Polynésie française et, d'autre part, l'absence d'un programme d'investissement pour les collèges en Nouvelle-Calédonie.

Cette recommandation est pertinente et le Gouvernement est disposé à apporter son expertise technique aux deux collectivités, compétentes en matière de constructions scolaires. Sa mise en œuvre serait d'autant plus pertinente en Polynésie française où l'État apporte une participation financière dans un cadre conventionnel : en effet, la difficulté des services de l'État pour obtenir des assurances sur l'utilisation adéquate des crédits n'est pas satisfaisante. Là encore, l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement et son suivi constitueront des points de discussion avec la collectivité et seront un préalable à la mise en œuvre d'une dotation globale de compensation.

Par ailleurs, la Cour demande que les deux collectivités disposent d'une visibilité accrue sur l'évolution des moyens humains mis à leur disposition par l'État qui doit donc clarifier les critères d'évolution retenus.

La Cour rappelle que ces deux collectivités bénéficient de moyens « enseignants » proportionnellement supérieurs à ceux mobilisés au plan national.

En Nouvelle-Calédonie, les dispositions de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, notamment ses articles 55, 55-1 et 59-1, définissent les règles d'évolution : le plafond d'emplois correspond au « stock » des personnels faisant l'objet d'une mise à disposition globale et gratuite (MDGG), constaté au 31 décembre 2011, et aux moyens nécessaires au fonctionnement des établissements du second degré créés postérieurement à cette date, ce qui limite drastiquement les marges d'évolution de ce plafond en dépit des baisses marquées d'effectifs d'élèves. Le défaut de constat des effectifs faisant l'objet de la MDGG

devrait conduire à avoir un échange sur l'évolution globale du plafond d'emplois, fondé notamment sur l'évolution des effectifs et les taux d'encadrement à l'instar de ce qui est pratiqué pour la Polynésie française. Une clarification et une formalisation de ces règles sont donc souhaitables.

Elles devront en outre s'inscrire dans le cadre du processus national d'allocation de moyens mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, lui-même tributaire de l'autorisation parlementaire.

Dans le domaine pédagogique, la Cour préconise de procéder à un bilan évaluatif des adaptations pédagogiques et organisationnelles déjà en place.

Depuis le transfert de compétences, le rôle dévolu à l'État n'intègre pas de mission d'évaluation d'ensemble des systèmes éducatifs de ces territoires. Toutefois, l'évaluation du fonctionnement de chacun des systèmes éducatifs et de leurs résultats peut être réalisée à la demande de la collectivité compétente.

Sur le plan organisationnel, la Cour juge souhaitable un rapprochement par voie conventionnelle entre les services de l'État et ceux de chaque territoire.

En Nouvelle-Calédonie, un tel rapprochement a été opéré depuis 2012 sur la base de la convention du 18 octobre 2011. Ce mode de fonctionnement n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation précise, mais la Cour semble indiquer qu'il n'apporte pas l'efficacité et la qualité du service attendues.

Avant d'envisager l'extension de ce mode de fonctionnement à la Polynésie française ou d'une formule comparable, il est indispensable de procéder à une analyse et une expertise plus précises des éventuelles redondances et insuffisances existantes. En tout état de cause, plutôt que d'introduire un risque supplémentaire de confusion entre le périmètre de compétence de l'État et celui de la collectivité, il semble préférable d'explorer un véritable renforcement de la coopération entre les services, restée jusqu'à présent trop limitée.

Cette voie semble aujourd'hui mieux assurée. À titre d'exemple, dans le second degré, les chefs d'établissement disposent d'une lettre de mission élaborée conjointement par la ministre et le vice-recteur. Il convient de noter également la signature récente d'une convention tripartite, entre le vice-recteur, la ministre et le président de l'université

sur la formation initiale et continue des personnels des premier et second degrés.

J'ajoute qu'une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et de l'inspection générale de l'éducation nationale est en cours en Polynésie française. Elle est conduite avec le souci d'associer la collectivité. Ses conclusions permettront d'éclairer les discussions nécessaires au renouvellement de la convention du 4 avril 2007.

Conformément aux choix des deux territoires et en vertu des transferts de compétence opérés par le législateur organique, l'État doit contribuer à finaliser ces transferts dans les conditions prévues. À l'égard des populations polynésiennes et néo-calédoniennes, il a également l'obligation de s'assurer que ces compétences seront pleinement assurées, notamment dans le domaine essentiel que constitue l'éducation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les observations suivantes relatives aux recommandations formulées dans votre rapport :

- *Des spécificités déterminantes pour les systèmes scolaires :*

La proportion d'une classe d'âge atteignant le niveau Bac est de 54,79 % en Polynésie française en 2015 qu'il convient de comparer aux chiffres du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a officiellement publié un taux de 77,2 % de bacheliers d'une classe d'âge au baccalauréat en 2015 .

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a également publié un taux global de 87,8 % d'admis au baccalauréat en 2015 contre 83,3 % en 2007, soit une progression de + 4,5. En Polynésie française, le taux global d'admis au baccalauréat en 2015 est de 79,1 % contre 71,8 % en 2007, soit une progression de + 7,3.

Si les résultats restent en deçà des références métropolitaines, ils s'en rapprochent peu à peu depuis ces dernières années, montrant par la même une progression de l'efficiences du système éducatif polynésien.

- Des outils de pilotage insuffisants : les indicateurs de suivi des infrastructures :

La Polynésie française est parfaitement consciente de l'état médiocre d'un certain nombre de ses infrastructures. Depuis 2015, des indicateurs de suivi des infrastructures ont été mis en œuvre. En outre, la Polynésie française s'est engagée résolument dans la voie de l'extension et de l'entretien du parc immobilier des établissements du second degré.

Il convient ainsi de souligner que le financement relatif à la construction actuelle de deux nouveaux établissements scolaires est assuré à 100 % par le pays. Il s'agit de :

La construction du collège de TEVA I UTA : d'un montant total de 1,6 milliards de francs pacifiques (13,408 millions d'euros). Les travaux ont débuté et le collège ouvrira ses portes en août 2016 ;

La construction du lycée-collège de BORA BORA : d'un montant total de 2,4 milliards de francs pacifiques (20,112 millions d'euros). Les travaux de terrassements ont débuté, le permis de construire a été déposé et le collège ouvrira ses portes en 2017.

Par ailleurs, il convient de souligner que :

- *la Polynésie française participe à hauteur de 20 % dans les opérations financées par la dotation globale d'investissement annuelle ;*
- *la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur le montant global des DGI est également à la charge du pays ;*
- *les études techniques nécessaires aux opérations complexes prévues dans la DGI sont également prises en charge par le pays ;*
- *chaque année la Polynésie française inscrit à son budget d'investissement une somme de 300 millions de francs pacifiques (2,514 millions d'euros) destinée à l'entretien et aux réparations des établissements du second degré.*

*Évolution des investissements en matière de constructions scolaires
(période 2007-2013 en millions d'euros)*

Année	Part Etat (DGI)	Part Pays (DGI)	Part Pays (hors DGI)*	Total Part Pays
2007	7.9	2.4	6.3	8.7
2008	5.4	1	2.3	3.3
2009	3.4	0.7	6.2	6.9
2010	3.5	0.3	2.7	3
2011	2.2	0.2	2.7	2.9
2012	0		3.2	3.2
2013	0		3.1	3.1
Total	22.4			31.1

* études et travaux sur fonds propres, équipements informatiques, équipements pédagogiques, véhicules de transport

En matière d'infrastructures scolaires, sur la période 2014-2017 la comparaison entre les moyens attribués par l'État et ceux mis en place par la Polynésie française est la suivante (en millions d'euros) :

Année	Part Etat	Part Polynésie française			
		DGI (20 %)	TVA sur DGI(13%)	Etudes sur opérations DGI	Constructions nouvelles
2014	2.5	0.625	0.406	0.300	1.8
2015	2.5	0.625	0.406	0.300	13.4
2016	2.5	0.625	0.406	0.300	13.4
2017	2.5	0.625	0.407	0.300	6.7
Total	10	2.5	1.625	1.2	35.3
Total Général	10	40.6			

Les financements mis en place par la Polynésie française (PF) sur la période 2014-2017 sont donc quatre fois supérieurs à ceux attribués par l'État (hors acquisition des mobiliers divers pris également en charge par la Polynésie française), ce qui démontre la capacité retrouvée du pays à mener à bien des opérations d'infrastructures scolaires.

Les budgets de maintenance à mettre en place annuellement doivent permettre à la Polynésie de conserver en l'état ou de remettre à niveau un patrimoine scolaire victime d'un environnement souvent hostile et d'un contexte difficile (dégradations - usure permanente liée à un climat humide, parfois très agressif vis-à-vis des structures - éloignement qui rend la surveillance des bâtiments malaisée et les interventions coûteuses). Leur mise en place permettra par ailleurs que soit mise en

œuvre une véritable politique de maintenance immobilière : audit complet des établissements, planification des interventions, création d'un tableau de bord avec suivi d'exécution, centralisation d'un certain nombre de commandes (notamment dans le domaine des contrôles réglementaires et de la maintenance préventive sur les équipements techniques), passation de contrats d'objectifs avec les établissements pour tout ce qui relève de leurs attributions... mais également développement, en interne, des compétences en la matière, afin que cette politique ambitieuse puisse être menée avec un maximum de cohérence et d'efficacité.

Toutefois, force est de constater qu'aujourd'hui le maintien d'une participation de l'État à hauteur de 2,5 millions d'euros annuels ne permet pas d'entretenir les bâtiments scolaires de manière correcte, et n'est pas conforme au principe des transferts de moyens accompagnant les transferts de compétence.

Cette situation a d'ailleurs été soulignée par la chambre territoriale des comptes : « les restrictions budgétaires imposées par l'État depuis 2011 sont un véritable frein à la programmation des investissements scolaires. Cette programmation est même devenue impossible depuis 2012 ».

• *Des outils de pilotage insuffisants : le compte économique de l'éducation :*

La Polynésie française est également consciente que le compte économique de l'éducation n'a jamais été établi. Pourtant, le pays investit grandement pour son système éducatif, notamment dans les domaines des transports scolaires, des dépenses de fonctionnement et des ressources humaines :

Ainsi, pour les transports scolaires, l'article 7 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 dispose que : « les transports scolaires sont organisés par la Polynésie française. L'État participe à la charge assumée à ce titre par la Polynésie française dans les conditions prévues par la convention du 17 mai 1979 modifiée ».

Or, l'article 5 de la convention du 17 mai 1979 modifiée dispose que : « le taux de participation financière de l'État est fixé à 65 % au maximum des dépenses de transports dans la limite des crédits ouverts annuellement à ce titre au budget du ministère de l'éducation ».

Pourtant, la participation financière de l'État n'a cessé de décroître depuis 2007 (480 185 203 Fcp en 2007, soit 40 % des dépenses de transports, contre 290 310 263 Fcp en 2014, soit 22 %), et

parallèlement, la Polynésie française n'a cessé d'augmenter son budget (702 862 855 Fcp en 2007 contre 1 013 158 554 Fcp en 2014).

Si la baisse des effectifs dans le système éducatif polynésien est très importante depuis 1994, elle n'a que peu d'impact sur les effectifs d'élèves transportés. En effet, si le système éducatif polynésien a perdu plus de 6000 élèves depuis 2007, le nombre d'élèves transportés par voie aérienne, maritime et terrestre est passé de 28 433 en 2007 à 26 515 en 2014. Or, la baisse de la participation financière de l'État repose essentiellement sur cet argument.

À cela s'ajoute la répartition géographique de la Polynésie française qui engendre des coûts très importants, l'obligation de fournir un transport scolaire dans les quartiers défavorisés des vallées sous peine de déscolarisation, ainsi que le cours du pétrole, et les tarifs pratiqués par les sociétés de transports. Une réévaluation de la dotation des transports scolaires mériterait d'être engagée.

Pour les dépenses de fonctionnement, la participation de l'État diminue proportionnellement depuis 2007, alors que le budget de la Polynésie française est en constante augmentation dans ce domaine, eu égard aux besoins du système éducatif polynésien en matière de lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire, notamment en direction des publics socio-économiquement défavorisés. Ainsi, la part de l'État pour les dépenses de fonctionnement est de 24,98 % en 2015 contre 30,87 % en 2012, et parallèlement, la Polynésie française n'a cessé d'augmenter son budget (3,667 millions Fcp en 2015 contre 3,092 millions Fcp en 2012).

Pour les ressources humaines, la Polynésie française participe également à hauteur de 4 152 005 507 Fcp, soit 34 794 314 euros, pour 683 emplois de la fonction publique de la Polynésie française. Pour les emplois de surveillants d'internat et d'externat qui relèvent du cadre d'emplois des adjoints d'éducation de la Polynésie française, les recettes affectées sont aujourd'hui bien en deçà des besoins réels du système éducatif, à savoir 737 546 050 Fcp pour 281 surveillants en 2015 contre 629 325 991 Fcp pour 259 surveillants en 2007. Le surcoût à la charge de la Polynésie française est estimé à 191 056 313 Fcp. Le montant des recettes affectées mériterait d'être révisé.

Les éléments cités supra, en matière budgétaire, établissent le compte économique de l'éducation en Polynésie française. Effectivement, la mise en place systématique d'une programmation pluriannuelle des investissements scolaires de l'État et du pays s'avère nécessaire.

- Une mutualisation des services d'inspection à approfondir :

Comme le rappelle la chambre territoriale des comptes, une refondation de la gouvernance doit être envisagée, et « cette refondation ne doit pas pour autant échapper à la collectivité de la Polynésie française, titulaire de la compétence exclusive sur le système scolaire, et qui peut et doit définir sa propre stratégie pour parvenir à l'objectif de la réussite de tous les élèves qu'elle a elle-même fixé jusqu'en 2022 ».

Dans ce cadre clairement défini, le rattachement des IA-IPR au vice-rectorat est en réalité la raison essentielle des difficultés rencontrées en matière de pilotage du système éducatif. En effet, l'article 11 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 qui dispose que « le vice-recteur adresse annuellement au ministre chargé de l'éducation de la Polynésie française une synthèse des évaluations des enseignants et documentalistes auxquelles auront procédé les corps d'inspection » n'a jamais été respecté.

Pourtant, les termes de la convention confirment bien que la Polynésie française, dans le champ des compétences transférées, pilote le système éducatif des premier et second degrés, ainsi que du supérieur hors universitaire. Ce pilotage, pour être cohérent, doit être global, et le rattachement des IA-IPR auprès du gouvernement de la Polynésie française obéirait à cette cohérence, même si le contrôle des enseignements et des examens nationaux pourraient rester rattachés au vice-rectorat.

Une autre possibilité consisterait à mettre à disposition de la direction générale de l'éducation et des enseignements trois postes d'IA-IPR, à moyens constants, pour renforcer le pilotage de la politique éducative du pays, la formation continue dans le cadre de l'ESPé de la Polynésie française en l'occurrence. Ces IA-IPR participeraient aux réunions du collège des IA-IPR du vice-rectorat, car, comme le précise l'article 11 de la convention citée supra, « les actions de formation des personnels et l'évaluation des moyens nécessaires à celles-ci sont réalisées sous l'autorité du ministre chargé de l'éducation de la Polynésie française [...] ».

Les éléments cités supra, en matière de mutualisation des services d'inspection, envisagent un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de la Polynésie française.

- Le dispositif de compensation :

La création d'une dotation globale de compensation (DGC), hors masse salariale, présenterait l'avantage de sécuriser un financement chaque année remis en cause, tout en laissant au pays plus de latitude quant à l'utilisation de ces crédits. L'évaluation de cette dotation gagnerait à être discutée sur les bases des sommes énumérées à l'article 21 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 et non sur la base de l'année n-1. D'autre part, la DGC devra nécessairement être accompagnée d'indicateurs pour fixer son évolution annuelle.

Les éléments cités supra confirment que la mise en place d'une DGC à l'horizon 2017, hors crédits de rémunération des personnels mis à disposition peut être envisagée.

- Des dépenses de personnel mal encadrées :

La mise en place des réseaux d'éducation prioritaire (REP+) a bien été décidée d'un commun accord entre la Polynésie française et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'arrêté n° 0349 CM du 26 mars 2015 portant création de trois REP+ a été préalablement signé par le vice-recteur de la Polynésie française.

La véritable difficulté dans la gestion des dépenses de personnels mis à disposition de la Polynésie française réside dans le non-respect de l'article 8 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 qui dispose que « l'État notifie au gouvernement de la Polynésie française le nombre d'emplois qui lui sont attribués, la masse indiciaire qui en découle, et le volume de la dotation des crédits de suppléance dès le vote de la loi de finances initiale ». En effet, ce manque de lisibilité dans la gestion de la masse salariale globale, au-delà des plafonds d'emplois, génère au mieux des frictions entre les services, au pire des non remplacements de personnels en congé de maladie.

Les éléments cités supra, en matière de mutualisation de la gestion des personnels, confirment qu'un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de la Polynésie française est nécessaire.

- Une évaluation à conduire : l'adaptation à la spécificité des territoires :

La Polynésie française s'engage dans cette adaptation. À ce titre, le bilan de la charte de l'éducation de 2011, ainsi que les perspectives pour les prochaines années seront examinés lors des états généraux de

l'éducation qui se dérouleront les 7 et 8 décembre 2015. L'État est associé à part entière à ces états généraux, dont l'objectif est bien de mesurer l'efficacité du système éducatif sur la base d'un rapport de performance.

Dans ce cadre, la réforme du collège va être adaptée aux spécificités du pays, ainsi que les programmes de l'école maternelle et de l'école primaire. Un schéma directeur des formations sera également annoncé lors de ces états généraux, schéma élaboré par le vice-rectorat, l'université de la Polynésie française, le ministère en charge du travail, et le ministère en charge de l'éducation.

Les éléments cités supra confirment qu'un bilan évaluatif, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations pédagogiques et organisationnelles est déjà mis en œuvre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Je vous adresse divers éléments d'éclairage relatifs à l'insertion sur « Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ».

S'agissant de l'évolution des effectifs, il convient de préciser que si les effectifs scolaires ont effectivement légèrement baissé en Nouvelle-Calédonie sur la période de 2005 à 2015, les effectifs en enseignement supérieur en lycées ont considérablement augmenté. Ainsi le nombre total d'élèves ou d'étudiants scolarisés en réalité dans les écoles, les collèges et les lycées est de 68 638 élèves à la rentrée 2015¹⁸⁰. Le coût des élèves de l'enseignement supérieur en lycée étant notoirement plus élevé que celui des élèves de collège ou de l'enseignement primaire la baisse des effectifs évoquée ne se traduit pas par une baisse des charges.

Sur les six dernières années (de 2010 à 2015), le nombre d'élèves scolarisés en lycée en enseignement post baccalauréat est ainsi passé de 873 à 1451¹⁸¹ en raison de l'ouverture de nombreuses sections de

¹⁸⁰ Chiffres : <http://www.ac-noumea.nc/>

¹⁸¹ Les classes d'enseignement supérieur des lycées sont effectivement sous la responsabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en application de la convention relative à la gestion des classes de l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement de la Nouvelle-Calédonie, signée le 18 octobre 2011.

techniciens supérieurs, de l'allongement du parcours des élèves (augmentation du nombre de bacheliers, de 49,4 % à 64,3 % en proportion d'élèves d'une génération titulaire du baccalauréat), de l'importance des voies technologiques et professionnelles de lycées en Nouvelle-Calédonie¹⁸² qui conduit à développer un post bac court de type BTS, et de la volonté croissante des calédoniens de débiter leur formation en enseignement supérieur sur le territoire.

Pour ce qui concerne les moyens accordés et le contexte institutionnel, on peut noter que pour un nombre d'élèves plus important (+ 1 %), et un nombre de structures d'enseignement également sensiblement plus élevé (+ 10 %), la Nouvelle-Calédonie dispose du même nombre d'enseignants que la Polynésie française.

Pourtant, dans un contexte de répartition des compétences très comparable, les résultats du système éducatif de la Nouvelle-Calédonie sont en nette amélioration. Il convient de souligner cette observation car la Nouvelle-Calédonie doit également tenir compte d'un partenaire institutionnel supplémentaire que sont les provinces. Celles-ci disposent pourtant d'une liberté complète d'action vis-à-vis du gouvernement. Or, l'un des points essentiels du rapport tend à démontrer qu'une simplification de la gouvernance serait une source d'amélioration des résultats des élèves.

Il faut aussi préciser qu'il existe désormais un autre moyen de comparer les résultats de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie à l'échelon régional. En effet, la communauté du Pacifique a déployé un système comparatif en matière d'indicateurs de développement¹⁸³ qui repose en partie sur des indicateurs en matière d'enseignement.

Dans le calcul du total des dépenses en matière d'enseignement, la part attribuée à l'État est surévaluée. En effet, le rapport ne fait pas mention des dépenses des trois provinces de la Nouvelle-Calédonie sur leurs budgets propres. Celles-ci rémunèrent en effet l'ensemble des enseignants du premier degré public selon la politique qu'elles souhaitent librement mettre en place. Ces dépenses viennent mécaniquement considérablement réduire la part de l'État qui ne peut pas être de 90,5 %. Ainsi, la province sud dépense plus de 15 milliards de CFP pour l'enseignement.

¹⁸² Cf. étude de la Cour des comptes sur « Le coût d'un lycée » de septembre 2015 qui montre que le coût d'un élève de lycée est très important (9 862 euros dans les lycées observés) dans le système éducatif français (80 % de masse salariale), mais que celui de l'enseignement professionnel est plus élevé encore (de + 46 % en moyenne).

¹⁸³ <http://www.spc.int/nmdi/education>

Plus globalement dans le rapport, il semble qu'il y ait une insuffisante prise en compte de la réalité budgétaire et de la gestion en matière d'enseignement sur le territoire. Sur l'ensemble des dépenses en matière d'enseignement, la Nouvelle-Calédonie ne gère directement que moins de 10 % des dépenses. Les rémunérations des personnels de l'enseignement privé et du second degré public relèvent de l'État par le biais de la convention portant mise à disposition globale et gratuite signée le 18 octobre 2011. Les provinces assument le reste de la dépense pour les enseignants du premier degré public.

Au final, la Nouvelle-Calédonie ne contrôle que le budget investissement et fonctionnement du vice-rectorat (hors masse salariale), de la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie et de la direction de l'agriculture de la forêt et de l'environnement, soit sur la mission M11, un total de 5,6 milliards de CFP réduisant de facto considérablement son pouvoir d'action.

À propos du décrochage scolaire évoqué les chiffres sur les élèves sortis du système éducatif sans diplôme ou qualification ne reposent sur aucun calcul ni sur aucune explication. Pourtant, entre 2011 et 2013 des estimations ont été réalisées par le vice-rectorat de la Nouvelle-Calédonie. Le volume annuel de sorties a alors été évalué entre 600 et 800 jeunes par an soit 15 % au maximum d'une classe d'âge. Ce même chiffre ne représente alors que 2 à 3 % du total des effectifs élèves scolarisés dans le second degré soit environ 34 000 élèves. La situation est mauvaise mais elle n'est pas si éloignée de la situation métropolitaine.

Le gouvernement, les provinces, les communes et l'État ont déployé de nombreux moyens pour lutter contre ce phénomène depuis trois ans avec la création d'une structure ad hoc au vice-rectorat et le financement de plusieurs postes de personnels dont la mission est exclusivement consacrée à cette tâche. De nombreux dispositifs ont également été mis en place dans des collèges, des lycées et même dans des écoles primaires.

S'agissant des engagements de l'État évoqués, la compensation et l'évolution des postes mis à disposition par l'État au titre de la convention MADGG ont été spécifiquement entérinées avec l'État pour éviter que les moyens transférés ne soient gelés à la date du 1^{er} janvier 2012 comme cela est la règle en matière de transfert de compétences. Pour autant, dans un contexte de baisse des effectifs qu'il faut largement minorer (cf réponse sur les effectifs) et d'autant plus que plusieurs nouveaux établissements ont été créés après 2012 (collège de Dumbéa-sur-mer, collège de Paiamboué à Koné en 2016, et collège privé de la DDEC) et que d'autres sont prévus ensuite (extension du lycée de Pouembout et

création du lycée du Mont Dore), les moyens attribués par l'État sont quasiment restés stables et la masse salariale globale n'a pas évolué¹⁸⁴. On peut donc considérer sans risque que le mécanisme de compensation lié à la MADGG n'a pas été très favorable à la Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, l'achèvement du projet éducatif actuellement en cours devrait apporter des éléments plus concrets au terme du dialogue de gestion prévu avec le ministère de l'éducation nationale.

Le rapport évoque le risque pour l'État d'avoir à supporter des charges supplémentaires sur la base de décisions prises par la Nouvelle-Calédonie en évoquant le cas de l'alignement du « pacte de carrière » décidé par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour les enseignants territoriaux en 2014. Il convient de préciser que cette décision a été prise par les élus avec l'accord de l'État et de ses responsables locaux sur la base d'un principe simple « même travail - même rémunération ». A contrario, c'est aussi la raison pour laquelle d'autres projets que le gouvernement souhaitait mener, notamment celui d'une politique en faveur des zones d'éducation prioritaire ou encore la passation de nouveaux contrats avec l'enseignement privé, n'ont pas été jusqu'ici conduits à leurs termes, même lorsqu'ils revêtent un caractère juridiquement obligatoire.

En conclusion, pour ce qui concerne la rémunération des personnels mis à disposition par l'État en Nouvelle-Calédonie, celui-ci a parfaitement bien maîtrisé ses dépenses puisque le niveau de dépenses constaté en 2014 est revenu à celui de 2012.

Dans le cadre de la prise en charge des transferts par la Nouvelle-Calédonie, comme le souligne le rapport, la Nouvelle-Calédonie a mis en place un plan pluriannuel d'investissements un an après le transfert des lycées. Un tel plan pour les collèges relève exclusivement de la compétence de chaque province.

Pour ce qui est des transports scolaires, dans le cadre des travaux menés sur le projet éducatif, les partenaires associés à la définition des actions ont souhaité, à l'unanimité, que soit réalisé un audit complet des transports scolaires. Un premier rapport de synthèse partiel a déjà été réalisé à ce sujet en 2013.

Enfin, plus globalement, le projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie qui devrait être présenté par le gouvernement au Congrès,

¹⁸⁴ Les dépenses T2 (masse salariale) du vice-rectorat pour les programmes 139, 140, 141, 214 et 230, représentaient 374 573 841 euros en 2012 et 372 478 712 euros en 2014.

avant la rentrée de février 2016, permettrait de dégager quatre orientations principales qui seraient de nature à singulariser le système éducatif, il s'agirait :

- de donner une identité à l'école calédonienne dans la logique de la construction du destin commun en valorisant le parcours civique des élèves, leurs cultures et leurs langues ;
- de mieux gérer la diversité des élèves afin de permettre une réussite éducative pour tous par exemple à travers l'orientation et la prise en compte de leurs besoins ;
- de mieux ancrer notre école dans son environnement pour améliorer son fonctionnement et pour favoriser l'épanouissement des élèves en tenant compte des contextes ;
- de s'assurer que notre école s'inscrit dans le XXI^{ème} siècle (place du numérique notamment) et qu'elle est ouverte sur le monde.

Soulignons également que la délibération n° 77 du 28 septembre 2015 portant statut des établissements publics d'enseignement de la Nouvelle-Calédonie contient déjà plusieurs éléments d'appropriation liés aux transferts des compétences. Ainsi, l'ensemble des dispositions qui permettent de faire fonctionner les EPENC est regroupé au sein d'un seul et même texte facilitant et sécurisant du même coup l'accès au droit applicable dans le cadre des transferts des compétences en matière d'enseignement. Désormais, les collèges et les lycées doivent, dans le cadre de leurs missions, mettre en œuvre la politique éducative de la Nouvelle-Calédonie. Le chef d'établissement, nommé directeur par le gouvernement, est le représentant de la Nouvelle-Calédonie. Le statut des EPENC est également adapté aux besoins du territoire notamment à travers la taille des conseils d'administration et la participation d'un représentant des autorités coutumières.

Précisons également que par l'application de la délibération n° 77 susmentionnée mais aussi par l'effet de la délibération n° 191 du 13 janvier 2012 portant organisation de l'enseignement primaire de la Nouvelle-Calédonie les langues et la culture kanak ont intégré l'organisation de l'enseignement.

En effet, l'application des dispositions de la délibération n° 191 du 13 janvier 2012 impose à chaque école d'offrir aux parents qui le demandent un enseignement de et en langues.

Au terme des dispositions de la délibération n° 77, les EPENC ont l'obligation de mettre en place une offre d'enseignement en langue Kanak.

Enfin, la délibération sur le projet éducatif prévoit, sous réserve du vote des élus, que tous les élèves doivent recevoir une offre de formation contenant des éléments fondamentaux de la culture kanak. L'importance de cet enseignement est soulignée dès le préambule de la délibération.

La mise en œuvre de ces différentes dispositions connaît pourtant plusieurs difficultés administratives qu'il convient de traiter dans le cadre des actions prévues au titre du projet éducatif notamment pour assurer un recrutement de qualité des enseignants sur ces thématiques.

En conclusion, la Nouvelle-Calédonie souhaite préciser à la Cour des comptes que de très importants chantiers ont déjà été mis en œuvre depuis le transfert de compétences de 2012. Il s'agit notamment du plan pluriannuel d'investissements évoqué dans le rapport mais aussi de la délibération portant organisation de l'enseignement du primaire, de la délibération portant statut des établissements publics d'enseignement, de la création d'un comité inter collectivités technique de l'éducation ou encore du projet éducatif actuellement en voie d'achèvement.

La Nouvelle-Calédonie mène donc une politique éducative ambitieuse en matière d'enseignement qui ne saurait porter ses fruits sans le soutien de l'État à la fois sur le plan financier mais aussi sur le plan technique.

À ce sujet, le ministère de l'éducation a donné récemment son accord pour qu'une mission d'experts composée notamment d'inspecteurs généraux vienne travailler sur le territoire dès le début de l'année 2016 sur trois sujets évoqués par le rapport :

- la réalisation du code de l'éducation ;*
 - la réorganisation des directions en charge de l'enseignement ;*
 - la mise en place de l'observatoire de la réussite éducative.*
-

Troisième partie

La gestion publique

Chapitre I

La mise en œuvre des politiques

régaliennes

1. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État
2. L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

1

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

PRÉSENTATION

Aux termes de l'article 72 de la Constitution, dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent une mission constitutionnelle destinée à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire. Le premier vise à vérifier la conformité de ces actes avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le second, exercé par le préfet en liaison avec les chambres régionales des comptes, a pour objet de s'assurer du respect par les collectivités des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution de leurs budgets.

Effectués a posteriori, après transmission des documents correspondants aux services de l'État, ces contrôles apparaissent comme la contrepartie du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Ils constituent un facteur d'équilibre de la décentralisation.

Institués en 1982 lorsque les premières lois de décentralisation ont supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités locales, ces contrôles se sont, dès l'origine, heurtés aux limites des capacités de traitement des services qui en étaient chargés. Le nombre considérable d'actes transmis, la complexité croissante de certains montages juridiques, le caractère sensible de l'exercice de ces missions par le représentant de l'État ont réduit la portée de celles-ci.

À la veille d'une réforme de grande ampleur de l'organisation territoriale de la République, la Cour des comptes a mené une large enquête de terrain¹⁸⁵ qui a mis en évidence le caractère peu opérant des contrôles effectués en dépit d'une réforme intervenue à la fin des années 2000.

Après une présentation de cette mission régaliennne (I), les limites des contrôles sont soulignées (II). Cette mission doit être modernisée afin de préserver les équilibres institutionnels voulus par le législateur dans le cadre de la décentralisation (III).

I - Une mission régaliennne

A - Un contrôle juridique sur les actes

1 - Un contrôle justifié par le principe d'égalité devant la loi ainsi que par celui d'unicité et d'indivisibilité du territoire

Le contrôle de légalité a été mis en place avec les lois de décentralisation de 1982. Antérieurement, le préfet contrôlait *a priori* les actes des collectivités territoriales, leur donnait force exécutoire et disposait d'un pouvoir propre d'annulation lorsqu'ils étaient illégaux, mais parfois également pour des motifs d'opportunité.

Dans le cadre de la décentralisation, un contrôle sur les actes a été maintenu en application de l'article 72 alinéa 6 de la Constitution, mais il n'est pas de même nature et s'exerce différemment. D'une part, le caractère exécutoire de l'acte ne résulte plus de son approbation par le représentant de l'État mais de sa simple transmission aux services préfectoraux. D'autre part, le pouvoir d'annulation du préfet est supprimé. S'il estime qu'un acte est contraire à la légalité, il peut en saisir

¹⁸⁵ Le contrôle de la Cour a été mené, au cours du second semestre 2014, auprès des administrations centrales concernées et des services déconcentrés de l'État. Un échantillon de 17 départements a été constitué à partir des synthèses annuelles des préfetures et de leurs caractéristiques géographiques. Des déplacements sur place ont été effectués dans 15 départements.

le tribunal administratif aux fins d'annulation. La juridiction administrative ne peut être saisie pour des motifs d'opportunité.

Une procédure en deux temps

Les actes devant être transmis par les collectivités au représentant de l'État dans le département sont énumérés par la loi. Une fois les actes transmis, le préfet intervient en deux temps. Au cours d'une phase précontentieuse, si l'examen du fond et de la forme des actes conduit à relever des irrégularités manifestes ou à douter de leur légalité, le préfet peut adresser à l'entité concernée, dans un délai de deux mois suivant la réception de l'acte, une lettre d'observations valant recours gracieux, précisant les dispositions faisant grief et demandant leur modification ou leur retrait. Dans un deuxième temps, le préfet dispose de la faculté de déférer l'acte au tribunal administratif à fin d'annulation, dans les deux mois suivant la réception de l'acte en cause.

Les différentes étapes de la décentralisation ont fortement accru le champ des compétences exercées par les collectivités territoriales et celui de leurs responsabilités. Il appartient au préfet de veiller au respect des principes constitutionnels d'unicité et d'indivisibilité du territoire. La vigilance des services de l'État doit se traduire par des contrôles homogènes et cohérents dans les différents départements.

Si des citoyens ou des associations peuvent saisir le juge administratif pour contester la légalité d'un acte émanant d'une collectivité territoriale, dès lors qu'ils justifient d'un intérêt à agir, le contrôle de légalité conserve toute sa raison d'être au nom de la défense de l'intérêt général. Le recours pour excès de pouvoir exercé par une personne privée ne couvre en effet pas le même champ que le contrôle de légalité exercé par le préfet qui peut agir, par exemple, pour motifs de sécurité ou de santé publique dans le domaine de l'urbanisme, dans l'intérêt de la préservation de l'ordre public économique dans celui de la commande publique, ou pour assurer le respect de la réglementation en matière de fonction publique territoriale.

2 - Un contrôle dont les enjeux ont évolué dans le temps

Le contrôle de légalité a tout d'abord accompagné les étapes successives de la décentralisation. Il visait à s'assurer que les collectivités locales exerçaient correctement les nouvelles responsabilités qui étaient les leurs. Il accompagnait un mouvement par lequel des collectivités

encore peu expérimentées et dont les services juridiques étaient peu étoffés prenaient des actes de plus en plus nombreux. L'émiettement communal qui caractérise le paysage institutionnel français justifiait la surveillance des actes des plus petites collectivités. Un lien étroit s'établissait pour celles-ci entre les fonctions de contrôle et de conseil.

Tandis que l'expérience des services des collectivités locales se développait et que leur expertise juridique augmentait, les enjeux du contrôle de légalité se sont déplacés. La complexité croissante du droit, tant national que d'origine communautaire, les risques de dérives, notamment dans le domaine de la commande publique, le développement de l'intercommunalité, l'accroissement continu des compétences transférées appellent une vigilance particulière sur les montages juridiques complexes et sur les opérations d'importance. L'intérêt des contrôles réside désormais moins dans des vérifications formelles nombreuses que dans des analyses approfondies d'opérations sélectionnées.

L'achèvement de la couverture du territoire national par des intercommunalités, le développement des métropoles, l'accroissement de la taille moyenne des groupements prévu par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) rendent d'autant plus nécessaire l'adaptation des modalités d'exercice du contrôle de légalité.

B - Un contrôle financier sur les budgets

Dans le domaine financier, les lois de décentralisation ont également substitué un contrôle *a posteriori* à un contrôle *a priori*. Celui-ci s'exerce en faisant intervenir, le cas échéant, la chambre régionale des comptes.

1 - L'intervention des chambres régionales des comptes

Le contrôle budgétaire porte sur le respect de la date limite du vote du budget primitif, l'équilibre réel du budget, les déficits constatés à la clôture de l'exercice et l'inscription des dépenses obligatoires. Il participe de la vérification de la légalité des actes, mais contribue également à prévenir les risques de dérive financière susceptible de résulter d'une insincérité budgétaire ou du non-respect de la règle de l'équilibre réel du budget, selon laquelle l'annuité en capital de la dette doit être financée par des ressources propres.

Lorsque, sur l'un de ces points, les services de l'État identifient une méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales, le préfet saisit, dans les conditions prévues par ce code, la chambre régionale des comptes (CRC) qui exerce alors une mission consultative de nature administrative et non juridictionnelle. Pour le contrôle des budgets, le délai de saisine de la chambre régionale des comptes est de trente jours à compter de la transmission de l'acte.

L'établissement d'un projet de budget, la rectification d'un budget voté, la présentation de mesures de redressement en cas de déficit ou la mise en demeure d'inscrire des crédits pour acquitter une dépense obligatoire relèvent ainsi de la compétence de la chambre régionale. Il appartient toutefois au préfet de régler le budget en arrêtant les mesures définitives.

2 - Le pouvoir de substitution reste au préfet

Si la chambre régionale des comptes doit être saisie par le préfet dans les cas prévus par le code général des collectivités territoriales, celui-ci demeure compétent pour régler les budgets en lieu et place des collectivités défaillantes. Il peut alors s'écarter des propositions de la CRC, dès lors qu'il justifie son choix par une décision motivée.

Le contrôle budgétaire constitue ainsi un aménagement du pouvoir de substitution que la loi a maintenu, lorsqu'une collectivité territoriale ne se conforme pas aux règles budgétaires prévues par les textes. Dans le cadre du principe de libre administration des collectivités locales, des procédures ont été créées, afin de garantir à ces dernières que leur situation serait préalablement examinée par une autorité indépendante.

II - Des contrôles limités

Le contrôle de légalité porte potentiellement sur plusieurs millions d'actes de nature et d'importance diverses : délibérations des assemblées délibérantes, arrêtés réglementaires, décisions individuelles, marchés publics, contrats d'emprunt, contrats de délégation de services publics. De même, le contrôle budgétaire se caractérise par une masse importante de documents à contrôler (450 000 par an) dans un délai limité¹⁸⁶ et,

¹⁸⁶ Un mois pour les budgets.

s'agissant des budgets primitifs, sur une courte période dans l'année (mars-avril).

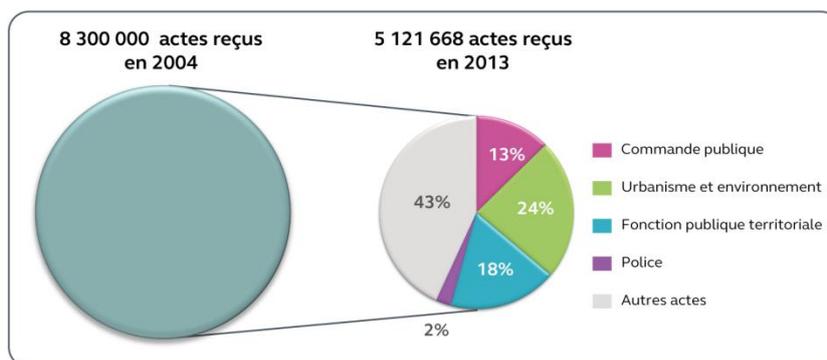
Face à la perspective illusoire de contrôler l'ensemble de ces actes de façon exhaustive, le périmètre des contrôles a été réduit, tandis que des gains d'efficacité ont été recherchés. Ceux-ci sont d'autant plus insuffisants que la réduction des effectifs affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a été massive. Parfois, la fonction de conseil se substitue à celle de contrôle.

A - La diminution des périmètres de contrôle

1 - La réduction du champ des actes transmis

Afin de recentrer le contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs, la loi a réduit le champ des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi soustrait à l'obligation de transmission un certain nombre de décisions en matière de circulation, d'avancement d'échelon et de sanction des fonctionnaires territoriaux ou encore d'urbanisme. La loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a poursuivi ce mouvement, suivie deux ans plus tard par l'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

Graphique n° 1 : évolution du volume et de la nature des actes reçus



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

2 - Les priorités du contrôle de légalité

Cette évolution s'est accompagnée de la définition de priorités à trois niveaux (circulaires du 17 janvier et du 25 janvier 2012), sur la base de laquelle le préfet arrête chaque année une stratégie de contrôle. Cette démarche constituait une innovation dont la vocation était d'assurer le contrôle des actes à enjeux et de réaffirmer l'importance de la mission.

a) La définition de trois niveaux de priorité

Des priorités nationales sont définies afin de constituer un socle harmonisé de contrôles prioritaires sur l'ensemble du territoire. Trois champs sont concernés : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale. Au sein de ces domaines, des actes prioritaires, dont le taux de contrôle doit être de 100 %, sont définis par des circulaires thématiques. Pour les préfetures appartenant aux strates de population les plus élevées, les préfets ont la faculté d'adapter les différents seuils ou obligations pour qu'ils n'aboutissent pas à une obligation de contrôle qui se révélerait difficilement compatible avec les ressources dont disposent les préfetures.

Des priorités locales, complétant les priorités nationales, sont définies pour chaque préfeture, afin de prendre en compte le contexte local soit en raison des caractéristiques et de la géographie du département soit en raison d'irrégularités précédemment relevées.

Enfin, les actes dont le contrôle n'est pas prioritaire doivent continuer à faire l'objet d'un contrôle aléatoire, afin de ne pas exclure par principe du contrôle des actes dont la transmission au représentant de l'État demeure obligatoire.

b) Un respect inégal des priorités

Si les domaines prioritaires sont le plus souvent repris dans les stratégies annuelles de contrôle arrêtées par les préfetures, l'ensemble des actes considérés comme prioritaires au plan national n'y figurent pas de manière systématique. Dès lors, nombre de ces actes ne sont pas contrôlés. La faculté d'ajuster le nombre d'actes prioritaires à contrôler aux moyens dont dispose la préfeture est largement utilisée, quelle que soit la strate démographique à laquelle elle appartient. Le contrôle de

l'ensemble des actes relevant des priorités nationales était mis en œuvre par moins de la moitié des préfectures de l'échantillon examiné par la Cour. Par voie de conséquence, l'affichage par les préfectures d'un taux de contrôle d'actes prioritaires proche de 100 % n'a guère de sens et ne témoigne pas du plein respect des priorités nationales.

Parfois, certains domaines prioritaires sont totalement exclus de la stratégie de la préfecture. Dans l'Orne par exemple, le contrôle des actes de la fonction publique territoriale n'était pas inscrit dans la stratégie préfectorale de contrôle et aucun contrôle n'était mené sur ces actes. De même, dans le Var, les actes de la fonction publique territoriale n'étaient pas identifiés comme des actes prioritaires et étaient, par conséquent, contrôlés de manière aléatoire par sondage.

Les nombreuses priorités locales définies par les préfectures contribuent à la dilution des priorités nationales en les ajustant et en leur adjoignant des priorités relevant moins du contrôle de légalité que de l'activité de conseil (intercommunalité, vie démocratique locale). Le contrôle aléatoire est peu développé.

La soustraction au contrôle de nombreux actes prioritaires et l'enchevêtrement de ces priorités ne permet de s'assurer ni d'un socle minimal d'actes contrôlés, homogène sur le territoire, ni du contrôle des actes à enjeux – notamment financiers – les plus importants. Certains actes relevant des domaines économique et financier (interventions économiques des collectivités, gestion externalisée des services publics locaux) présentent des enjeux financiers et juridiques importants et mériteraient d'être contrôlés prioritairement.

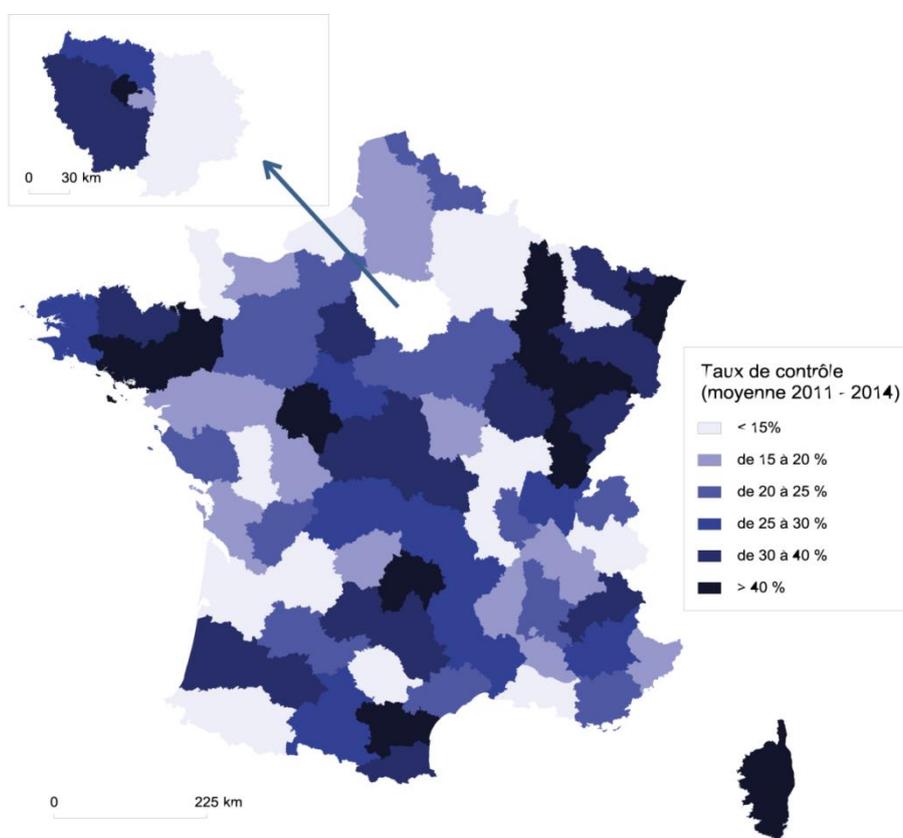
c) Des contrôles d'intensité variable

Le contrôle de légalité porte sur un volume restreint d'actes des collectivités (24 % des actes reçus en moyenne au plan national entre 2011 et 2014). Des catégories entières d'actes ne sont pas contrôlées, faute de temps, d'expertise suffisante des agents ou de procédure de transmission efficace entre les sous-préfectures et les préfectures.

Ainsi, dans le département du Nord, le contrôle des actes d'intercommunalité et d'affaires générales n'a pas été réalisé en 2014 ; dans le Calvados, les actes des collectivités de l'arrondissement de Lisieux n'étaient, pour la plupart, pas reçus en préfecture et les actes de la commande publique ne faisaient pas l'objet d'un contrôle effectif.

Au sein de l'échantillon étudié par la Cour, les taux de contrôle variaient en moyenne entre 2011 et 2014 de 8 % en Dordogne à 78 % dans le Territoire de Belfort. Ces statistiques sont préoccupantes, même si la comptabilisation des contrôles n'obéit pas aux mêmes critères dans l'ensemble des préfetures.

Carte n° 1 : taux de contrôle de légalité (2011-2014)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Certaines préfetures ont mis en place des contrôles allégés s'intéressant essentiellement au respect de la légalité externe des actes, tandis que d'autres ont maintenu un contrôle approfondi d'un nombre d'actes moins importants. De la même manière, l'exercice du contrôle budgétaire repose fortement sur des contrôles allégés.

La supervision des contrôles effectués, globalement inexistante, ne permet pas, par ailleurs, d'avoir une assurance raisonnable de leur qualité. La même observation peut être faite pour le contrôle budgétaire.

Force est de constater que les suites données au contrôle de légalité sont, quant à elles, particulièrement limitées : entre 2011 et 2014, 2,9 % en moyenne des actes contrôlés (soit 0,7 % des actes reçus) ont donné lieu à une lettre d'observation valant recours gracieux et 0,1 % des actes contrôlés ont donné lieu à un déferé préfectoral au juge administratif. L'importance des suites varie de manière relativement forte sur le territoire.

3 - Un contrôle budgétaire très circonscrit

Les préfetures définissent une stratégie qui, d'une manière générale, est établie en fonction des situations financières fragiles et dégradées, en lien avec les services des directions départementales des finances publiques (DDFiP). Ces stratégies se traduisent principalement par le contrôle des documents budgétaires de l'ensemble des collectivités inscrites dans le réseau d'alerte (cf. encadré ci-après) ou d'une partie d'entre elles, ainsi que de celles ayant souscrit des emprunts structurés à risque. À cet ensemble s'ajoutent, en fonction des moyens humains disponibles, les plus grands comptes des départements.

Le réseau d'alerte

L'administration a mis en place un dispositif de détection des difficultés financières des communes et des groupements à fiscalité propre. À partir de ratios d'analyse financière, le choix des collectivités inscrites dans le réseau est réalisé conjointement par les préfetures et les DDFiP. Le dispositif repose sur les principes de prévention des risques, de confidentialité et de déconcentration. L'inscription d'une collectivité en réseau d'alerte peut donner lieu à l'envoi d'un courrier de sensibilisation ou à l'organisation de réunions avec celle-ci.

Ce ciblage se traduit par un nombre limité de contrôles approfondis. Le contrôle budgétaire revêt en effet des modalités différentes selon les départements, allant du contrôle approfondi, qui correspond à l'examen de l'ensemble des documents budgétaires, au contrôle allégé, qui se réduit à un contrôle formel des conditions d'adoption des budgets et de la présence des annexes obligatoires (Ille-et-Vilaine, Orne, Loire-Atlantique, Var, Hauts-de-Seine, Vaucluse, Seine-et-Marne). Dans l'Orne, l'activité des agents est principalement

centrée sur des contrôles de cohérence et sur la vérification de la complétude des budgets transmis. Les équilibres ne font l'objet d'aucun calcul et l'exactitude du montant des dotations n'est pas vérifiée.

Par conséquent, le taux moyen de contrôle, qui s'élevait en 2013 à 50 % environ, recouvre des situations très contrastées entre départements (9,1 % en Ardèche contre 99 % dans l'Essonne).

Le nombre annuel de saisines des chambres régionales des comptes est relativement faible et tend à diminuer¹⁸⁷. S'il peut signifier que les situations budgétaires compromises sont objectivement peu nombreuses, ce constat peut également résulter de situations dégradées ayant échappé aux contrôles dans les délais légaux. La sincérité des documents budgétaires n'est guère contrôlée, que les contrôles soient conduits de façon allégée ou approfondie.

B - Des gains d'efficience insuffisants

1 - La centralisation inachevée du contrôle

Parallèlement à la définition de priorités stratégiques de contrôle, le rôle respectif des préfetures et des sous-préfetures a été redessiné par la circulaire du 23 juillet 2009 et rappelé par la directive nationale d'orientation des préfetures pour 2010-2015. Dans le cadre de la centralisation du contrôle de légalité, les sous-préfetures ont conservé une fonction de réception et de sélection des actes de leur arrondissement, sur la base de la stratégie de contrôle départementale, ainsi qu'une activité de conseil auprès des élus locaux. Les préfetures, désormais censées concentrer l'essentiel des capacités d'expertise, sont chargées du contrôle des actes de l'ensemble des collectivités du département et de l'appui juridique aux sous-préfetures.

Sur le territoire, la centralisation du contrôle de légalité a en réalité été menée dans des délais variables et a revêtu des formes différentes. En effet, alors que certaines préfetures ont achevé en 2009 de centraliser le contrôle (préfetures du Rhône et d'Ille-et-Vilaine par exemple), d'autres

¹⁸⁷ Le nombre de saisines était de 685 en 2011, 581 en 2012, 538 en 2013, 509 en 2014. Cependant, ce nombre est remonté à 656 en 2015, sans que l'on puisse en tirer de conclusion sur l'évolution de moyen terme (cf. tome II, deuxième partie, chapitre I).

ne devaient y parvenir qu'en 2015 (préfecture du Nord). La Cour a déjà relevé le caractère inabouti de la centralisation du contrôle de légalité¹⁸⁸.

Par ailleurs, la centralisation du contrôle peut prendre quatre formes principales : une centralisation complète ; une centralisation laissant aux sous-préfectures les tâches de réception et de tri des actes ; une centralisation partielle maintenant des pôles spécialisés de contrôle dans les sous-préfectures ; une centralisation encore moins poussée laissant l'ensemble des sous-préfectures intervenir dans le contrôle de certains actes, sans spécialisation. Sept des dix-sept préfectures de l'échantillon étudié par la Cour n'avaient que partiellement centralisé le contrôle à la fin de l'année 2014.

En outre, même lorsqu'elle a théoriquement été mise en place, la centralisation du contrôle n'est pas toujours effective. Les sous-préfectures conservent non seulement des tâches à faible valeur ajoutée telles que la réception et le tri des actes, mais effectuent également, dans la majorité des cas, des pré-contrôles qui doublonnent le contrôle réalisé ensuite en préfecture. L'absence de mutation d'agents compétents des sous-préfectures vers les préfectures de département s'est en effet traduite par un maintien du contrôle en sous-préfecture. Les sous-préfectures de Lisieux, Vire, Condom, Mirande, Mortagne-au-Perche, Abbeville, Draguignan et Brignoles, situées dans des départements déclarant une centralisation complète, effectuent toujours le pré-contrôle de certains actes. Plus largement, la part des effectifs des sous-préfectures encore affectés au contrôle de légalité (193,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2011 et 154,4 en 2014) témoigne de l'inaboutissement de la réforme et de la dispersion des moyens entre deux échelons d'administrations déconcentrées, au détriment de l'efficacité de la mission. Ainsi, des cas d'absence de transmission des actes en préfecture ont été relevés dans les arrondissements de Lisieux et de Vire.

En prévoyant le maintien d'effectifs en sous-préfectures pour effectuer la réception, le tri et la mise en signature des actes, la réforme de 2009 a nui à la création de pôles d'expertise sur le territoire et a entretenu le doublonnement de tâches.

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation, p. 383-399. La Documentation française, janvier 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des mutualisations encore insuffisantes

Afin de renforcer la capacité d'expertise des services préfectoraux, la coopération et la mutualisation entre les services déconcentrés de l'État ont été encouragées¹⁸⁹.

a) Des mutualisations intéressantes en matière d'urbanisme

La coopération la plus développée concerne le domaine de l'urbanisme et se traduit par la mise à disposition de la préfecture d'effectifs des directions départementales des territoires (DDT(M))¹⁹⁰ ou par la délégation à ces directions de tout ou partie du contrôle des actes. Dans les dix-sept départements de l'échantillon étudié, la coopération entre les services préfectoraux et la DDT(M) était effective. L'expertise technique des DDT(M) permet de réaliser le contrôle des autorisations de droit des sols et des documents d'urbanisme, qui se traduit par un volume de lettres d'observation valant recours gracieux (22 %) plus important que la part relative des actes d'urbanisme dans le total des actes contrôlés (16 %).

Cependant, cette expertise des DDT(M) en matière de contrôle de légalité des actes et documents d'urbanisme repose notamment sur l'existence d'une culture commune et de partages d'informations entre les services contrôleurs et les services instructeurs. La disparition progressive des services instructeurs pourrait donc nuire au maintien de la technicité nécessaire au contrôle des actes d'urbanisme et au suivi des décisions tacites. Elle prive par ailleurs les services contrôleurs des signalements qui leur étaient adressés à l'issue de l'instruction¹⁹¹.

Une coopération en question

La coopération entre DDT(M) et services préfectoraux risque de ne pas perdurer avec la réforme de l'instruction des autorisations de droit des sols, résultant de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR ») et la réorganisation consécutive des services des DDT(M).

¹⁸⁹ Circulaires du 7 juillet 2008, du 31 décembre 2008 et du 23 juillet 2009.

¹⁹⁰ Directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) dans les départements littoraux.

¹⁹¹ Ainsi qu'il résulte de constats faits auprès des DDT de l'Orne, de Seine-et-Marne, d'Ille-et-Vilaine et du Gers et de la DDT(M) d'Ille-et-Vilaine.

L'article 134 de la loi ALUR réserve en effet la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes compétentes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. Les autres communes et EPCI doivent désormais prendre en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme (depuis le 1^{er} juillet 2015). Le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme aux communes dotées d'une carte communale¹⁹² sera, par ailleurs, réalisé au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

Par ailleurs, le temps nécessaire au développement des capacités d'expertise des collectivités pourrait se traduire, à court terme, par une augmentation du nombre d'illégalités contenues dans les autorisations d'urbanisme. D'ores et déjà, ce constat a été observé dans le département de la Somme, dans lequel l'instruction des certificats d'urbanisme a été transférée aux collectivités à la fin de l'année 2013.

b) Des contrôles redondants en matière de délibérations fiscales

Les directions départementales des finances publiques (DDFiP) interviennent en appui du contrôle de légalité exercé sur les délibérations de taux, les documents fiscaux faisant état des bases, des taux et des produits fiscaux de l'année et sur les délibérations d'assiette (soit 6 713 actes en moyenne par an sur la période 2011-2014 pour les DDFiP de quatorze des dix-sept départements étudiés).

Ce contrôle de légalité interne et externe des délibérations fiscales, réalisé par les services déconcentrés du ministère des finances, était aussi effectué dans plusieurs préfectures visitées par la Cour (Gers, Seine-et-Marne, Var, Vaucluse et Yonne notamment). L'absence de définition précise par circulaire du partenariat à mettre en place et le manque d'expertise fiscale des services du contrôle de légalité en préfecture ont conduit les DDFiP à contrôler ces délibérations de manière de plus en plus exhaustive, sans que les agents des préfectures en soient totalement dessaisis. Cet éclatement des opérations de contrôle exercé sur les mêmes actes nuit à l'efficacité globale.

Une clarification des missions de contrôle de légalité en matière fiscale serait, par conséquent, nécessaire.

¹⁹² La carte communale est un document d'urbanisme simple qui délimite les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés.

c) Des partenariats à étendre dans d'autres domaines

Il existe également des coopérations entre, d'une part, les préfetures et, d'autre part, les directions départementales de la protection des populations (DDPP), les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les inspections académiques, l'architecte des bâtiments de France (ABF) et les agences régionales de santé (ARS). Les comptables publics ont, par ailleurs, un devoir d'alerte¹⁹³.

Ces mutualisations d'expertise sont, au sein de l'échantillon de préfetures étudié, encore ponctuelles et minoritaires. Elles se sont essentiellement développées dans les préfetures de région (Basse-Normandie, Picardie, Nord – Pas-de-Calais, Pays de la Loire) et dans certaines préfetures franciliennes importantes. Dans les cas observés, elles sont gages d'efficacité et témoignent de l'utilité d'un contrôle mutualisé au niveau régional, notamment sur certains actes de la commande publique.

d) Un contrôle budgétaire partenarial

À compter de 2005, un partenariat expérimental a été établi entre les préfetures et les DDFiP. Ces dernières ont participé aux contrôles approfondis portant sur les collectivités ciblées par les préfetures. La logique conventionnelle retenue dans le cadre de cette expérimentation n'a toutefois pas remis en cause la compétence exclusive du préfet en matière de contrôle budgétaire. Les suites des contrôles (saisines de la chambre régionale des comptes, règlements d'office du budget, envois de lettres d'observations aux collectivités territoriales) sont demeurées de sa seule responsabilité.

À la suite de cette expérimentation, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances ont décidé de généraliser le partenariat entre les services des préfetures chargés du contrôle budgétaire et les DDFiP. Une convention nationale signée le 22 octobre 2013 a prévu que le dispositif serait opérationnel à compter du

¹⁹³ Le devoir d'alerte des comptables publics correspond à l'obligation de signaler à leur hiérarchie les faits détectés à l'occasion de l'exercice de leurs missions qui sont susceptibles de constituer des actes contraires à la loi ou des dérives de gestion.

1^{er} janvier 2015, mais son application a été repoussée au 1^{er} janvier 2016. Bien que retardée, la généralisation du partenariat apparaît de nature à conforter l'exercice du contrôle budgétaire par les préfetures, en leur permettant de bénéficier des compétences financières et comptables des agents des DDFiP.

3 - Une dématérialisation décevante

a) Une application informatique sous-utilisée pour le contrôle de légalité

Développé en 2007-2008, l'application ACTES assure la transmission des actes administratifs des collectivités territoriales (délibérations, arrêtés de l'exécutif et autres) sous format dématérialisé aux services chargés du contrôle de légalité, leur conférant ainsi un caractère exécutoire dans des délais très brefs. Elle facilite également le stockage et l'archivage des données.

Elle est sous-utilisée pour le contrôle de légalité pour deux raisons :

- d'une part, le raccordement à cet outil est fondé sur le volontariat des collectivités. En 2014, le taux de raccordement s'élevait à 40 % des collectivités, représentant encore une part minoritaire des actes reçus ;
- d'autre part, ACTES devait devenir, d'après la directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, un véritable outil d'assistance au contrôle pour les agents contrôleurs. Or, aujourd'hui, ses fonctionnalités ne permettent pas de faciliter la réalisation des contrôles. En effet, il n'assure pas un référencement exhaustif et fiable des documents télétransmis par les collectivités en fonction des catégories d'actes et peut ainsi en faire échapper certains au contrôle¹⁹⁴. Par ailleurs, il ne permet pas la réalisation automatisée de points de contrôles obligatoires. Ces insuffisances conduisent les agents des préfetures à développer d'autres outils en parallèle de l'application ACTES. Pourtant, le maintien de l'application représente un coût annuel de près de 600 000 €, qui a doublé entre 2012 et 2014. Les projets de maintenance prévus, notamment pour

¹⁹⁴ Ce risque a été relevé notamment dans l'Orne, la Loire-Atlantique, la Somme et le Var.

adapter davantage ses fonctionnalités aux besoins des agents, devraient fortement accroître ces coûts.

Il importe aujourd'hui d'aller plus loin et de faire de ACTES ou d'applications complémentaires de véritables outils d'aide au contrôle et de suivi de celui-ci dans les préfetures.

b) Une application informatique insuffisamment fiable pour le contrôle budgétaire

Un outil informatique d'assistance au contrôle des documents budgétaires, dénommé ACTES budgétaires, a été développé à compter de 2011.

Son déploiement est cependant encore limité (19 % au 30 juin 2014)¹⁹⁵ et ses fonctionnalités restent insuffisantes et peu fiables. En effet, l'outil réalise cinq contrôles automatisés¹⁹⁶, mais il ne consolide pas les données budgétaires du budget primitif et des décisions modificatives, imposant une reprise manuelle de l'ensemble des données reçues par les préfetures. Sa fiabilité n'est pas assurée. Trois des cinq contrôles automatisés faisaient ainsi l'objet de réserves de la part des services utilisateurs¹⁹⁷. En outre, des anomalies affectaient, d'une part, les résultats des contrôles automatisés des budgets des départements votés par fonction et, d'autre part, le rapport entre les recettes d'emprunts et les dépenses d'investissement dans le module « critères d'alerte ». Par ailleurs, des incohérences relatives à des opérations d'ordre avaient été relevées.

Le déploiement d'ACTES budgétaires, dont les coûts de développement et de maintenance se sont élevés en moyenne à 550 000 € par an entre 2011 et 2014, n'apportera une aide au contrôle budgétaire que lorsque la correction des anomalies actuellement en cours aura été menée à son terme.

¹⁹⁵ L'article 107 de la loi NOTRe rend obligatoire, dans un délai de cinq ans, pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, de transmettre au représentant de l'État leurs documents budgétaires par voie numérique.

¹⁹⁶ Ces contrôles portent sur le montant des dépenses imprévues, l'équilibre des chapitres d'ordre, l'équilibre des sections, la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres et le montant du déficit du compte administratif.

¹⁹⁷ Il s'agit des contrôles relatifs à l'équilibre des sections, aux dépenses imprévues et à la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres.

C - Des ressources humaines en forte diminution

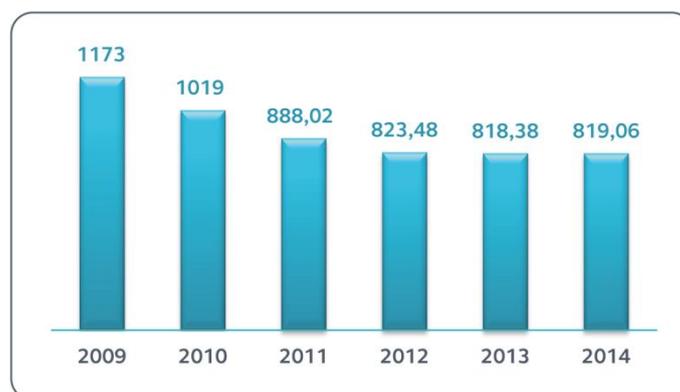
La réforme du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire a résulté en partie de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui s'est traduite par des baisses importantes d'effectif. Sans envisager une augmentation des effectifs qui serait peu compatible avec les objectifs de maîtrise de la masse salariale de l'État, une élévation de la qualification moyenne des agents permettrait de mieux répondre aux enjeux actuels de ces contrôles.

1 - Des effectifs en baisse

La diminution des effectifs a affecté à la fois le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire.

Entre 2009 et 2014, dans l'ensemble des départements de métropole, les effectifs des préfectures et sous-préfectures affectés au contrôle de légalité ont diminué de 30 %, près des trois quarts de cette réduction ayant été opérés en 2009 et 2010. Cette évolution n'a cependant pas été homogène.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs affectés au contrôle de légalité (en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Au sein de l'échantillon de 17 départements étudiés par la Cour, la baisse entre 2011 et 2014 a atteint 57 % dans l'Orne et 23 % en Ile-et-Vilaine, alors que la Seine-et-Marne et la Loire-Atlantique ont connu une hausse, respectivement de 15 % et 3 %. Les effectifs des services du contrôle de légalité étaient inférieurs à 10 ETPT dans douze préfectures de l'échantillon étudié, et inférieurs à sept dans huit d'entre elles. Les

réductions d'effectifs les plus fortes ont d'ailleurs concerné les préfetures les moins bien dotées initialement.

Comme le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire a été affecté par d'importantes réductions d'effectifs. Le nombre d'agents exerçant cette mission a baissé de 29 % entre 2009 et 2011. La baisse s'est poursuivie depuis lors. En 2014, elle atteignait 34,5 % par rapport à 2009.

Cette forte réduction des effectifs n'a pas été sans conséquence sur la mission de contrôle budgétaire qui a parfois été exercée de façon intermittente ou lacunaire. Certaines préfetures ne disposent pas des moyens suffisants pour faire face à des congés de longue durée ou à des départs non remplacés. Tel a été le cas, par exemple, dans le département de la Somme où le contrôle budgétaire n'a pas été exercé du tout de la fin de l'année 2012 au début de l'année 2014. L'absence prolongée d'un agent chargé de transmettre les actes budgétaires de la sous-préfeture de Lisieux à la préfeture du Calvados a entraîné une absence totale de contrôle budgétaire dans cet arrondissement en 2014. En outre, la mission de contrôle budgétaire sert parfois de variable d'ajustement, lorsque les services sont mobilisés sur d'autres missions, telles l'organisation des élections ou la finalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale (arrondissement de Lille en 2014).

En Saône-et-Loire, où le contrôle budgétaire était assuré par un seul agent, le nombre de collectivités prioritaires, dont le contrôle approfondi était effectué dans le délai de saisine de la chambre régionale des comptes, ne s'élevait qu'à cinq en 2014. Or l'analyse des résultats des contrôles réalisés hors délais indique que 49 budgets avaient été identifiés comme votés en déséquilibre en 2012, 43 en 2013 et 34 en 2014.

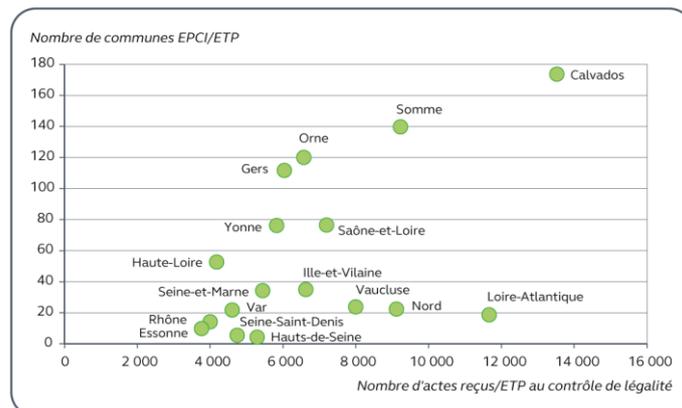
2 - Une répartition hétérogène

L'analyse des moyens humains consacrés au contrôle de légalité révèle également une répartition très hétérogène entre départements. Deux indicateurs mesurent l'activité moyenne des agents chargés du contrôle de légalité : le nombre d'actes reçus par ETP¹⁹⁸ et le nombre de communes et EPCI par ETP.

Au sein de l'échantillon de préfetures étudié, un agent (ETP) peut avoir à traiter 13 526 actes par an relevant de 174 communes ou EPCI (Calvados) ou moins de 4 000 relevant de quatre communes (Essonne).

¹⁹⁸ ETP : équivalent temps plein.

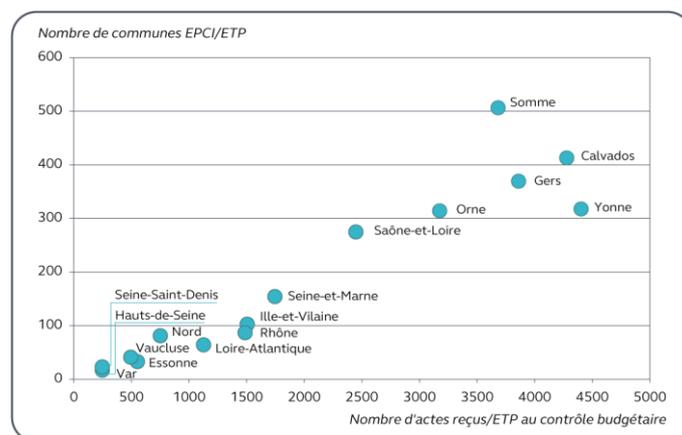
Graphique n° 3 : répartition des effectifs du contrôle de légalité entre préfetures en fonction de deux indicateurs d'activité (2013)



Source : Cour des comptes

Cette inadéquation de la répartition territoriale des emplois au regard des niveaux d'activité est de nature à affecter l'efficacité du contrôle. L'un des aspects essentiels de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité, qui consiste à faire prévaloir le droit de manière homogène sur le territoire national, en pâtit. Il en est de même pour le contrôle budgétaire (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 4 : répartition des effectifs du contrôle budgétaire entre préfetures en fonction de deux indicateurs d'activité (2013)



Source : Cour des comptes

Un redéploiement des emplois chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire au vu des indicateurs d'activité semble d'autant plus s'imposer que les effectifs globaux diminuent. Il devra être conjugué à une amélioration de l'expertise des services.

3 - Des compétences à adapter aux enjeux

La circulaire du 23 juillet 2009 estimait que « la priorité donnée, au titre du contrôle de légalité, aux matières comportant les enjeux les plus importants et nécessitant une technicité accrue exigera[it] une élévation de la qualification des personnels dédiés au contrôle. (...) [et qu'il] s'ensuivra[it] un changement dans la structure [des] effectifs ».

La répartition par catégorie des agents chargés du contrôle de légalité est restée quasiment stable au cours de la période 2010-2014 (18 % d'agents de catégorie A, 50 % d'agents de catégorie B et 32 % d'agents de catégorie C en 2014) alors que la dématérialisation progressive des actes a permis de réduire le nombre de tâches matérielles à opérer et que la priorisation des actes a nécessité une expertise de contrôle renforcée.

En outre, le renouvellement trop fréquent de l'encadrement n'a pas permis de conserver dans les services l'expertise accumulée antérieurement ni de satisfaire aux besoins de formation des agents. Enfin, la plupart des formations proposées aux agents contrôleurs, très peu nombreuses, ne sont pas adaptées à leurs besoins et ne leur permettent pas de progresser convenablement dans leurs fonctions.

Ces constats, réalisés dans l'ensemble des préfectures visitées par la Cour, étaient d'autant plus forts dans certains départements que la charge de travail par ETP y était plus élevée et que le dimensionnement des équipes affectées au contrôle de légalité était trop faible pour assurer la continuité du service.

Des constats similaires ont été effectués en ce qui concerne les agents affectés au contrôle budgétaire, la répartition par catégorie étant en moyenne de 15 % de A, de 51 % de B et de 33 % de C sur la période 2011-2014. La rotation rapide des personnels et l'insuffisance de la formation initiale des agents nouvellement nommés ont contribué à réduire l'expertise d'ensemble des équipes.

Il apparaît dès lors essentiel d'accroître l'effort de formation des personnels concernés et de poursuivre la requalification des emplois en ce domaine.

D - Des conseils se substituant parfois aux contrôles

1 - Un pouvoir d'appréciation largement utilisé

Le corps préfectoral dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur les suites à donner au contrôle de légalité, comme l'a jugé le Conseil d'État¹⁹⁹. La Cour a pu constater que cette faculté était largement utilisée dans les préfectures de l'échantillon étudié (Ille-et-Vilaine, Saône-et-Loire, Somme, Gers). Le contrôle de légalité est ainsi soumis à de larges marges d'appréciation qui, poussées trop loin, peuvent contribuer à en affaiblir l'efficacité.

Cette marge d'appréciation prévaut également en matière de contrôle budgétaire alors même que le préfet ne dispose pas, en ce domaine, d'une telle latitude puisque, selon le code général des collectivités territoriales, il lui incombe de saisir la chambre régionale des comptes dès qu'il dispose des éléments faisant apparaître un déséquilibre du budget exécuté ou une absence d'équilibre réel du budget voté.

Si la saisine de la chambre régionale ne soulève généralement pas de réticence des préfectures en cas d'absence de vote du budget ou de compte administratif, il en va différemment en cas de déséquilibre budgétaire ou de déficit d'exécution. Ces situations sont examinées au cas par cas en prenant en considération le caractère récurrent ou non du déséquilibre ou l'importance du déficit. Même dans le cas d'un déficit important, les préfets préfèrent souvent privilégier le dialogue avec la collectivité, en y associant le comptable public et les services de la DDFiP, afin de les inviter à prendre elles-mêmes les mesures correctrices.

La Cour a observé que, dans certains cas, le choix est fait de ne pas saisir la chambre régionale des comptes²⁰⁰.

¹⁹⁹ Le refus du représentant de l'État de déférer un acte manifestement illégal constitue une décision insusceptible de recours (CE, section, 25 janvier 1991, *Brasseur*).

²⁰⁰ Un exemple d'absence de saisine de la CRC pendant plusieurs années consécutives a été observé par la Cour, la préfecture ayant préféré dialoguer avec la collectivité pour corriger un déséquilibre sur trois exercices.

2 - Une mission de conseil qui prend le pas sur le contrôle

Outre leur mission de contrôle des actes, les services du contrôle de légalité exercent également une mission de conseil qui, entre 2011 et 2014, représentait en moyenne 30 % du temps de travail des préfectures de l'échantillon étudié par la Cour. Les saisines du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), faites à 78 % pour répondre à des demandes de conseil, témoignent également de l'importance prise par cette activité dont la croissance résulte tant des collectivités locales que des services préfectoraux. Ces derniers privilégient bien souvent des interventions à vocation « pédagogique », moins formelles que des lettres d'observation valant recours gracieux ou des saisines du juge administratif.

Au sein de l'échantillon étudié par la Cour, ce phénomène a été observé aussi bien en amont de l'acte en cause (Calvados, Gers, Ille-et-Vilaine, Nord, Orne, Rhône, Somme, Yonne, Essonne, Hauts-de-Seine) qu'en aval (Ille-et-Vilaine, Rhône, Somme, Vaucluse, Essonne).

Si le conseil délivré en amont de l'adoption d'un acte se justifie pleinement, car il permet d'instaurer un dialogue à visée pédagogique, surtout avec les collectivités de petite taille, le conseil délivré en aval soulève une question de principe au regard de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité. Le rôle pédagogique du conseil en amont devrait en effet laisser la place, une fois l'acte adopté et transmis à la préfecture, aux modalités d'intervention du préfet prévues par les textes.

La fonction de conseil tend à se développer également dans le domaine budgétaire, le suivi des situations financières à risque par les services de l'État donnant fréquemment lieu à des échanges informels avec les collectivités concernées.

III - Une modernisation à effectuer

Depuis la fin des années 2000, les pouvoirs publics se sont efforcés de concilier le maintien des missions de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire avec la réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État. Cependant, les évolutions intervenues ont davantage contribué à la désorganisation des services et à la réduction des capacités d'expertise de l'État territorial qu'à une réelle modernisation de l'exercice de ces missions. Il apparaît nécessaire aujourd'hui d'adapter les contrôles aux

enjeux de la réforme territoriale en cours et de recentrer le contrôle sur les actes à enjeux et sur les situations à risques.

A - Adapter les contrôles aux enjeux de la réforme territoriale

1 - Achever la centralisation de la transmission des actes en préfecture

La réorganisation des services de l'État consécutive à la réforme territoriale et, notamment, à la constitution de « grandes régions » rend indispensable l'achèvement de la centralisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire en préfecture. La rationalisation du traitement des actes, l'optimisation de l'activité de contrôle dans un cadre budgétaire contraint et le renforcement de la capacité d'expertise des services, ainsi que le prévoit la directive nationale d'orientation (DNO) pour les années 2016-2018, ne sauraient constituer des objectifs crédibles sans cet achèvement. Cet achèvement pourra s'inscrire dans le plan « préfectures nouvelle génération » annoncé dans le cadre de la réorganisation en cours des services déconcentrés de l'État.

À l'évidence, la réorganisation des services déconcentrés de l'État devra redéfinir les rôles respectifs des préfectures et des sous-préfectures afin de constituer des services disposant d'une taille critique et de compétences appropriées pour contrôler les actes à enjeux. La fusion des régions, la mise en place des métropoles, la constitution d'intercommunalités plus grandes et plus intégrées exigeront des services de l'État une aptitude à analyser des situations juridiques complexes et inédites.

2 - Donner à l'État territorial une véritable capacité d'expertise

La centralisation en préfecture ne saurait à elle seule donner aux services de l'État la capacité d'expertise souhaitable. Une organisation en réseau, un pilotage renforcé par l'administration centrale concourraient également à l'optimisation de la fonction de contrôle. Le développement de la mutualisation sous toutes ses formes apparaît indispensable, dès lors que la polyvalence des services préfectoraux ne peut plus être assurée.

*a) Développer les pôles spécialisés de compétences
et les mutualisations*

Le développement du champ d'intervention des collectivités locales, la prolifération du droit et l'instabilité juridique, la complexité croissante des opérations conduites par les plus grandes collectivités territoriales rendent illusoire la constitution au sein de chaque préfecture de services ayant la capacité de traiter de façon isolée les actes les plus complexes. En conséquence, le contrôle de légalité devrait pouvoir bénéficier de l'appui de pôles spécialisés de compétences.

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)²⁰¹, mis en place à Lyon en 2002 au bénéfice de quelques préfectures et dont la compétence territoriale a été progressivement étendue, illustre l'intérêt de ce type d'organisation en réseau. Les démarches de mutualisations concourent également au même objectif. Leur renforcement apparaît indispensable, notamment dans les domaines à enjeux et porteurs de risques.

Dans le domaine de la commande publique, la sollicitation des services de l'État par les préfectures demeure très ponctuelle. Alors que le droit évolue très rapidement et qu'il recouvre une large gamme de contrats (marchés publics, concessions, partenariats public-privé, etc.), il serait nécessaire que les services de l'État renforcent leur coopération dans un cadre partenarial régional.

La généralisation des bonnes pratiques existant en ce domaine permettrait de mieux contrôler des actes nécessitant une expertise particulière (marchés publics au-delà d'un seuil à définir, marchés publics bénéficiant de subventions du FEDER²⁰² ou du FEADER²⁰³, dossiers de création de SEM, SPL ou SPLA²⁰⁴). Les « cellules expertes régionales » annoncées par le programme ministériel de modernisation et de simplification du ministère de l'intérieur pourraient en être le vecteur, mais elles mériteraient d'être constituées à l'aune des expériences en cours et de servir de lieu de partage de connaissances et d'outils au sein du réseau des services de contrôle de légalité.

²⁰¹ Le pôle intervient en réponse aux questions posées par les préfectures et sous-préfectures. Le PIACL a été saisi 1 430 fois par an en moyenne entre 2011 et 2013 et a répondu dans un délai moyen de 11 jours, satisfaisant compte tenu du délai global de contrôle de deux mois.

²⁰² Fonds européen de développement régional.

²⁰³ Fonds européen agricole pour le développement rural.

²⁰⁴ Sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, sociétés publiques locales d'aménagement.

b) Développer l'animation du réseau

L'exercice du contrôle de légalité nécessite des outils pour faciliter la conduite des vérifications dans les délais requis.

Si certaines circulaires ont proposé en annexe des grilles de contrôles²⁰⁵ ou des fiches pratiques²⁰⁶, celles-ci ont rapidement été dépassées par l'actualité législative ou réglementaire. En dépit des documents diffusés par le PIACL et des veilles juridiques ponctuelles assurées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), il n'existe pas de documents d'aide au contrôle sur les sujets essentiels et les préfetures ont, pour la plupart, dû créer leurs propres grilles de vérifications²⁰⁷.

L'animation et le pilotage du réseau des services du contrôle de légalité devraient être renforcés, afin de concourir au développement de leurs capacités d'expertise. La diffusion des bonnes pratiques entre préfetures, parallèlement au développement de la formation, permettrait de gagner en efficacité et de s'assurer d'un contrôle plus homogène, sinon uniforme, sur le territoire national.

B - Recentrer le contrôle sur les actes à enjeux et sur les situations à risques

1 - Définir des priorités en fonction des risques juridiques et financiers

La définition de priorités nationales répond à un objectif de sélection et de concentration des actions de contrôle sur un nombre limité d'actes à enjeux. Cette démarche ne peut qu'être encouragée. Pour autant, sa mise en œuvre n'a pas atteint l'objectif recherché.

L'ajustement des priorités en fonction des moyens dont disposent les préfetures, la définition imprécise de la notion d'acte contrôlé, qui

²⁰⁵ Par exemple : circulaire du 10 septembre 2010 sur la commande publique, circulaire du 2 mars 2012 sur la fonction publique territoriale.

²⁰⁶ Par exemple : circulaires du 10 septembre et du 22 novembre 2010 sur la commande publique.

²⁰⁷ FIDGI en Loire-Atlantique, logiciel AOS dans le Rhône et l'Yonne, logiciel de suivi des actes de la commande publique dans le Var.

permet la multiplication de contrôles accélérés sans véritable portée, et l'absence de contrôle interne ne donnent aucune assurance que les actes, dont l'État estime le contrôle prioritaire, font l'objet de vérifications approfondies. Sans remettre en cause le principe de contrôles aléatoires sur des actes de moindre portée, il importe que l'État mette en place un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et que celles-ci soient définies sur la base d'une analyse de risques.

2 - Prendre en compte les risques budgétaires

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont de nature différente et ils ne suivent pas les mêmes procédures. De fait, ils sont souvent organiquement séparés au sein des services préfectoraux.

Pour autant, le ciblage des actes contrôlés au titre du contrôle de légalité devrait également prendre en compte l'appréciation des risques budgétaires associés à certaines opérations. Dans un contexte de tensions budgétaires accrues pour les collectivités locales, une analyse conjointe des actes sous l'angle du droit et sous l'angle des risques budgétaires associés permettrait de renouveler le choix des collectivités et des actes contrôlés de façon approfondie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme territoriale induira la production d'actes nombreux et complexes par les collectivités territoriales. La fusion des régions, le recentrage des compétences des départements, la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements, la modification des périmètres des intercommunalités appelleront une vigilance particulière des services chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Or, l'enquête réalisée par la Cour a mis en évidence les limites des contrôles exercés par les préfetures. Les enjeux principaux de ces contrôles ne portent pas seulement sur la vérification formelle du respect de la légalité externe des actes, mais sur l'analyse des risques associés à des projets d'envergure ou à des montages juridiques complexes. Il importe d'en rétablir les conditions d'efficacité.

Il appartient à l'État de donner à ses services déconcentrés la capacité d'exercer pleinement ces missions, garantes du respect du principe d'égalité devant la loi.

L'achèvement de la centralisation en préfecture, le développement du travail en réseau et de la mutualisation interservices et une adaptation de la formation des agents aux enjeux actuels des contrôles constituent autant d'objectifs à atteindre pour réussir la modernisation de ces missions.

Si les marges d'appréciation dont disposent les préfets dans le cadre du contrôle de légalité apparaissent inhérentes à l'exercice de leur mission, la définition par l'État de priorités nationales rend nécessaire la mise en place d'un pilotage de nature à assurer que les actes estimés prioritaires sont effectivement contrôlés sur l'ensemble du territoire dans la limite des moyens disponibles.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. assurer, en matière de contrôle de légalité, un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et locales et cibler les actes présentant les enjeux juridiques ou économiques les plus importants sur la base d'une analyse des risques et de l'exploitation des résultats des contrôles ;*
- 2. achever la centralisation des contrôles en préfecture et développer les mutualisations afin de constituer des pôles d'expertise opérant en réseau ;*
- 3. généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, pour les actes d'urbanisme avec les directions départementales des territoires et de la mer et, pour celui des délibérations fiscales, avec les directions départementales des finances publiques ;*
- 4. rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des préfectures en fonction d'indicateurs d'activité ;*
- 5. adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire et augmenter à enveloppe salariale constante la part des agents de catégorie A ;*
- 6. développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des actions de contrôle, tant pour le contrôle de légalité que pour le contrôle budgétaire.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	357
Réponse du ministre de l'intérieur	359
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	365

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
--

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

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à améliorer l'exercice et l'effectivité de ces contrôles. Les efforts de réorganisation et de pilotage de ces deux missions essentielles par la représentation de l'État au niveau territorial devront s'inscrire dans le cadre de la réforme territoriale en cours ainsi que du plan « préfetures nouvelle génération » qui sera mis en place par le ministère de l'intérieur, dans les mois à venir.

S'agissant plus spécifiquement du contrôle budgétaire, les directions régionales et départementales des finances publiques interviennent en appui des préfetures, dans le cadre d'une convention nationale de partenariat dont le déploiement s'est achevé fin 2015. Cette intervention s'inscrit dans le contexte plus général de renforcement du suivi des finances locales par la direction générale des finances publiques, alors que les collectivités territoriales sont associées à l'effort de redressement des comptes publics.

Deux recommandations de la Cour concernent en particulier la DGFIP :

La recommandation n° 3 appelle à généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, entre les préfetures et les directions départementales des finances publiques (DDFiP) s'agissant du contrôle de légalité des délibérations fiscales.

La Cour des comptes souligne l'absence de définition précise, par circulaire, du partenariat entre les services déconcentrés de la DGFIP et les services préfectoraux sur le contrôle de légalité des délibérations votées par les collectivités en matière de fiscalité directe locale.

Cette situation conduit, selon la Cour des comptes, à des contrôles redondants.

Afin d'améliorer la répartition du travail, la DGFIP étudiera avec les directions concernées du ministère de l'intérieur les modalités d'amélioration envisageables pour le contrôle de légalité des délibérations fiscales.

Il existe depuis 2004 un protocole national qui précise le champ et qui a fait l'objet d'une déclinaison au niveau local avec les préfetures dans chaque département. Compte tenu du fait que l'organisation de cette mission n'a connu aucune évolution significative depuis, les protocoles passés entre les services locaux de la DGFIP et le préfet n'ont pas fait l'objet d'actualisation.

La recommandation n° 3 pourra être mise en œuvre sur la base d'une circulaire interministérielle qui aurait vocation à rappeler aux services déconcentrés de la DGFIP et aux préfetures le cadre et les modalités d'organisation de cette mission.

L'objectif doit être :

- *de réaffirmer la compétence des services préfectoraux dans ce domaine, tout en organisant un appui efficace des services des finances publiques dans l'examen des délibérations complexes ou techniques ;*
- *de faciliter la simplification du contrôle lorsque le système d'information de la gestion fiscale permet des vérifications automatisées (par exemple en matière de contrôle des règles de lien en matière de taux de fiscalité directe locale).*

Par ailleurs, la recommandation n° 5 appelle le ministère de l'intérieur à adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. Il est porté à la connaissance de la Cour que la DGFIP participera avec le ministère de l'intérieur en début d'année 2016 à l'organisation d'une formation conjointe à destination des agents des préfetures et des DDFIP chargés du contrôle budgétaire, et cette démarche pourra être reconduite.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

1. S'agissant des observations sur le contrôle de légalité

Il me semble indispensable de rappeler, à titre liminaire, ce que recouvre cette mission impartie par la Constitution au représentant de l'État dans le département.

1.1 La mission de contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, prévu par l'article 72 de la Constitution, est l'une des pierres angulaires de l'organisation territoriale de la République et constitue une des garanties fondamentales de l'État de droit.

Il implique d'accompagner les élus locaux dans l'exercice de leurs attributions pour contribuer à la sécurité juridique de la mise en œuvre de leurs politiques publiques. Le rôle du préfet ne se limite donc pas

uniquement à s'assurer de la conformité des actes qui lui sont transmis et, le cas échéant, à les contester par la voie contentieuse.

Il comporte une fonction de conseil avant même que des actes ne soient adoptés. Cette mission de conseil est le corollaire du contrôle en ce qu'elle prévient, d'une part, les irrégularités et évite, d'autre part, que la sanction de la violation de la règle de droit, et le rétablissement l'ordonnancement juridique qui en découle, n'interviennent qu'au terme de recours juridictionnels.

La mission de contrôle stricto sensu s'exerce pour sa part lorsque l'acte est transmis au représentant de l'État. Mais elle ne saurait se limiter à un contrôle juridictionnel dont l'annulation serait l'unique réponse.

Le contrôle de légalité s'inscrit dans le cadre d'un dialogue permanent avec les collectivités en vue de réformer les décisions irrégulières et d'obtenir une amélioration des pratiques pour l'avenir.

Dans ce cadre, le déféré préfectoral, s'il constitue indiscutablement un moyen d'action essentiel, ne peut être le seul moyen d'expression de la mise en œuvre du contrôle de légalité. Le contrôle et le conseil sont indissociables et ne sont pas deux activités en compétition.

Pour ces raisons, je ne partage ni le constat opéré par la Cour, lorsqu'elle regrette que la mission de conseil prend le pas sur celle du contrôle, ni ses conclusions relatives à l'affaiblissement du contrôle de légalité, du fait des « larges marges d'appréciation » dont le corps préfectoral userait pour ne pas donner suite aux irrégularités.

Le contrôle de légalité contribue aussi à l'égalité devant la loi en permettant que les normes soient appliquées de façon homogène sur l'ensemble du territoire national.

Pour autant, il faut tenir compte d'une part, du fait que la Constitution confie au représentant de l'État au niveau déconcentré la responsabilité du contrôle de légalité et, d'autre part, de la diversité et des spécificités des territoires et des collectivités, lesquelles, au regard de leurs caractéristiques, ne sont pas, dans les faits, concernées de manière identique par les risques qu'il s'agit de prévenir.

C'est donc, dans une logique d'adaptation du contrôle, tout en assurant l'application homogène des textes, que s'inscrivent les priorités nationales qui garantissent un socle de contrôles prioritaires en complément des priorités départementales définies par les préfets.

1.2 La poursuite de la modernisation du contrôle de légalité

Les pistes d'amélioration évoquées par la Cour s'inscrivent en grande partie dans des mesures déjà prises et dans la logique du « Plan préfetures nouvelle génération » (PPNG), réforme lancée le 9 juin 2015, dans laquelle le contrôle de légalité est explicitement érigé en priorité ministérielle. Ce plan a pour ambition de doter les préfetures de la capacité d'exercer pleinement cette mission constitutionnelle dans un contexte d'augmentation du niveau d'expertise juridique des collectivités locales.

Le plan d'actions, établi dans le cadre d'un groupe de travail associant administration centrale et services déconcentrés, est actuellement en cours de discussion avec les instances représentatives du personnel. Il sera arrêté d'ici la fin de l'année 2015.

En ce qui concerne les moyens, l'objectif est de doter toutes les préfetures du nombre d'agents nécessaire pour garantir la continuité du contrôle. Il s'agira donc de renforcer les effectifs tant quantitativement que qualitativement, sur la base d'une analyse des besoins dans chaque département.

Parallèlement à un repyramidage des emplois des préfetures nécessaire au regard de la complexité croissante des politiques publiques portées par les collectivités territoriales, sera élaboré un programme de formation spécifique et pérenne, complétant les formations existantes, afin de renforcer les compétences, les techniques de contrôle et le niveau d'expertise juridique des agents en charge du contrôle de légalité.

S'agissant des outils informatiques, je ne partage pas l'observation selon laquelle la dématérialisation serait décevante et l'application ACTES sous-utilisée. Le taux de télétransmission des actes, en hausse constante, atteint aujourd'hui plus de 40 %, niveau élevé si on rappelle que les collectivités potentiellement concernées sont dans leur très grande majorité de petite taille. Il est vrai en revanche que les questions d'ergonomie sont prioritaires pour le développement du fonctionnement dématérialisé du contrôle de légalité. C'est la raison pour laquelle, au-delà des travaux actuellement en cours pour mettre en œuvre de nouvelles fonctionnalités visant à simplifier le traitement des dossiers, une généralisation du double écran pour tous les agents chargés du contrôle de légalité est proposée dans le cadre du PPNG, dans le but notamment de limiter la rematérialisation des actes. De plus, en 2016, l'application ACTES disposera de nouvelles fonctionnalités de recherches et de statistiques, et en 2017 un module d'aide au pré-contrôle via l'élaboration de grilles d'analyse sera développé. Il convient

néanmoins de rappeler que le contrôle de légalité n'offre pas les mêmes possibilités que le contrôle budgétaire en matière d'automatisation des vérifications.

Le renforcement de l'animation du réseau des acteurs du contrôle de légalité fait l'objet d'initiatives complémentaires tant au niveau de l'administration territoriale que de l'administration centrale.

L'ambition est de renforcer l'animation du réseau des préfectures par l'administration centrale avec des engagements de service notamment sur les outils et méthodes de contrôle. D'autre part, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), dont l'expertise est reconnue par les préfectures, sera davantage impliqué dans l'animation du réseau. Il intensifiera ses missions sur d'autres domaines comme l'expertise de dossiers juridiques complexes (partenariats public/privé, baux emphytéotiques administratifs, délégations de service public complexes).

Au-delà, dans l'objectif de rationaliser l'utilisation des compétences existantes en créant des synergies entre services préfectoraux, une réflexion est engagée pour constituer entre les agents des préfectures des réseaux thématiques d'experts (départements littoraux, de montagne, etc.), pilotés par le PIACL.

Une formule plus intégrée de pôles d'expertise mutualisés remplaçant tout ou partie des services préfectoraux ne peut pas prospérer compte tenu des responsabilités que la Constitution attribue au représentant de l'État, qui impliquent qu'il dispose directement des moyens nécessaires à sa mission. Aussi, une organisation qui soustrairait à son autorité hiérarchique les agents chargés du contrôle, serait empreinte d'une fragilité juridique non négligeable, à supposer qu'elle soit souhaitable.

S'agissant de la stratégie nationale de contrôle, une des propositions du PPNG consiste à actualiser les priorités nationales et mieux encadrer les priorités locales. Les priorités nationales seront articulées autour, d'une part, des domaines pérennes comportant les enjeux les plus élevés en matière d'urbanisme, de commande publique et de fonction publique territoriale, et, d'autre part, de priorités temporaires correspondant par exemple à la mise en œuvre d'une législation nouvelle.

1.3 Précisions sur les éléments chiffrés avancés par la Cour

S'agissant des défaillances de contrôle pointées par la Cour, dans le Var et dans l'Orne, elles ne sont pas dues à un effet de dilution mais

résultent, après vérification, d'une anomalie commise dans le renseignement des indicateurs de suivi des actes prioritaires à contrôler.

Au-delà, la Cour aurait pu utilement souligner l'évolution à la hausse des indicateurs relatifs à la phase gracieuse et contentieuse du contrôle de légalité.

Ce sont, en effet, 40 797 recours gracieux qui ont été adressés aux exécutifs locaux en 2014 (contre 28 466 en 2013, soit une hausse de 47 %). Sur cet ensemble, le taux d'actes réformés ou retirés suite à recours gracieux s'élève à 70 %, illustrant le niveau d'efficacité de l'intervention des services préfectoraux (ce taux se situait en 2012 et 2013 à 53 %).

S'agissant du nombre de déférés effectués, il est en forte hausse et atteint pour 2014 le nombre de 1 940. Il a été quasi multiplié par trois par rapport à 2013 où seulement 696 déférés avaient été déposés.

Enfin, sur l'ensemble des décisions juridictionnelles rendues en 2014, 88,7 % pour les déférés et 78,3 % des demandes de suspension ont été favorables à l'État, taux qui, si besoin était, devraient suffire à convaincre la Cour, du haut niveau de compétences des agents chargés du contrôle de légalité en préfecture.

2. S'agissant des observations sur le contrôle budgétaire

La Cour relève avec satisfaction la mise en place d'un contrôle budgétaire partenarial entre les services des préfectures et ceux des directions locales des finances publiques. Ce partenariat, organisé par une convention nationale signée le 20 octobre 2013 par le directeur général des finances publiques et par le directeur général des collectivités locales, a pour objectif d'associer plus étroitement à l'exercice du contrôle budgétaire qui incombe au préfet, les agents des directions des finances publiques qui disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et dans celui de l'analyse financière. Une telle mutualisation des informations se traduit par l'amélioration de la qualité du contrôle budgétaire et de son ciblage.

Si la Cour regrette le faible nombre de saisines des chambres régionales des comptes (CRC), il est utile de rappeler le rôle essentiel de la mission de conseil qui participe pleinement du contrôle et qui ne doit pas lui être opposé. Le respect du délai d'adoption des budgets est en voie de nette amélioration, et les retards résultent principalement de dysfonctionnements des systèmes d'information ou de tensions politiques survenant au sein des organes délibérants. Le même constat peut

s'effectuer s'agissant du respect du délai d'adoption du compte administratif.

En ce qui concerne les déséquilibres du budget, la saisine de la CRC n'est pas la seule voie d'action, les préfetures et les directions départementales des finances publiques accompagnant les collectivités dans des démarches de redressement.

En tout état de cause, le Gouvernement, suivi par le législateur, entend améliorer la transparence de la situation financière et budgétaire des collectivités locales. Ainsi, l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit la présentation à l'assemblée délibérante des actions entreprises à la suite d'observations de la CRC ainsi que la publicité de leurs avis. Il prévoit également la production de documents qui retracent les informations financières essentielles (en particulier, pour les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette ainsi que dans les communes de plus de 10 000 habitants, un rapport sur la structure et l'évolution des effectifs). En outre, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements sera menée par la Cour des comptes en liaison avec les CRC. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local.

Enfin, la Cour relève les pistes d'amélioration de l'application « ACTES budgétaires ». Cette application, qui permet la transmission au représentant de l'État des documents budgétaires par la voie numérique, facilite la réalisation d'analyses financières via le module des critères d'alerte. Pour améliorer le taux d'utilisation, un guide a été élaboré, accompagné d'un module de formation. Eu égard à l'importance de cet outil dans le travail de contrôle qui incombe aux préfetures, il est porté une attention spécifique aux conditions d'une fiabilité de l'application par la résolution des signalements, la formation des utilisateurs et la sensibilisation des éditeurs.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je tiens à mentionner que je partage l'orientation de la Cour sur l'importance de la bonne mise en œuvre des priorités nationales et en particulier, pour mon domaine ministériel, le contrôle des actes relatifs à la fonction publique territoriale. Je tiens également à vous faire part des principaux engagements pris par l'État en matière de simplification des relations avec les collectivités locales pour l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Il me paraît en effet utile de relever, d'une part, que le contrôle de légalité participe pleinement à la simplification et la modernisation de l'action administrative et de souligner, d'autre part, la qualité de la démarche partenariale entreprise en matière de contrôle budgétaire.

1 - Un contrôle de légalité inscrit dans une démarche de simplification et de modernisation de l'action administrative

Après avoir encouragé les collectivités territoriales à s'inscrire dans une démarche de dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité, il a été souhaité, dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) de rendre obligatoire, à l'horizon 2020, la télétransmission au représentant de l'État de l'ensemble des actes des communes de plus de 50 000 habitants, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des départements et des régions.

Il s'agit ici d'inclure définitivement le contrôle de légalité dans l'e-administration, en faisant par ailleurs écho aux autres dispositions de la loi NOTRe qui favorisent le rapprochement électronique des citoyens des collectivités, tel le renforcement de l'accessibilité au droit via la publication en ligne des actes ou la mise en œuvre d'un open data des collectivités.

S'agissant de la poursuite de la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales, il est également prévu d'apporter des évolutions fonctionnelles à l'application ACTES.

L'objectif poursuivi par cette amélioration de l'application est triple. Elle consiste à faciliter l'orientation des actes dématérialisés vers les services de la préfecture, à permettre l'interconnexion avec des plateformes dédiées au dépôt de documents spécifiques et à faire de l'application un outil d'aide au contrôle.

2 - La généralisation de la démarche partenariale dans le cadre du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire partenarial entre les services des préfectures et ceux des directions locales des finances publiques, déjà mis

en œuvre dans certains départements, sera généralisé le 1er janvier 2016. Organisé par une convention nationale signée le 20 octobre 2013 par le directeur général des finances publiques et par le directeur général des collectivités locales, il a pour objectif d'associer plus étroitement à l'exercice du contrôle budgétaire, qui incombe au préfet, les agents des directions des finances publiques qui disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et budgétaire. Une telle mutualisation des informations se traduit par l'amélioration de la qualité du contrôle budgétaire et le développement de l'expertise propre à chacun des services.

Ce partenariat s'accompagne d'actions de formation prévues pour le premier trimestre 2016 communes aux agents des préfetures et des agents des directions départementales ou régionales des finances publiques. La priorité sera donnée à la détection des difficultés financières et budgétaires des collectivités, en mettant l'accent sur la maîtrise des points de contrôle les plus complexes du calcul de l'équilibre et de la sincérité des écritures budgétaires et comptables.

Je tiens à souligner que la loi du 7 août 2015 pourtant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, dans son article 107, des avancées significatives en matière de transparence financière dans un objectif de meilleure lisibilité et d'intelligibilité des informations et de fiabilité des comptes.

Ainsi en est-il de la présentation à l'assemblée délibérante de la collectivité locale ou du groupement des actions entreprises à la suite d'observations de la CRC ainsi que la publicité de leurs avis. La loi introduit également des mesures de renforcement de la transparence financière notamment au travers de la production de documents qui retracent les informations financières essentielles (en particulier, pour les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette ainsi qu'en outre dans les communes de plus de 10 000 habitants, un rapport sur la structure et l'évolution des effectifs).

En outre, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements sera menée par la Cour des comptes en liaison avec les CRC. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés.

2

L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

PRÉSENTATION

Créée en 1892, l'inspection du travail est chargée du contrôle de l'application de la législation du travail, de la conciliation dans les conflits collectifs du travail et de la lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail.

Hors services de soutien, au 31 décembre 2014, 2 462 inspecteurs et contrôleurs étaient affectés à cette mission, soit 25 % des effectifs de la mission Travail et emploi, dont les crédits de rémunération et de fonctionnement s'élevaient à 771 M€ en loi de finances initiale pour 2015. L'inspection du travail représente cependant un enjeu qui va bien au-delà de son coût budgétaire, qui n'est pas individualisé au sein de la mission.

Service de l'État, elle est traditionnellement organisée en plusieurs centaines de sections d'inspection, responsables chacune d'un territoire et largement autonomes dans la conduite de leurs missions. Ses activités sont coordonnées sur le plan national par le ministère du travail et, en son sein, principalement par la direction générale du travail (DGT).

Les inspecteurs du travail bénéficient d'une indépendance statutaire qui résulte des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Elle se traduit, notamment, par le fait que, tout en étant rattachée au pôle T (travail) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), l'inspection du travail n'est pas, dans l'exercice de sa mission de contrôle, placée sous l'autorité des préfets.

L'inspection du travail est, cependant, confrontée aux nouveaux défis que représentent les évolutions du marché du travail et l'internationalisation de l'économie. Son organisation, ses effectifs et son mode de fonctionnement doivent s'y adapter. À cette fin, plusieurs réformes sont intervenues depuis une dizaine d'années.

La Cour des comptes a mené en 2014 une enquête sur l'inspection du travail et ses réorganisations récentes. Elle a conduit ses investigations auprès des services centraux du ministère du travail et dans cinq régions : Alsace, Bretagne, Île-de-France, Lorraine et Rhône-Alpes. Ses constats confirment qu'une évolution en profondeur de l'inspection du travail est nécessaire (I), et que sa réforme, trop longtemps différée, doit à présent être menée à son terme de façon résolue (II).

I - Une organisation et un fonctionnement figés

Les modes d'intervention de l'inspection du travail reposent sur des principes qui remontent à sa création : elle est un service compétent pour l'ensemble des branches et des secteurs professionnels ; ses missions s'étendent, au-delà du respect des règles d'hygiène et de sécurité, à l'ensemble des relations du travail ; enfin, son organisation est uniforme sur le territoire. Ces caractéristiques s'adaptent difficilement au monde du travail d'aujourd'hui : il est nécessaire de redonner la priorité aux tâches de contrôle et de mieux en définir le contenu, tout en les coordonnant de façon plus efficace.

A - Un champ d'intervention très large

1 - Une inspection généraliste

Dans la plupart des pays européens, il existe plusieurs services d'inspection du travail, spécialisés en fonction des branches professionnelles concernées ou des règles de droit du travail qu'ils sont chargés de faire appliquer. C'est ainsi qu'en Belgique, un service contrôle l'application des règles d'hygiène et de sécurité, alors qu'un autre est compétent pour les relations du travail. En Grande-Bretagne, le contrôle du salaire minimum relève des services fiscaux, cependant qu'une agence contrôle la santé et la sécurité au travail et une autre agence le placement et le travail temporaire. Il n'y a guère qu'en Espagne qu'un service de l'État unique exerce, comme en France, une compétence générale.

En France, l'inspection du travail peut en effet intervenir sur l'ensemble du champ de la relation de travail : régularité de l'emploi, licéité du contrat de travail, organisation et durée du travail, dialogue social, modes et niveaux de rémunération, conditions et équipements du travail. Elle veille à l'application de règles qui trouvent leur origine dans le code du travail, mais aussi dans le code de la santé publique, le code rural, le code de la sécurité sociale, le code pénal²⁰⁸, ainsi que dans des textes non codifiés et les conventions collectives.

En outre, depuis que les inspections spécialisées chargées de l'agriculture et des transports ont été fusionnées en 2009 avec l'inspection du travail, celle-ci est devenue compétente pour les établissements et les salariés du secteur privé relevant de l'ensemble des branches, à l'exception des mines, des carrières et des centrales nucléaires²⁰⁹.

L'inspection du travail contrôle également les établissements publics industriels et commerciaux et les sociétés nationales comme la SNCF, à l'exception des établissements des armées²¹⁰. Elle exerce une compétence partielle, limitée aux conditions de travail, dans les hôpitaux, ainsi que dans les ateliers des lycées et établissements de formation professionnelle. Les privatisations ont, en outre, étendu son champ de compétence à des entreprises qui relevaient autrefois du secteur public, comme La Poste ou France Telecom, à l'exception de l'application des règles qui régissent les agents ayant conservé leur statut public.

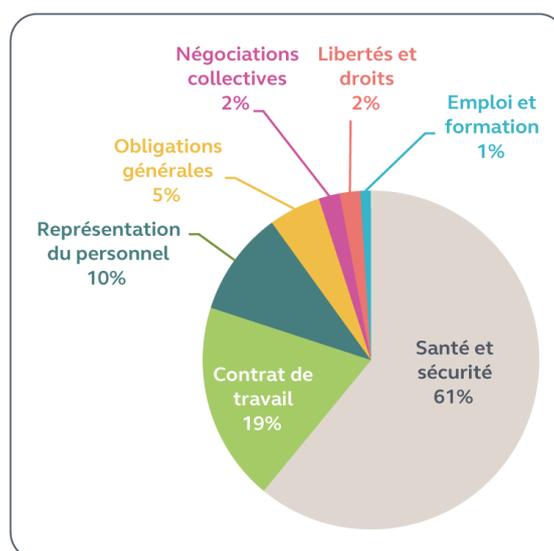
Au total, le champ de compétence de l'inspection du travail porte aujourd'hui sur environ 1,8 million d'établissements et 18,3 millions de salariés. Il se répartit entre sept grands domaines d'intervention, comme le montre le graphique n° 1.

²⁰⁸ Notamment les délits de discriminations prévues à l'article 225-2 et les délits de harcèlement sexuel ou moral prévus, dans le cadre des relations de travail, par les articles 222-33 et 222-33-2.

²⁰⁹ Elles relèvent respectivement des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL et de l'inspection du travail de l'autorité de sûreté nucléaire).

²¹⁰ Ils relèvent de l'inspection du travail dans les armées.

Graphique n° 1 : les interventions de l'inspection du travail en 2013



Source : Cour des comptes d'après « l'inspection du travail en 2013 » rapport de la France à l'OIT, décembre 2014

2 - Des missions nombreuses

L'inspection du travail a tout d'abord une mission de contrôle. À ce titre, elle dispose auprès des entreprises d'un droit de visite inopinée dans les locaux et de communication de documents se rapportant à la législation du travail. Ses pouvoirs lui permettent d'enjoindre d'arrêter sur le champ un chantier dangereux (4 500 décisions en 2014).

Par ailleurs, certaines décisions des entreprises sont soumises à un régime d'autorisation préalable par l'inspection du travail : les licenciements de salariés protégés en raison de leurs activités syndicales ou de représentation du personnel (25 000 en 2014²¹¹) ; les dérogations aux travaux interdits aux mineurs dans le cadre de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage (6 500 en 2014²¹²) ; les ruptures conventionnelles des contrats de travail à durée indéterminée, qui sont soumises à homologation (320 000²¹³).

²¹¹ Source : direction générale du travail : 21 306 licenciements et 3718 transferts de contrat de travail.

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

L'inspection du travail a, par ailleurs, un rôle de conseil du public (plus de 800 000 contacts téléphoniques ou directs par an²¹⁴). Cette mission exclut, en principe, les litiges individuels entre salariés et employeurs, qui relèvent des juridictions prud'homales, mais cette limite est imprécise, car les renseignements transmis aux inspecteurs du travail peuvent s'étendre à tous les aspects des relations individuelles du travail.

Enfin, l'inspection du travail intervient dans les relations collectives du travail, en enregistrant les accords collectifs et en jouant un rôle de prévention, de conciliation, voire de médiation dans les conflits collectifs du travail.

Une synthèse des activités de l'inspection du travail, telle qu'elle résulte des données transmises annuellement par le ministère du travail à l'OIT, figure dans le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : activités de l'inspection du travail 2012-2014

<i>Nature de l'activité</i>	2012	2013	2014
<i>Interventions</i>	265 300	294 000	220 800
<i>Dont : part des contrôles en %</i>	60	57	54
<i>Lettres d'observation</i>	163 000	183 500	131 639
<i>Mises en demeure</i>	5 515	5 375	3 068
<i>Procédures pénales engagées</i>	7 624	6 347	3 748
<i>Arrêts et reprises de travaux</i>	4 498	6 347	3 748
<i>Enquêtes (salariés protégés et autres)</i>	59 665	64 736	91 226
<i>Moy. interventions/agents de contrôle</i>	117	145	99

Source : Cour des comptes d'après données des rapports du ministère du travail à l'OIT²¹⁵

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ Ces données sont produites par une application de suivi de l'activité qui n'est que partiellement renseignée en raison d'un mouvement de boycott remontant à 2011 et relancé en 2014 en réaction à la réforme (cf. *infra* page 11) ; leur fiabilité en est affectée.

Une simplification des obligations liées aux multiples tâches hors contrôle de l'inspection du travail entraînerait assurément des gains d'efficacité : dans le cadre de la simplification des relations entre les usagers et l'administration, certaines mesures ont déjà été prises, telle que l'extension de la durée des dérogations concernant les mineurs en formation, portée en 2012 d'un à trois ans. D'autres pourraient être envisagées, comme la transformation des procédures d'autorisation préalable ou d'homologation en procédures d'accord tacite, dans les cas de décisions nombreuses donnant lieu à des contestations rares, comme les ruptures conventionnelles de contrats de travail.

B - Une organisation et un fonctionnement rigides

1 - Une organisation ancienne en sections territoriales

L'inspection du travail est traditionnellement organisée en sections, chacune compétente sur un territoire donné au sein d'un département. En 2006, avant la fusion avec les inspections spécialisées chargées de l'agriculture et des transports, leur nombre s'élevait à 485. Il est passé à 790 en 2014.

En principe, chaque section comportait quatre agents : un inspecteur du travail (catégorie A), deux contrôleurs (catégorie B) et un assistant (catégorie C). Le code du travail dispose que les contrôleurs « exercent leur compétence sous l'autorité des inspecteurs du travail »²¹⁶, mais une règle coutumière voulait que les inspecteurs contrôlent les entreprises de plus de 50 salariés, les contrôleurs intervenant en dessous de ce seuil. Les contrôleurs avaient ainsi en pratique les mêmes tâches que les inspecteurs, sous réserve de certains actes ne pouvant juridiquement être effectués que par l'inspecteur territorialement compétent (par exemple, les autorisations de licenciement de salariés protégés).

L'organisation en sections correspond à une vision rigide de l'administration, qu'il s'agisse de la répartition hiérarchique des responsabilités entre les diverses catégories d'agents ou du recours à un modèle uniforme de service public pour satisfaire des besoins variant fondamentalement selon le tissu économique et social des territoires. La révolution bureautique a, par ailleurs, remis en cause la nécessité d'un

²¹⁶Article L. 8112-5.

agent sédentaire assumant des tâches de secrétariat pour trois agents de contrôle et a amené à redéfinir les tâches de cet agent.

Au cours des années 2000, des assouplissements par rapport à ce modèle ont commencé à être apportés : ainsi, les contrôleurs participaient parfois au contrôle des entreprises de plus de 50 salariés, les sections pouvaient compter plus d'un inspecteur ou de deux contrôleurs, et les fonctions d'assistant se sont diversifiées.

En outre, les sections se sont inscrites dans le cadre plus large des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), puis, à partir de 2010, des DIRECCTE et des unités territoriales départementales : celles-ci assurent le soutien des sections et prennent en charge tout ou partie de certaines fonctions, telles que le renseignement du public ou certaines procédures comme le contrôle des licenciements pour motif économique.

Pour autant, en dépit de ces diverses évolutions, la section est restée, jusqu'en 2014, la structure de base du système français d'inspection du travail.

2 - Un fonctionnement autonome et parfois solitaire

Cette organisation traditionnelle a conduit à une parcellisation excessive des tâches. L'initiative des contrôles relevait principalement des sections, c'est-à-dire le plus souvent de décisions individuelles des inspecteurs et contrôleurs, guidés notamment par leur perception de la demande sociale à travers les plaintes ou les demandes de renseignement des salariés : cette pratique laissait une place insuffisante, dans la définition des programmes, à une analyse collective, objectivée et hiérarchisée des priorités et des risques.

La tradition voulait que l'inspecteur ou le contrôleur intervînt souvent seul dans l'entreprise (en dehors du cas des interventions sur le travail illégal, effectuées avec d'autres corps, comme les URSSAF (unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiale) ou les services de police, qui assurent d'ailleurs, sans l'inspection du travail, les trois quarts des contrôles dans ce domaine). Il résultait de cette pratique des risques²¹⁷ d'isolement, d'exposition aux pressions, voire aux résistances des contrôlés, et

²¹⁷ Mis en lumière par la DIRECCTE Île-de-France dans l'étude : « Le travail vivant des contrôleurs de l'inspection du travail, 2009-2012 ».

d'insuffisante transmission des savoir-faire. En sens inverse, cette pratique pouvait nourrir l'incompréhension des entreprises face à des décisions risquant d'apparaître isolées.

Observations de l'IGAS sur des sections d'inspection du travail

En 2010 et en 2011, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a contrôlé pour la première fois l'activité et la qualité des actes de respectivement 17 et 10 sections d'inspection du travail.

Ses observations montraient que la majorité des sections contrôlées respectait la norme d'activité de 200 interventions par an et par agent, mais que la présence sur place en entreprise était, dans la très grande majorité des sections, inférieure aux normes de deux jours par semaine pour les inspecteurs du travail et trois jours pour les contrôleurs.

L'IGAS observait que l'équilibre entre les priorités nationales et les réponses aux sollicitations des usagers, favorisées spontanément par les agents, restait à trouver.

Elle précisait que la prise en compte des objectifs nationaux supposait un encadrement de proximité et une approche stratégique concertée de la programmation locale.

Ces contrôles montraient également que, si les actes produits par les agents de l'inspection du travail étaient d'une qualité satisfaisante, ils ne faisaient pas l'objet d'un suivi suffisant pour vérifier la mise en conformité effective des entreprises par rapport à la réglementation. Ils soulignaient également que les outils juridiques les plus coercitifs (procès-verbaux et référés) étaient peu utilisés.

Les pratiques professionnelles des agents de l'inspection du travail correspondent également à une tradition d'autonomie, voire d'individualisme, dans le choix des contrôles, de leur conduite et des suites à leur donner, qui se renforce de l'indépendance statutaire que leur reconnaît l'OIT²¹⁸.

Cette tradition peut expliquer, sans le justifier, le fait que les normes déontologiques de l'inspection du travail n'ont pas été publiées et ne revêtent pas le caractère de normes professionnelles dont pourraient se

²¹⁸ Aux termes de l'article 6 de la convention 81 de 1947, « le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de Gouvernement et de toute influence extérieure indue. » Voir par exemple la réclamation C 081-2011 à l'OIT du syndicat Sud sur la base de cet article.

réclamer les usagers. Elle a, par ailleurs, exacerbé les difficultés qui ont entouré la mise en place de l'outil de saisie nationale des activités Cap Site.

Ce logiciel, introduit en 2005, devait permettre un suivi individuel et collectif de l'activité des agents de l'inspection du travail : après des difficultés de fonctionnement initiales, son utilisation a été considérablement entravée, à partir de 2011, par des appels syndicaux au refus de le renseigner, intervenus dans un climat social particulièrement tendu. Ce mouvement, qui s'est élargi par la suite à un boycott des entretiens professionnels d'évaluation, compromet toujours le suivi des activités de l'inspection du travail et empêche la France de remplir pleinement son obligation de rendre compte à l'OIT de son activité dans ce domaine.

3 - Un contexte transformé

L'inspection du travail doit faire face à la complexité de la réglementation du travail, à la technicité croissante des contrôles dans des domaines tels que les risques sanitaires liés à l'amiante ou aux substances cancérigènes, et plus généralement à l'extension des normes dont elle surveille l'application.

La relation des entreprises avec les salariés s'est, en outre, fortement diversifiée, avec le développement du travail à temps partiel, des contrats de courte durée, de l'intérim ou des stages de formation.

L'internationalisation de l'économie constitue également un défi pour l'inspection : la lutte contre la fraude à la prestation de service internationale, qui est une priorité du ministère du travail, met en jeu des réseaux impliquant des sociétés de nationalités multiples, dont la détection et la répression nécessitent une coopération avec d'autres services du travail européens.

L'ensemble de ces évolutions appelle une expertise de plus en plus diversifiée et diffusée dans le réseau, ainsi qu'une approche plus collective du travail, impliquant la constitution d'équipes spécialisées. Ces nouvelles contraintes rendaient donc nécessaire une adaptation de l'organisation de l'inspection du travail.

II - Une réforme à poursuivre

La réforme de l'inspection du travail est à l'ordre du jour depuis une quinzaine d'années. Dès janvier 2001, le rapport Chaze²¹⁹ préconisait ainsi une modification des pratiques professionnelles et de la répartition des rôles au sein des sections, tout en continuant à faire de celles-ci le pivot de l'organisation et l'échelon de mesure de ses besoins en effectifs. Toutefois, c'est essentiellement depuis 2006 que l'inspection du travail a engagé un mouvement continu de réorganisation. Intervenue tardivement au regard des enjeux, la nécessité d'une réforme plus fondamentale, touchant à l'organisation en sections et au fonctionnement du réseau, s'est finalement imposée à partir de 2014.

A - Trois vagues de réformes successives

De 2006 à 2010, le plan de modernisation de l'inspection du travail, complété en 2008 par l'absorption des inspections de l'agriculture et des transports, a abouti à une augmentation importante des effectifs.

En 2013, un processus de fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail a été engagé sur cinq années.

En 2014, l'organisation territoriale a, enfin, été modifiée, avec la création d'unités de contrôle appelées à se substituer aux sections.

1 - Le renforcement des effectifs et l'absorption des inspections des transports et de l'agriculture

Le plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT), lancé en 2006, prévoyait le recrutement d'inspecteurs et de contrôleurs supplémentaires dans le cadre d'une stratégie de « priorité au contrôle ».

Par ailleurs, en juin 2008, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a abouti à la fusion, devenue effective fin 2009, de l'inspection du travail avec les inspections spécialisées de l'agriculture,

²¹⁹ Le « rapport sur les sections d'inspection » de M. Chaze, directeur régional du travail, préconisait d'accroître leur nombre de façon à atteindre les ratios de 60 établissements de plus de 50 salariés et 25 000 salariés par section (soit environ 8 000 salariés par agent de contrôle).

des transports et des transports maritimes. Ces inspections étaient constituées d'agents de contrôle ayant reçu à l'institut national du travail et de la formation professionnelle (INTEFP) la même formation que les inspecteurs du travail « généralistes », ce qui facilitait leur rapprochement. Comme elles étaient bien mieux dotées en effectifs, la RGPP escomptait de cette fusion, d'ailleurs envisagée de longue date, des gains de productivité.

Ensemble, le PMDIT et la fusion ont abouti à une forte progression des effectifs de l'inspection du travail, mesurée dans le tableau n° 2.

Tableau n° 2 : impact du PMDIT et de la fusion sur les effectifs de contrôle de l'inspection du travail

<i>PMDIT et fusion</i>	2006	2010
<i>Nombre de sections</i>	485	784
<i>Effectifs de contrôle</i>	1 485	2 595
<i>Établissements/section</i>	3 370	2 346
<i>Salariés/agent de contrôle</i>	10 406	6 563

Source : Cour des comptes d'après données du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social et bilan de la réforme présenté au CTP du 28 juin 2011

Les effectifs de l'inspection du travail ont augmenté de 2006 à 2010 de 1 110 agents, correspondant à hauteur de 57 % aux emplois transférés des ministères de l'agriculture et des transports, et à hauteur de 43 % aux créations nettes d'emplois dans le cadre du PMDIT. Celui-ci a entraîné, dans le périmètre du ministère du travail, une augmentation des effectifs de contrôle de 42 % (475 emplois).

Cet effort très important n'a pas été précédé d'une mesure objective des besoins. L'OIT fixe une norme empirique de 10 000 salariés par agent de contrôle ; le rapport Chaze a avancé pour sa part une norme de 8 000 salariés par agent de contrôle, qui a été confirmée en 2005 comme l'objectif du PMDIT, sans être pour autant suffisamment étayée, compte tenu de l'imprécision et du caractère nécessairement approximatif de ce type de ratios.

La fusion a donné lieu à la constitution de sections majoritairement tournées vers l'agriculture, alors que les sections « générales » prenaient en charge les transports routiers, les contrôles des transports ferroviaires, aériens et maritimes étant dévolus à des sections spécialisées. Des protocoles avec les ministères de l'agriculture et des transports avaient prévu le maintien d'un minimum de contrôles dans ces secteurs : la fusion

a néanmoins été suivie d'un recul du nombre de ces contrôles, qui ont été très inférieurs aux objectifs, sur le plan national comme dans les régions étudiées par la Cour²²⁰. L'objectif de diffusion à l'ensemble du réseau des compétences techniques de contrôle dans le domaine des transports n'a pas été atteint.

En définitive, en 2010, dernière année où les données d'activité n'ont pas été faussées par le boycott de Cap Sitere (cf. *supra*), les gains de productivité globaux espérés n'étaient pas observables au sein de l'inspection fusionnée. Le nombre des interventions enregistrées entre 2007 et 2010 a crû de 68 %, soit moins que les effectifs de contrôle (+ 75 %) ; en outre, cette augmentation des interventions est attribuable, pour une part non mesurable, aux progrès de la saisie des activités dans Cap Sitere. Les gains de productivité escomptés par la RGPP ne sont donc pas confirmés par les données d'activité, sans que l'incertitude qui entoure celles-ci permette de conclure en sens inverse à une baisse de productivité.

2 - La fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail

En 2013, le corps de contrôleur du travail a été mis en extinction, et un plan de transformation d'emplois a été lancé. Les contrôleurs volontaires d'au moins cinq ans d'ancienneté peuvent passer un examen professionnel d'inspecteur du travail devant un premier jury, puis recevoir une formation de six mois à l'INTEFP, conclue par un entretien professionnel avec un deuxième jury appelé à la valider. Les deux jurys précités sont composés exclusivement de membres de l'administration du travail.

Prévu pour s'achever en 2015, ce plan de fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail a été prolongé jusqu'en 2017, avec des promotions portées de 205 nouveaux inspecteurs en 2014-2015 à 250 les deux années suivantes.

Ce plan doit permettre de décroïsonner les tâches entre inspecteurs et contrôleurs pour aboutir à un corps unique polyvalent, et mettre fin au partage antérieur entre les deux corps selon la taille des entreprises. Cette réforme n'est pas sans impact sur le fonctionnement du réseau : le

²²⁰ En Île-de-France, les contrôles sur le secteur agricole sont passés de 1 111 en 2010 à 242 en 2014 ; les contrôles sur les entreprises de transport routier de 1 164 en 2010, à 947 (dernier chiffre disponible) en 2013 pour un objectif de 1 495 ; source : DIRECCTE Île-de-France.

passage à l'INTEFP de 205, puis 250 contrôleurs par an pendant six mois oblige à les remplacer, en affectant leur portefeuille à des contrôleurs assurant leur intérim. Alors que la revalorisation du statut des contrôleurs devrait être un facteur d'apaisement social et de plus grande flexibilité dans l'organisation du travail, ces remplacements sont, pendant la période de transition, source de désorganisation et de tension dans le réseau. Selon la DGT, une partie de la baisse des interventions constatée en 2014 peut lui être attribuée.

3 - La nouvelle organisation territoriale et le pilotage du réseau

Le décret du 20 mars 2014 a prévu une nouvelle organisation territoriale de l'inspection du travail, effective depuis le 1^{er} janvier 2015, qui implique la suppression de fait des sections. Cette organisation comprend en effet :

- 240 « unités de contrôle », qui se substituent désormais aux 790 sections²²¹ et qui deviendront le cadre principal d'exercice des missions de l'inspection du travail ;
- une unité de contrôle par région spécialisée dans la lutte contre le travail illégal ;
- une unité nationale, jouant également le rôle de bureau de liaison avec les autres inspections européennes.

Cette réforme a le mérite de mettre fin à une organisation en sections qui n'est plus pertinente. La mise en place d'une structure de travail plus collective et d'un encadrement de proximité doit ainsi permettre de généraliser des pratiques innovantes : on peut à cet égard citer la spécialisation d'agents « référents » pour des types de contrôle ou des risques particuliers, la détermination des priorités de contrôle en fonction d'une évaluation des secteurs présentant le plus de risques, la déclinaison locale des objectifs nationaux de contrôle en fonction des spécificités des territoires concernés ou, enfin, la conduite de campagnes de contrôle coordonnées, par exemple l'opération « 500 chantiers » qui vise les principaux chantiers du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) sur l'ensemble du territoire national.

²²¹ Les sections ont été formellement maintenues comme cadre juridique d'exercice de certaines compétences prévues par le code du travail et, peut-être, pour ne pas marquer une rupture trop forte avec une organisation à laquelle de nombreux inspecteurs du travail étaient attachés ; il faut espérer, dans un souci de clarté, qu'elles disparaissent formellement dans le cadre de la réforme.

Ce dernier exemple traduit également le caractère prioritaire de la lutte contre la fraude au détachement international, qui touche particulièrement le secteur du BTP. Les contrôles portant sur le détachement ont été multipliés par cinq, leur nombre mensuel moyen passant de 200 en 2014 à plus de 1 500 au deuxième semestre 2015. Les faits constatés et les résultats obtenus font désormais l'objet d'une remontée systématique mensuelle vers la DGT, et d'une diffusion dans le réseau.

B - L'accompagnement de la réforme

1 - Améliorer la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines et l'amélioration de sa qualité sont les conditions essentielles de la réforme. Ce sujet a particulièrement retenu l'attention de la Cour, qui a identifié trois pistes d'amélioration :

- dans les cinq régions contrôlées, les réductions d'effectifs ont, depuis 2010, davantage porté sur les personnels de soutien que sur les agents de contrôle, ce qui respecte la priorité qui doit être donnée à la fonction de contrôle. Il reste que les deux tiers du corps de l'inspection du travail sont affectés en dehors des unités de contrôle, principalement dans les pôles travail et emploi des DIRECCTE : des gains d'efficacité à ce niveau seraient de nature à dégager des marges de manœuvre permettant un renforcement des effectifs de contrôle ;
- l'inspection du travail fait face à la nécessité de spécialiser davantage ses personnels, mais la procédure nationale de gestion des affectations reste indifférente à la spécialisation des postes d'affectation, et ne prend en compte que des facteurs extérieurs au contenu du poste, comme le grade et l'ancienneté ;
- enfin, la Cour se doit de rappeler qu'il existe des voies de droit disciplinaires pour répondre à des situations où des agents refuseraient de remplir leurs obligations de service, comme celles de rendre compte de ses activités et de participer aux entretiens annuels d'évaluation (cf. *supra*). Ces règles ont été clairement rappelées à la fin de 2014 aux DIRECCTE par l'administration du ministère du travail²²². Même si la direction générale du travail a précisé à la Cour

²²² Circulaire DGT/DRH du 11 décembre 2014.

qu'elle s'efforçait de corriger « la dérive provoquée depuis plus de 30 ans par une culture antihierarchique, voire a-hierarchique au sein du corps », les situations fautives constatées n'ont pas été suivies de procédures effectives de sanction.

2 - Mieux suivre l'activité et les résultats

Telle qu'elle est présentée dans le programme 111 – *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, la mesure des activités et des résultats de l'inspection du travail apparaît insuffisante.

L'inspection du travail se réfère à deux normes d'activité : le nombre de journées par semaine consacrées au contrôle ou à l'enquête en entreprise, fixé à l'origine à deux jours pour les inspecteurs et à trois jours pour les contrôleurs, puis alignée à deux jours dans le contexte de la fusion des corps ; le nombre d'interventions, fixé à 200 en moyenne par an.

En fait, dans la mesure où le nombre de journées en entreprise n'est pas consolidé, c'est l'intervention qui constitue l'unité de mesure principale. Or cette catégorie agrège des contrôles de taille et de volume variables et la production d'actes hétérogènes, tels que procès-verbaux, autorisations, etc. Après que l'objectif a été abaissé à 180 interventions par agent de contrôle dans le projet annuel de performances (PAP) 2014, cet indicateur a été abandonné dans le PAP 2015 : le nombre d'interventions réalisées en 2014 s'était élevé à 103 seulement, contre 115 en 2012 et 145 en 2013. Il est regrettable que cet indicateur n'ait pas été remplacé par un autre ratio représentatif de l'activité ou du nombre de contrôles effectués par l'inspection du travail.

En outre, au regard des objectifs de la réforme, certains indicateurs apparaissent décalés : il en va ainsi de la part de 35 % des contrôles qui doivent s'inscrire dans des priorités nationales, alors que ce pourcentage n'est plus atteint depuis 2011²²³. En tout état de cause, les indicateurs utilisés par le programme 111 ne permettent pas une mesure des résultats de l'action de l'inspection du travail²²⁴. Ainsi, dans le domaine prioritaire de la lutte contre le travail illégal et la fraude à la prestation de service

²²³ Cette part s'est élevée à 28 % en 2012, 29 % en 2013 et 21 % en 2014 ; dans la mesure où les priorités nationales de contrôle, autrefois très larges, sont définies de façon plus précise, la signification de cet indicateur est très limitée.

²²⁴ À l'exception du pourcentage des entreprises s'étant mises en conformité après un premier constat d'infraction (il passe de 39 % en 2013 à 53 % en 2014).

international, deux indicateurs mesurent les contrôles qui ont donné lieu à procès-verbal (117 en 2014 contre 80 en 2012), mais non les résultats des procédures engagées.

Plus généralement, les suites judiciaires données aux procès-verbaux de l'inspection du travail sont mal connues, en dépit d'efforts de coopération avec certains Parquets, comme en Bretagne. Quatre ans après les transmissions, un tiers seulement des procédures suivies ont donné lieu à poursuites. L'inspection du travail tend à attribuer cette faible proportion à la priorité limitée que les Parquets accorderaient à ses procédures, mais une analyse des motifs de classement serait nécessaire pour déterminer de façon plus précise la part de responsabilité de chacun.

Au total, une refonte des indicateurs d'activité et de performance du programme 111 s'impose, dans le cadre d'un effort plus général pour élaborer des outils permettant de mieux définir les priorités de l'inspection du travail, et de mesurer l'impact de son action.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle que la Cour a mené sur l'inspection du travail met en lumière certaines difficultés récurrentes de la conduite des réformes des services publics.

Tout d'abord, le processus de réorganisation a pris beaucoup de temps : de 2006, lancement du PMDIT, jusqu'à 2017, terme du plan de transformation des emplois de contrôleurs du travail, l'inspection du travail aura connu pendant 11 ans des réorganisations incessantes, dont les finalités n'ont été que progressivement définies. Le climat de travail et les résultats en ont été affectés.

Ensuite, l'absorption des inspections spécialisées illustre le fait que les gains de productivité attendus des fusions de services administratifs sont souvent lents à se manifester, et parfois illusoires ; dans le cas particulier de l'inspection du travail, ils ne sont guère perceptibles, alors que la baisse d'intensité des contrôles et la difficulté de diffuser le savoir-faire de contrôle dans les domaines de l'agriculture et des transports sont, eux, visibles.

Enfin, une augmentation des effectifs sans remise en cause de l'organisation et des modes de fonctionnement ne garantit nullement une amélioration du service rendu. Dans le cas de l'inspection du travail,

l'accroissement important des effectifs entre 2006 et 2010 a été dissocié de la réforme en profondeur de l'organisation territoriale, engagée seulement en 2014, alors qu'elle s'imposait, ce qui n'a pas facilité l'acceptation du changement.

La Cour souligne la nécessité de mener à son terme avec détermination la réforme de l'inspection du travail, qui a été différée trop longtemps et qui doit être achevée rapidement. Elle formule à cet égard les recommandations suivantes :

- 1. mener à son terme la réorganisation territoriale de l'inspection du travail en faisant des unités de contrôle un cadre effectif de programmation des contrôles, de suivi de l'activité et d'évaluation ;*
- 2. définir les priorités de contrôle en fonction d'une analyse des risques, à tous les niveaux de l'inspection du travail ;*
- 3. donner la priorité à la fonction de contrôle dans la gestion des ressources humaines de l'inspection du travail ;*
- 4. mettre en place dans le programme 111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail des indicateurs mesurant de façon précise l'activité et les résultats de l'inspection du travail.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	386
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	387

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

Cette insertion retrace les effets des réorganisations successives intervenues de 2006 à 2015 : le plan de modernisation de l'inspection du travail, la fusion du corps des contrôleurs et des inspecteurs et la réorganisation territoriale.

Nous avons pris connaissance des observations de la Cour relatives au plan de transformation de l'emploi débuté en 2013 qui prévoit la requalification des contrôleurs en inspecteurs après une période de formation de six mois. La Cour estime que cette période de formation et les remplacements qu'elle implique sont sources de désorganisation et de tension dans le réseau. Nous notons toutefois que le rythme des requalifications prévu pour 2016 vise à préserver les capacités opérationnelles de l'inspection. Nous rappelons à cet effet que deux sessions de formation de 125 contrôleurs se substituent à une session unique de 250 agents initialement prévue.

Nous souscrivons aux observations de la Cour au sujet de la réorganisation territoriale entrée en vigueur en 2015. Cette réforme prévoit la création de 240 unités de contrôle se substituant aux 790 sections. Selon la Cour, cette réorganisation met en place une structure de travail plus collective en instaurant un encadrement de proximité et des priorités de contrôle. Plus spécialisée, cette organisation permet également de répondre aux évolutions du marché du travail (complexité de la réglementation, technicité croissante des contrôles). Cette réforme s'est par ailleurs accompagnée d'un assouplissement des conditions de nomination des agents responsables d'unité de contrôle de manière à renforcer l'encadrement de proximité.

Enfin, nous tenons à rappeler que les indicateurs de performance du programme budgétaire « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » font l'objet d'échanges réguliers entre nos services et la direction générale du travail afin d'en améliorer la qualité. À cet effet, les indicateurs relatifs au suivi de l'inspection du travail ont été substantiellement réformés en 2014 et recentrés autour des indicateurs de performance les plus significatifs (efficacité socio-économique, qualité de service ou efficience).

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

En préambule, je me réjouis de ce que la Cour partage notre diagnostic quant à la nécessité de poursuivre la réforme de l'inspection du travail que mes prédécesseurs ont engagée et que je poursuis avec la plus grande détermination.

En effet, face aux changements profonds du monde du travail et de l'économie, l'organisation et les méthodes de travail de l'inspection du travail doivent impérativement s'adapter pour demeurer un service public constitutionnel efficace.

Comme vous le soulevez, notre système d'inspection du travail se caractérise par son caractère doublement généraliste. À titre principal, l'inspection du travail, rattachée au ministère du travail, exerce sa compétence sur tous les secteurs économiques et ses agents ont un champ de compétence étendu à tous les domaines des relations de travail. Cette organisation est un atout car elle permet d'appréhender la globalité de la situation des secteurs professionnels ou des entreprises et de mesurer, notamment, l'interaction entre dialogue social et qualité du travail et de l'emploi, performance économique et performance sociale. C'est aussi une limite lorsque les agents, du fait de la complexification des situations, des risques professionnels et de la réglementation, ne peuvent individuellement faire face et traiter efficacement les questions dont ils sont saisis.

Pour ces raisons, la réforme en cours, initiée en 2012 par le ministre Michel Sapin est globale ; elle touche l'organisation, les pouvoirs, les ressources humaines et les modalités d'intervention du système d'inspection du travail.

Avant de vous apporter des précisions sur nos intentions et l'état de nos réalisations, je voudrais formuler quelques remarques sur vos constats et analyses.

1. Mes remarques sur quelques constats et analyses

Si je partage la plupart des appréciations contenues dans votre rapport, il m'apparaît utile de vous apporter quelques précisions sur les points suivants :

Définir les moyens humains nécessaires pour obtenir une inspection du travail efficace n'est pas chose aisée. Le bureau international du travail et le Parlement européen mettent en avant le ratio d'un agent pour 10 000 salariés, lequel repose sur une

appréhension globale du rapport entre effectifs de salariés des entreprises contrôlées et capacité d'action opérationnelle d'un agent de contrôle. Toutefois ce ratio ne prend pas en compte la diversité des missions exercées par ces différents systèmes d'inspection du travail et leurs modalités spécifiques d'organisation. Le rapport rédigé par M. Chaze que vous citez a le mérite de donner une méthode de travail qui aboutit à un ratio d'un agent de contrôle pour 8 000 salariés. Il est aussi cohérent avec le fait que l'inspection du travail française et ses agents sont, sans nul doute, les plus généralistes du monde. De plus, il convient de prendre en compte la complexité des situations et des conséquences de la construction du marché unique et de la prestation des services ayant rendu plus aisées les pratiques de dumping social.

À l'inverse une évolution des missions et une simplification des procédures peuvent notamment être des sources de gains d'efficacité. Pour cette raison, le gouvernement a entrepris un processus de simplification de la réglementation qu'il entend poursuivre sans pour autant réduire le niveau de protection des salariés. De même, le représentant de la France au comité des chefs et hauts fonctionnaires de l'inspection du travail a proposé, au sein de cette instance, un travail collectif, en lien avec le BIT, pour objectiver des moyens nécessaires aux systèmes d'inspection du travail ;

L'effet du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT). Vous remarquez qu'au terme de ce plan et de la fusion des inspections du travail, le nombre d'interventions (+ 68 %) n'a pas cru dans les mêmes proportions que les effectifs (+ 75 %). Ce constat est exact mais il y a lieu de prendre en compte le fait que l'augmentation des effectifs et la fusion ont fortement mobilisé les agents pour définir les nouveaux découpages des sections d'inspection, acquérir les compétences nouvelles et former les nouveaux agents. L'étendue des missions et leur technicité nécessitent un temps d'apprentissage important ;

La longueur du processus de transformation du système d'inspection du travail (de 2006 à 2017). L'inspection du travail est plus que centenaire (création en 1892), et sa culture a été qualifiée d'anti-hiérarchique ou d'anti-hiérarchie par les sociologues mobilisés en appui de la réforme conduite par le ministère. Ces raisons permettent de relativiser la portée de votre critique : la transformation d'une organisation, qui dans son économie n'avait pas été substantiellement modifiée depuis 1945 requiert du temps.

Au demeurant, ce temps est à la fois plus court et plus long. Plus court, car entre le début du PMDIT et le début de la mise en œuvre de la

réforme globale décidée par Monsieur Michel Sapin (première promotion de contrôleurs intégrant l'INTEFP pour devenir inspecteur) il y a seulement 7 ans et plus long, car la transformation du métier, des pratiques collectives et individuelles se poursuivra bien au-delà de la fin du plan de transformation d'emploi. Au surplus, il y a lieu de relever que pendant la mise en œuvre du PMDIT, ont été expérimentés de nouvelles organisations et modes de travail (sections thématiques, groupes départementaux de contrôle, groupe régional amiante etc..) qui ont été utiles pour définir la structure de la réforme, ainsi que de nouvelles méthodologies d'intervention du système d'inspection du travail s'agissant notamment de la lutte contre le travail illégal et les actions de prévention de risques professionnels majeurs (amiante, chutes de hauteur).

L'action pour faire respecter les obligations des fonctionnaires dans le système d'inspection du travail. Mon objectif, comme celui de mes prédécesseurs est d'obtenir des agents, qui bénéficient de garanties fortes en raison même de la nature de leurs fonctions, qu'ils respectent les obligations inhérentes à ces mêmes fonctions. L'agent de l'inspection du travail, qui a pour mission d'assurer le respect de la loi, n'est pas au-dessus de celle-ci. Cette ligne déontologique sera mise en œuvre : lorsqu'après la discussion et le rappel à l'ordre, les agissements anormaux subsisteront, ils seront sanctionnés conformément aux règles de la fonction publique. La note conjointe DGT/DRH de décembre 2014 a ainsi permis de faire cesser le mouvement de boycott des décisions concernant le licenciement des salariés protégés ;

L'état des lieux de la réforme en cours et ses perspectives

Je souhaite insister sur le caractère global de cette réforme, le respect de son calendrier, ses premiers effets et les défis qu'il nous faut encore relever.

L'état des lieux de la mise en œuvre de la réforme

La réforme est globale. L'objectif est d'accroître l'efficacité de l'inspection du travail. Pour atteindre ce résultat, non seulement nous agissons sur l'organisation, mais nous faisons progresser les compétences de nos agents, transformons les pouvoirs du système d'inspection du travail et initions de nouvelles pratiques d'action.

- depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle organisation est opérationnelle. Les 232 unités de contrôle territoriales fonctionnent, les unités de contrôle de lutte contre le travail illégal ont trouvé leur place et le groupe national de veille, d'appui et de contrôle placé*

auprès de l'autorité centrale d'inspection du travail coordonne, appuie et intervient sur le terrain avec les services territoriaux.

- *la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour redéfinir les pouvoirs du système d'inspection du travail. Cette ordonnance devrait être promulguée en début d'année 2016 : les agents de contrôle disposeront ainsi de possibilités accrues de retirer les salariés des situations mettant en péril leur santé et leur sécurité. La transaction pénale et l'ordonnance pénale seront introduites permettant ainsi d'obtenir la mise en conformité des situations et la sanction lorsque la situation le justifie. Les amendes administratives, déjà introduites pour mettre un terme aux abus d'emploi de stagiaires et de détachement illicite, seront étendues alignant ainsi la France sur la plupart des pays européens et permettant de disposer de sanctions plus efficaces car plus rapides et proportionnées à la gravité des écarts constatés ;*
- *le plan de transformation d'emploi se poursuit. Trois cent trente-cinq nouveaux inspecteurs issus des rangs des contrôleurs ont pris leurs fonctions et deux cents cinq nouveaux viennent d'intégrer leur formation de six mois. Nous allons prendre en compte les perturbations engendrées en modifiant les conditions du concours professionnel et les modalités de formation ;*
- *l'action en matière d'évolution des ressources humaines se diffuse dans l'ensemble des métiers du système d'inspection du travail : celui des agents de contrôle mais aussi les assistant(e)s des unités de contrôle et bientôt celui des agents affectés dans les services de renseignement. Le système d'inspection du travail est en voie de transformation et l'erreur serait de ne se préoccuper que des seuls agents de contrôle : l'efficacité de l'action de ces derniers est notamment fonction de la montée en compétence des autres catégories de personnel, notamment des assistants des unités de contrôle ;*
- *les modalités de l'action du système se modifient progressivement. Les outils de l'analyse des risques se déploient, l'expérimentation de l'évaluation des effets des actions du système d'inspection du travail sera engagée en début d'année 2016. Des actions collectives spécifiques à destination des TPE sont lancées. Elles seront complétées au niveau national et territorial par des démarches coopératives avec les représentants de secteurs professionnels et des*

experts comptables. L'objectif est de mieux expliquer la loi et travailler conjointement pour sa meilleure application ;

- *d'ores et déjà nous constatons notamment qu'en matière de lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement l'activité quantitative et qualitative de nos services a évolué de manière très positive. Comme vous le soulignez, le nombre d'intervention en matière de lutte contre le dumping social a très fortement augmenté. L'utilisation des amendes administratives croît de manière très importante. À la fin du mois d'octobre 2015, cinquante amendes administratives pour défaut de déclaration de détachement ont été notifiées. Les liens avec les autres services se renforcent et la bonne coopération avec les préfetures ont conduit à plusieurs arrêtés de fermeture ou d'injonction de mettre en place des hébergements décentes pour les travailleurs détachés. La publication du décret fixant les modalités de suspension des prestations de services internationales va encore encourager et conforter les agents de contrôle dans leur action.*

Les défis qu'il nous faut encore relever

Ces premiers éléments positifs ne doivent pas nous faire oublier que réussir le changement implique une évolution des représentations du métier par les acteurs eux-mêmes. Le temps et la détermination sont essentiels. Plusieurs défis restent à relever :

- *les responsables des unités de contrôle doivent être accompagnés et appuyés par l'institution. Leur rôle, bien que parfois difficile eu égard aux tensions existantes, est fondamental. Nous allons poursuivre leur formation et leur appui. De même, le renouvellement des titulaires de ces postes devra être préparé, notamment par la construction de parcours professionnels ;*
- *le pilotage du système d'inspection du travail doit progressivement devenir un véritable outil de mesure de l'action et de ses effets. Comme vous le relevez, les indicateurs utilisés ne sont plus pertinents. Les types d'interventions sont tellement divers que leur comptabilisation, si elle n'est pas complètement inutile, trouve rapidement ses limites. De même, il faut raisonner « système » ce qui implique que l'action de tous les agents, et non pas seulement des seuls agents de contrôle, doit être prise en compte. Il s'agit d'un plan d'action en soi. Le pilotage doit avoir un sens pour tous et les indicateurs retenus ne doivent pas conduire à leur détournement ni à des effets négatifs sur la qualité des actions ;*

- *le système d'information du système d'inspection en cours de déploiement doit être effectivement utilisé. Des résistances se font jour qui sont de deux ordres : un refus de principe de « rendre compte » et des causes qui tiennent à des imperfections ergonomiques. Sur le second point, nous allons développer en 2016, une version qui devrait améliorer les défauts principaux. Sur le premier point, nous poursuivrons avec constance notre action de persuasion des agents et, au besoin, prendrons les dispositions permettant de faire respecter les obligations applicables à tous les fonctionnaires ainsi que celles souscrites par la France à l'égard de l'OIT (convention n° 181). En tout état de cause, comme tout service public, le système d'inspection est tenu de rendre compte et ne sont pas admissibles des pratiques ayant pour effet, si ce n'est pour objet, de le rendre aveugle ;*
- *la bonne affectation des moyens humains demeurera une préoccupation essentielle. Le ministère ne peut s'exonérer de sa part aux efforts de maîtrise des dépenses publiques. Des choix doivent être faits pour assurer l'effectivité de la protection des salariés. Pour obtenir ce résultat, nous devons poursuivre les efforts de mutualisation des fonctions support des DIRECCTE, tirer des gains d'efficacité de la réforme territoriale et engager une réflexion sur les emplois dévolus aux membres du corps des inspecteurs du travail. Il ne s'agit pas pour autant de réduire leurs fonctions à la seule fonction de contrôle, stricto sensu, d'autres fonctions sont essentielles à l'efficacité du système d'inspection du travail : service de renseignements en droit du travail, ingénierie de projets territoriaux en lien avec les partenaires sociaux pour faire mieux appliquer les droits des salariés des TPE, encadrement, appui et soutien de la fonction de contrôle ;*
- *un débat et un dialogue tant avec les agents de contrôle, qu'avec les partenaires sociaux externes devront être organisés afin de déterminer la nouvelle place de l'inspection du travail dans un contexte de réécriture du code du travail donnant une place plus grande à la négociation collective, notamment d'entreprise.*

Conclusion

Comme la Cour le souligne fort justement, la réforme de l'inspection du travail est indispensable et se poursuivra avec détermination. Elle porte déjà des effets positifs même si la période de transformation des emplois de contrôleurs en inspecteurs du travail apporte des perturbations immédiates. La transformation nécessitera du temps et doit nourrir un débat tant à l'interne qu'avec les partenaires sociaux externes directement concernés par la nécessaire régulation de nos relations sociales.

L'inspection du travail est riche de l'implication de ses agents et elle mérite une organisation, des moyens et un pilotage à la hauteur à la fois de cet engagement et des enjeux sociaux et économiques majeurs de notre pays.

Grâce à la réforme globale qui a été engagée, le système d'inspection du travail doit être en mesure de relever le défi auquel, comme tout service public, il est confronté : se moderniser tout en restant fidèle à ses valeurs de protection de la dignité et de l'autonomie de la personne humaine au travail.

Chapitre II

La gestion des entreprises et des établissements publics

1. Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer
2. La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la CDC
3. Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés
4. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

1

Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer

PRÉSENTATION

Les facteurs exercent le métier le plus emblématique de La Poste : la distribution du courrier et de la majeure partie des colis dans tous les domiciles et entreprises du territoire, six jours sur sept. Avec 73 000 agents, ils représentent à eux seuls 28 % des personnels de l'entreprise, soit la majorité des effectifs et des coûts de l'activité courrier, formant un maillon essentiel d'une activité qui reste vitale pour La Poste : le courrier représente aujourd'hui plus de 40 % du chiffre d'affaires du groupe (9 Md€ sur 22 Md€ en 2014).

L'activité des facteurs subit la baisse rapide des volumes de courrier qu'entraîne la dématérialisation progressive des échanges : entre 2009 et 2014, le nombre annuel de plis distribués est passé de 15,9 à 12,9 milliards (- 22 %) et cette baisse pourrait encore s'accélérer à l'avenir. Elle ampute le chiffre d'affaires de La Poste d'environ 500 M€ chaque année, montant comparable à la marge de l'activité courrier.

Parce qu'ils sont principalement constitués de rémunérations, et que, même avec des volumes en baisse, les tournées doivent continuer d'être assurées, les coûts de distribution (4,1 Md€ en 2013, soit 60 % des coûts totaux du courrier) sont peu flexibles, si bien que le coût par lettre ou objet distribué augmente. Si cela peut justifier des hausses de tarifs du timbre, elles ne sauraient être sans limite. Dès lors, le réseau de distribution du courrier doit maîtriser ses effectifs et ses coûts pour améliorer sa productivité, maintenir un service de qualité, et trouver de nouvelles sources de revenus – sans qu'il soit assuré que ces actions suffiront à compenser la perte de chiffre d'affaires lié au courrier.

Exerçant une profession aux traditions fortement ancrées (I), les facteurs devront poursuivre et même intensifier les efforts déjà réalisés

pour améliorer la productivité et la qualité du service rendu (II). Les incertitudes qui pèsent sur les relais de croissance envisagés par l'entreprise rendent inéluctable un débat sur les missions du service public postal, en impliquant tous les acteurs qui pourront aider La Poste à affronter le défi de la baisse des volumes de courrier (III).

Tableau n° 1 : chiffres clés

	Chiffre d'affaires	Résultat	Effectifs (équivalents temps plein)
<i>Groupe La Poste</i>	22,2 Md€	500 M€	258 000
<i>Métier Courrier</i>	11,4 Md€ (dont courrier maison mère : 9,3 Md€)	400 M€	124 000*
<i>Facteurs</i>	-	-	73 000*

2014, sauf * 2013

Source : La Poste, document de référence 2014 et bilan social du courrier 2013

I - Facteur : une profession riche en particularités et en traditions

Le métier de facteur se caractérise par des traditions solidement ancrées et par une organisation du travail qui singularisent la profession, mais peuvent parfois constituer des freins à son adaptation aux besoins nouveaux des clients et aux changements engendrés par la baisse des volumes du courrier.

A - Le métier de facteur et l'activité de distribution

Les 73 000 facteurs²²⁵ assurent quotidiennement la distribution du courrier dans 37,8 millions de boîtes aux lettres²²⁶ au cours de 56 000 tournées. Ils distribuent également les trois quarts des colis et, en milieu rural, une partie de la presse ainsi qu'une partie de la publicité non adressée, activités qu'ils partagent avec les agents de Coliposte, et ceux de Médiapost et ses filiales.

Chaque foyer et chaque entreprise sont clients du courrier. 91 % du courrier est envoyé par des entreprises ou des administrations, 72 % est reçu par des particuliers. Le courrier de particulier à particulier ne représente que 3 % des échanges. Tous ces clients sont en contact régulier avec le facteur, ce qui fait de lui un élément clé pour le développement de l'activité postale et pour la qualité du service rendu. À ce titre, le facteur assure une présence du service public sur tout le territoire, ce qui est perçu comme particulièrement important en milieu rural.

Profession à identité forte, les facteurs font majoritairement carrière dans leur métier. Fonctionnaires à l'origine, désormais recrutés sous contrat de droit privé depuis 2001, ils disposent pour la plupart d'un contrat stable (37,9 % sont fonctionnaires, 50,4 % sont en CDI de droit privé) et à temps plein (91,2 %). Les postiers défendent ce « modèle social » comme un marqueur d'identité de l'entreprise.

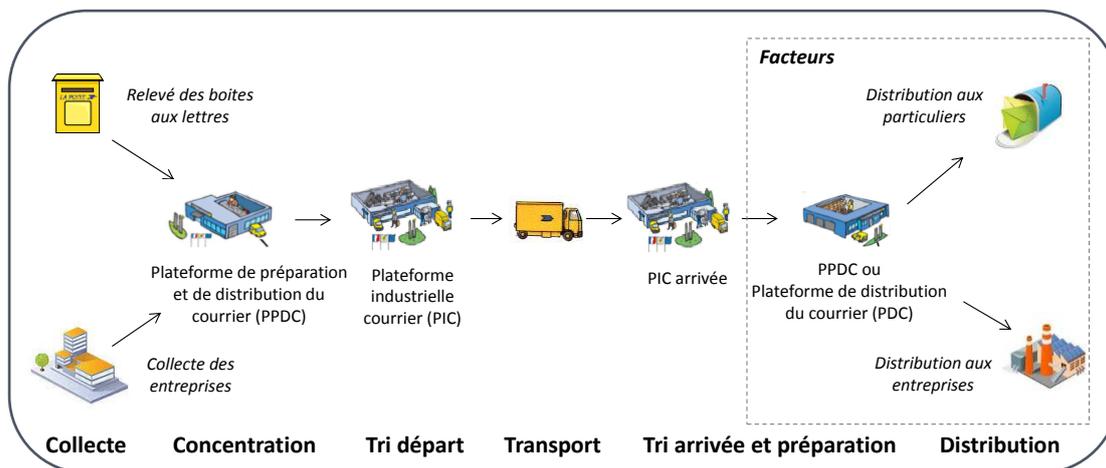
La collecte, la concentration, le transport, le tri et la distribution du courrier constituent un réseau industriel : de la boîte jaune à la boîte aux lettres, La Poste doit organiser et optimiser un réseau d'ampleur nationale pour assurer que la lettre postée un mardi à Lille puisse être distribuée à Nice dès le mercredi.

L'activité de distribution dévolue aux facteurs constitue l'ultime étape du parcours d'une lettre : les facteurs assurent le « dernier kilomètre » d'acheminement du courrier au destinataire final (cf. schéma n° 1). Ils prennent également part à l'activité de collecte des plis dans les boîtes aux lettres de rue et auprès des entreprises.

²²⁵ Équivalents temps plein en moyenne annuelle en 2013, force de travail permanente.

²²⁶ Qui correspondent à 22,9 millions de « points de distribution » devant lesquels s'arrête le facteur.

Schéma n° 1 : le parcours d'une lettre

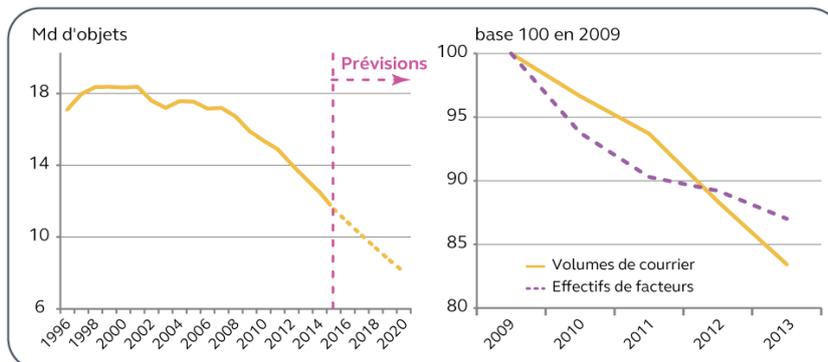


Source : Cour des Comptes

L'activité de distribution représente 60 % des coûts totaux de ce réseau (4,1 Md€ en 2013). Il s'agit principalement de coûts fixes : d'une part la rémunération des facteurs en représente la majorité ; d'autre part, même avec des volumes moindres, les tournées doivent être effectuées en totalité et leur durée ne raccourcit donc pas proportionnellement aux quantités distribuées.

La productivité de l'activité se dégrade donc rapidement : ainsi, depuis 2011, le nombre de facteurs en activité a diminué d'environ 2 % par an quand le nombre de plis à distribuer baissait de 5 %.

Graphique n° 1 : évolution des volumes de courrier et des effectifs



Source : Cour des comptes d'après données ARCEP et La Poste

L'accélération de la chute des volumes de courrier – qui pourrait dépasser les prévisions de La Poste compte tenu du potentiel de dématérialisation qui existe encore en France dans les grandes entreprises de services et dans les administrations – et la perte de chiffre d'affaires qu'elle entraîne, obligent à mieux optimiser l'organisation de l'activité de distribution pour maîtriser davantage les charges du réseau. Pour ce faire, la fixation d'un objectif de réduction du coût global, dans le cadre du plan stratégique, pourrait inciter à accroître la performance du réseau de distribution du courrier.

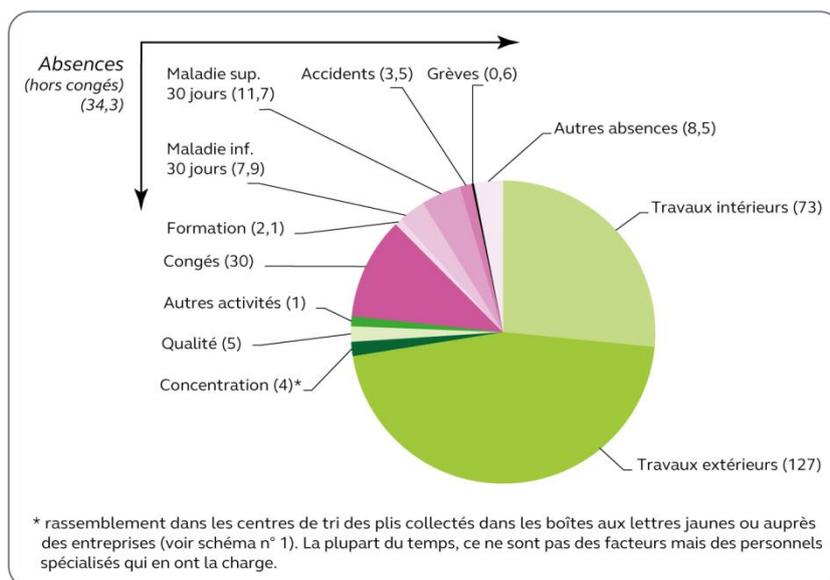
B - La journée et le temps de travail du facteur

L'activité des facteurs se partage entre le tri manuel du courrier (un tiers de leur temps de travail) et les tournées de distribution (les deux tiers restants). Les tournées peuvent être très différentes selon le milieu (rural ou urbain), l'habitat (horizontal ou vertical) et les conditions sociodémographiques, qu'il s'agisse des distances parcourues, des difficultés rencontrées ou des contacts avec les clients.

L'organisation de la journée est relativement uniforme, héritée de la tradition d'une activité concentrée sur la matinée (tri entre 6h et 8h30, tournée entre 8h30 et 13h), 6 jours par semaine. Pourtant, cette organisation ne répond plus pleinement aux besoins des clients – dont certains préféreraient une distribution des objets suivis (recommandés, colis) lorsqu'ils sont présents à leur domicile – ni aux souhaits de certains facteurs²²⁷.

²²⁷ L'accord *Qualité de vie au travail* du 22 janvier 2013 prévoit d'expérimenter la semaine de 5 jours. Des tournées vespérales et la distribution dominicale des colis sont à l'essai dans certaines villes.

**Graphique n° 2 : répartition du temps de travail des facteurs
(en nombre de jours dans l'année)**



Source : Cour des comptes d'après données La Poste²²⁸

L'autonomie importante dont bénéficie le facteur lors de sa tournée, particularité notable du métier, rend très difficile le contrôle du temps de travail effectif et est à l'origine de la pratique du « fini-parti » : lorsque le facteur a fini sa tournée, il peut quitter son lieu de travail même avant l'heure théorique de fin de service.

Pour estimer le plus objectivement possible la charge de travail des tournées, le temps de travail théorique est calculé à l'aide d'un « comptage » appliquant des temps standard sur la base des distances à parcourir, du nombre de boîtes aux lettres à desservir et du volume et de la composition effective du courrier à distribuer. Il est néanmoins difficile de tenir compte en temps réel de la baisse des volumes de courrier dans la modélisation des tournées. En conséquence, persistent sur le terrain des situations de sous-occupation pour certains facteurs, et donc un potentiel de productivité inexploité et qui n'est pas toujours mesuré par La Poste, alors même qu'elle en a les moyens techniques.

²²⁸ Les facteurs travaillent 6 jours sur 7, selon des cycles de plusieurs semaines avec des journées de récupération.

Une autre spécificité du métier de facteur résulte de son exposition quotidienne sur le terrain à des situations parfois complexes et accidentogènes (circulation en véhicules deux-roues, agressions canines, etc.). Conséquence à la fois de cette pénibilité et du vieillissement progressif de la population des facteurs (42 % ont plus de 50 ans), l'absentéisme est particulièrement élevé (7,6 % contre 4,5 % en moyenne pour les ouvriers du secteur privé) et donc coûteux pour la Poste.

Ce problème, récurrent, nécessite un engagement résolu de l'entreprise et de l'encadrement. Si La Poste a bien identifié cette priorité et a déjà mis en œuvre plusieurs plans d'action, ceux-ci n'ont pas jusqu'à présent démontré leur efficacité. De nouvelles mesures sont indispensables ; une piste pourrait être de tenir compte de la présence effective des agents dans le calcul de la part variable de leur rémunération.

C - La « vente » des tournées, une tradition de nature à freiner les adaptations

La « vente des quartiers » est la procédure d'attribution des tournées de distribution aux facteurs, mise en œuvre deux fois par an. Les facteurs choisissent chacun à leur tour, dans l'ordre décroissant d'ancienneté dans l'entreprise, de rester sur le même quartier ou de prendre une tournée vacante. Dans ce cas, celle qu'ils desservent est mise à son tour à la « vente ».

La vente des quartiers prive donc la hiérarchie de son pouvoir habituel d'affecter les salariés aux postes de travail et permet à ceux-ci de conserver le même. Tradition ancienne de La Poste, élément d'identité professionnelle des facteurs, elle appelle, en raison de ses implications nombreuses, des appréciations nuancées.

Pour les facteurs, la « propriété » d'un quartier signifie une reconnaissance sociale qui leur donne une responsabilité sur un territoire. Elle les associe à la détermination de leurs conditions de travail, régule les compétitions internes par le critère de l'ancienneté, et, au fur et à mesure que celle-ci s'accroît, les protège des conséquences d'une répartition des tâches décidée par la hiérarchie.

Du point de vue de l'entreprise, le système peut améliorer la qualité de service et la productivité, car un facteur qui connaît sa tournée est plus efficace. Mais, en attribuant les zones les plus difficiles aux plus

jeunes moins qualifiés et en faisant prédominer le critère d'ancienneté sur celui de la performance, ce dispositif peut nuire à la qualité de service.

Même si la propriété des quartiers n'interdit pas en elle-même l'adaptation de l'organisation du travail à l'évolution du trafic, elle constitue néanmoins une contrainte lorsqu'il faut redécouper les tournées et réorganiser le service.

La baisse du volume de courrier, la concurrence dans le colis et l'introduction de nouveaux services impliquent de remodeler fréquemment l'organisation du travail, d'accroître la capacité de réaction aux aléas, d'adapter les horaires aux besoins des clients et de spécialiser certains facteurs sur des activités particulières. Ces évolutions sont de nature à rendre la vente des tournées de plus en plus inadaptée à ces exigences.

II - Des efforts de productivité et de qualité qu'il faut intensifier

Depuis le milieu des années 2000, des plans de transformation ont contribué à moderniser le réseau de distribution et l'activité des facteurs. Mécanisation du tri et adaptabilité quotidienne des équipes et des tournées aux volumes de courrier à distribuer ont permis des baisses d'effectif (de 84 000 en 2009 à 73 000 en 2013). Engagés avant l'accélération de la chute des volumes de courrier, ces efforts doivent être intensifiés, afin de limiter la hausse du coût moyen par objet distribué. Dans le même temps, La Poste devra poursuivre les progrès déjà réalisés en matière de qualité de service.

A - Une organisation décentralisée à la recherche de synergies

Le réseau de distribution du courrier est distinct et autonome de celui des bureaux de poste. Les facteurs se rendent chaque matin aux plateformes de distribution du courrier pour l'activité de tri, regroupées en établissements. Ce réseau est en cours de concentration, avec un nombre d'établissements qui est passé d'environ 1200 en 2009 à 500 en 2015, et de décentralisation, avec le transfert des responsabilités de management opérationnel aux directeurs d'établissement qui bénéficient

d'une autonomie de gestion pour atteindre les objectifs de performance qui leur ont été fixés. Dans ce contexte, le renforcement des compétences managériales et le suivi de la performance au niveau local sont des enjeux majeurs pour garantir l'efficacité de cette nouvelle organisation du courrier.

Ce réseau coexiste avec d'autres réseaux de distribution au sein du groupe La Poste : Coliposte, en charge du colis, a créé ses propres agences de distribution dans les centres urbains ; Médiapost et ses filiales acheminent les imprimés publicitaires et la presse ; Chronopost et DPD France, pour le colis express, ont leurs propres circuits de livraison. La même rue peut ainsi être visitée plusieurs fois par jour par des agents différents. Ces réseaux sont d'une ampleur et d'une organisation très variables²²⁹, et certains d'entre eux s'appuient en partie sur les facteurs.

La recherche de synergies entre ces réseaux, ainsi que le transfert aux facteurs, pour compenser la baisse du courrier, de la distribution de certains colis ou imprimés publicitaires actuellement assurée par d'autres réseaux, sont des questions auxquelles La Poste va être confrontée.

À plus longue échéance, l'apparition possible dans les grandes villes de systèmes de logistique urbaine centralisant dans une organisation unique le « dernier kilomètre » pour limiter les nuisances, impliquera de profondes transformations du métier de facteur, auxquelles La Poste doit dès maintenant se préparer. Elle s'est déjà engagée dans cette voie en se dotant d'une importante flotte de véhicules électriques.

B - Des efforts de productivité à poursuivre

1 - L'impact de l'automatisation du tri

Au prix d'un investissement industriel important (3,4 Md€) pour créer sur tout le territoire des plateformes industrielles du courrier, le tri a été largement automatisé, libérant du temps d'activité pour les facteurs. Les gains de productivité ont été significatifs, avec une diminution de 10 % des effectifs de facteurs entre 2009 et 2011.

²²⁹ Ils représentent 16 500 agents au total, avec des organisations du travail relativement différentes (par exemple CDD et temps partiel chez Médiapost, sous-traitance partielle chez Coliposte et dominante chez Chronopost et DPD France).

Le potentiel de ces investissements n'a toutefois pas été pleinement exploité : le coût des tris manuels effectués par les facteurs s'est seulement stabilisé entre 2010 et 2013. Les machines acquises ont la capacité de trier dans l'ordre de la tournée du facteur significativement plus que les 50 % du courrier actuellement constatés. Il existe donc encore une marge du côté du tri pour améliorer la productivité, dont La Poste doit tirer parti.

2 - Une nouvelle organisation des tournées

À réglementation constante, le plan *Facteurs d'avenir* a réformé l'organisation du travail quotidien des facteurs. Il avait pour objectif de mieux adapter cette organisation à la saisonnalité du trafic²³⁰, alors que le mouvement de titularisation des contrats à durée déterminée après 2004 a limité la flexibilité de la main d'œuvre. Le facteur est désormais intégré à une équipe chargée d'un secteur découpé en plusieurs tournées. Les jours où le trafic est réduit ou lors de certaines absences inopinées, son parcours s'allonge d'une portion de tournée mitoyenne (c'est la « sécabilité »). Au sein des équipes, de nouvelles fonctions de « facteur d'équipe » et de « facteur qualité » ont été créées pour assurer la coordination et la qualité du service rendu, permettant la promotion de 40 000 facteurs depuis 2007, pour un surcoût estimé à 40 M€ par an. Cette nouvelle organisation explique pourquoi, sur certaines tournées, le facteur change selon les jours.

Si elle a introduit une dose de souplesse bienvenue dans l'organisation de l'activité, cette réforme n'a eu néanmoins qu'un faible effet en termes de gains de productivité, très en-deçà des besoins liés à la baisse des volumes de courrier.

²³⁰ Les volumes de courrier fluctuent à la fois dans la semaine (pic du jeudi au samedi) et dans l'année (périodes creuses en été).

Factéo, un outil pour améliorer et diversifier le service rendu par les facteurs

Lancé en 2011, le projet Factéo consiste à équiper les facteurs d'un smartphone pour effectuer les actes courants de la distribution (bordereau, remises contre signature, procurations, ventes, etc.) et pour mettre en œuvre les « nouveaux services du facteur » (photographies géolocalisées, preuves de passage à domicile, ouverture des boîtes aux lettres connectées, etc.).

Avec Factéo, le facteur peut recevoir ou envoyer des données et collecter ou délivrer, en plus des plis et des colis, des informations de toute nature. Plusieurs types de gains sont attendus : par exemple, outre les gains de productivité, les données embarquées sur la configuration des lieux et sur les clients peuvent faciliter les tournées ; le « flashage » des colis et des objets suivis améliore l'information des clients, élément essentiel de la qualité de service.

Si le déploiement, qui s'est échelonné de 2013 à la fin de 2015, peut paraître tardif par rapport à la pénétration des smartphones dans le grand public, les 90 000 téléphones équipant les facteurs forment le plus grand parc de terminaux mobiles en France. Le coût s'élève entre 130 € et 150 € par unité et la formation à leur utilisation est assurée par les cadres de proximité.

3 - Un levier supplémentaire : faciliter la desserte des boîtes aux lettres

Comme cela est le cas pour les réseaux téléphoniques, d'eau ou d'électricité, l'accès physique au réseau de distribution est réglementé. Selon le code des postes, une boîte aux lettres individuelle doit être située de manière à être accessible à la circulation, sans autre précision. À l'inverse des villes où les immeubles sont majoritaires, dans les zones rurales et celles où les propriétés couvrent une surface importante, atteindre une boîte aux lettres peut imposer au facteur d'effectuer un trajet important et des manœuvres relativement longues ou malaisées.

Trois inconvénients en découlent : les tournées en zone rurale sont parfois rallongées et les coûts de distribution accrus. La Poste estime ainsi à 1,7 million le nombre de boîtes aux lettres situées à l'intérieur de propriétés privées, soit 7,5 % du total, entraînant un surcoût d'au moins 40 M€ par an ; le risque d'accidents du travail augmente lorsque les boîtes aux lettres sont situées dans des zones non raccordées à une voie de circulation publique ; enfin, l'insécurité juridique de la législation actuelle

est réelle et des contentieux ont été régulièrement introduits à ce sujet entre La Poste et des particuliers²³¹.

Cette situation n'est pas satisfaisante et provoque des surcoûts. Une clarification des textes dans le sens d'une plus grande accessibilité des boîtes aux lettres pour les facteurs pourrait être engagée après concertation entre les acteurs publics du marché postal et l'entreprise.

Par ailleurs, la nomenclature postale de certaines collectivités est insuffisante : plus de 3,3 millions de points de distribution n'ont pas de numéro et environ 540 000 d'entre eux nécessitent un complément d'adresse, ce qui handicape la distribution du courrier. Ces situations perdurent parfois dans des communes de plus de 2 000 habitants, ce qui est contraire à la réglementation. Les efforts de normalisation, à la charge de l'entreprise et des exécutifs locaux, doivent s'intensifier.

C - Des réorganisations périodiques du service à mettre en œuvre

La « sécabilité » adapte l'organisation des tournées aux variations à court terme des quantités à distribuer. Mais c'est par la refonte de l'organisation du travail dans un établissement, appelée « réorganisation », que la distribution du courrier s'adapte aux variations durables des volumes, qu'elles résultent de la transformation de l'habitat, d'évolutions locales ou de la pente générale du trafic²³².

Les réorganisations comprennent un redécoupage des tournées qui vise à assigner à chacun une charge correspondant à sa durée de travail (cf. *supra*). Les projets de réorganisation ont également pour objectif d'améliorer simultanément l'efficacité, la qualité de service et les conditions de travail, et pour cela incluent des actions relatives à l'immobilier, aux matériels et équipements, à la gestion des flux, aux horaires et cycles de travail, à l'ergonomie, à la sécurité, etc.

²³¹ Par exemple, une décision du Conseil d'État de 1986 a considéré qu'en suspendant la desserte d'une boîte aux lettres dont l'accès était très difficile, La Poste n'a pas commis de « faute de nature à engager [s]a responsabilité ».

²³² La baisse du volume va de pair avec un accroissement du nombre de points de distribution (lieux à desservir) et de points de remise (boîtes aux lettres) qui accroît la charge de travail ; il a été respectivement de 3,3 % et 2,1 % entre 2011 et 2013.

Une réorganisation retardée mais réalisée

Dans le 1^{er} et le 2^e arrondissement de Paris, la forte baisse des volumes (- 51 % entre 2007 et 2013 et - 26 % entre 2011 et 2013) avait rendu la durée de la plupart des 142 tournées inférieure au temps de travail théorique, l'écart atteignant une heure, voire deux heures ou plus par jour.

Un projet de réorganisation a été élaboré : il fusionnait les établissements du 1^{er} et du 2^e arrondissement, réduisait le nombre de tournées, ramenait les effectifs de 247 à 218 et modifiait de nombreux aspects de l'organisation du travail : horaires, prise en charge d'une tournée par les collègues en cas d'absence inopinée dans une équipe, création d'une équipe spécialisée dans la distribution des objets suivis (LRAR, mandats, etc.).

Après son annonce par la direction en septembre 2013, un « diagnostic partagé » de la situation existante a été dressé ; de novembre 2013 à mars 2014 ont eu lieu des concertations dans le cadre des instances représentatives du personnel et de groupes de travail thématiques ; en décembre 2013, 81 % des agents ont répondu à un questionnaire destiné à nourrir l'étude d'impact de la réorganisation ; de janvier à octobre 2014, les « conseillers mobilité » ont assuré 41 rendez-vous individuels avec des personnes concernées par le projet.

Le 4 avril 2014, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), saisi pour avis en vue d'une mise en place le 19 mai 2014, a décidé de missionner un expert qui a remis son rapport le 23 mai. Il était prévu de l'examiner le 11 juin, mais le secrétaire du CHSCT a refusé de signer les convocations. L'avis du CHSCT étant légalement requis, cela bloquait la mise en œuvre. La Poste a assigné le CHSCT en référé devant le tribunal de grande instance de Paris le 22 juillet 2014. Celui-ci a ordonné le 7 octobre 2014 la réunion du comité.

Pendant ce temps, d'autres étapes du projet se sont poursuivies : attribution des quartiers aux facteurs et préparation d'un accord collectif d'établissement, après vote des personnels, en vue du changement des régimes horaires de travail. La nouvelle organisation est finalement entrée en vigueur en janvier 2015, seize mois après avoir été annoncée et sept mois plus tard que prévu.

La Poste met à la disposition des établissements une « boîte à outils » de modèles d'organisation du travail – dont beaucoup sont déjà appliqués par des postes étrangères. Ils conduisent par exemple à attendre la date de remise contractuelle (par exemple le surlendemain pour la lettre verte), afin de limiter le nombre d'arrêts lors de la tournée, ou à séparer les postes de travail assurant le tri et la distribution, ce qui pour les seconds allonge les travaux extérieurs et les reporte en partie l'après-midi,

après une pause méridienne. Ces nouveaux modèles entraînent donc aussi des changements pour les usagers. À la fin de 2014, ils ne concernaient à peine qu'une tournée sur cinq.

La Poste a également largement diffusé des méthodes élaborées de conduite du changement qui donnent une grande place à la consultation des intéressés et à la concertation avec leurs représentants syndicaux. Dans le cadre du « Grand dialogue » qui s'est tenu en 2012²³³, elle a aussi fixé la règle d'un intervalle minimum de deux ans entre deux réorganisations.

Si ces méthodes et la règle des deux ans facilitent la concertation et contribuent à l'acceptation des réorganisations, elles ne doivent pas conduire à les différer. Tout retard dans la mise en œuvre des réorganisations pénalise en effet la productivité de la distribution. Aussi cet intervalle de deux ans devrait-il être, dans le cas général, un maximum.

D - La qualité de service : des progrès qui doivent se prolonger

La qualité de service, qu'il s'agisse de l'effectivité de la remise, des délais ou des informations communiquées au client, conditionne à la fois le maintien des activités traditionnelles, notamment celles qui, comme le colis, sont concurrencées, et le développement de nouvelles prestations.

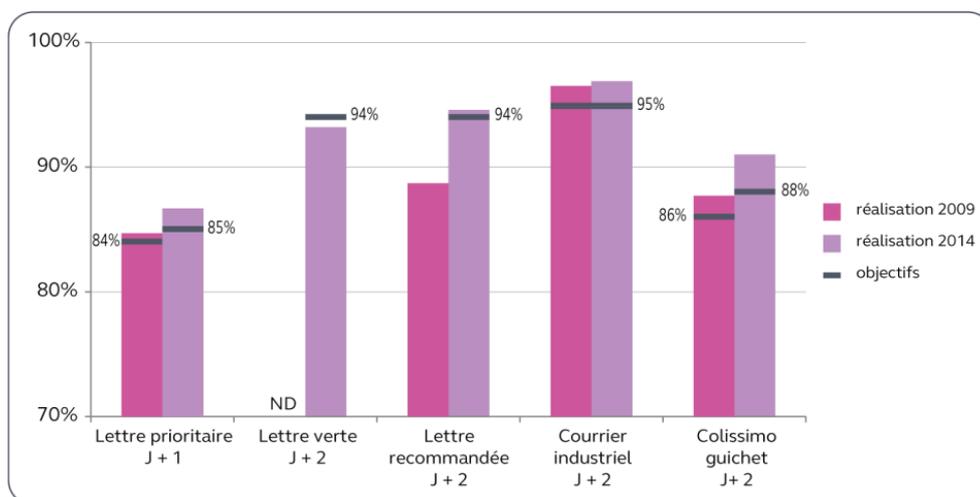
Pour l'améliorer, La Poste a mis en œuvre une « démarche qualité » ambitieuse qui a donné lieu, notamment, à l'installation de responsables de la qualité à tous les échelons et à l'instauration d'un « bonus qualité », attribué aux facteurs en fonction des résultats de leur équipe. Plusieurs certifications ont été obtenues, dont, en 2009, celle de la norme ISO 9001.

La qualité du service rendu par les facteurs dépend en grande partie d'actions qui sont effectuées durant les tournées, hors du contrôle direct du supérieur hiérarchique. Dès lors, l'engagement individuel et collectif pour la qualité de service joue un rôle déterminant.

²³³ Rapport de la commission présidée par M. J. Kaspar.

En matière de délais, les efforts de La Poste ont porté des fruits : ceux-ci se sont améliorés, et ont presque toujours été supérieurs aux objectifs fixés par le ministre chargé des postes.

Graphique n° 3 : respect des délais d'acheminement



Source : Arcep et La Poste

Toutefois, la perception par les usagers des délais postaux peut être moins favorable, notamment parce que le courrier des particuliers obtient de moins bons résultats que le courrier des entreprises et des administrations.

L'insécurité dans certains quartiers peut être une cause de non-respect des délais ; La Poste indique des zones que des raisons de sécurité empêchent de desservir pendant plus de 7 jours.

Le « flashage²³⁴ » des lettres et objets suivis aux différentes étapes de leur acheminement, essentiel pour informer l'expéditeur et le destinataire et pour satisfaire les souhaits de ce dernier en matière de livraison, n'est pas réalisé exhaustivement et doit donc progresser. Les réexpéditions connaissent un taux de réclamation anormal de 8,9 %, que La Poste devrait pouvoir améliorer en utilisant mieux les possibilités de ses systèmes de tri automatique.

²³⁴ On entend par « flashage » la lecture optique du code apposé sur la lettre ou l'objet suivi.

Mais les instances, c'est-à-dire la mise à disposition dans un bureau de poste d'objets non distribués, représentent le problème le plus lancinant : entre 2009 et 2013, elles sont passées de 12 % à 7,4 % des envois pour les colis, mais de 18 % à 25,7 % pour les lettres recommandées. Les plaintes d'usagers affirmant se trouver à leur domicile au moment où le facteur a déposé dans leur boîte aux lettres un avis de passage, et ayant dû, de ce fait, se déplacer au bureau de poste, sont récurrentes.

Le bon acheminement des objets suivis implique un engagement de la part des facteurs : la délivrance d'une lettre recommandée ou d'un colis allonge la durée de la tournée, et donc, dans un régime de « fini-parti », la journée de travail.

Pour remédier à ce problème, La Poste a institué la « seconde présentation » des lettres recommandées. Ce progrès reste insuffisant, car il ne crée pas d'interaction avec le destinataire pour adapter à ses besoins le moment, le lieu (domicile, bureau de poste, point-relais ...) et les autres aspects de la livraison. Si ce service est en place à Coliposte, la « livraison choisie » n'est accessible, pour le courrier, qu'à la minorité de clients qui a ouvert un compte à cette fin sur le site internet laposte.fr.

Dans la grande majorité des cas, bien que 89 % de la population de plus de 12 ans possède un téléphone portable et 82 % ait accès à internet, La Poste n'est pas encore en mesure d'avertir ses clients d'une distribution prochaine. À la fin de 2014, elle a annoncé la création d'une base de données nationale de ses clients, chantier prioritaire de sa nouvelle branche Numérique. Le délai de plus de deux ans qu'elle s'est donnée pour atteindre cet objectif paraît insuffisamment ambitieux. La Poste doit, le plus rapidement possible, recueillir les informations permettant de prévenir les destinataires de la distribution prochaine de lettres recommandées ou d'objets suivis, et de leur donner le choix des modalités de remise.

III - Un modèle économique fragilisé, une mutation à organiser

Les efforts de rationalisation de l'activité de distribution ne pourront à eux seuls compenser durablement l'augmentation des coûts unitaires. Le plan stratégique « La Poste 2020 : Conquérir l'avenir », défini en 2014, compte donc également sur le développement d'autres

activités du groupe, comme la Banque Postale, pour combler les pertes éventuelles du courrier.

Ces efforts s'inscrivent dans le cadre de contraintes strictement définies : la distribution du courrier et des objets est tributaire des dispositions légales du « service universel postal ». Pour assurer la pérennité de l'activité de distribution dévolue aux facteurs, il revient aux pouvoirs publics de s'interroger sans délai sur le coût et les conditions de réforme des modalités d'exercice du service universel postal.

A - Les ambitions de l'entreprise : des perspectives à la réalisation incertaine

Face à la baisse du courrier, le plan stratégique rassemble les orientations que s'est fixées La Poste pour garantir sa viabilité économique. Elles ont été formulées dans le cadre de missions de service public inchangées.

1 - Les fragilités du plan stratégique

L'objectif affiché du plan stratégique est de maintenir la rentabilité de l'activité sur la période 2014-2020, avec un résultat d'exploitation pour la branche Services-Courrier-Colis stabilisé à hauteur de 400 M€. L'atteinte de cette cible repose sur des augmentations de prix, la réduction des coûts et le développement de l'activité.

Des augmentations du prix du timbre ont été décidées entre La Poste et l'Arcep à l'occasion du nouvel encadrement tarifaire pluriannuel de juillet 2014. Au cours des années 2015-2018, le prix évoluera en fonction de l'indice des prix à la consommation augmenté de 3,5 % par an. Si elles apportent des ressources nouvelles à La Poste, ces hausses tarifaires à venir peuvent néanmoins renforcer la dématérialisation des échanges²³⁵.

La réduction des coûts fixes va requérir des mesures de réorganisation industrielle et humaine ; l'entreprise devra notamment

²³⁵ Compte tenu de la sensibilité des entreprises au prix, les hausses tarifaires sont plus contenues pour le courrier industriel que pour le courrier des particuliers (en 2015, La Poste a augmenté ses tarifs courrier de 7 % en moyenne, mais de 3 % pour le courrier industriel et de 1,4 % pour le courrier publicitaire).

poursuivre le mouvement de décreue des effectifs déjà amorcé. Cette stratégie a toutefois ses limites. D'une part, les gains de productivité possibles ne sont pas infinis. D'autre part, alors que la baisse des effectifs impliquera des reclassements, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences reste encore insuffisante, notamment la préparation et l'accompagnement de la mobilité ou de la reconversion des facteurs en cours de carrière. Nombre de ces mutations remettront en chantier le modèle de carrière usuel des facteurs, marqué par l'hégémonie du temps plein et du contrat à durée indéterminée. Elles nécessiteront donc un dialogue social actif et fructueux.

Afin de compléter le courrier comme activité principale du réseau de distribution, le colis et les nouveaux services sont les deux leviers de croissance choisis par l'entreprise.

La Poste compte sur la croissance accélérée des ventes en ligne pour poursuivre le développement de son activité de distribution des colis, qui revient en majorité aux facteurs, ainsi que sur les envois internationaux (filiale Géopost). En France, sur ce marché particulièrement concurrentiel, La Poste a souffert ces dernières années d'une baisse de sa rentabilité et a perdu des parts de marché. De plus, même si elle parvenait à les reconquérir, le colis ne pourrait compenser que partiellement la diminution rapide du courrier, son chiffre d'affaires en France ne représentant que 1,6 Md€ en 2014 contre 9,3 Md€ pour celui du courrier.

Des exemples à l'étranger

Les autres opérateurs postaux sont également confrontés à la dématérialisation et donc à la baisse des volumes de courrier. Entre 2003 et 2013, la chute cumulée a par exemple atteint 8 % en Allemagne, 22 % aux États-Unis, 37 % en Espagne et 47 % au Danemark (23 % en France).

Face à cet enjeu partagé, les autres postes ont mis en place des plans de maîtrise de leurs coûts, en recourant par exemple à des baisses d'effectifs importantes (États-Unis), au temps partiel (Pays-Bas), ou à la suspension de la distribution dans les zones trop reculées (Suisse).

D'autres ont choisi de transformer leur modèle économique, avec un recentrage sur la logistique (Allemagne) ou les activités bancaires et assurantielles (Italie), ou expérimentent la diversification des services délivrés par les facteurs (Belgique).

2 - Les incertitudes des « nouveaux services du facteur »

La tradition de menus services rendus aux usagers par les facteurs, surtout en zone rurale (emport de courrier affranchi, livraison d'un médicament...), a conduit La Poste à en faire une des sources de diversification²³⁶, à côté de la banque, des services numériques, de la logistique urbaine et des investissements dans des sociétés innovantes. La Poste estime que le vieillissement de la population et le besoin de proximité engendré par la numérisation de la société permettront de tirer des revenus commerciaux du passage quotidien des facteurs devant chaque domicile.

La Poste a, depuis une dizaine d'années, mené des centaines d'expérimentations, largement relayées par les médias, de prestations extrêmement diverses : collecte de papiers ou de cartouches d'imprimantes usagés, portage de médicaments, de courses ou de livres et DVD, relevé des consommations sur les compteurs, visites de prévention ou de détection des besoins au domicile de personnes âgées ou vulnérables. L'intervention des facteurs dans des procédures administratives, notamment pour distribuer les titres réglementaires (carte d'identité, permis de conduire, etc.) est aussi envisagée et devrait être plus activement préparée.

Le développement des nouveaux services doit surmonter divers obstacles. Par exemple, le portage des médicaments se heurte à l'interdiction posée par le code de la santé publique de les stocker en dehors d'une pharmacie. Plusieurs professions (experts d'assurance, recyclage, etc.), craignant la concurrence de La Poste, ont manifesté leur opposition, en s'appuyant sur divers obstacles réglementaires. Enfin, la mise en œuvre implique une formation, voire une organisation spécifique, adaptée aux caractéristiques différentes des zones urbaines et rurales.

Malgré le foisonnement des expérimentations, le chiffre d'affaires des nouveaux services (1,7 M€ en 2013, 6 M€ en 2014) reste à ce jour marginal. Ceci s'explique par les obstacles évoqués ci-dessus, mais aussi par le fait que La Poste n'a pas choisi les services auxquels elle donne priorité, ni structuré un dispositif opérationnel et commercial pour les commercialiser à grande échelle. En tout état de cause, même si l'entreprise atteint les objectifs de son plan stratégique (75 M€ de chiffre d'affaires en 2017, 200 M€ en 2020), les nouveaux services ne pourront,

²³⁶ La participation croissante des facteurs aux marchés du colis et de la logistique a multiplié les situations de vente à grande échelle de « minutes-facteur » à des tiers (commerces locaux, entreprises de vente par correspondance, etc.).

à l'horizon de ce plan, compenser plus qu'une part minimale de la baisse du courrier.

B - L'avenir de la distribution du courrier : un débat public à ouvrir

Au-delà des actions engagées par l'entreprise ou inscrites dans son plan stratégique, la baisse accélérée du courrier conduit à s'interroger sur les obligations du service postal universel qui ont été définies à une époque où les volumes s'accroissaient et où les technologies numériques étaient moins diffusées.

1 - Un modèle ambitieux de service universel

La régulation publique du marché de distribution postale consiste à instaurer des missions de service public par voie législative et réglementaire, regroupées sous le terme générique de service universel postal. Comme pour d'autres marchés de réseau, elle s'inscrit dans le cadre d'une trajectoire européenne²³⁷ de libéralisation progressive du marché postal désormais achevée. Ces missions sont confiées à un ou plusieurs opérateurs.

En France, l'entreprise La Poste S.A est le prestataire du service universel postal pour la période 2011-2026. La loi du 9 février 2010 a défini de manière ambitieuse le mandat de service public confié à la Poste : un maillage de bureaux de poste, la distribution de la presse, l'accessibilité bancaire et le service universel postal. La mise en œuvre du service universel postal s'inscrit actuellement dans le cadre du contrat d'entreprise 2013-2017 signé entre l'État et La Poste.

Le modèle de service universel postal actuellement retenu comporte plusieurs obligations : un périmètre prédéfini d'offres de services postaux (le « catalogue »), régies par des prix prédéfinis (les « tarifs nationaux » assurant la péréquation sur tout le territoire), des objectifs de délais de distribution (la « qualité de service »), des lieux de distribution par défaut (le « raccordement postal ») et une fréquence de service de levée et de distribution des courriers et objets (la « fréquence de distribution »). Le tableau ci-dessous en présente les caractéristiques.

²³⁷ Directive 2008/6/CE.

Tableau n° 2 : le service universel postal aujourd'hui

Composantes du service universel postal	
Catalogue	Courriers < 2kg ; Colissimo < 20 kg ; Recommandés et valeurs ; Services postaux annexes
Fréquence de distribution	6 jours sur 7
Tarifs nationaux et internationaux	Péréquation géographique pour le courrier individuel
	Hausses pluriannuelles régulées par l'Arcep
Qualité de service	Objectifs en (J+1) : Lettre prioritaire, Lettre en ligne
	Objectifs en (J+2) : Lettre verte, Lettre recommandée, Colissimo
Raccordement postal	Domiciles (96,5 %)
	Groupés (3,5 %)

Définies en période de croissance ou de stabilité du courrier, les modalités retenues en France du service universel postal font peser de lourdes contraintes sur l'activité de distribution du courrier et affectent sa rentabilité en période de baisse accélérée du courrier. Elles handicapent la mise en œuvre d'expérimentations en matière de distribution du courrier comme de développement de nouveaux services.

Des évolutions doivent donc être envisagées. Si celles qui visent à faciliter la desserte des boîtes aux lettres n'impliquent pas de redéfinir le service universel, un débat doit être ouvert puis tranché sur certaines de ses dispositions.

2 - Des scénarios d'évolution du service universel postal

Dans l'attente d'une éventuelle réflexion au niveau européen sur les missions des marchés postaux, les perspectives d'évolution du service universel postal requièrent d'être plus activement préparées, tant du côté de l'entreprise que du côté des pouvoirs publics, afin d'adapter ses

modalités aux attentes des clients et d'assurer l'équilibre économique du courrier. Le débat public devra s'attacher à maintenir les principes du service universel postal tout en limitant son coût pour l'entreprise.

À cet égard, quatre sujets méritent un examen spécifique : la fréquence de distribution, le délai de distribution, le regroupement de boîtes aux lettres et les prestations incluses dans le service universel postal.

La fréquence légale de distribution 6 jours sur 7 contribue au maintien de la demande de courrier et permet l'homogénéité entre la distribution du courrier et des autres objets (presse, colis). Elle permet également de multiplier les contacts avec les destinataires, ce qui est utile au développement des nouveaux services du facteur. Une telle fréquence de distribution entraîne toutefois des coûts importants et croissants alors qu'il n'est plus acquis que les attentes des consommateurs, notamment en zone urbaine, la nécessitent toujours pour le courrier.

Ensuite, conformément aux objectifs légaux de délais de distribution, l'outil industriel de l'entreprise s'est majoritairement construit pour acheminer le courrier au jour suivant de sa levée (J+1), au prix d'investissements réguliers et de coûts fixes importants. Comme le montre le succès de la Lettre verte (J+2), la pertinence de ce délai est moins claire aujourd'hui en raison de la concurrence des échanges dématérialisés. Le relâchement de la contrainte sur la distribution en (J+1) aiderait l'entreprise à minimiser ses coûts en adaptant son circuit industriel, par exemple avec un moindre recours à l'avion.

Les boîtes aux lettres collectives représentent aujourd'hui 3,5 % des points de distribution du courrier. Ce regroupement des boîtes aux lettres rend leur desserte moins onéreuse pour La Poste. Cette décision nécessite des accords contractuels entre l'entreprise et la collectivité territoriale, le gestionnaire ou la copropriété concernée. Lorsqu'un tel regroupement des boîtes aux lettres est propre à faire économiser des coûts pour certaines tournées de facteurs et lorsqu'il n'est pas en contradiction avec des dessertes dédiées aux nouveaux services, cette solution devrait être davantage privilégiée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Certains pays comme le Canada atteignent aujourd'hui des taux de regroupement des boîtes proches de 10 %.

Enfin, le périmètre des prestations incluses dans le champ du service universel fait l'objet d'une adaptation régulière par La Poste, sous le contrôle du ministre chargé des postes et après avis de l'Arcep, qui permet d'intégrer progressivement les nouveaux besoins et usages des entreprises et particuliers. Néanmoins, les mutations liées au numérique, à

la logistique et aux nouveaux services, pourtant décisives pour l'avenir de l'activité, n'y ont pas encore été incorporées. Par exemple, les services de remise choisie par les destinataires ou certains nouveaux services pourraient avoir vocation à y figurer.

L'adaptation du service universel postal : quelques expériences étrangères

S'ils relèvent tous d'un contexte économique et juridique différent, nombre d'exemples étrangers ont montré l'existence d'une palette de scénarios d'adaptation ou de modulations possibles des composantes du service universel postal. Les innovations les plus fréquemment introduites ces dernières années ont été les suivantes :

- certains pays européens disposent d'opérateurs postaux qui ne distribuent le courrier que cinq jours sur sept dans certaines zones (souvent, les zones rurales ou mal desservies), ou au besoin, au moyen de tarifications optionnelles (ce qui remet en cause le principe de péréquation tarifaire) ;
- la mise en place progressive de boîtes aux lettres regroupées en un point unique, afin de réduire la tournée des facteurs dans des zones peu densément peuplées ;
- l'accès d'entreprises tierces à une partie de la chaîne industrielle du réseau moyennant une tarification régulée, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni. Comme le souligne La Poste, ces expériences ont conduit à des pertes financières pour l'opérateur historique et à une augmentation tarifaire, ce qui incite à la prudence quant à son application en France.

Compte tenu de leur impact sur l'organisation du service postal et la qualité du service fourni aux clients de La Poste²³⁸, ces sujets devraient faire l'objet d'un travail d'évaluation approfondi, en les confrontant aux attentes des clients de La Poste et à leurs enjeux financiers.

Sur cette base, un débat public devra être engagé sur les mutations incontournables du service postal, afin de prendre des décisions informées et aux implications bien comprises.

²³⁸ Les spécificités des zones urbaines et rurales pourront conduire à des attentes différentes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les Français sont attachés au service public postal qui, chaque jour ouvrable, fait passer un facteur devant chaque habitation, ce qui, surtout en milieu rural, est perçu comme un lien vital.

Les initiatives de La Poste au cours des dernières années ont accru sa capacité d'adaptation aux variations du trafic, amélioré la qualité de service et limité les pertes de productivité de l'activité de distribution. Ces efforts doivent être poursuivis : le plan stratégique de l'entreprise devra être mis en œuvre effectivement et selon le calendrier prévu, notamment en matière de baisse d'effectifs. Pour ce faire, les organisations du travail, les horaires, les déroulements de carrières des facteurs ou des traditions comme la « vente des tournées » devront souvent être adaptés.

Face à la baisse du courrier, les relais de croissance identifiés par La Poste ne présentent pas toutes les garanties de succès. Elle a besoin à ses côtés de l'État, des autres collectivités publiques et des citoyens, non seulement pour réaliser des adaptations sur le terrain facilitant le travail des facteurs et leur donner de nouvelles tâches, mais aussi pour accepter les évolutions du contenu du service universel que justifient la révolution numérique et la transformation de la société.

Seules des adaptations profondes du fonctionnement, de l'organisation, mais également des missions du réseau de distribution du courrier et des objets, assureront sa viabilité économique et donc sa pérennité. Elles impliqueront de poursuivre vigoureusement la transformation du métier des facteurs.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. fixer dans le cadre du plan stratégique un objectif de réduction du coût global de la distribution ;*
 - 2. tirer parti des gains de productivité liés à la mécanisation du tri pour réduire le temps consacré par les facteurs aux « travaux intérieurs » ;*
 - 3. prendre les mesures facilitant l'accès des facteurs aux boîtes aux lettres des particuliers ;*
 - 4. recueillir les informations permettant de prévenir les destinataires de la distribution prochaine de lettres recommandées ou d'objets suivis et leur donner le choix des modalités de remise ;*
 - 5. élaborer des scénarios chiffrés du contenu et du coût du service universel postal et les mettre en débat, tant entre les administrations concernées qu'avec les usagers.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	422
Réponse du président-directeur général du groupe La Poste	424
Réponse du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	428

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE**

L'insertion aborde un sujet majeur pour La Poste, celui de l'adaptation du groupe aux mutations profondes de son modèle économique et s'interroge légitimement sur la capacité du groupe à faire face à la baisse des volumes de courrier et aux profonds changements intervenus dans les modes de communication.

En effet, la conjonction entre la baisse des volumes de courrier et son accélération récente (de l'ordre de 7 % en 2015 et de 6 % en 2014) et des gains de productivité réels mais de plus en plus difficiles à dégager, conduit à une détérioration forte et rapide de la rentabilité de l'activité historique de la Poste. Cette mise en péril des équilibres financiers du groupe impose de repenser son modèle économique. Ces constats, partagés avec la direction générale de La Poste, ont conduit à définir le plan stratégique « La Poste 2020 » et à construire une trajectoire financière associée ambitieuse.

Nous partageons l'essentiel des constats contenus dans le projet d'insertion, tant en ce qui concerne les efforts déployés par le groupe pour adapter son outil de production aux nouvelles contraintes du marché – amélioration de la qualité de service, objectif de réduction des effectifs, réorganisation des tournées - qu'en ce qui concerne certains freins à la maîtrise des coûts de distribution : les conditions imposées par le service universel, les difficultés d'accès aux boîtes aux lettres ou encore la difficulté à apprécier et optimiser la productivité des facteurs sur les divers segments de leurs activités.

La plupart des leviers que la Cour évoque à l'appui de l'amélioration de la productivité des facteurs sont intégrés dans le cadre du plan stratégique 2020, dont le suivi fait l'objet de toute l'attention des instances de gouvernance. Les services concernés de l'État sont en particulier attentifs au respect des meilleures conditions de réalisation de l'objectif de réduction du coût global de la distribution, notamment par le biais d'échanges réguliers et approfondis de l'Agence des participations de l'État avec la direction du groupe.

Plusieurs recommandations du projet d'insertion concernent d'éventuelles évolutions des modalités du service universel postal. Nous veillerons à ce que les pistes d'évolution du service universel postal que vous suggérez soient explorées et continuent d'alimenter les discussions entamées entre les services de l'État et la direction générale de La Poste

pour préparer, dès à présent, l'échéance du renouvellement en 2017 du contrat d'entreprise.

Nous tenons à vous préciser, qu'à ce titre, la clause de rendez-vous en 2015 prévue par le contrat d'entreprise s'est déjà traduite par plusieurs initiatives. Tout d'abord, une étude, commandée en 2014 et finalisée en avril 2015 par la direction générale des entreprises, a été conduite sur les attentes et les besoins des consommateurs en matière de fréquence de distribution et de périmètre du service universel, dans le but d'identifier et de préparer les évolutions futures qui seraient opportunes. Ensuite, les travaux relatifs à la révision des objectifs de qualité de service ont été l'occasion de tenir compte du contexte économique auquel l'entreprise est confrontée et des attentes des consommateurs en matière de qualité du service Colissimo et des lettres recommandées. Enfin, la réunion du comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise, tenue le 6 novembre 2015, et son atelier préparatoire, ont été l'occasion d'examiner la situation des autres opérateurs postaux européens afin d'en tirer les enseignements pertinents.

Vous recommandez de prendre des mesures facilitant l'accès aux boîtes aux lettres des particuliers. Nos services ont préparé un projet d'arrêté et une charte de raccordement postal, en concertation avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et La Poste. Ces travaux seront approfondis en 2016 avec les autres départements ministériels concernés.

Les prérogatives respectives du ministre chargé des postes, qui exerce la tutelle juridique et administrative de La Poste en ce qui concerne l'exercice de ses missions de service public, et de l'ARCEP sont fixées par le Livre I du code des postes et communications électroniques, notamment son chapitre II relatif à la régulation des activités postales.

Enfin, la Cour préconise que les destinataires de lettres recommandées ou d'objets suivis puissent être prévenus de la prochaine arrivée des envois et puissent choisir les modalités de remise. Certaines filiales du groupe La Poste spécialisées dans l'acheminement des colis ont déjà entrepris de mettre en œuvre des dispositifs de ce type. L'adaptation et l'extension des meilleures pratiques ont bien entendu vocation à être recherchées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

En ce qui concerne le passage au I-A : « Profession à identité forte, les facteurs font majoritairement carrière dans leur métier. Fonctionnaires à l'origine, désormais recrutés sous contrat de droit privé depuis 2001, ils disposent pour la plupart d'un contrat stable (37,9 % sont fonctionnaires, 50,4 % sont en CDI de droit privé) et à temps plein (91,2 %). Les postiers défendent ce « modèle social » comme un marqueur d'identité de l'entreprise. »

Le « modèle social » dont il est fait état est un élément de la stratégie de l'entreprise, récemment conforté par la signature de l'accord social « Un avenir pour chaque postier ». Il est donc partagé par les postiers, la direction générale et les organisations syndicales signataires.

En ce qui concerne le passage au I-A : « La productivité de l'activité se dégrade donc rapidement : ainsi, depuis 2011, le nombre de facteurs en activité a diminué d'environ 2 % par an quand le nombre de plis à distribuer baissait de 5 %. [...]. Aussi, la fixation d'un objectif de réduction du coût global, dans le cadre du plan stratégique, pourrait inciter à accroître la performance du réseau de distribution du courrier. »

L'évolution comparée des volumes et des effectifs sur la période 2011 à 2013 ne traduit que partiellement la réalité de l'adaptation du réseau de distribution sur moyenne période. Cette période a été marquée par les dispositions prises à l'issue du « Grand dialogue » qui s'est tenu en 2012 et qui ont eu pour effet, dans un premier temps, de ralentir le rythme des adaptations d'organisation. Dans un deuxième temps, ces dispositions ont permis une reprise du rythme d'adaptation. La performance économique du réseau de distribution est une préoccupation permanente de La Poste. C'est aussi un critère examiné par l'ARCEP pour fixer le niveau d'évolution pluriannuelle des prix.

Au demeurant, comme le note la Cour, la structure de l'activité de distribution, qui comporte une part significative d'activités à caractère fixe ou non linéairement liées aux volumes distribués, rend impossible un juste et durablement linéaire des effectifs aux volumes. La fixation d'un objectif de réduction du coût global, dans le cadre du plan stratégique, devrait prendre en compte les déterminants de la performance du réseau : missions, productivité, qualité, responsabilité sociale.

En ce qui concerne le passage au I-B : « Pour estimer le plus objectivement possible la charge de travail des tournées, le temps de

travail théorique est calculé à l'aide d'un « comptage » [...]. Il est néanmoins difficile de tenir compte en temps réel de la baisse des volumes de courrier dans la modélisation des tournées. En conséquence, persistent sur le terrain des situations de sous-occupation pour certains facteurs, et donc un potentiel de productivité inexploité et qui n'est pas toujours mesuré par La Poste alors même qu'elle en a les moyens techniques. »

La Poste ajuste de manière régulière les organisations des centres de distribution. Les accords sociaux prévoient d'ailleurs que de telles adaptations peuvent avoir lieu tous les deux ans. Une telle fréquence est considérée comme un juste équilibre entre l'adaptation à la réduction des volumes et le besoin de stabilité des facteurs sur leur tournée pour qu'ils en maîtrisent toutes les spécificités et difficultés que la Cour a d'ailleurs relevées.

En ce qui concerne le passage au I-B : « Si La Poste a bien identifié cette priorité [la maîtrise de l'absentéisme] et a déjà mis en œuvre plusieurs plans d'action, ceux-ci n'ont pas jusqu'à présent démontré leur efficacité. De nouvelles mesures sont indispensables ; une piste pourrait être de tenir compte de la présence effective des agents dans le calcul de la part variable de leur rémunération. »

La Poste attache beaucoup de prix à ce que les critères de rémunération variable fassent l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel et que le choix de ces critères résulte, dans ce cadre, d'un partage préalable des enjeux et des priorités. En outre, une telle disposition, si elle devait être envisagée, ne saurait être introduite que dans le strict respect des conditions posées par la loi et la jurisprudence de manière à éviter toute sorte de discrimination liée à l'état de santé.

En ce qui concerne le passage au I-C : « Même si la propriété des quartiers n'interdit pas en elle-même l'adaptation de l'organisation du travail à l'évolution du trafic, elle constitue néanmoins une contrainte lorsqu'il faut redécouper les tournées et réorganiser le service. »

La méthode de conduite du changement adoptée par La Poste à l'issue de la négociation avec les organisations permet de concilier les avantages associés à la « vente des quartiers » et les exigences d'adaptation régulière des organisations.

En ce qui concerne le passage au II-A : « La recherche de synergies entre ces réseaux, ainsi que le transfert aux facteurs, pour compenser la baisse du courrier, de la distribution de certains colis ou

imprimés publicitaires actuellement assurée par d'autres réseaux, sont des questions auxquelles La Poste va être confrontée. »

L'existence de réseaux distincts est justifiée par la spécificité des activités, des prestations et des engagements de service. Toutefois, La Poste recherche constamment les plus fortes synergies, ainsi que le montre la décision récente de rattacher sous un même management local les agences de distribution colis et les centres de distribution courrier situés en province.

En ce qui concerne le passage au II-B-1 : « Le potentiel de ces investissements n'a toutefois pas été pleinement exploité : le coût des tris manuels effectués par les facteurs s'est seulement stabilisé entre 2010 et 2013. »

Alors même que la période considérée était marquée par l'entrée en vigueur des dispositions prises à l'issue du « Grand dialogue » qui s'est tenu en 2012, la dérive des coûts salariaux a été compensée, ce qui dénote une efficacité réelle des adaptations conduites dans chacun des établissements.

En ce qui concerne le passage au II-B-2 : « Si elle a introduit une dose de souplesse bienvenue dans l'organisation de l'activité, cette réforme [Facteurs d'avenir] n'a eu néanmoins qu'un faible effet en termes de gains de productivité, très en-deçà des besoins liés à la baisse des volumes de courrier. »

La Poste estime que les données qu'elle a fournies à la Cour montrent que le projet Facteurs d'avenir a été un projet porteur d'une double transformation : il a permis d'adapter le format des organisations de la distribution en étroite relation avec le projet Cap qualité courrier qui a refondu l'ensemble de la chaîne de traitement et permis de maintenir la contribution économique de l'activité courrier à un niveau très significatif ; il a installé le travail en équipe dans les organisations de la distribution et ainsi défini un modèle de travail largement rénové et accepté. Ce faisant, la contribution de ce projet à l'adaptation générale de La Poste face à la baisse des volumes a été non seulement importante pour la période passée mais se confirme être une étape indispensable dans la préparation de la période qui s'ouvre.

En ce qui concerne le passage au II-B-2 encadré : « Si le déploiement, qui s'est échelonné de 2013 à la fin de 2015, peut paraître tardif par rapport à la pénétration des smartphones dans le grand public, les 90 000 téléphones équipant les facteurs forment le plus grand parc de terminaux mobiles en France. Le coût s'élève entre 130 € et 150 € par

unité et la formation à leur utilisation est assurée par les cadres de proximité. »

Le premier smartphone grand public est apparu en juin 2007. La Poste lancé les études préalables d'équipement fin 2009. La décision a été prise dès avril 2011. En octobre 2015, plus de 92 000 Facteo, qui sont des smartphones du marché, sont déployés. La Poste française met ainsi en œuvre chaque jour le plus grand parc de terminaux mobiles en France mais aussi est la seule poste au monde à disposer d'un tel équipement.

En ce qui concerne le passage au II-B-3 : « Une clarification des textes dans le sens d'une plus grande accessibilité des boîtes aux lettres pour les facteurs pourrait être engagée après concertation entre les acteurs publics du marché postal et l'entreprise. »

Les conditions d'accès aux boîtes aux lettres déterminent une part importante des conditions de travail des facteurs ainsi que la qualité du service rendu aux destinataires. Si la clarification mentionnée par la Cour était décidée, La Poste serait prête à participer aux nécessaires travaux d'étude d'impact.

En ce qui concerne le passage au II-D : « Toutefois, la perception par les usagers des délais postaux peut être moins favorable, notamment parce que le courrier des particuliers obtient de moins bons résultats que le courrier des entreprises et des administrations. »

Les délais postaux sont systématiquement supérieurs aux objectifs réglementaires (à l'exception de la lettre verte en 2014). Le différentiel d'objectif entre le courrier industriel J + 2 et la lettre verte J + 2 tient compte du fait que le courrier industriel est remis de façon industrielle, sur un nombre de points de dépôt limité. Ainsi, la phase de collecte est réduite, ce qui permet d'obtenir un taux moyen de distribution en J + 2 sensiblement plus élevé.

En ce qui concerne le passage au II-D : « Si ce service est en place à ColiPoste, la « livraison choisie » n'est accessible, pour le courrier, qu'à la minorité de clients qui a ouvert un compte à cette fin sur les sites internet de La Poste. »

Ce service est désormais disponible sur la quasi-totalité du territoire dans le cadre d'un parcours client renoué sur le site Internet grand public laposte.fr.

En ce qui concerne le passage au III-A-2 : « Malgré le foisonnement des expérimentations, le chiffre d'affaires des nouveaux services (1,7 M€ en 2013, 6 M€ en 2014) reste à ce jour marginal. En tout état de cause, même si l'entreprise atteint les objectifs de son plan

stratégique (75 M€ de chiffre d'affaires en 2017, 200 M€ en 2020), les nouveaux services ne pourront, à l'horizon de ce plan, compenser plus qu'une part minime de la baisse du courrier. »

L'activité des nouveaux services connaît une croissance régulière. Le niveau d'activité en 2015 devrait être près de trois fois supérieur à celui de 2014. À ce jour, chaque facteur réalise en moyenne deux prestations par semaine. La structuration de l'offre de nouveaux services qui a été réalisée au cours de l'année 2015, sur la base des tests conduits de fin 2013 à fin 2014, crée les conditions d'un essor durable. Au demeurant, La Poste ne considère pas que le développement des nouveaux services rende inutile la défense des atouts du courrier comme média ni l'adaptation des organisations à la baisse des volumes. Toutes ces actions doivent être menées de front.

En ce qui concerne la partie intitulée « L'avenir de la distribution du courrier : un débat public à ouvrir ». (III – B)

Le projet stratégique de La Poste « La Poste 2020 : conquérir l'avenir », tel qu'il a été approuvé par le conseil d'administration de l'entreprise, porte l'ambition de développer un modèle multi-activités rentable. Celui-ci doit porter des activités innovantes et s'adapter à la transformation de ses activités historiques. L'encadrement tarifaire pluriannuel (price cap) pour les années 2015 à 2018, approuvé par l'ARCEP à l'issue d'un travail approfondi et rigoureux entre La Poste et son régulateur, donne à l'entreprise les moyens de cette ambition, à partir d'hypothèses de baisse de volume de courrier jugées prudentes.

Ce projet s'inscrit dans le cadre actuel des missions de l'entreprise, dont celles du service universel.

Si une évolution de ce cadre devait être envisagée, ce qui ne peut relever que l'initiative des pouvoirs publics ou du parlement, La Poste s'impliquerait autant que nécessaire dans les travaux qui seraient alors décidés et mis en œuvre.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION
DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES
ET DES POSTES (ARCEP)**

Sur le fond je tiens à souligner l'intérêt des analyses de la Cour sur les enjeux économiques de la distribution postale.

2

La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations

PRÉSENTATION

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) était, en 2009, l'actionnaire majoritaire de Transdev, société de transports publics. Cette société a été fusionnée le 3 mars 2011 avec Veolia Transport, filiale de Veolia Environnement, pour former le groupe Veolia-Transdev détenu à parts égales par la CDC et par Veolia Environnement. Celui-ci a repris le nom de Transdev en avril 2013.

Après trois années déficitaires et d'importantes dépréciations d'actifs, le nouveau groupe a retrouvé l'équilibre en 2014 et poursuit son redressement en 2015. Son actionnariat reste identique, alors même que Veolia Environnement a annoncé neuf mois seulement après la fusion sa volonté de désengagement. Toute évolution est, en effet, suspendue à la sortie de la Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) du périmètre du nouveau Transdev.

À ce jour, cette opération, insuffisamment étudiée et mal conduite (I), s'est traduite par des pertes d'un demi-milliard d'euros pour le groupe CDC qui se retrouve en première ligne pour organiser l'avenir du nouveau Transdev (II).

Elle fait ressortir des faiblesses persistantes dans la gouvernance de la CDC, malgré les améliorations apportées par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

I - Une décision précipitée, un projet mal préparé et mal conduit

La CDC souhaitait, en 2009, mettre fin au partenariat de Transdev avec la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et rechercher un nouveau partenaire. Le choix de fusionner avec Veolia Transport a été fait très rapidement. Le projet et ses conditions de réussite n'ont pas été suffisamment étudiés. La mise en œuvre a été déficiente. En bout de course, le partenariat stratégique entre les deux actionnaires a été remis en cause par Veolia Environnement fin 2011, quelques mois seulement après la fusion.

A - Un choix précipité

Constitué dans le giron du groupe CDC, le groupe Transdev avait atteint en 2009 un stade de son développement qui conduisait à envisager la rupture du partenariat existant avec la RATP et un rapprochement avec un autre acteur du secteur. Le choix s'est opéré courant 2009, de manière hâtive.

Le secteur des transports routiers de voyageurs en France en 2009

Le marché des transports routiers de voyageurs en France était organisé autour de quatre acteurs, dont un privé et trois publics :

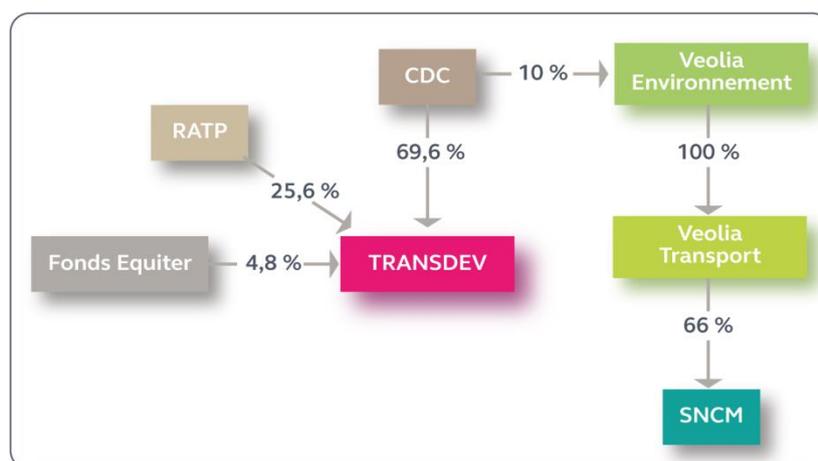
- Veolia Transport, division et filiale du groupe Veolia Environnement, dont la CDC était actionnaire à hauteur de 10 %. Le groupe détenait, depuis octobre 2008, 66 % du capital de la SNCM aux côtés de l'État (25 %) et des salariés (9 %). Le chiffre d'affaires était de 5,9 Md€ en 2009 ;
- Keolis, filiale à hauteur de 45,4 % de la SNCF aux côtés de la Caisse des dépôts et placement du Québec et du fonds AXA Private Equity. Le chiffre d'affaires était de 3,4 Md€ en 2009 ;
- Transdev, filiale de la CDC qui en détenait 69,6 %, aux côtés de la RATP (25,6 %) et du fonds Equiter (4,8 %). Le chiffre d'affaires était de 2,5 Md€ en 2009 ;
- RATP Dev, filiale à 100 % de l'établissement public industriel et commercial RATP. Le chiffre d'affaires était de 192 M€ en 2009.

Ces entreprises sont principalement des opérateurs de transports publics urbains ou interurbains pour le compte d'autorités organisatrices, dans le cadre de contrats de délégation de service public remis en jeu régulièrement dans des d'appel d'offres. Elles peuvent être prestataires de sociétés d'économie mixtes (SEM) ou de régies. Elles peuvent avoir des activités complémentaires : ferroviaire, taxis, liaisons fluviales et maritimes.

1 - Une réflexion ouverte début 2009

Filiale historique de la CDC, le groupe Transdev était présent comme opérateur dans le transport urbain (métro, tramway, bus) et le transport interurbain. Il employait 32 000 collaborateurs²³⁹ à travers le monde et réalisait un chiffre d'affaires de 2,5 Md€ en 2009, dont la France ne représentait plus que 38 %. Les résultats étaient régulièrement bénéficiaires, avec 32,5 M€ en 2009²⁴⁰, mais la contribution aux résultats du groupe CDC restait modeste.

Schéma n° 1 : situation en juillet 2009 (avant fusion)



Source : Cour des comptes

²³⁹ Avec les effectifs des sociétés d'économie mixte (SEM) dont Transdev est simplement prestataire, l'effectif atteignait 47 000 collaborateurs.

²⁴⁰ Le résultat net moyen sur la période 2006-2009 s'est élevé à 24,4 M€.

Le groupe Transdev avait doublé son chiffre d'affaires et la taille de son bilan en prenant le contrôle de l'entreprise publique Connexxion aux Pays-Bas en 2007, l'État néerlandais restant actionnaire minoritaire de cette filiale²⁴¹. Cette opération a posé des problèmes de gouvernance et s'est révélée moins fructueuse que prévu initialement.

La CDC avait noué au premier semestre 2002²⁴², à l'instigation de l'État, un partenariat stratégique avec la RATP qui détenait 25,6 % du capital de Transdev. Cela ouvrait pour la RATP une possibilité d'évoluer vers des activités concurrentielles, et pour la CDC celle d'ouvrir le capital de Transdev, avec la perspective d'une introduction en bourse, tout en restant l'actionnaire de référence.

Ce partenariat ne donnait pas satisfaction au groupe CDC, qui considérait depuis plusieurs années déjà qu'il entravait le développement de Transdev, en raison des réticences prêtées aux collectivités locales à l'égard de la RATP et des moyens en capital limités que cette dernière était susceptible de consacrer à cette diversification.

La commission de surveillance de la CDC, dans un avis adressé au directeur général et à l'État, a demandé en mars 2009 la rupture du partenariat avec la RATP avant la fin de l'année en cours, suivie dans un second temps d'une réflexion sur un autre partenariat éventuel.

De son côté, la RATP n'était pas non plus satisfaite du *statu quo*. Elle voulait, au contraire, monter au capital de Transdev et en prendre le contrôle opérationnel. Dès lors que la rupture est apparue inévitable, elle a demandé une compensation sous forme de transfert d'actifs.

La CDC n'avait pas demandé la non-reconduction du pacte d'actionnaire du 26 avril 2002²⁴³ en temps utile. Elle n'a pas souhaité attendre une période supplémentaire de deux ans, ni engager une procédure de rupture conflictuelle, dans les conditions fixées par le pacte. Dès lors, il lui fallait recueillir l'accord amiable de la RATP.

²⁴¹ Transdev s'était associé dans cette opération avec la banque néerlandaise des collectivités locales, BNG, et détenait 50,025 % du capital. L'État néerlandais était resté actionnaire minoritaire avec 33,3 % du capital. Il disposait d'une option de vente à Transdev pour un prix déterminé à l'avance, qui sera exercée en février 2013 pour un montant de 132 M€.

²⁴² Accord de principe du 18 janvier 2002 et pacte d'actionnaire du 26 avril 2002.

²⁴³ Le pacte était conclu pour une durée de trois ans à compter de sa signature, et renouvelable par périodes de deux ans par la suite, sauf opposition d'une des parties notifiée dans les six mois précédant l'échéance. En l'occurrence, la CDC aurait pu notifier sa décision avant le 26 octobre 2008, ce qui l'aurait obligé à racheter les parts de la RATP. En cas de conflit, il était également prévu que la CDC rachète les parts de la RATP. Dans les deux cas, le pacte précisait les conditions de fixation du prix.

La stratégie de la CDC était de rester l'actionnaire de référence de Transdev, avec au moins 33 % du capital sur le modèle de sa participation dans la Compagnie des Alpes.

L'initiative de la CDC était stratégique pour le secteur du transport de voyageurs en France et pour les collectivités territoriales qui ont pu craindre un affaiblissement de leur liberté de choix et une hausse des prix. À l'international, la concurrence entre quatre groupes français pouvait être préjudiciable pour eux.

2 - Un choix fait dans un délai très court

En droit, le choix du nouveau partenaire de Transdev relevait du directeur général de la CDC, compétent pour les opérations d'investissement et de désinvestissement.

Cette compétence s'exerçait sous le contrôle de la commission de surveillance de la CDC et du comité des investissements, mis en place en application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

La gouvernance de la CDC en matière de participations

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est « placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative » (loi du 28 avril 1816).

1/ La CDC est dirigée et administrée par un directeur général, nommé pour cinq ans. Les décisions d'investissement et de désinvestissement sont de sa compétence.

2/ La commission de surveillance est chargée de surveiller la CDC.

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a renforcé le poids du Parlement en son sein et élargi sa composition. Elle a également renforcé ses compétences.

Elle est, notamment, saisie pour avis, au moins une fois par an, sur les orientations stratégiques et sur la définition de la stratégie d'investissement de l'établissement public et des filiales.

Elle peut adresser au directeur général des observations qui ne sont pas obligatoires pour lui. Elle peut décider de rendre publics ses avis, systématiquement annexés au rapport annuel qu'elle adresse au Parlement.

Elle peut proposer qu'il soit mis fin aux fonctions du directeur général, et il ne peut être mis fin à ses fonctions sans son avis.

3/ Le comité des investissements est un comité spécialisé constitué au sein de la commission de surveillance et présidé par son président. Il comprend deux autres membres, effectif porté à trois depuis novembre 2010.

Il est saisi préalablement des opérations d'acquisition ou de cessions de société dans laquelle la CDC exerce une influence notable ou dont le montant est supérieur à 150 M€. Le directeur général doit communiquer aux seuls membres du comité des investissements (CDI) tous les éléments dont il dispose, et impérativement les éléments suivants : la valorisation, la stratégie, la procédure suivie, les critères de sélection et le niveau de prix.

Il formule un avis, qui est présenté à la plus prochaine séance de la commission de surveillance. Si le directeur général ne suit pas cet avis, il doit motiver sa décision devant la commission de surveillance.

4/ La CDC détient des participations en dehors du périmètre du groupe, notamment dans de grandes entreprises françaises cotées. Quelques-unes font l'objet d'un « accompagnement stratégique », qui se traduit, notamment, par une présence au conseil d'administration et un suivi par le département des participations et du développement au même titre que les filiales. C'est le cas de Veolia Environnement.

Veolia Environnement a manifesté son intérêt pour Transdev au printemps 2009.

La CDC était alors le premier actionnaire du groupe Veolia Environnement avec 10 % du capital et un siège au conseil d'administration. Cette participation, au même titre que celle dans Dexia, faisait l'objet d'un « accompagnement stratégique » sans entrer dans le périmètre du groupe. Sa valeur boursière était d'environ 1,1 Md€ fin 2009, divisée par trois par rapport à son point culminant de 2008.

Le directeur général de la CDC a reçu du président-directeur général de Transdev une note du 30 mars 2009 qui estimait que « ce projet a une grande consistance et peut constituer une aventure industrielle très prometteuse pour la France, compte tenu de l'effet d'entraînement qu'aurait un tel groupe sur l'industrie française du transport ». Cette note posait trois conditions : la parité des actionnaires,

le maintien du président-directeur général et le changement de nom de la société. C'est sur cette base que les négociations bilatérales ont été engagées par le directeur général de la CDC.

La manière dont le processus s'est engagé appelle deux observations :

- la sortie de la RATP du capital de Transdev n'a finalement pas été réalisée préalablement à la conclusion d'un nouveau partenariat, contrairement aux recommandations de la commission de surveillance, mais simultanément, ce qui donnait un pouvoir d'arbitrage à la RATP ;
- des négociations se sont engagées sans avoir donné un mandat de recherche, ni prévu une procédure d'appel à la concurrence. Si celle-ci n'était pas obligatoire juridiquement, elle eût été souhaitable s'agissant de la cession d'un actif public et au regard des enjeux.

La SNCF a également manifesté son intérêt quelques semaines plus tard, pour le compte de sa filiale Keolis, dans les mêmes conditions de gouvernance et de parité. La CDC lui a donné l'assurance qu'elle aurait accès à l'ensemble des informations données à Veolia Environnement et que son projet serait examiné.

Dans ce contexte, Veolia Transport et Keolis étaient deux partenaires potentiels sérieux, mais pas nécessairement les seuls possibles ; un rapprochement avec l'un plutôt que l'autre ne s'imposait pas véritablement :

- Veolia Transport, division du groupe Veolia Environnement, était de taille deux fois supérieure à Transdev, avec 5,9 Md€ de chiffre d'affaires et près de 78 000 employés en 2009, présent dans 28 pays. Ses résultats étaient négatifs de manière récurrente, avec 73 M€ de pertes en 2009²⁴⁴ ;
- Keolis, filiale de la SNCF aux côtés d'investisseurs financiers, était de taille comparable à Transdev, avec 3,4 Md€ de chiffre d'affaires et 45 500 employés en 2009. Ses résultats étaient bénéficiaires (46 M€ en 2009).

Un examen comparatif a bien été organisé, mais dans le délai très court de six jours : les banques-conseils de la CDC (BNP Paribas et Société Générale) ont transmis un cahier des charges le 28 mai 2009, les réponses étant attendues pour le 3 juin 2009 au plus tard.

²⁴⁴ Le déficit a été en moyenne de 83 M€ par an sur la période 2006-2009.

Le président de la commission de surveillance de la CDC, tout comme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ont écrit au directeur général de la CDC pour demander que la comparaison entre les deux candidats soit faite sur la base de critères objectifs, de manière transparente et équitable. Ils ont également invité la CDC à prendre son temps dans l'examen de ce dossier et à approfondir les négociations.

Les éléments de valorisation et de structuration financière de la transaction, pourtant déterminants, ne faisaient pas partie du cahier des charges et n'étaient, en conséquence, pas pris en compte dans cette analyse comparative ; les conditions de sorties de la RATP non plus. Ainsi, deux volets essentiels pour apprécier l'opération n'étaient pas disponibles à ce stade, en contradiction avec le texte du règlement intérieur sur les informations requises pour une consultation du comité des investissements²⁴⁵.

Soumise par médias interposés²⁴⁶ à la pression de Veolia Environnement, société cotée, la CDC n'a pas souhaité approfondir les négociations, alors que sa position était plus forte tant qu'elle gardait deux interlocuteurs. Ce choix n'est sans doute pas étranger au fait que la CDC était par ailleurs le premier actionnaire au capital de Veolia Environnement.

Le directeur général de la CDC était favorable au rapprochement avec Veolia Transport. Le comité des investissements et la commission de surveillance de la CDC, réunis respectivement les 21 et 22 juillet 2009, ont rendu un avis favorable, mais encadré par quatre conditions : « le management exécutif du nouvel ensemble par Transdev, la réelle parité de l'actionnariat, l'élaboration d'un projet industriel fondé sur des objectifs stratégiques partagés et la compensation de la RATP par la cession équilibrée d'actifs de Transdev et de Veolia Environnement, en cohérence avec le projet industriel »²⁴⁷.

²⁴⁵ Selon le règlement intérieur de la commission de surveillance adopté fin 2008, les éléments d'information « requis » sont, notamment, « l'évaluation de la valeur de l'entreprise » selon les méthodes usuelles et « l'objet de la cession ou de l'acquisition, en particulier le niveau de prix ».

²⁴⁶ Communiqué de presse de Veolia Environnement du 9 juin 2009 confirmant son intérêt pour une fusion des deux filiales et une introduction en bourse de la nouvelle entité, suivi d'un démenti du directeur général de la CDC pour préciser qu'aucune décision n'était prise.

²⁴⁷ CDC, *Rapport au Parlement 2009*, disponible sur www.caissedesdepots.fr

La CDC et Veolia Environnement ont signé le 22 juillet 2009 un accord de négociation et annoncé le jour même l'ouverture de négociations exclusives portant sur le rapprochement de leurs filiales respectives, Transdev et Veolia Transport. Le président de la commission de surveillance a diffusé le même jour un communiqué de presse faisant état des points d'attention retenus par la commission en séance.

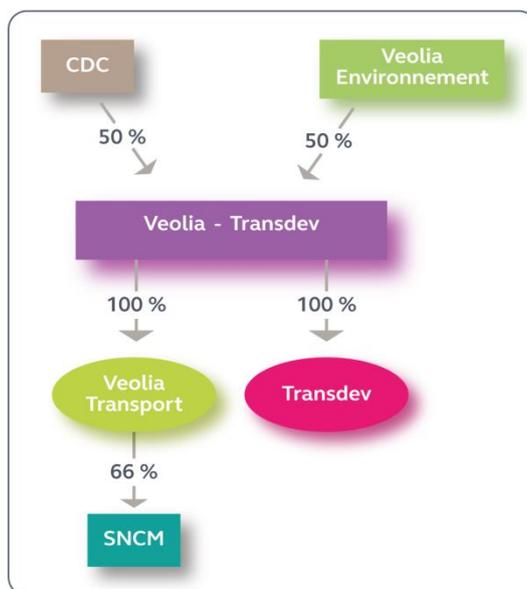
L'objet de l'accord était de créer une nouvelle entreprise, détenue à parité par les deux actionnaires. Veolia Environnement devait être l'opérateur industriel du nouveau groupe et la CDC un investisseur stratégique à long terme. En conséquence, la nouvelle entité devait être intégralement consolidée dans les comptes du groupe Veolia Environnement. Une introduction en bourse dans un délai de deux ans était prévue pour accompagner l'expansion du nouveau groupe. Enfin, le premier directeur général devait être le président-directeur général de Transdev en poste en 2009.

3 - Des coûts élevés liés à la volonté de parité au capital et au retrait de la RATP

L'accord final a été conclu le 4 mai 2010²⁴⁸, selon des modalités défavorables à la CDC, même si elles ont été présentées comme le prix à payer pour la parité et la sortie de la RATP.

²⁴⁸ L'accord de rapprochement du 4 mai 2010 comportait un protocole de rapprochement, un pacte d'actionnaire pour 30 ans, un protocole de sortie de la RATP (dans des conditions un peu différentes de celles envisagées en décembre) et des conventions croisées de garanties.

Schéma n° 2 : situation après la fusion



Source : Cour des comptes

Il prévoyait une augmentation de capital de Transdev de 200 M€ à la charge de la CDC pour assurer la parité, alors que l'accord de négociation du 22 juillet excluait tout versement en numéraire.

Ce montant résultait des valorisations respectives retenues pour les deux entreprises, à des niveaux élevés et avec un écart de 200 M€ en faveur de Veolia Transport, une fois prise en compte la compensation de la sortie de la RATP du capital de Transdev²⁴⁹.

Le comité des investissements a été mis devant le fait accompli, puisqu'il n'a été formellement consulté que le 21 janvier 2010 et que ce chiffre avait déjà été annoncé le 21 décembre 2009. Au demeurant, la participation du fonds Equiter dans Transdev avait été rachetée, fin 2009, par la CDC en numéraire pour un montant de 30 M€, cohérent avec la valorisation de Transdev retenue pour la fusion.

²⁴⁹ Chacune des entreprises était apportée pour une valeur de 691 M€, soit une valeur totale de 1 382 M€ pour le nouvel ensemble. Ces valeurs étaient figées, sans clause d'ajustement ultérieur.

Il a demandé que cet apport soit consacré à des opérations de croissance externe, en particulier au Royaume-Uni pour compenser les actifs transférés à la RATP sur ce marché. Si ce souhait a bien été pris en compte, les circonstances postérieures à la fusion n'ont pas permis de le réaliser.

Les actifs transférés à la RATP ont été prélevés principalement sur Transdev, contrairement aux intentions affichées dans l'accord de juillet 2009.

Ces actifs ont été choisis en fonction de la stratégie industrielle de la RATP, au détriment des choix que pouvait opérer le nouveau groupe, qui considérait le Royaume-Uni comme un des cinq pays prioritaires. Il s'agissait d'actifs de qualité (en particulier, des exploitants du réseau d'autobus de Londres), la RATP ayant en revanche refusé, à la suite des audits qui faisaient ressortir une valeur négative, ceux en provenance de Veolia Transport au Royaume-Uni.

Cet apport d'actifs a donné une forte impulsion au développement de RATP Dev, dont le chiffre d'affaires a triplé entre 2009 et 2011 pour atteindre 600 M€.

B - Un projet insuffisamment étudié

Le directeur général de la CDC a considéré que le rapprochement avec Veolia Transport était le bon choix et en a exposé les motivations dans une note aux membres du comité des investissements, en date du 17 juillet 2009. Mais l'analyse réalisée par les services de la CDC présentait plusieurs faiblesses et lacunes.

1 - Des ambitions peu réalistes

La principale motivation était le potentiel de création de valeur, qui apparaissait plus élevé avec Veolia Transport. Cette analyse reposait sur les objectifs de synergies mises en avant par Veolia, en matière commerciale, sur le plan de l'efficacité opérationnelle et de la réduction des coûts.

Toutefois, les plans d'affaires présentés de part et d'autre n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi, ce qu'a relevé le président de la commission de surveillance. Les hypothèses sur la croissance de

l'activité, notamment en France, étaient volontaristes, celles sur le prix du carburant résolument optimistes.

Enfin, les économies dues aux synergies (70 M€ par an) nécessitaient des mesures fortes, que les deux partenaires n'étaient pas nécessairement prêts à assumer.

Le second argument était celui d'une taille plus importante et de la forte présence internationale de Veolia Transport, complémentaire de Transdev. Toutefois, il apparaissait que le groupe, en contrepartie, serait très dispersé, présent dans 27 pays mais sans atteindre la taille critique partout.

L'endettement du nouveau groupe (1,8 Md€) n'était manifestement pas compatible avec une introduction rapide en bourse et ne permettait pas non plus d'accompagner une stratégie de développement industriel ambitieuse.

L'ensemble de ces éléments rendait d'emblée improbable la perspective d'une introduction en bourse dans le délai prévu de deux ans.

2 - Des conditions essentielles non remplies

Les services de la CDC ont minimisé les difficultés potentielles, notamment la compatibilité entre des modèles et des cultures d'entreprise assez éloignés.

La perception par les clients, pour l'essentiel des collectivités territoriales, était pourtant un point déterminant. La confiance des partenaires de Transdev était étroitement liée à son appartenance au groupe CDC et à une gestion de proximité. Du côté de Veolia Environnement, l'approche commerciale englobait volontiers l'ensemble des métiers du groupe et pas seulement le volet « transport ».

La capacité des équipes à travailler ensemble était également une condition clé du succès. À cet égard, il était de mauvais augure que le management de Transdev ait fait savoir, dans une « contribution à l'instruction » en date du 5 juin 2009, qu'il était défavorable au projet de fusion avec Veolia Transport.

L'acceptation par les clients et l'adhésion des équipes étaient, pourtant, les deux enjeux principaux mentionnés par la direction des risques et du contrôle interne (DRCI) de la CDC, consultée sur le projet.

La CDC a, par ailleurs, sous-estimé les facteurs d'incertitude sur la stabilité des orientations de Veolia Environnement. Le président-directeur général était personnellement attaché à la place de la branche transport dans le groupe, point de vue qui n'était pas unanimement partagé au sein du conseil d'administration et de la direction.

Les risques de paralysie résultant usuellement d'une répartition du capital à 50-50 devaient, au cas d'espèce, être limités par le fait que Veolia Environnement s'était vu reconnaître dans la négociation un rôle d'opérateur industriel. Toutefois, cette option n'était pas totalement assumée par la CDC en raison notamment des réticences de la commission de surveillance et du management de Transdev.

3 - Une sous-estimation des risques liés à la SNCM

La présence de la filiale SNCM, filiale à 66 % de Veolia Transport, dans le périmètre du nouveau groupe, semble avoir été ignorée lors de l'examen initial du projet en 2009. Ce sujet n'a même pas été mentionné dans la note transmise au comité des investissements, ni porté à la connaissance de la commission de surveillance. Il n'a pas été examiné dans l'instruction, alors que de nombreuses questions méritaient un approfondissement (risques contentieux, plan d'affaires, valorisation des navires).

La Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM)

La SNCM est une compagnie maritime française assurant des liaisons régulières depuis la France continentale vers la Corse, la Sardaigne, l'Algérie et la Tunisie.

Pour la Corse, le service pour les traversées au départ de Marseille est assuré depuis 2002 dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) avec une compensation financière. Un deuxième contrat a été conclu pour la période 2007-2013 et un troisième est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014.

Sous l'effet de la concurrence, en particulier de la société Corsica Ferries, la part de marché de la SNCM entre les ports continentaux français et la Corse est passée de 82 % en 2001 à 27 % en 2013.

La SNCM, détenue majoritairement par l'État depuis 1976, a bénéficié d'une première aide à la restructuration en novembre 2003. À la suite de nouvelles difficultés, une procédure de privatisation de gré à gré a été engagée en 2005. La SNCM a été reprise en mai 2006, en même temps que de nouvelles aides lui étaient apportées, par un tandem constitué par un financier et un industriel, le fonds Butler Capital Partners (BCP) pour 38 % et Veolia Environnement pour 28 %. L'État conservait 25 % du capital à travers la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) et les salariés détenaient 9 %. Veolia Environnement a racheté les parts de BCP fin 2008, portant ainsi sa part de capital à 66 %.

Le chiffre d'affaires était d'environ 300 M€ en 2009, avec un effectif de 2 040 salariés (dont environ 600 contrats à durée déterminée).

Le bilan de la SNCM a été déposé le 4 novembre 2014. Elle est depuis le 28 novembre 2014 en procédure de redressement judiciaire. Par jugement du 20 novembre 2015, le Tribunal de commerce de Marseille a attribué la reprise des actifs de la SNCM au groupe Rocca, un des quatre candidats à avoir déposé une offre.

Les responsables de la CDC considéraient en 2009 que la SNCM restait de la responsabilité de Veolia Environnement, puisqu'une garantie spécifique figurait dans les accords du 4 mai 2010.

Cette garantie couvrait les préjudices pouvant résulter de trois contentieux connus à cette date, auxquels la société Corsica Ferries était partie :

- un recours contre la décision de la Commission européenne du 8 juillet 2008 ayant déclaré les aides d'État dans le cadre de la restructuration et de la privatisation compatibles avec le droit communautaire. Le Tribunal de l'Union européenne a annulé cette décision le 11 septembre 2012 et la Commission européenne en a tiré les conséquences dans une nouvelle décision du 20 novembre 2013, demandant la récupération des sommes auprès de la SNCM pour un montant évalué à 220 M€ hors intérêts ;
- un recours contre la délégation de service public portant sur la liaison Marseille-Corse pour la période 2007-2013. Le Conseil d'État a annulé le 13 juillet 2012 l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille qui avait annulé la délibération de 2007 d'attribution de la DSP au groupement SNCM-CMN. L'affaire est renvoyée devant cette dernière juridiction ;
- un recours devant l'Autorité de la concurrence pour abus de position dominante collective avec la CMN qui a débouché sur une condamnation à une amende.

Si ce dispositif juridique était supposé protéger la CDC contre les conséquences de ces trois contentieux, tel n'était pas le cas pour de nouvelles procédures, la CDC n'ayant pas fait figurer dans les accords du 4 mai 2010 de clause de garanties à l'égard de contentieux non connus ou à naître.

Or deux contentieux sont apparus postérieurement à la fusion :

- la Commission européenne a rendu, le 2 mai 2013, une décision ordonnant la cessation immédiate du versement, par la collectivité territoriale de Corse, de compensations au titre du « service complémentaire » (périodes de pointe) et la récupération des sommes déjà versées à ce titre. La collectivité territoriale de Corse a suspendu les paiements en août 2013 et a émis, en novembre 2014, deux titres de recouvrement de 167,3 M€ et de 30,5 M€ correspondant au capital versé et aux intérêts. La procédure de redressement judiciaire décidée le 29 novembre 2014 a fait obstacle au paiement ;
- la société Corsica Ferries a introduit le 15 novembre 2013 un recours devant le tribunal administratif de Bastia en annulation de la nouvelle DSP, signée le 24 septembre 2013 pour une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2014. Par jugement du 7 avril 2015, le tribunal administratif a décidé que la nouvelle DSP serait résiliée à compter du 1^{er} octobre 2016.

C - Une mise en œuvre déficiente

Les autorisations nécessaires à la fusion étaient nombreuses : Commission européenne, autorités de la concurrence (en France et aux Pays-Bas), commission des participations et des transferts (CPT) en raison de la sortie du secteur public²⁵⁰. Le processus depuis la décision de principe (22 juillet 2009) jusqu'à la clôture juridique de l'opération a duré près de 21 mois.

Ce délai, en grande partie incompressible, n'a pas été mis à profit pour préparer la fusion dans de bonnes conditions. Il a été au contraire préjudiciable, avec un changement des règles du jeu décidé au dernier moment et une incapacité des actionnaires à se mettre d'accord en temps utile sur le volet opérationnel.

²⁵⁰ La loi du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social définit le transfert au secteur privé comme la perte de la détention de plus de la moitié du capital social par le secteur public.

1 - La modification du pacte d'actionnaires juste avant la fusion

Le pacte d'actionnaire a été modifié le 7 février 2011, moins d'un mois avant la clôture de l'opération. Veolia Environnement ne souhaitait plus consolider intégralement le nouveau groupe dans ses comptes. Plusieurs points essentiels du dispositif ont été remis en cause :

- un strict équilibre des pouvoirs entre actionnaires a été mis en place, tant au sein du conseil d'administration (avec un administrateur indépendant) que par la reconnaissance de droits de *veto* supplémentaires à la CDC (budget, plan à moyen terme et principaux mécanismes de financement). Ce rééquilibrage favorable pour la CDC présentait en contrepartie le risque de bloquer la gouvernance ;
- du fait de cette modification, Veolia Environnement pouvait déconsolider la nouvelle entité de ses comptes, avec pour conséquence un transfert de dette vers le bilan de la CDC. La dette portée par la CDC au titre de sa participation a plus que doublé, passant de 450 à 950 M€ ;
- le président-directeur général de Transdev, pressenti depuis l'origine comme directeur général de la nouvelle société, a été écarté au profit d'un nouveau directeur général, extérieur aux deux entités. Le directeur général de Veolia Transport, qui devait être directeur général délégué, était également évincé au motif qu'il fallait assurer l'unité de management.

Ce nouveau directeur général, qui venait du groupe CDC, a été proposé par Veolia Environnement. Il a été recruté sur un contrat de travail signé par Veolia Environnement.

Ce changement en matière de management revenait sur l'une des conditions mises par le comité des investissements et la commission de surveillance à leur acceptation de l'opération.

Ce choix s'est avéré d'autant plus pénalisant que l'ancien PDG de Transdev a rejoint la concurrence au sein du groupe SNCF, d'abord comme conseiller du président sur les politiques de mobilité, puis comme président du conseil de surveillance de la filiale Keolis, compétiteur le plus direct de Transdev.

Le directeur général de la CDC a cherché en vain à s'opposer à ce recrutement, mais le contrat de travail²⁵¹ ne comportait aucune clause de non concurrence, pas plus que la transaction signée le 31 mars 2011 sur ses conditions de départ, pourtant favorables.

2 - Des retards dans la préparation opérationnelle de la fusion

À la date de la clôture juridique de la fusion (3 mars 2011), de nombreuses questions opérationnelles identifiées dans l'accord du 4 mai 2010 n'avaient pas été résolues.

La fusion n'était, en fait, à ce stade qu'une juxtaposition de deux entités juridiques et de deux organisations. En atteste le fait qu'aucun dossier sur le sujet n'avait été transmis aux instances représentatives du personnel.

Aucune décision n'avait été prise sur la nouvelle marque et le logo, ou encore sur la localisation des sièges du nouveau groupe, pas plus que sur la réorganisation des réseaux en France et à l'étranger. La question des prestations fournies par Veolia Environnement à Veolia Transport, pour un coût de 80 M€, n'avait pas non plus été abordée.

Les énergies ont été concentrées sur des questions d'organigramme, avec un souci de parité à tous les niveaux. La CDC n'a pas remis en cause le fait que les cadres de Veolia Transport restent sous contrat de travail Veolia Environnement, ce qui concernait une vingtaine de personnes et n'était pas propice au rapprochement des équipes.

D - Le revirement stratégique de Veolia Environnement

1 - La décision de désengagement de Veolia Environnement

En décembre 2011, soit neuf mois seulement après la fusion, Veolia Environnement a annoncé sa décision de se désengager du domaine des transports et de céder sa participation dans Veolia-Transdev, dans un délai de deux ans, en concertation avec la CDC.

²⁵¹ Le contrat de travail remontait à 2005 en tant que directeur général délégué de Transdev et avait été suspendu durant la durée du mandat social.

Cette annonce s'inscrivait dans un plan de désendettement du groupe Veolia Environnement, dont le cours de bourse avait été divisé par deux au cours de l'année 2011²⁵². Elle lui permettait également de présenter des comptes 2011 n'intégrant pas les pertes et dépréciations au titre de Veolia-Transdev²⁵³, alors même que d'importantes plus-values avaient été constatées au moment de la fusion²⁵⁴.

La CDC n'était pas protégée par le pacte d'actionnaires contre un changement d'orientation aussi soudain de son partenaire, qui ouvrait une période d'incertitude très préjudiciable pour Veolia-Transdev.

La CDC s'est limitée dans sa réaction publique à indiquer qu'elle resterait engagée durablement dans Veolia-Transdev. Le directeur général avait informé préalablement et à titre confidentiel la commission de surveillance²⁵⁵ de la nécessité du plan de redressement financier de Veolia Environnement, dont Veolia-Transdev n'était qu'un volet.

Dans ce contexte, la CDC s'est trouvée contrainte d'envisager sa montée au capital de Veolia-Transdev, contrairement à ses projets initiaux.

Elle a signé, le 22 octobre 2012, un accord de négociation prévoyant de monter à 60 % au capital de Veolia-Transdev et d'en prendre le contrôle exclusif, à l'occasion d'une opération de recapitalisation par conversion des avances d'actionnaires à concurrence de 800 M€ (520 M€ pour CDC, 280 M€ pour Veolia Environnement), nécessaire pour consolider la situation financière. L'accord prévoyait également la reprise de la SNCM par Veolia Environnement, avant le 30 juin 2013.

Le comité des investissements de la CDC a donné, le 17 octobre 2012, un avis favorable, assorti de deux réserves : disposer d'un niveau de contrôle et de management adapté au redressement opérationnel et industriel, disposer des assurances nécessaires à la reprise de la SNCM par Veolia Environnement. La commission de surveillance, réunie le 24 octobre 2012, a indiqué que les doutes sur l'effectivité de cette reprise étaient le risque principal pour l'exécution de cet accord.

²⁵² La valeur boursière de la participation de la CDC était, de ce fait, tombée à 405 M€, son plus bas niveau depuis 2002.

²⁵³ Les activités de Veolia-Transdev ont été classées, à l'exception de la SNCM, en activité non poursuivies.

²⁵⁴ Le groupe Veolia Environnement avait enregistré 430 M€ de plus-values sur cette opération en mars 2011.

²⁵⁵ Séance du 30 novembre 2011.

2 - Un désengagement finalement bloqué par le dossier SNCM

Cette évolution de l'actionnariat n'a jamais été mise en œuvre, car Veolia Environnement n'a pas repris la SNCM qu'elle ne souhaitait en toute hypothèse pas conserver durablement.

L'accord entre la CDC et Veolia Environnement du 22 octobre 2012 a été prolongé début juillet 2013, aux mêmes conditions, jusqu'au 31 octobre 2013. Le comité des investissements n'a pas été consulté sur cette prolongation, ce que le président de la commission de surveillance a regretté au cours de la séance du 10 juillet 2012.

Cet accord est caduc juridiquement depuis le 31 octobre 2013. La commission de surveillance avait pris acte par anticipation de sa caducité le 2 octobre 2012, dans un relevé de conclusions formalisé, en relevant explicitement la carence de Veolia Environnement dans sa mise en œuvre et en souhaitant sa renégociation dans de meilleures conditions pour le groupe CDC.

Au second semestre 2013, l'État s'était opposé à l'ouverture d'une procédure collective. Le bilan de la SNCM n'a été déposé qu'en novembre 2014, le tribunal de commerce de Marseille décidant d'ouvrir une période d'observation dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire, pour une durée maximum d'un an.

II - Un bilan très négatif à court terme pour la CDC mais un redressement amorcé

A - Une activité en recul (2011-2013)

Les premiers résultats du nouveau groupe ont été désastreux, au cours des premières années, avec des échecs commerciaux et un recul du chiffre d'affaires.

1 - Les problèmes commerciaux

Consulté par la CDC au printemps 2012, un ancien directeur général de Transdev avait évoqué un « problème existentiel » pour la nouvelle société, en rappelant le scepticisme de certains élus locaux sur l'intérêt et la faisabilité de cette fusion et l'impact de l'éviction des dirigeants pressentis au moment de sa réalisation effective.

La démotivation des équipes atteignait des niveaux importants, comme l'a confirmé le baromètre social réalisé par la Sofres début 2013.

Les résultats commerciaux ont été mauvais pour l'année 2012. Sur les contrats remis en concurrence cette année-là, le volume de chiffre d'affaires renouvelé a été de 470 M€, tandis que le volume perdu atteignait 590 M€. Le taux de renouvellement s'est établi ainsi à 45 % seulement, contre 70 % en moyenne dans le secteur. Cette perte de chiffre d'affaires était loin d'être compensée par les gains de nouveaux contrats (environ 150 M€).

La société a perdu de nombreux contrats en France, dont les partenariats historiques avec les sociétés d'économie mixte (SEM) de Metz et de Strasbourg. La plupart des contrats perdus en France ont été gagnés par Keolis. Deux collectivités importantes, Nice et Cannes, clientes auparavant de Veolia Transport, ont décidé de passer en régies municipales. Des contrats significatifs ont également été perdus aux Pays-Bas : le contrat national de transport à la demande (Valys) n'a pas été renouvelé, pas davantage que ceux de deux réseaux urbains (dont Utrecht).

En outre, la politique commerciale a été bridée par la contrainte financière pesant sur la société du fait de son endettement, qui conduisait à rationner les enveloppes disponibles pour les investissements opérationnels dans les réponses aux appels d'offres.

2 - La diminution du chiffre d'affaires et des effectifs

Le chiffre d'affaires cumulé des deux entités fusionnées était estimé à 8,1 Md€ en 2010 et devait progresser de 5 % par an.

Au contraire, le chiffre d'affaires a diminué chaque année. Il n'était plus que de 6,6 Md€ en 2013, nettement en retrait par rapport à la situation antérieure à la fusion.

Il a été affecté, d'une part, par les pertes de contrats, mais également, à partir de 2013, par les cessions d'actifs auxquelles Transdev a été contraint en raison de ses difficultés financières.

Ces difficultés n'ont pas été sans incidence sur les effectifs du nouveau groupe. Ils s'élevaient à près de 110 000 collaborateurs en cumulé avant la fusion et sont passés à 86 000 fin 2013.

B - Un bilan financier très négatif pour la CDC

1 - Les déficits de Veolia-Transdev

Dès l'année 2011, la marge opérationnelle était inférieure de 20 % aux hypothèses volontaristes retenues dans le cadre du projet de fusion : 380 M€ contre 480 M€ escomptés.

Les économies de 70 M€ prévues par le projet de fusion ont tardé à se concrétiser, en raison des retards dans la mise en œuvre. Au contraire, la fusion a été dans un premier temps facteur de surcoûts (36 M€ en 2011, 20 M€ en 2012).

Les dépréciations d'actifs ont été massives, avec un total de 933,7 M€ en trois ans, dont plus de la moitié en 2011. Les montants ont été respectivement de 570 M€ en 2011, 320,7 M€ en 2012, 43 M€ en 2013.

Les dépréciations ont concerné en 2011 pratiquement l'ensemble des unités géographiques, dont 120 M€ pour l'Allemagne et 95 M€ pour la France, ainsi que les actifs corporels de la SNCM pour 129 M€²⁵⁶. En 2012, elles ont concerné plus particulièrement les Pays-Bas, avec une dépréciation de 275 M€ en 2012 et une valeur résiduelle quasiment nulle.

Les pertes cumulées de Veolia-Transdev se sont élevées à 1 108 M€ sur trois ans, de 2011 à 2013²⁵⁷. Les pertes au titre de la seule SNCM (plus de 100 M€) expliquent en grande partie le déficit de l'année 2013.

La dégradation de la conjoncture et la hausse du prix du carburant peuvent être invoquées à juste titre. Mais ce contexte n'a pas empêché d'autres acteurs, notamment les concurrents français Keolis et RATP Dev, de dégager des bénéfices sur cette même période.

À la fin de l'année 2012, la dette nette du groupe Veolia-Transdev atteignait 1,9 Md€, soit un ratio par rapport à l'excédent brut d'exploitation plus de deux fois supérieur à la référence communément admise.

²⁵⁶ La valeur résiduelle de ces actifs, en tenant compte des amortissements, n'était plus que de 181,1 M€ fin 2011 contre 345,6 M€ au mois de mars 2011. Les dépréciations ont porté sur la valeur recouvrable des navires.

²⁵⁷ Le résultat net de Veolia-Transdev a été déficitaire de 598,4 M€ en 2011, 380,3 M€ en 2012 et 129,5 M€ en 2013.

Au vu du montant des fonds propres prévisionnel fin 2013, la recapitalisation du nouveau Transdev devenait une nécessité juridique au titre du droit des sociétés.

Elle a été réalisée fin 2013 pour un montant de 560 M€, par transformation des avances d'actionnaires en capital à parité entre les deux actionnaires, soit 280 M€ chacun.

La valorisation de la filiale, qui avait été retenue pour près de 1,4 Md€ au moment de la fusion, n'était plus que de 600 M€ fin 2011 et de 400 M€ fin 2012, soit une perte de valeur de près d'1 Md€ et de plus des deux tiers de la valorisation initiale en moins de deux ans.

2 - Des pertes significatives pour la CDC

Les pertes pour la CDC ont été supérieures à un demi-milliard d'euros sur les trois premières années (2011-2013).

a) L'incidence sur le résultat du groupe CDC : - 554 M€

Les pertes cumulées au niveau du résultat net consolidé du groupe CDC se sont élevées à 554 M€ sur trois ans.

Tableau n° 1 : contribution de Veolia-Transdev au résultat net du groupe CDC

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	Total
Contribution	- 286	- 203	- 65	- 554

Source : Cour des comptes d'après données CDC (rapports annuels)

L'impact a été particulièrement sensible pour le groupe CDC sur les années 2011 et 2012. En 2011, son résultat a été amputé dans une proportion de trois cinquièmes par les pertes au titre de Veolia-Transdev. En 2012, alors que la Caisse était en déficit pour la deuxième fois de son histoire, 44 % des pertes provenaient de Veolia-Transdev, second foyer de pertes après Dexia.

Ces pertes ont eu pour conséquence de réduire la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, ainsi que le montant de la fraction du résultat versé par la CDC au budget de l'État.

b) Les dépréciations sur la valeur de la participation : - 597 M€

Sur le plan patrimonial, fin 2013, la valeur brute de la participation de la CDC était de 971 M€ et sa valeur nette de 374 M€, en raison du montant des dépréciations : 597 M€.

Tableau n° 2 : valeur comptable des titres Transdev au bilan de la CDC

<i>En M€</i>	31/12/2010	3/03/2011	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
<i>Valeur comptable brute</i>	341	691	691	691	971
<i>dont apports en capital</i>	-	200	-	-	280
<i>Valeur comptable nette</i>	341	691	398	200	374
<i>Dépréciations annuelles</i>	0,00	0,00	- 293	- 198	- 106
<i>Dépréciations cumulées</i>	0,00	0,00	- 293	- 491	- 597

Source : Cour des comptes d'après données CDC (comptes sociaux de l'établissement public)

La valeur brute de la participation a été augmentée par la comptabilisation de 150 M€ de plus-values au moment de la fusion, en mars 2011, puis par les deux augmentations de capital, 200 M€ en mars 2011 et 280 M€ en décembre 2013. Ces augmentations de capital (480 M€ au total) n'étaient pas prévues initialement et sont intervenues dans une période où les fonds propres de la CDC étaient fortement sollicités par la crise.

La valeur brute est ainsi passée de 341 M€ à 971 M€.

La différence avec la valeur nette s'explique par des dépréciations massives sur trois ans, avec un total cumulé de 597 M€.

C - Un redressement incontestable

Dans le contexte du désengagement de Veolia Environnement et du protocole de négociation du 22 octobre 2012, la CDC s'est substituée à Veolia Environnement comme opérateur industriel pour redresser la situation.

Un président-directeur général de la filiale a été nommé le 3 décembre 2012. Le nouveau PDG, issu de RATP Dev, est depuis sa nomination également membre du comité de direction du groupe CDC, ce qui confirme son ancrage dans le groupe CDC.

La nouvelle direction a présenté une stratégie en deux phases, une période de redressement (2013-2015) suivie par une période de développement (2016-2018).

Les plans d'action pour réaliser des économies et réduire les foyers de pertes ont été accélérés avec des résultats probants.

Un plan important de cessions d'actifs, réduisant le nombre de pays dans lesquels le groupe est présent de 27 à 17 et le chiffre d'affaires global d'un quart, a été officialisé en mars 2013, dans le prolongement de l'accord entre actionnaires du 22 octobre 2012. Ce plan a été en partie réalisé, mais le groupe a finalement décidé de conserver les activités en Allemagne (ferroviaire) et en Suède-Finlande.

Le groupe Transdev a retrouvé l'équilibre en 2014 avec un résultat net de 24 M€. Son résultat net a été de 51,6 M€ au premier semestre 2015 avec une prévision de 80 M€ sur l'année entière. Il a notamment bénéficié de la forte baisse du prix des carburants.

Le dernier résultat encourageant mais encore fragile est celui d'une dette ramenée de 1,9 Md€ fin 2012 à 760 M€ au 30 juin 2015. L'augmentation de capital de 560 M€ souscrite par les deux actionnaires à parité (280 M€ chacun), en décembre 2013, a contribué en partie à ce résultat. L'amélioration de sa structure financière et la sortie de la SNCM de son périmètre, actée à fin décembre 2015, permettent au nouveau Transdev d'espérer refinancer sa dette en dehors des prêts d'actionnaires.

À moyen terme, le bilan pourrait donc être moins négatif pour la CDC, qui a repris le contrôle opérationnel et stabilisé la filiale sous le nom historique de Transdev. Il faudrait, néanmoins, des résultats très supérieurs à la moyenne du secteur pendant plusieurs années pour compenser les pertes.

D - Des incertitudes stratégiques qui persistent

1 - Les suites du dossier SNCM

L'évolution du dossier de la SNCM reste encore très incertaine.

La CDC et sa filiale devront instruire au plan juridique, puis mettre en œuvre effectivement la garantie spécifique relative à la SNCM accordée par Veolia Environnement dans la convention du 4 mai 2010, au titre des trois contentieux connus à cette date.

En outre, Transdev et la CDC devront également s'assurer que les contentieux nouveaux, non couverts par la garantie spécifique, notamment les demandes de récupération auprès de la SNCM des aides publiques jugées indûment perçues, sont sans conséquence pour elles.

Les solutions apportées à l'ensemble de ces questions s'inscriront nécessairement dans un ensemble plus large, celui de l'avenir des participations respectives de la CDC dans Transdev et dans Veolia Environnement.

2 - La stratégie de la CDC à l'égard de Transdev

Depuis octobre 2013, les accords de négociation entre les deux actionnaires sur la montée au capital du nouveau Transdev sont caducs. La CDC devra donc clarifier rapidement sa stratégie à moyen terme et à long terme par rapport à sa participation dans Transdev.

Elle a confirmé à plusieurs reprises qu'elle entendait rester un investisseur de long terme de Transdev, au titre du développement durable et pour répondre à la demande des collectivités territoriales de conserver un autre interlocuteur que la SNCF ou la RATP, entreprises publiques ferroviaires.

Si la CDC souhaite redevenir majoritaire durablement dans Transdev, dont la dimension a plus que doublé entre-temps, elle devra consentir l'effort nécessaire en fonds propres et assumer le choix d'exercer un contrôle exclusif dans une entreprise du secteur des services, évoluant sur un marché mature aux marges faibles, avec une activité majoritairement internationale et des effectifs qui représenteraient près de 80 % de l'ensemble du groupe CDC.

Sa décision ne peut être complètement indépendante de l'avenir de sa participation dans le groupe Veolia Environnement (8,64 % du capital au 31 décembre 2014), dont la valorisation boursière était remontée à 717 M€ fin 2014 et a repassé le seuil du milliard d'euros en juillet 2015.

Cette situation illustre la nécessité pour la CDC, dès lors qu'elle possède deux participations connexes, directe et indirecte, d'avoir une vision consolidée des enjeux, et rend souhaitable une présentation d'ensemble.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fusion de la société Transdev, filiale de la CDC, avec Veolia Transport, filiale et division de Veolia Environnement, a été décidée précipitamment, insuffisamment étudiée et conduite de manière déficiente. Si les fusions d'entreprises sont des processus complexes dont les résultats sont fréquemment décevants, au regard notamment de la valorisation et des synergies réalisées, il est manifeste qu'au cas d'espèce la CDC a lourdement sous-estimé les difficultés et les risques de l'opération. Elle a privilégié très vite le choix de Veolia Transport et accepté le rythme accéléré souhaité par Veolia Environnement. Ce faisant, elle s'est privée de la possibilité d'approfondir les analyses sur la pertinence et la faisabilité de l'opération, contrairement aux recommandations de la commission de surveillance et de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Du fait de cette précipitation, les conditions fixées par l'accord initial signé le 22 juillet 2009 ont pratiquement toutes été remises en cause ultérieurement.

C'est un échec économique et financier à court terme, qui s'est traduit par un recul de l'activité et des pertes de l'ordre de 1 Md€. Le coût financier pour la CDC est élevé, de l'ordre d'un demi-milliard d'euros, et constitue, s'agissant des participations de la CDC, le deuxième foyer de pertes après Dexia au cours de la période récente. La stabilité stratégique de l'actionnariat à parité avec le groupe Veolia Environnement a été remise en cause dès la fin de l'année 2011 par un changement d'orientation de ce dernier. La situation normalement transitoire a perduré en raison des difficultés, à ce jour non résolues, de la filiale SNCM.

Néanmoins, le redressement engagé par Transdev commence à porter ses fruits avec un retour à l'équilibre en 2014, et le choix stratégique fait par la CDC devra être apprécié sur le long terme.

La sortie de la SNCM du périmètre du groupe Transdev, plusieurs fois différée, doit être l'occasion de redéfinir les orientations stratégiques, en concertation avec le partenaire actuel, dont la CDC est, par ailleurs, le premier actionnaire.

Plus généralement, cette opération a révélé une faiblesse importante dans la gouvernance de la CDC. Il est en effet indispensable que les décisions d'investissement ou de désinvestissement portant sur des enjeux majeurs cessent de reposer sur la seule responsabilité du directeur général et puissent, comme dans toutes les entités de cette importance, impliquer effectivement aux différents stades de la décision

et de la négociation l'instance assurant la fonction de surveillance de l'institution et de l'action du directeur général.

La commission de surveillance, qui au sein de la CDC et en raison de son statut particulier sous la surveillance et la garantie du Parlement assume cette fonction, devrait voir son rôle accru et ses moyens d'action renforcés.

Cette évolution pourrait emprunter trois voies complémentaires contenues dans les recommandations suivantes.

- 1. utiliser pleinement le dispositif issu de la loi LME de 2008 :
 - en respectant strictement les compétences du comité des investissements et de la commission de surveillance et en veillant à la transmission complète des informations ;
 - en dotant le comité des investissements des moyens nécessaires pour lui permettre de recourir à des expertises extérieures.*
 - 2. modifier le règlement intérieur de la commission de surveillance pour renforcer son rôle et celui du comité des investissements :
 - en permettant au comité des investissements de surseoir à statuer lorsqu'il estime que les conditions d'instruction ne sont pas réunies pour lui permettre de présenter un avis éclairé ;
 - en prévoyant que la commission de surveillance formalise au moins une fois par an des avis sur la stratégie de la CDC vis-à-vis de ses filiales ;
 - en étendant cette compétence aux participations faisant l'objet d'un « accompagnement stratégique », bien que non consolidées dans le périmètre du groupe.*
 - 3. ouvrir une réflexion sur une modification de la loi afin de conférer à la commission de surveillance un droit de veto (à la majorité simple ou des deux tiers) sur les opérations relevant de la saisine du comité des investissements.*
-

Réponses

Réponse du ministre des finances et des comptes publics	459
Réponse du directeur général du groupe Caisse des dépôts.....	460
Réponse de l'ancien directeur général par intérim du groupe Caisse des dépôts (de mars à juillet 2012)	462
Réponse de l'ancien directeur général du groupe Caisse des dépôts (de mars 2007 à juillet 2012)	463
Réponse de l'ancien président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (de 2007 à juillet 2012).....	464
Réponse de l'ancien directeur général de Veolia Transdev (d'octobre 2008 à février 2011)	468
Réponse de la présidente-directrice générale de la RATP	471
Réponse du président de Kéolis.....	471

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Président-directeur général de Veolia Environnement
Président-directeur général de Transdev

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique
Président de la Commission des participations et des transferts
Président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
Ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (de juillet 2012 à avril 2014)
Ancien directeur général de Veolia Transdev (de février 2011 à décembre 2012)

RÉPONSE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

Ce document établit de façon claire et factuelle le déroulement des opérations ayant conduit à la fusion entre les sociétés Transdev, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, et Veolia Transport, filiale du groupe Veolia Environnement.

Je partage pour l'essentiel l'analyse que fait la Cour des conditions particulièrement précipitées de réalisation de ce rapprochement et des conséquences financièrement préjudiciables pour le groupe Transdev, la CDC et l'État de cette opération sur la période 2011-2013.

Je constate également, comme le fait la Cour, que le redressement du groupe Transdev, initié sous l'impulsion de la Caisse des dépôts et consignations, est dorénavant en bonne voie. Cet effort a permis le retour à l'équilibre du groupe Transdev, caractérisé par un résultat net positif en 2014 et au premier trimestre 2015. On ne peut par ailleurs que souscrire au constat que fait la Cour de la nécessaire redéfinition des orientations stratégique de la CDC vis-à-vis de Transdev, lorsque l'ensemble des risques contentieux nés de la situation particulière de la SNCM auront été purgés.

Cette question relève au premier chef de la CDC elle-même, compte tenu de son statut particulier. Je souligne d'ailleurs que l'État, dont la représentation au sein de la Commission de surveillance me semble naturelle, compte tenu des missions de la CDC, n'est en revanche pas membre du comité des investissements. Toutefois, il me semble que dès lors que Transdev aura été suffisamment redressée, la question du maintien au sein du groupe CDC d'une société agissant dans un secteur marchand, largement déployée à l'international, et concurrente, de surcroît, d'autres sociétés à l'actionnariat public, devra nécessairement être posée.

S'agissant des recommandations que vous formulez à la fin de cette insertion et qui visent à renforcer le rôle de la Commission de surveillance dans les décisions d'investissement et de désinvestissement de la Caisse des dépôts et consignations afin de ne pas les laisser sous la seule responsabilité du directeur général, il me semble qu'on ne peut que souscrire au constat qu'une application plus stricte de l'esprit des dispositions de la LME aurait, en l'espèce, sans doute été préférable.

J'attire néanmoins votre attention sur le fait que l'hypothèse d'un renforcement supplémentaire des prérogatives de la Commission de

surveillance dans la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations, qui s'inscrirait également dans l'esprit de la réforme initiée à l'occasion de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, et auquel je ne suis pas hostile, me semblerait nécessiter d'ouvrir une réflexion plus large sur la gouvernance de la CDC. En effet, il me semble qu'un renforcement des prérogatives de la Commission de surveillance qui tendrait à lui donner un rôle d'organe délibérant devrait nécessairement aller de pair avec un renforcement des compétences économiques et financières en son sein, et surtout avec une redéfinition de son rôle actuel en matière prudentielle, la Commission de surveillance pouvant difficilement jouer à la fois un rôle d'organe délibérant et un rôle de supervision. Par ailleurs, il me semble important au regard des missions confiées à la Caisse des dépôts, qu'un représentant de l'État continue à siéger au sein de la Commission de surveillance.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS

Le projet qui a conduit à la fusion de Transdev et Veolia Transport a connu plusieurs séquences.

Compte-tenu de la durée du processus conduisant à la fusion effective, de la multiplicité des acteurs impliqués dans la négociation et de la complexité des enjeux inhérents à la fusion de deux entreprises industrielles, il n'est pas surprenant qu'à plusieurs étapes, des points d'attention ou des interrogations aient pu être exprimés, notamment au sein de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et de son comité d'investissement qui ont été saisis à plusieurs reprises du sujet, au cours des années 2009 à 2012, et plus récemment en 2015.

Il paraît néanmoins difficilement contestable que les suites immédiates de la fusion, dont le processus de réalisation définitive a été anormalement long, se sont caractérisées par une suite de déconvenues multiples pour l'actionnaire CDC.

Comme la Cour le souligne cependant, si le bilan est négatif à court terme, un redressement incontestable est en œuvre, sous l'impulsion du nouveau président-directeur général de la filiale nommé en décembre 2012, qui s'illustre notamment par le gain d'importants contrats, comme

celui du réseau de bus à Melbourne en Australie, par la réduction de son endettement et par le fait que le groupe Transdev a retrouvé l'équilibre en 2014 avec un résultat net de 24 M€ et qui s'élevait, au premier semestre 2015, à 51,6 M€.

Il est, par ailleurs, exact que la Caisse des dépôts n'a pas souhaité envisager une évolution de sa détention dans Transdev tant que le dossier complexe de la SNCM n'était pas réglé. Les avancées récentes en la matière constituent un facteur essentiel pour envisager une clarification de la stratégie actionnariale de la CDC à moyen et long terme.

S'agissant plus généralement du rôle de la Commission de surveillance, la Caisse des dépôts partage l'opinion de la Cour selon laquelle les décisions d'investissement ou de désinvestissement portant sur des enjeux majeurs doivent impliquer l'instance assurant la fonction de surveillance de l'institution. Cette obligation figure dans le règlement intérieur de la Commission de surveillance qui institue à cet effet un comité des investissements.

Dans le cadre de ce processus, qui s'appuie désormais sur une pratique construite et améliorée au cours de ces dernières années, nous veillons à ce que le comité soit saisi des projets qui doivent lui être soumis, à plusieurs reprises le cas échéant si l'opération le nécessite, et à ce qu'il soit destinataire de l'ensemble des informations lui permettant de se prononcer. Les directions et services de la Caisse des dépôts mettent ensuite en œuvre, sous l'autorité du directeur général, les opérations projetées.

De la même manière, la Commission de surveillance est déjà amenée à formuler une fois par an des avis sur la stratégie des filiales qui prennent en compte la position stratégique de l'actionnaire CDC.

S'agissant, enfin, de la recommandation formulée par la Cour à l'attention du législateur, il n'appartient pas au directeur général de la Caisse des dépôts d'en apprécier le bien-fondé mais il convient de souligner qu'elle introduirait un changement significatif dans l'équilibre des responsabilités entre la Commission de surveillance et le directeur général, tel qu'il est construit aujourd'hui.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL PAR INTÉRIM
DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS (DE MARS À JUILLET 2012)**

Je ne suis pas en mesure de commenter la plus grande part des analyses faites dans ce document, puisque je n'ai rejoint le groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) qu'en mai 2010, c'est-à-dire après (1) la décision de rapprocher Transdev de Veolia Transport, (2) la négociation des termes et conditions de ce rapprochement, et (3) la signature de l'accord final entre les deux groupes.

S'agissant de la période au cours de laquelle j'ai exercé des responsabilités au sein du groupe CDC je me limiterai à trois séries de commentaires :

1/ Je crois tout d'abord important de souligner que lors de la première phase de mise en œuvre de la fusion (i.e. 2011-2012), la gouvernance de la société a fonctionné de manière satisfaisante, dans le cadre de la révision du pacte d'actionnaires (7 février 2011) qui a permis de renforcer les pouvoirs de la CDC.

Aucun blocage actionnarial n'est intervenu au cours de cette période. Au contraire, les difficultés opérationnelles auxquelles le nouveau groupe a été confronté durant cette phase d'intégration ont logiquement conduit à un certain nombre de décisions d'actionnaires, au premier chef le renouvellement du management (2012), une fois qu'il était clairement apparu que ces difficultés n'étaient pas seulement liées aux perturbations résultant de l'intégration des deux entreprises.

2/ S'agissant de ces difficultés opérationnelles, et comme cela est rappelé dans le rapport, il doit néanmoins être souligné que Transdev a dû faire face entre 2011 et 2013 à une conjoncture de marché particulièrement dégradée (hausse du prix des carburants, notamment) qui a encore aggravé la situation de l'entreprise et explique pour une large part le décalage entre les résultats et les prévisions initiales.

3/ Sur la SNCM, enfin, il apparaît que durant cette période le groupe CDC est resté totalement immunisé par rapport aux risques liés à cette entreprise. Les accords initiaux intégraient des garanties contre tous les contentieux en cours, ainsi que cela est relevé dans le rapport. Par ailleurs, la mise en œuvre du nouvel accord relatif à la montée de la CDC au capital de Transdev (22 octobre 2012) était conditionnée à la sortie de la SNCM du périmètre de l'entreprise de manière à ce que

jamais, à aucun moment, la CDC doive porter une quelconque responsabilité ou engagement par rapport à cette société.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS (DE MARS 2007 À JUILLET 2012)

C'est au nom de l'intérêt social de Transdev et parce que ce projet m'a été présenté comme essentiel pour le développement de cette société que j'ai engagé des pourparlers avec Veolia Environnement et ai obtenu satisfaction aux trois conditions posées par le directeur général de Transdev.

Le rapport indique laconiquement « le directeur général de la CDC était favorable au rapprochement avec Veolia Transport » sans évoquer un instant le fait que cette position s'est étayée sur un ensemble d'arguments, passés sous silence dans le rapport, qui ont fait l'objet d'un examen très approfondi et conduisaient à penser que ce choix était préférable à celui de Keolis.

Compte tenu du fait que les marges de Keolis étaient près de trois fois supérieures à celles de Transdev et de ce que la taille des entreprises était très différente il aurait été de fait impossible d'arriver raisonnablement à une parité de 50/50 au capital de la nouvelle société. Par ailleurs, la situation financière des principaux cadres de Keolis était sans commune mesure avec celle de Transdev, ce qui aurait rendu délicate la fusion des deux équipes dirigeantes. Il existait ainsi un risque de demande de liquidation des « management package » de 240 cadres de Keolis. Il y avait également des considérations tenant aux contraintes de la politique de la concurrence. C'est cette analyse comparative qui a conduit le comité des investissements puis la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts à émettre un avis positif sur ma proposition avec le rappel de conditions qui étaient celles que j'avais posées dès l'origine du dossier.

Le jugement porté selon lequel l'accord final conclu le 4 mai 2010 a été défavorable à la CDC est gratuit et ne mentionne aucunement la différence de taille des entreprises. Affirmer que les ambitions étaient peu réalistes car les « deux partenaires n'étaient pas nécessairement prêts à assumer » des économies fortes est tout aussi gratuit et ne repose sur rien sinon un procès d'intention.

S'agissant des difficultés commerciales, le rapport fait l'impasse sur les difficultés générales du marché des transports publics qui ont affecté tout le secteur mais aussi sur la défection du directeur général de Transdev en 2009 sans que la fusion avec Veolia n'aurait jamais été engagée. Cette personne a quitté Transdev en 2011 pour se mettre au service de Keolis et disqualifier Veolia Transdev auprès du réseau d'élus locaux dont il était proche. Cette attitude a probablement provoqué la perte de plusieurs contrats pour Transdev.

Enfin s'agissant du bilan financier pour la Caisse des dépôts, celui-ci ne peut s'apprécier que sur le long terme et le redressement significatif des comptes s'annonce d'ores et déjà comme en attestent les chiffres des résultats de 2014 et du premier semestre 2015.

La conclusion du rapport indique que la Caisse des dépôts aurait « accepté le rythme accéléré par Veolia Environnement ». Le rapport lui-même semble regretter la lenteur du processus en soulignant « le processus depuis la décision de principe (22 juillet 2009) jusqu'à la clôture de l'opération a duré près de vingt et un mois ». La réalité est simplement qu'une fois la décision prise, murement réfléchie et parfaitement assumée pour les raisons rappelées ci-dessus, nous avons dû aller aussi vite que possible pour éviter d'handicaper l'activité des deux entreprises en cause, tout en devant accepter le temps incompressible des procédures de valorisation des actifs, de la consultation des personnels et de la validation auprès de l'Autorité de la concurrence.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
DE SURVEILLANCE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS
ET CONSIGNATIONS (DE 2007 À JUIN 2012)**

S'agissant de la fusion entre la société Transdev, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le département transport du groupe Veolia Environnement, je ne peux malheureusement que partager le constat effectué par la Cour sur le processus décisionnel, les conditions de sa mise en œuvre et ses conséquences financières.

Les faiblesses et les risques de cette opération avaient été identifiés pour plusieurs d'entre eux, par la Commission de surveillance, ce qui

justifie pleinement les recommandations préconisant un renforcement des moyens de celle-ci et du comité des investissements, mis en place par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Sur l'opération elle-même, la Cour rappelle que la présence de la RATP au capital de Transdev à hauteur de 25,6 %, était la conséquence du partenariat stratégique noué à l'initiative de l'État, au premier semestre 2002.

Avant même son avis de mars 2009 adressé au directeur général, la Commission de surveillance à l'initiative de mon prédécesseur s'était interrogée à deux reprises sur la pertinence de cet actionnariat.

Ainsi en 2005, elle avait déjà constaté : « la modestie des réalisations conclues dans le cadre du partenariat avec la RATP et souligné l'attachement des collectivités locales au rôle pivot que doit exercer la CDC dans l'actionnariat de Transdev ».

En 2006, elle a émis une recommandation « visant au rachat des parts détenues par la RATP dans Transdev à travers la structure « Financière Transdev » pour dénouer un partenariat dégradé et dommageable au développement de Transdev et à sa gouvernance ».

L'avis de la Commission de surveillance du 4 mars 2009, qui fait suite à la séance du 25 février consacrée à l'examen du bilan 2008 et aux perspectives d'avenir de Transdev s'inscrit dans ce constat partagé par deux commissions de surveillance successives, aux compositions différentes.

Cette demande était conforme au souhait répété des dirigeants de Transdev qui y voyaient, à juste titre, une condition pour pouvoir poursuivre le développement de la société à l'international.

Dans l'esprit des membres de la Commission de surveillance ainsi que le confirme ce même avis, l'opération de sortie de la RATP du capital de Transdev devait être conduite indépendamment du choix éventuel d'un nouveau partenaire.

« La Commission de surveillance exprime à l'unanimité la demande de rupture du partenariat avec la RATP. Elle appuie la démarche entamée par le directeur général pour engager la conduite de ce projet en l'assurant de son soutien pour que 2009 soit l'année de la concrétisation de sa demande et mandate son président pour le suivi de ce dossier. Une fois cette opération réalisée, il appartiendra à la direction générale d'indiquer à la Commission de surveillance si Transdev doit ou non s'appuyer sur d'autres partenaires français ou européens pour poursuivre son développement ».

Elle avait donc bien prévu qu'il était nécessaire de prendre le temps de l'analyse et de l'étude des différentes options existantes, une fois dénoué le partenariat avec la RATP, comme le rappelle la Cour.

La conduite de front de la sortie de la RATP et de l'entrée d'un nouvel actionnaire, dont l'objectif initial était une absorption de Transdev et non un partenariat, alors même que les dirigeants de Transdev envisageaient un actionnariat diversifié, a bouleversé le processus souhaité.

Ainsi que le souligne la Cour, l'environnement médiatique très fort de ce dossier et la sensibilité de la cotation de l'action Veolia a incontestablement joué un rôle dans l'accélération du calendrier dans cette première phase, préjudiciable à une analyse approfondie, pour laquelle à chacune des étapes la Commission de surveillance a manqué de la totalité des éléments lui permettant de statuer en toute clarté.

Ce dossier est aussi à replacer dans le contexte de l'époque : celui de la première « opération de respiration » d'une filiale du groupe, alors même que plusieurs d'entre-elles suscitaient des intérêts extérieurs, ce qui accroissait encore la pression existante.

Sur le choix entre Keolis et Veolia, l'acceptation du schéma Veolia Transport par les dirigeants de Transdev a été déterminante dans le positionnement des membres de la Commission de surveillance et de son comité d'investissement.

L'option Keolis, qui a été écartée car jugée moins ambitieuse et dégageant moins de résultats et de valeur ajoutée, au travers des analyses effectuées par les banques conseils, comme par la direction finances et stratégie de la CDC, n'a à mon regret pas pris en compte les apports que le PDG de la SNCF s'était engagé à faire dans le cadre d'un accord avec Keolis, au bénéfice d'autres entités du groupe (filiales immobilières de la SNCF au bénéfice de la SNI, participation dans Systra au bénéfice d'Egis).

Dès lors que le choix a été effectué, le rôle de la Commission de surveillance avait été de s'efforcer que les conditions mises à l'entrée en négociation exclusive soient respectées dans l'accord final et de veiller aussi à ce que les lenteurs dans la mise en oeuvre opérationnelle de la fusion ne soient pas trop préjudiciables à la future société.

S'agissant de la SNCM, dès la proposition de fusion avec Veolia et avec l'aide de Christian Frémont, j'ai fait valoir le problème posé par la

SNCM et la nécessité de tenir cette dernière en dehors du périmètre de Veolia Transdev, si l'option de la fusion était finalement retenue. C'est bien sur cette base que l'accord initial a été conclu.

L'expérience tirée de la gestion du dossier Transdev m'a conduit, au moment de l'ouverture du capital de la Poste à faire appel à une banque conseil indépendante pour éclairer les choix de la Commission de surveillance et de son comité d'investissement.

Il faut se féliciter de l'action de redressement conduite par Jean-Marc Janaillac, au terme d'un processus trop long dont l'absence de réels objectifs communs, les conflits de personnes et les changements de cap, ont abouti à une destruction de valeur qui nécessitera de nombreuses années pour être compensée. Le périmètre de la nouvelle société est, à l'arrivée, moins ambitieux que ce qui était escompté et plus proche en terme de chiffre d'affaires et d'implantations de ce qu'aurait été le résultat de l'option Keolis.

Il faut aussi constater que cette opération malgré ces errements, aura rationalisée la présence des entreprises françaises dans le secteur des transports publics à l'international qui devient de plus en plus concurrentiel mais qui constitue toujours un secteur d'excellence pour notre pays.

La Commission de surveillance dispose depuis 2009 d'un levier supplémentaire pour faire prendre en compte ses positions dans des dossiers d'investissements majeurs, puisqu'il lui appartient dorénavant de fixer le modèle prudentiel de la CDC et de déterminer son niveau de fonds propres, ce qui justifie pleinement qu'elle puisse disposer de la totalité des informations permettant d'apprécier l'incidence sur les résultats et la valorisation des principales filiales, des opérations affectant leur capital et leur stratégie industrielle. Dans cet esprit, avant même le terme de mes fonctions à la présidence de la Commission de surveillance, j'ai souhaité que cette dernière puisse obtenir la copie des dossiers remis au comité national d'engagement pour les opérations relevant du comité d'investissement de la Commission de surveillance.

Le recours à des banques conseils indépendantes doit pouvoir être systématisé sur des opérations majeures. L'autonomie financière de la Commission de surveillance que j'ai fait acter dans le règlement intérieur en donne la possibilité, ce qui correspond à la première voie complémentaire suggérée par la Cour.

La deuxième recommandation concernant la possibilité de surseoir à statuer pour des projets d'investissement, lorsqu'il estime que les conditions d'instruction ne sont pas réunies, est sans doute souhaitable.

C'était d'ailleurs le sens de mon courriel du 4 décembre 2009 au directeur général de la CDC sur le dossier Veolia. La question immédiate qui se pose est de savoir, si un sursis à statuer est opérant, lorsqu'il revient à différer une décision impactant une société cotée, dès lors que le dossier est public et que la destruction de valeur en bourse peut en être la conséquence.

Enfin, la mise en place recommandée par la Cour d'un droit de veto de la Commission de surveillance à une majorité qualifiée me semble être une meilleure garantie.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE VEOLIA
TRANSDEV (D'OCTOBRE 2008 À FÉVRIER 2011)**

Je souhaite faire, comme vous m'en donnez la possibilité, les commentaires suivants :

Je pense que ce rapport retrace de façon précise et complète cette opération.

Concernant le processus de décision décrit au chapitre I-A (« choix précipité »), il me semble nécessaire d'indiquer qu'au moment où cette décision a été prise, il n'y avait aucune urgence pour la Caisse des Dépôts (CDC) puisque Transdev qui était une entreprise saine et en plein développement (situation qui n'était certes pas symétrique avec Veolia Transport, une société en situation financière et commerciale difficile depuis plusieurs années).

De plus, cette décision a été prise sans la moindre analyse économique puisqu'aucun chiffrage – ni de la valeur des 2 entreprises, ni de l'intérêt de l'opération – n'a été effectué durant cette période qui court d'avril à juillet 2009.

En outre, il est important de noter que la décision a été prise par le Directeur général de la CDC, sans que le conseil d'administration de Transdev n'ait eu à se prononcer, et contre l'avis unanime de l'équipe de direction de Transdev. J'ai en effet alerté à de nombreuses reprises pendant cette période, le DG de la CDC sur les conséquences négatives qu'aurait un tel projet. J'ai en particulier formulé le 5 juin 2009 un avis très détaillé sur la comparaison des offres de SNCF et Veolia

Environnement (VE) (consultation effectuée dans la précipitation en quelques jours), qui concluait sans ambiguïté de façon négative sur le projet de fusion avec Veolia Transport.

On sait que la position du management est, dans toute opération de transformation, un élément clé de succès. C'est d'autant plus vrai dans une société de services aux collectivités locales où la confiance (et son caractère intuitu personae) est déterminante. La suite de cette histoire l'a d'ailleurs amplement démontré.

Cette opération a donc été décidée, sans rationnel économique et contre l'avis du management de Transdev, une double erreur.

À cette erreur, s'est ajoutée dans la suite du processus ce qui me semble être une faute de la CDC : l'acceptation d'une négociation financière très défavorable pour les intérêts patrimoniaux de la CDC, dans une volonté d'aboutir à tout prix.

Sur le fond,

- *La CDC – sur l'insistance de VE – a accepté un mécanisme d'évaluation qui survalorisait les entreprises (multiple d'EBITDA très élevé) et qui favorisait Veolia Transport (ne prenant pas en compte notamment la valeur du portefeuille – pourtant stratégique des sociétés d'économie mixte de Transdev – non consolidé dans l'EBITDA).*
- *Les risques ont été évalués de façon très déséquilibrée (surévaluation pour Transdev, sous-évaluation pour Veolia Transport avec en particulier l'absence de prise en compte du risque majeur – voir mortel – que représentait la SNCM).*

Sur le process,

La CDC s'est comportée comme si cette négociation devait aboutir absolument (on se demande pourquoi).

Les équipes de Transdev ont été marginalisées dans ces discussions, la CDC se privant ainsi (voire semblant se méfier) de la connaissance du marché et du savoir-faire relatif au métier qu'elles représentaient.

Cette attitude a conduit à un déséquilibre majeur dans les conditions de la fusion :

- *un coût pour la CDC totalement exorbitant (obligation de recapitaliser Transdev, prise en charge d'une dette largement issue de Veolia Transport) ;*

- *la création d'une entreprise dont l'équilibre bilantiel était devenu insupportable, en raison d'une dette beaucoup trop élevée (dette elle-même issue de la survalorisation de Veolia Transport), obligeant ainsi les 2 actionnaires à financer eux-mêmes cette dette.*

En plus de ces conditions économiques défavorables, le déséquilibre ainsi créé s'est traduit dans toutes les dimensions du projet, la CDC ayant de fait renoncé à ses prérogatives d'actionnaire à 50 %. Cette situation m'a personnellement mis en porte-à-faux puisque je n'avais plus les moyens de diriger Veolia Transdev selon les termes de l'accord de juillet 2009 que Veolia souhaitait en permanence transformer à son avantage.

Ceci a conduit à mon départ début 2011, à la rupture de la confiance avec les collectivités locales clientes ainsi qu'avec l'encadrement de Trandev. D'où la catastrophe managériale, commerciale et financière qui a suivi.

Le rapport présente dans sa partie B le bilan financier de l'opération pour la CDC.

Je souhaite sur ce sujet insister sur le fait que la motivation d'une telle opération aurait dû être la création de valeur : dans une fusion, 1 + 1 doit faire plus que 2.

C'est donc à l'aune de la création de valeur qu'il convient d'apprécier le bilan de cette opération, 5 ans après sa réalisation. Ce recul de 5 ans est largement suffisant pour faire un bilan définitif, car c'est déjà un délai très long dans la vie d'une entreprise qui est confrontée au marché.

Je pense donc qu'il convient de mettre en valeur que l'impact réel de cette fusion aura consisté pour la CDC en une destruction de valeur de 1,150 Md€ (554M + 597M), et ne se limite pas aux seules pertes comptables.

Et ce chiffrage ne prend pas en considération le coût humain de l'opération, particulièrement lourd pour les équipes de Transdev.

Je partage, avec les commentaires que j'ai apportés ci-dessus, les conclusions du rapport.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE
DE LA RATP**

Je prends acte auprès de la Cour de son insertion concernant « la fusion Transdev-Veolia » destinée à figurer dans le rapport public annuel 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE KÉOLIS

Les extraits de l'insertion communiqués au groupe Keolis n'appellent pas de réponse particulière, le constat d'une opération menée dans la précipitation n'ayant pas permis d'analyser de façon exhaustive les alternatives et les conséquences pour Transdev et la Caisse des dépôts et consignations ayant été fait par la Cour.

3

Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés

PRÉSENTATION

La Comédie-Française, le Théâtre national de l'Odéon (TNO), le Théâtre national de la Colline (TNC) et le Théâtre national de Strasbourg (TNS) forment, avec le Théâtre national de Chaillot²⁵⁸, la famille des théâtres nationaux. Ces grandes scènes emblématiques du spectacle vivant français ont pour points communs d'être des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), placés sous la tutelle de la direction générale de la création artistique (DGCA) du ministère de la culture et de la communication et de bénéficier d'un financement public exclusivement étatique. Au cours de la période sous revue (2006-2014), ces quatre établissements ont bénéficié de 458,23 M€ de subventions de fonctionnement (soit 71 % du total de leurs ressources pour un montant de charges s'élevant à 677,15 M€), auxquelles se sont ajoutées 42,48 M€ de subventions d'investissement.

Pour autant, malgré leur appartenance à une même catégorie, le statut de chacune de ces institutions ne relève pas d'un cadre juridique commun (I), tandis que le développement de leurs activités ainsi que leur fonctionnement restent peu encadrés par le ministère de la culture (II).

L'absence d'orientations claires et d'objectifs précis est d'autant plus problématique que l'économie de ces établissements est fragile : malgré des taux de fréquentation élevés, les charges de structure sont en

²⁵⁸ Le Théâtre national de Chaillot dont l'activité est tournée vers la danse n'est pas inclus dans le champ couvert par la Cour des comptes qui est exclusivement centré sur les institutions dramatiques.

augmentation constante (+ 16 % entre 2006 et 2014) et l'activité très majoritairement déficitaire (III).

Les directeurs des théâtres peuvent agir sur plusieurs leviers pour conforter l'équilibre financier de leur établissement. Rationaliser leurs dépenses, accroître leurs recettes, mutualiser certaines fonctions pourraient permettre d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble (IV).

I - Les théâtres nationaux : une place essentielle dans le paysage dramatique français

Considérés par le ministère de la culture et de la communication comme les « piliers de sa politique publique en faveur de l'art dramatique », les théâtres nationaux ne procèdent pas d'un socle juridique commun, chacun d'eux étant régi par des dispositions réglementaires²⁵⁹ et conventionnelles (accords d'entreprise) qui leur sont propres. En l'absence de texte de portée générale précisant les règles communes qui leur sont applicables, c'est essentiellement l'importance des moyens humains, financiers et techniques alloués par l'État qui les distingue – difficilement pour certains – des autres structures du réseau dramatique décentralisé.

A - Une identité qui s'estompe face au réseau décentralisé

La Comédie-Française, le Théâtre national de l'Odéon (TNO), le Théâtre national de la Colline (TNC) et le Théâtre national de Strasbourg (TNS) se situent au sommet d'un vaste réseau avec lequel leurs collaborations sont peu nombreuses, qu'il s'agisse des coproductions ou des tournées (cf. III). Ce réseau comprend :

²⁵⁹ Décret du 1^{er} avril 1995 portant statut de la Comédie-Française ; décret du 21 octobre 1968 portant statut du théâtre national de l'Odéon ; décret du 31 mai 1972 portant statut du théâtre national de la Colline et décret du 31 mai 1972 portant statut du théâtre national de Strasbourg.

- 39 centres dramatiques nationaux (CDN) ou régionaux (CDR) exclusivement voués au théâtre. Dotés en 2013 de 112,3 M€ de subventions annuelles, leur financement est mixte, à hauteur de 55 % par l'État (61,8 M€) et de 45 % par les collectivités territoriales (50,5 M€) ;
- 71 scènes nationales, héritières des Maisons de la Culture créées par André Malraux. Ces structures pluridisciplinaires ont une programmation majoritairement dominée par le théâtre. Elles bénéficient de 179,2 M€ de subventions annuelles, dont 31 % en provenance de l'État (55,4 M€) et 69 % des collectivités territoriales (123,7 M€).

Les quatre théâtres nationaux reçoivent à eux seuls un montant de subventions sensiblement égal (53,8 M€) à ce que l'État verse à la totalité des 39 CDN/R et représentant près de la moitié (46 %) de ce qu'il alloue à l'ensemble des 110 scènes décentralisées.

Dans le champ du spectacle vivant où domine le système de l'intermittence, cette forte concentration des moyens est liée au choix politique ancien de doter ces établissements :

- de moyens humains permanents conséquents : 717 équivalents temps plein travaillés (ETPT) auxquels s'ajoute l'emploi d'intermittents artistiques et techniques, à hauteur de 88 ETPT par an en moyenne ;
- d'outils de production variés : 11 salles, allant de la formule classique du théâtre à l'italienne (salle Richelieu, salle historique de l'Odéon, salle Koltès à Strasbourg) à la salle partiellement (Grand Théâtre de la Colline) ou entièrement modulable (Ateliers Berthier, Petit Théâtre de la Colline).

Au-delà du critère distinctif des moyens dévolus par l'État, la frontière entre théâtres nationaux et CDN semble de plus en plus incertaine, au moins pour ce qui concerne le TNCo et le TNS que rien ne permet *a priori* de distinguer, en termes de programmation et d'ambition artistiques, de CDN importants comme le Théâtre national de Bretagne (TNB) ou le Théâtre national populaire (TNP) de Villeurbanne.

Tandis que tend à s'estomper, en termes d'activités et de rayonnement, la spécificité des théâtres nationaux dans le paysage dramatique français, l'identité distinctive de chacun des quatre établissements au sein de l'ensemble qu'ils forment paraît également de plus en plus difficile à cerner.

B - Les théâtres nationaux, entre complémentarité et ressemblances

Telles qu'énoncées par leurs décrets statutaires respectifs, les missions des théâtres nationaux sont définies de façon peu spécifique, puisque tous ont pour mission de présenter des pièces du « répertoire », classique et moderne, français comme étranger.

Sans doute la Comédie-Française revêt-elle un profil singulier dans ce paysage, du fait de l'existence de la troupe permanente avec laquelle se confond son histoire. Grâce à ce vivier de comédiens qui lui doivent, en principe²⁶⁰, l'intégralité de leur temps de travail, elle fonctionne selon le système dit de l'alternance : alors que dans les autres théâtres nationaux les pièces sont présentées en continu sur une brève période de temps (une série), le Théâtre Français est en mesure de proposer plusieurs spectacles en même temps (de trois à six en rotation au cours d'une même semaine), ce qui lui permet de varier sa programmation tout en conservant un place importante au répertoire classique.

Au-delà de cette particularité inhérente à la structure de la Comédie-Française et à la mission de formation qui incombe au TNS à travers l'École supérieure d'art dramatique (ESAD), c'est la personnalité des directeurs successifs qui a forgé, un temps, l'identité de chacun des établissements : il en a été ainsi de la mission européenne de l'Odéon, insufflée par Giorgio Strehler au début des années 1980, ou de la décision prise en 1987 par Jorge Lavelli de consacrer exclusivement le théâtre de la Colline à « la création et la découverte des expressions de notre siècle ».

Les contours historiques et artistiques se sont depuis estompés. L'Odéon n'a plus le monopole de la programmation européenne, les compagnies étrangères étant largement accueillies dans d'autres institutions, au TNCo et surtout au TNS. De même, sans délaisser les œuvres contemporaines qui ont fait son identité, la programmation du TNCo s'est nettement ouverte aux dramaturges de la fin du XIX^{ème} siècle (Tchekhov, Ibsen ou Strindberg) et aux « classiques » du XX^{ème} siècle (Bernhard, Camus, Beckett). À l'inverse, le répertoire contemporain irrigue désormais la programmation de l'ensemble des autres théâtres

²⁶⁰ Ce qui n'empêche pas l'octroi de nombreuses mises en disponibilité à certains d'entre eux.

nationaux. Dès lors, il n'est pas rare de constater la programmation concomitante des mêmes auteurs, voire des mêmes pièces dans plusieurs de ces théâtres.

L'organisation du paysage que forment les théâtres nationaux est donc, pour l'essentiel, le résultat d'une situation de fait dont le ministère de la culture se contente très largement de prendre acte.

II - Une tutelle largement absente

De manière générale, et plus encore à la Comédie-Française, l'implication du ministère de la culture dans la politique des théâtres nationaux n'est pas à la hauteur des financements consentis.

A - Un manque de cadrage d'ensemble

Quel que soit le théâtre considéré, les lettres de mission adressées aux directeurs sont soit inexistantes²⁶¹, soit reçues dans un délai compris entre sept mois et un an et demi après la publication des décrets de nomination. Tout semble se passer comme si le talent et les intuitions du directeur suffisaient, aux yeux de la tutelle, à garantir, pour plusieurs années, la performance artistique et la gestion de son établissement.

En outre, malgré les engagements répétés pris lors des précédents contrôles de la Cour, aucun contrat de performance n'a été signé pendant les neuf années de la période sous revue (2006-2014), à l'exception du TNS depuis 2005. Or cet unique contrat qui multiplie les indicateurs (20), sans assigner de priorités à la direction, n'a rien d'un outil de pilotage stratégique.

Loin de se réduire à une insuffisance formelle, l'absence de documents contractuels a conduit à des lacunes évidentes dans le fonctionnement quotidien des établissements, privés de ligne directrice et d'objectifs mesurables, s'agissant notamment :

- de la saison type à construire, en fonction de la structure du budget des spectacles présentés (part des productions, coproductions, accueils – notamment internationaux – en raison de leur coût) ;

²⁶¹ La Cour a relevé quatre cas entre 2006 et 2014.

- de la politique tarifaire à appliquer (valeurs-cibles et/ou seuils chiffrés, adaptés aux contraintes des établissements), au-delà du rappel de grands principes qui s'avèrent peu opérationnels, lorsqu'il s'agit d'élaborer une grille (cf. IV) ;
- des modes de coopération avec le réseau du spectacle vivant (engagement sur des collaborations avec des CDN et des scènes nationales) ;
- du nombre minimal de spectacles devant faire l'objet d'une tournée, *a minima*, équilibrée (cf. III).

B - Une absence de l'État dans les instances délibérantes de la Comédie-Française

La Comédie-Française est une organisation composée de deux entités distinctes mais étroitement imbriquées dans laquelle la surveillance de l'État est minimale :

- la société des Comédiens-Français : créée par l'acte de société des Comédiens-Français en date du 5 janvier 1681 et refondée le 17 avril 1804, cette structure de droit privé à la nature juridique imprécise est formée des sociétaires qui, lors de leur nomination, signent devant notaire un document d'adhésion à l'acte constitutif de la société ;
- le Théâtre Français proprement dit : d'abord service de l'État sans personnalité morale mais dotée de l'autonomie financière, il a été transformé en établissement public industriel et commercial par le décret du 1^{er} avril 1995.

Laissant sans réponse la question de la nature juridique de la société des Comédiens-Français et des liens patrimoniaux comme comptables qu'elle entretient avec l'établissement public, le décret de 1995 n'a eu que peu d'effet sur l'organisation et la gouvernance du théâtre qui restent encore largement dominées par la société.

Ainsi, le comité d'administration, organe délibérant de l'établissement, ne compte aucun représentant de l'État lorsqu'il est en formation restreinte, les représentants de la tutelle étant seulement invités à « assister » aux séances du comité dans sa formation élargie. Alors qu'il assure pourtant près de 70 % du financement de l'établissement, le

ministère de la culture ne dispose donc pas de voix délibérative, y compris lors de l'approbation d'actes tels que le budget ou le compte financier.

C - Des défaillances dans la gestion des postes de direction

1 - Les règles approximatives de nomination et de départ des directeurs

Les directeurs (ou l'administrateur à la Comédie-Française) sont nommés par décret du Président de la République pour un mandat de cinq ans, renouvelable par période de trois ans. Le processus discrétionnaire auquel obéissent les nominations peut être à l'origine de situations malencontreuses, comme en témoignent les conditions chaotiques ayant présidé au départ de Julie Brochen du TNS en 2013/2014. Il peut, en outre, se traduire par la coexistence de deux directeurs, impliquant le financement d'une double rémunération pendant plusieurs mois, voire pendant une année entière, comme au théâtre de la Colline où une codirection transitoire a été organisée entre Alain Françon et Stéphane Braunschweig²⁶² entre janvier 2009 et janvier 2010.

Les changements de direction s'accompagnent également de l'embauche d'un, voire de plusieurs proches collaborateurs (en général, directeur de la programmation et/ou conseiller artistique). En raison de la durée du mandat du directeur et, sauf à introduire des dispositions législatives particulières pour les théâtres nationaux, ces salariés ne peuvent être embauchés que sous contrat à durée indéterminée. Ainsi, chaque changement d'équipe conduit à des protocoles transactionnels coûteux en raison de l'absence de motif réel et sérieux de licenciement.

Au cours de la période sous revue, les coûts de passation de pouvoir²⁶³ s'établissent ainsi à 77 000 € entre Georges Lavaudant et Olivier Py (TNO) ; 190 000 € entre Olivier Py et Luc Bondy (TNO) ; 96 000 € entre Alain Françon et Stéphane Braunschweig (TNC) ; 126 900 € entre Julie Brochen et Stanislas Nordey (TNS).

²⁶² Embauché par le biais d'un contrat d'artiste associé.

²⁶³ Ces coûts comprennent les salaires du directeur et du ou des proches collaborateurs pendant la période transitoire.

Outre les coûts en termes de rémunération ou d'indemnités, la passation de pouvoir peut également s'accompagner de frais supplémentaires engendrés par le renouvellement des outils de communication souhaités par les nouveaux directeurs (changement de logo, de charte graphique, etc.), comme cela s'est produit à la Comédie-Française en 2015.

Enfin, à l'issue de leur mandat, il est de tradition que les directeurs sortants qui disposent d'une compagnie bénéficient automatiquement du conventionnement de celle-ci²⁶⁴. C'est le cas des compagnies de deux directeurs sortants qui ont respectivement bénéficié de 900 000 € et de 600 000 € échelonnés sur trois ans. Cette pratique qui n'est prévue par aucun texte déroge aux règles de droit commun appliquées à l'octroi de subventions aux compagnies dramatiques. Ce type de conventionnement devra, à l'avenir, reposer sur des règles clairement définies excluant toute automaticité.

2 - Des obligations de service à clarifier

En matière artistique, le caractère peu explicite des modalités d'attribution aux directeurs de l'indemnité forfaitaire pour travaux de mise en scène (33 000 € annuels), couplé à l'absence de véritable contrôle sur la réalité du service fait, a pu conduire à des versements contestables²⁶⁵. La clarification des règles d'attribution de cette indemnité apparaît donc nécessaire.

Il en va de même pour les activités extérieures des directeurs. Si celles-ci peuvent participer au rayonnement des établissements, il semble néanmoins indispensable, au vu de leur fréquence et de leur durée (jusqu'à huit semaines consécutives pour l'un des directeurs du TNC), que le ministère fixe des règles claires quant à la procédure d'autorisation, la durée et la rémunération devant s'appliquer à ces cumuls d'emplois.

²⁶⁴ La compagnie bénéficie d'une subvention dans le cadre d'un contrat pluriannuel de trois ans.

²⁶⁵ Au TNC, une indemnité a pu être versée à un directeur, alors qu'il n'avait réalisé aucune création au cours d'une année civile entière, mais de simples répétitions, en fin d'année, en vue de la présentation d'un spectacle l'année suivante.

Au-delà de leur rôle artistique, les directeurs des théâtres nationaux sont ordonnateurs des dépenses de l'établissement qu'ils dirigent²⁶⁶. Si la majorité d'entre eux s'acquitte de cette tâche avec discernement, certaines dérives ont pu être constatées.

Il en va ainsi d'un ancien directeur de l'Odéon qui, signataire d'un protocole transactionnel de 163 535 €²⁶⁷ avec l'un des salariés du théâtre – dont il avait choisi de se séparer sans respecter la procédure de licenciement –, a précisé à la Cour que sa signature avait été « purement administrative », renvoyant pour toute justification à son ministère de tutelle. En sont un exemple tout aussi critiquable les deux représentations exceptionnelles de l'une des créations d'un directeur (pour 55 000 €), offertes par le théâtre, afin de célébrer son départ, sans que la tutelle en ait été préalablement informée. Le ministère de tutelle gagnerait, sans doute, à rappeler aux directeurs, dans le cadre de leur lettre de mission, la responsabilité qu'implique le rôle d'ordonnateur des dépenses d'une institution publique.

D - Une mauvaise gestion du parc immobilier

Le parc immobilier dont disposent les théâtres nationaux est, pour l'essentiel, composé de biens domaniaux reçus en dotation. Si l'entretien courant est réalisé par les établissements eux-mêmes, les travaux les plus importants sont financés par l'État et réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage. Or les conditions d'utilisation de certains immeubles remis en dotation comme le suivi des travaux directement pris en charge par l'État apparaissent perfectibles.

1 - L'entretien des biens de la société des Comédiens Français par l'État

À la Comédie-Française, le texte qui a institué l'EPIC a prévu la mise à sa disposition des biens domaniaux appartenant à l'État, mais ne lui a pas rattaché le patrimoine de la société des Comédiens, qui demeure la

²⁶⁶ Sur la notion d'ordonnateur, voir tome II du présent rapport – deuxième partie, chapitre I.

²⁶⁷ Soit 23 fois le salaire mensuel brut du salarié concerné.

propriété exclusive de cette dernière²⁶⁸. Les conditions dans lesquelles l'établissement public est supposé disposer de la « jouissance à titre gratuit des locaux » de la société, alors que le ministère en assure l'entretien, n'ont fait l'objet d'aucune convention. Pour l'heure, les subventions d'investissement qui sont allouées, chaque année, à l'établissement ne font aucune différence entre les biens domaniaux remis en dotation à l'établissement et les biens immobiliers, privés, appartenant aux sociétaires.

2 - La situation insatisfaisante des biens remis en dotation

Certains espaces remis aux établissements apparaissent soit inappropriés, soit dans un état de dégradation peu compatible avec le statut d'établissement public de leur occupant.

Alors que les Ateliers Berthier ont été remis définitivement en dotation au théâtre de l'Odéon en 2006, c'est encore dans un Algeco de 44 m², installé dans la cour de l'établissement depuis neuf ans, que sont installés les bureaux d'une partie de l'équipe technique.

À Strasbourg, le TNS fait face au problème inverse. Il s'est vu confier, en 2006, l'ancien conservatoire de musique, un espace de 4 000 m² en plein cœur de la ville, à l'abandon depuis 1995. Après un projet peu crédible de mutualisation avec l'Université de Strasbourg, aucune solution n'est aujourd'hui à l'étude. La tutelle se devrait de restituer à France Domaine ce patrimoine immobilier inexploité depuis 20 ans.

Le Théâtre de l'Odéon, qui n'avait pas été associé à la rédaction du cahier des charges et aux travaux de rénovation de son bâtiment historique intervenus entre 2002 et 2006 (37,9 M€ pris en charge par le ministère de la culture), s'est vu remettre une salle dont la sonorisation et les conditions de visibilité n'avaient manifestement pas été convenablement étudiées. Outre la dégradation des conditions de visibilité de 80 fauteuils, les problèmes de réverbération du son dans la cage de scène et d'isolation phonique de la salle ont nécessité de reprendre l'acoustique de la salle un an et demi après sa réouverture.

²⁶⁸ Il s'agit d'un bâtiment rue Amelot situé dans le XI^{ème} arrondissement de Paris et des locaux (terrain et constructions) de Sarcelles, utilisés pour les décors et les costumes.

III - Une situation financière fragile et déséquilibrée

A - Une politique de création structurellement déficitaires

Entre 2006 et 2014, le déséquilibre patent entre une programmation riche pour les quatre théâtres (68 spectacles présentés par an) et une diffusion limitée (1 467 représentations annuelles, soit moins de 22 représentations par spectacle) se traduit par un fonctionnement économique dans lequel les recettes de billetterie et les éventuels apports de coproduction ne permettent presque jamais de couvrir les dépenses directes de montage et d'exploitation des spectacles.

**Tableau n° 1 : évolution du nombre de spectacles
et de représentations dans les quatre théâtres nationaux
entre 2006 et 2014**

Théâtres	Salles (jauge maximale)	Nb de spectacles		Nb de représentations			Nb repr/spectacle		
		Total	Moy.	Total	%	Moy.	2006	2014	Moy.
Comédie-Française	Richelieu (862)	120	13	3 355	25 %	373	35	20	28
	Vieux-Colombier (309)	66	7	1 784	14 %	198	31	20	27
	Studio Théâtre (136)	70	8	1 582	12 %	176	21	22	23
Odéon	Salle historique (804)	60	7	1 190	9 %	132	29	38	23
	Ateliers Berthier (395)	64	7	1 251	9 %	139	17	32	21
Colline	Grand Théâtre (743)	59	7	1 286	10 %	143	24	21	22
	Petit Théâtre (214)	54	6	1 297	10 %	144	24	28	24
Strasbourg	Koltès (600)	74	8	807	6 %	90	8	12	11
	Salle Gignoux (203)	31	3	379	3 %	42	14	10	13
	Espace Grüber (260 / 140)	15	2	266	2 %	30	17	11	13
Théâtres nationaux		612	68	13 197	100 %	1 467	22	21	22

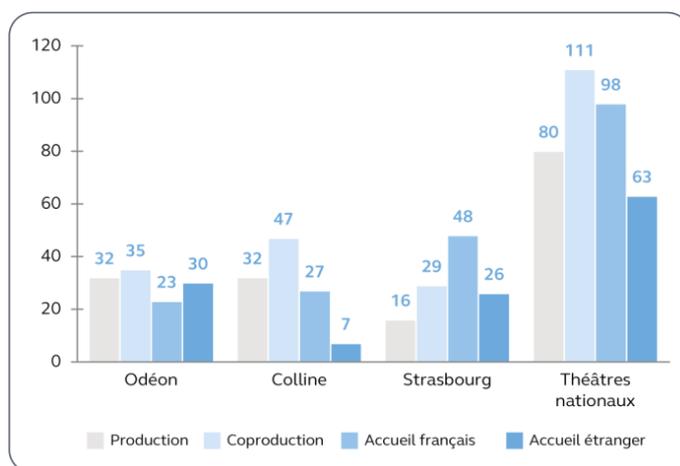
Source : Cour des comptes. Moy. = moyenne annuelle.

1 - L'économie des productions, hors Comédie-Française

Bien qu'ils accordent une place non négligeable aux spectacles accueillis achetés à d'autres institutions ou compagnies (44 % pour le TNO et 30 % pour le TNC au cours de la période), l'Odéon et la Colline fondent l'essentiel de leur programmation sur des créations propres. Le

TNS est, quant à lui, le seul établissement dans lequel les accueils (60 %) sont supérieurs aux productions et coproductions.

Graphique n° 1 : origine des spectacles présentés entre 2006 et 2014



Source : Cour des comptes

Le coût moyen par fauteuil payant qui intègre les coûts directs de production (phase de montage)²⁶⁹ et/ou d'exploitation (phase de représentation) – hors charges de structure constituées notamment par la masse salariale des techniciens permanents – connaît des différences marquées entre établissements et au sein de chacun d'entre eux, en fonction de la jauge de la salle et de la nature du spectacle.

²⁶⁹ Lorsqu'un théâtre accueille un spectacle, il n'y a pas de coût de montage, puisqu'il achète un spectacle qui a déjà été produit par un autre établissement.

Tableau n° 2 : coût par fauteuil payant (moyenne 2006-2014)

	Odéon				Colline			Strasbourg				
	Salle historique	Grand Berthier	Petit Berthier	Total	Grand théâtre	Petit Théâtre	Total	Koltès	Gignoux	Hall Grüber	Studio Grüber	Total
Coût moyen (en euros)	33,79	46,14	82,29	38,56	36,18	45,83	38,72	35,37	44,19	44,78	52,63	38,01
production	36,90	41,97	112,14	38,99	44,13	54,32	46,33	60,80	69,64	54,76	-	59,35
coproduction	34,05	53,11	71,14	43,06	34,15	43,91	37,74	31,17	53,93	42,00	-	39,33
accueil français	21,30	30,59	-	24,51	26,29	37,13	28,24	26,61	39,80	32,19	52,63	28,96
accueil étranger	54,50	87,25	-	65,71	50,10	48,79	49,91	32,50	25,62	-	-	31,22

Source : Cour des comptes, d'après comptes financiers et tableaux de fréquentation

Entre 2006 et 2014, le coût moyen d'une production présentée dans la salle principale s'établit à 36,90 € par fauteuil à l'Odéon, 44,13 € au TNCo et 60,80 € au TNS. Au sein de chaque théâtre, le coût par fauteuil augmente mécaniquement avec le rétrécissement de la jauge (+ 12 € par fauteuil entre la salle historique et les Ateliers Berthier ; près de 10 € d'écart entre le Grand et le Petit Théâtre du TNCo ou entre la Salle Koltès et le Hall Grüber du TNS).

Tableau n° 3 : taux d'autofinancement des spectacles (moyenne 2006-2014)

En %	Odéon				Colline			Strasbourg				
	Salle historique	Grand Berthier	Petit Berthier	Total	Grand théâtre	Petit Théâtre	Total	Koltès	Gignoux	Hall Grüber	Studio Grüber	Total
Taux d'autofinancement	62,82	50,05	26,82	56,68	43,24	32,17	39,80	32,33	24,02	22,21	18,09	29,23
production	62,76	58,60	15,85	60,27	37,84	33,41	36,72	28,98	19,28	18,16	-	25,88
coproduction	62,26	44,48	33,28	51,69	44,79	30,65	38,74	32,65	22,48	23,44	-	27,16
accueil français	87,73	64,47	-	77,70	54,64	34,95	49,98	36,79	25,99	31,24	18,09	34,16
accueil étranger	31,97	28,78	-	30,52	36,20	30,71	35,40	30,61	28,32	-	-	30,26

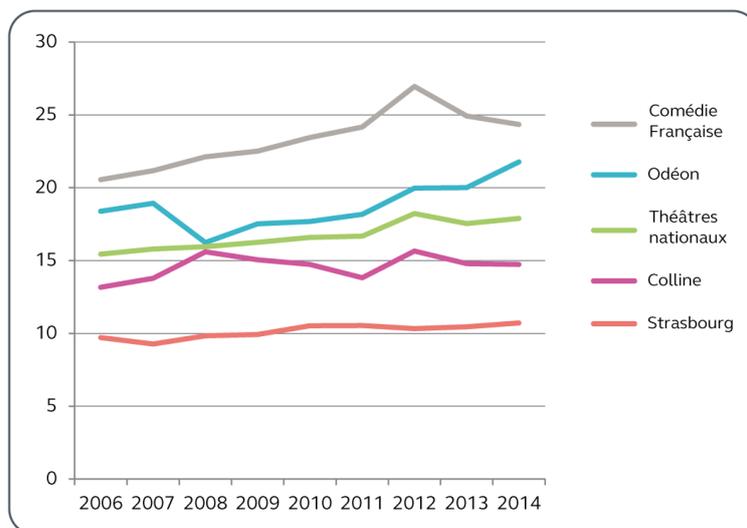
Source : Cour des comptes d'après comptes financiers. Pour le TNS, le coût de la troupe a été réintégré au coût des spectacles.

La capacité des établissements à autofinancer leurs spectacles n'est que partielle et enregistre également des écarts substantiels : ainsi, entre

2006 et 2014, le taux d'autofinancement global est de 56,7 % à l'Odéon, 39,8 % à la Colline et 29,2 % au TNS. Le taux de couverture serait évidemment encore plus faible si une quote-part des charges de structure était affectée à chaque spectacle, ce qu'aucun établissement n'est en mesure de faire en l'absence de comptabilité analytique.

Les différences substantielles qui existent entre établissements pour couvrir les coûts directs de leurs spectacles s'expliquent par des écarts importants entre les prix de vente moyens du fauteuil payant. Inférieur à 18 € à l'échelle de l'ensemble des établissements, le prix de vente moyen s'établit en 2014 à 24,45 € à la Comédie-Française, 21,77 € à l'Odéon, 14,73 € au TNC0 et 10,71 € au TNS. Au TNC0 et au TNS, la progression du prix moyen a été inférieure à l'inflation cumulée observée au cours de la période (respectivement 11,93 % et 10,30 % contre 13,75 %).

Graphique n° 2 : évolution du prix moyen par fauteuil payant (en euros)



Source : Cour des comptes. Pour le TNS, hors compléments cartes.

Au regard des recettes collectées, sur les 356 spectacles présentés entre 2006 et 2014, seuls sept ont pu être autofinancés (six à l'Odéon et un à la Colline).

Tableau n° 4 : les sept spectacles autofinancés entre 2006 et 2014

	Théâtre	Spectacle	Metteur en scène	Nature du spectacle	Dépenses (en €)	Recettes (en €)	Coût par représentation (en €)	Taux d'auto-financement
2008	Odéon 6 ^{ème}	Tartuffe	S. Braunschweig	Acc. Français	306 905,62	364 401,06	9 590,80	119 %
2014	Odéon 6 ^{ème}	Cyrano de Bergerac	D. Pitoiset	Acc. Français	523 781,78	583 620,16	12 470,99	111 %
2008	Odéon 6 ^{ème}	L'École des femmes	JP. Vincent	Production	737 912,16	818 208,17	12 945,83	111 %
2013	Odéon 6 ^{ème}	Fin de partie	A. Françon	Coproduction	228 826,43	248 110,00	12 043,50	108 %
2013	Odéon 6 ^{ème}	Le Misanthrope	JF. Sivadier	Coproduction	412 806,71	440 367,00	12 141,37	107 %
2010	Colline Gd Théâtre	Les justes	S. Nordey	Acc. Français	278 694,14	297 613,12	9 289,80	107 %
2010	Odéon Berthier	Hamlet	N. Kolyada	Acc. International	53 713,76	55 469,15	5 968,20	103 %

Source : Cour des comptes

Tandis que six de ces spectacles sont des accueils ou des coproductions, tous ont été présentés sur de longues séries (30 représentations en moyenne, 57 pour la production exclusive). Le taux de fréquentation étant généralement élevé dans les théâtres nationaux (cf. *infra*), la durée d'exploitation a été déterminante pour rendre le coût de production par représentation commensurable avec les recettes de billetterie.

2 - L'économie des productions de la Comédie-Française

Le fonctionnement de la Comédie-Française²⁷⁰ est singulier, à plusieurs titres.

D'une part, l'établissement produit la quasi-totalité de ses spectacles. Il n'a participé qu'à 16 coproductions au cours de la période sous revue et n'a accueilli aucune production extérieure.

D'autre part, ses spectacles sont largement repris d'une année sur l'autre en raison de la permanence de la troupe. Ainsi, sur les 120 spectacles présentés Salle Richelieu entre 2006 et 2014, seuls 49 sont des spectacles nouvellement créés. Le spectacle le plus représenté au cours de la période, *l'Avare* (dans la production créée en 2009) a été représenté 133 fois.

²⁷⁰ Les données relatives au modèle de production de la Comédie-Française n'incluent pas le Vieux-Colombier et le Studio-Théâtre qui sont deux sociétés anonymes, filiales de l'EPIC dont les comptes ne sont pas consolidés avec la Salle Richelieu.

Enfin, l'intégration de la masse salariale de la troupe dans les dépenses structurelles de l'établissement – sans rattachement possible aux spectacles produits – permet à l'établissement d'afficher un taux d'autofinancement moyen sur la période de 217 % et un nombre de créations autofinancées de 40 sur 49. Ces données n'ont toutefois qu'une signification limitée, au regard du périmètre des dépenses de production prises en compte.

B - Une diffusion des spectacles insuffisante

Au-delà des représentations dans les lieux de production, les deux seuls outils de diffusion dont disposent les théâtres pour amortir leurs coûts sont les tournées et, dans une bien moindre mesure, les captations audiovisuelles.

1 - Des tournées à développer et à amortir

Alors que les tournées devraient être au cœur de l'activité des théâtres nationaux, dans une double logique de diffusion des œuvres hors du siège de leur création, d'une part, et d'amortissement économique, d'autre part, elles sont très insuffisantes au regard de l'excellence et du rayonnement des créations qui sont attendus de ces établissements.

Leur développement se heurte à la difficulté de démonter et de transporter des décors qui n'ont pas été créés dans la perspective d'une tournée. Plus problématiques surtout, les conditions de rémunérations (les primes des techniciens peuvent aller jusqu'à 10 % du coût total des représentations), de défraiements et de voyage (les déplacements des techniciens s'effectuent, sauf accord exprès des syndicats, en train en 1^{ère} classe) grèvent de façon substantielle les budgets de production, rendant l'accueil des spectacles de théâtres nationaux coûteux et souvent inaccessibles au réseau décentralisé ou aux théâtres privés.

Tableau n° 5 : tournées réalisées entre 2006 et 2014

	Comédie-Française		Odéon		Colline		Strasbourg	
	moy/an	total	moy/an	total	moy/an	total	moy/an	total
Nombre de spectacles	6	55	4	36	2	18	2	18
Nombre de lieux de diffusion	34	305	14	130	5	41	4	36
Nombre de représentations	88	791	67	607	25	221	33	296
<i>dont France</i>	71	642	44	396	21	191	32	288
<i>dont étranger</i>	17	149	23	211	3	30	1	8
Nombre de spectateurs	42 744	384 695	34 811	313 298	5 703	51 323	14 874	133 862
<i>% / représentations totales</i>	20 %		20 %		8 %		10 %	
<i>% / spectateurs payants totaux</i>	12 %		22 %		7 %		23 %	

Source : Cour des comptes

Entre 2006 et 2014, le nombre de spectacles présentés en tournée s'établit en moyenne entre deux (Colline et TNS) et six (Comédie-Française) par an pour un nombre de représentations moyen qui atteint, au mieux, 20 % du total des représentations proposées. Les représentations à l'étranger, très peu développées (de trois à 25 par an) sont quasi exclusivement le fait de l'Odéon et de la Comédie-Française.

Tableau n° 6 : bilan financier des tournées entre 2006 et 2014

En €	Comédie-Française	Odéon	Colline	Strasbourg
Dépenses totales	5 543 708	7 761 003	1 884 205	2 444 262
Recettes totales	9 336 215	8 867 125	1 847 800	2 398 592
Dépenses moyennes /an	615 968	862 334	209 356	271 585
Recettes moyennes / an	1 037 357	985 236	205 311	266 510
Solde financier moyen /an	421 390	122 902	- 4 045	- 5 074
Part dans recettes d'activités	12 %	24 %	14 %	24 %
Taux d'autofinancement	168,41 %	114,25 %	98,07 %	98,13 %

Source : Cour des comptes

Seuls l'Odéon et la Comédie-Française sont en mesure de tirer profit de leurs tournées pour amortir leurs productions (avec un taux d'autofinancement qui s'élève respectivement à 168 % et 114 %) – ce qui n'est pas le cas pour le TNS et la Colline qui parviennent à peine à équilibrer leurs coûts de tournée.

Il convient toutefois de préciser que les bons résultats de la Comédie-Française en matière de tournées ne sont que partiellement attribuables à son équipe permanente. Le coût des avantages accordés aux techniciens par l'accord d'entreprise est un obstacle à leur participation aux tournées. En conséquence, l'établissement recourt à un tourneur privé, moins coûteux dans la mesure où il fait application de la convention collective du syndicat national des directeurs de théâtres privés (SNDTP).

L'Odéon est donc le seul théâtre national à être en mesure de faire tourner ses spectacles de manière équilibrée. Ses gains les plus importants ont été concentrés sur deux spectacles aux montages financiers très différents : *Roméo et Juliette* (une production légère à destination du réseau territorial) et *Le Retour* (une importante coproduction impliquant plusieurs théâtres étrangers)²⁷¹. Cela dessine deux modèles d'amortissement distincts, susceptibles d'inspirer l'ensemble des théâtres nationaux.

2 - Les captations audiovisuelles

À l'exception notable de la Comédie-Française²⁷², les captations audiovisuelles restent peu développées, y compris en vue d'une diffusion sur l'une des chaînes du service public.

Conscient de ce frein supplémentaire à l'autofinancement, mais aussi à la diffusion des œuvres produites par les théâtres nationaux, le ministère de la culture s'est engagé à travailler à l'extension aux autres théâtres nationaux des principes de l'accord conclu entre la Comédie-Française et France Télévisions (un spectacle par an produit et diffusé sur les chaînes du groupe).

²⁷¹ *Roméo et Juliette*, acheté pour 84 représentations dans 20 lieux différents en France, a rapporté 1,11 M€ de recettes et un gain net de 262 000 €. *Le Retour*, acheté pour 38 représentations en France et à l'étranger, a rapporté 875 975 € de recettes et un gain net de 220 011 €.

²⁷² Seule la Comédie-Française est donc en mesure de tirer des ressources significatives de captations audiovisuelles. Ainsi, elles s'établissent à environ 6 % de ses ressources propres (avant partage) en 2014 (671 066 €).

C - Une croissance soutenue des frais de structure

Au bilan artistique financièrement très déficitaire des théâtres nationaux, tournées comprises, s'ajoute le poids croissant de leurs dépenses de structure qui, à l'exception du TNS, ont sensiblement augmenté au cours de la période.

1 - Les stratégies différenciées des établissements

À l'exception du TNS, tous les théâtres nationaux ont vu leurs charges de structure²⁷³ augmenter à un rythme nettement plus rapide que celui de l'inflation (jusqu'à + 27 % pour l'Odéon), principalement en raison de la croissance de la masse salariale du personnel permanent. Les charges structurelles de la Comédie-Française s'établissent en 2014 à 26,31 M€, dont 80 % imputables à la seule masse salariale du personnel permanent (20,71 M€).

Tableau n° 7 : évolution des dépenses de fonctionnement entre 2006 et 2014 (en €)

	Total charges de fonctionnement			Charges structurelles (TOM**)			Dépenses d'activités		
	2006	2014	évol	2006	2014	évol	2006	2014	évol
Comédie-Française	32 160	36 882	15 %	23 074	26 314	14 %	7 874	7 748	- 2 %
Odéon	16 237	18 262	12 %	8 031	10 227	27 %	7 113	7 327	3 %
Colline	9 981	12 070	21 %	6 390	7 396	16 %	3 135	3 859	23 %
Strasbourg	10 697	10 551	- 1 %	5 397	5 691	5 %	4 909	4 500	- 8 %
Théâtre	9 495	9 314	- 2 %	4 786	5 141	7 %	4 349	3 839	- 12 %
École	1 202	1 237	3 %	611	550	- 10 %	560	661	18 %
Total TN*	69 075	77 765	13 %	42 892	49 628	16 %	23 030	23 434	2 %

Source : Cour des comptes. Le compte 68 (dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations) est exclu des charges structurelles et réintégré dans les charges de fonctionnement totales. * Théâtres nationaux. ** Théâtre en ordre de marche.

L'augmentation moins rapide de la subvention de fonctionnement de l'État (de + 1,94 % pour le TNS à + 4,95 % pour la Colline) par rapport au « théâtre en ordre de marche » a inévitablement conduit à la

²⁷³ Soit les dépenses du « théâtre en ordre de marche ».

baisse de la part de subvention disponible pour financer les dépenses artistiques, à l'exception cependant du TNS dont l'activité et, partant, les dépenses artistiques, ont baissé de 12 % au cours de la période.

Tableau n° 8 : effort financier de l'État en faveur des théâtres nationaux (en milliers d'euros)

	Comédie-Française		Odéon		Colline		Strasbourg	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
<i>Subvention État (en milliers d'euros)</i>	23 424	23 999	11 020	11 493	8 624	9 051	9 025	9 200
<i>Taux de couverture des charges totales</i>	73 %	65 %	68 %	63 %	86 %	75 %	84 %	87 %
<i>Taux de couverture du TOM</i>	102 %	91 %	137 %	112 %	135 %	122 %	167 %	162 %
<i>Marge sur subvention / dép. art.</i>	4 %	0 %	42 %	17 %	71 %	43 %	74 %	78 %

Source : Cour des comptes

Tableau n° 9 : coût, subvention et recettes par fauteuil payant (en euros)

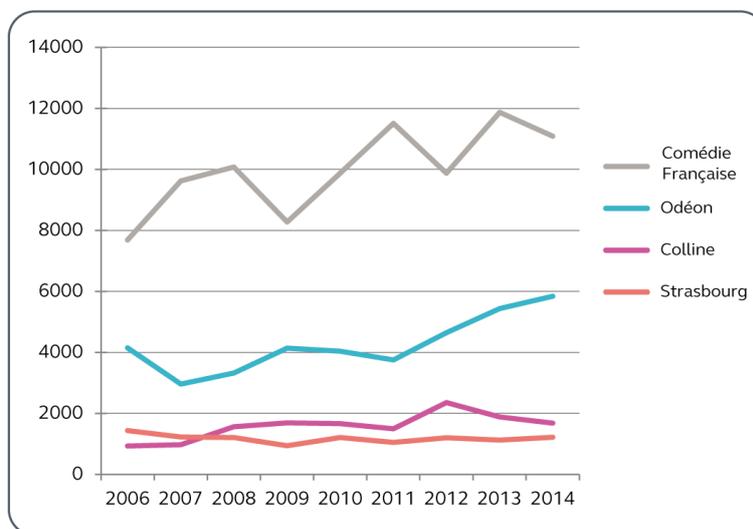
	Comédie-Française		Odéon		Colline		Strasbourg	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
Coût d'un fauteuil payant (en euros)	136	127	159	109	186	166	181	209
Subvention par fauteuil payant (en euros)	88	83	108	68	161	124	152	182
Recettes de spectacle par fauteuil payant	19,36	24,41	22,92	23,34	12,71	14,75	11,04	17,93
% de recettes/coût du fauteuil payant	14 %	19 %	14 %	21 %	7 %	9 %	6 %	9 %

Source : Cour des comptes. Pour le TNS, la subvention au fauteuil payant a été calculée à partir de la seule subvention destinée au théâtre (hors École). Cependant, étant donné la mutualisation des moyens entre le théâtre et l'École, une partie de la subvention destinée au théâtre peut couvrir des dépenses de l'École.

Pour autant, la subvention de l'État demeure la principale ressource des théâtres nationaux. Toutes charges confondues, les établissements demeurent subventionnés à 69 % en 2014, avec toutefois des différences marquées entre établissements : à hauteur de 63 % à l'Odéon (subvention par fauteuil payant de 68 €), de 65 % à la Comédie-Française (subvention par fauteuil payant de 83 €), de 75 % au TNCO (subvention par fauteuil payant de 124 €) et de 87 % au TNS (subvention par fauteuil payant de 182 €).

Face à la progression des charges structurelles, la capacité des établissements à développer leurs ressources propres s'est avérée très inégale (billetterie, apports de coproduction, mécénat, produits des concessions restaurant et librairie, produits dérivés). Le taux de ressources propres moyen qui a globalement progressé de cinq points au cours de la période, s'étend de 30 % à l'Odéon à 11 % au TNS.

Graphique n° 3 : évolution des recettes d'activité des théâtres nationaux entre 2006 et 2014 (en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes d'après comptes 70 (ventes), 75 (autres produits de gestion courante) et apports de mécénat

Si les produits de concession²⁷⁴ demeurent marginaux dans les ressources propres des établissements, le mécénat, très peu développé

²⁷⁴ Bar, librairie, etc.

dans le champ du spectacle vivant en début de période (100 000 € à la Comédie-Française et 30 000 € à l'Odéon en 2006), a connu une progression rapide. Les apports de mécénat et leur poids dans les ressources propres s'établissent ainsi en 2014 à 1,03 M€ à la Comédie-Française (9 %), 381 000 € à l'Odéon (7 %) et 346 500 € à la Colline (21 %).

2 - Le poids du « partage » à la Comédie-Française

Dès l'origine, le fonctionnement de la Comédie-Française a été fondé sur le principe d'une répartition quasi-intégrale des bénéfices de l'exploitation au profit des sociétaires et plus marginalement du personnel. Cette pratique continue de justifier un régime budgétaire dérogatoire du droit commun, la construction du budget de l'établissement étant en effet exclusivement conçue en fonction de la nécessité d'aboutir à l'identification du poste réservé au partage.

Il résulte de ce système du « partage » que l'excédent dégagé, quel qu'il soit, ne conduit qu'à un profit très marginal pour l'établissement public, puisque le résultat est aussitôt converti en charges de rémunérations (immédiates ou différées) qui font inéluctablement progresser la masse salariale. Ainsi, alors que l'exercice 2013 avait permis de réaliser un excédent global avant partage de 2,22 M€, le fonds de réserve de l'établissement n'a été abondé que de 82 750 euros (soit 3,72 % de l'excédent global), le reste étant attribué aux sociétaires et au personnel.

Ce régime d'intéressement apparaît d'autant plus problématique que le partage présenté comme une « rémunération variable » s'apparente, en réalité, à une charge structurelle, peu dépendante des performances de l'établissement.

Son montant est en effet garanti par le recours à une provision pour « production artistique coûteuse » qui constitue en réalité une réserve permettant de réguler le résultat comptable afin d'abonder le partage et d'en garantir la stabilité. Ne correspondant à aucune des conditions prévues pour la constitution des provisions, elle constitue une entorse évidente au principe de sincérité des comptes. Elle est pourtant passée de 0,3 M€ en 2006 à 4,85 M€ fin 2014.

Du fait de la complexité de la construction budgétaire et des retraitements comptables critiquables auxquels donne lieu sa mise en œuvre, ce régime n'est manifestement plus adapté à la gestion et au pilotage financier d'un établissement public subventionné à près de 70 % de ses charges par l'État.

IV - La recherche d'un meilleur équilibre économique

Confrontés à la croissance de leurs charges structurelles et à une activité artistique très majoritairement déficitaire, les théâtres nationaux reposent sur un équilibre économique fragile, qui n'a pu perdurer que grâce à un subventionnement massif et continu de l'État. Dans un contexte de restriction de la dépense publique, les théâtres nationaux ne peuvent s'exonérer de la recherche d'un plus grand équilibre entre leurs ressources et leurs dépenses.

A - Une nécessaire rationalisation des dépenses

1 - Des conventions collectives complexes et coûteuses

À l'exception des directeurs et agents comptables et de quelques fonctionnaires détachés, au demeurant peu nombreux, le personnel des théâtres nationaux est majoritairement constitué de salariés de droit privé soumis au code du travail et aux conventions collectives propres à chaque établissement. Au-delà de leur grande complexité due à la sédimentation de nombreuses annexes et accords additionnels, ces conventions collectives, signées depuis parfois plus de 40 ans, présentent plusieurs points communs :

- de nombreuses règles obsolètes ou caduques au regard des dispositions du code du travail, qui placent les établissements dans un climat d'insécurité juridique, pouvant s'avérer coûteux en cas de contentieux ;
- une durée de travail inférieure à la durée légale (théoriquement fixée à 35 heures, soit 1 607 heures annuelles) qui s'établit à

- 1 582 heures par an à la Comédie-Française et à la Colline ;
1 575 heures au théâtre de l'Odéon ; 1 533 heures au TNS ;
- un système de primes particulièrement complexe, vétuste et imprécis : on dénombre ainsi 48 types de primes distinctes à la Comédie-Française, 16 au théâtre de l'Odéon et à la Colline, 17 au TNS. Ces primes, qui peuvent être classées en trois grandes catégories – primes liées à l'exploitation des spectacles, primes versées en tournées et primes liées à l'application, toute théorique, des 35 heures –, présentent, pour certaines, une justification fort limitée.

À titre d'exemple, au TNC, la « prime de spectacle » est un complément de salaire attribué toute l'année, indépendamment de l'exploitation effective d'un spectacle comme de la présence du salarié. Quant à la Comédie-Française, certaines des 48 primes répertoriées apparaissent pour le moins vétustes, comme en attestent les indemnités de blouses pour les personnels administratifs, d'espadrilles pour les coiffeurs et de charentaises pour les décorateurs.

2 - L'organisation de la production

a) Les personnels de plateau

Le personnel technique concentre la majeure partie des moyens humains des quatre théâtres, tant en termes d'effectifs physiques (39 % des effectifs en 2014) que de charges salariales (32 % du total des dépenses de personnel)²⁷⁵, loin devant les rémunérations des artistes (16 % du total en 2014). Ainsi, le fonctionnement des théâtres nationaux obéit à un ratio implacable et, peu soutenable à long terme, qui veut qu'un euro investi pour le personnel artistique d'un spectacle conduise à dépenser deux euros en soutien technique à la scène.

Dans le cas spécifique de la Comédie-Française, l'alternance impose, sans conteste, un rythme de travail et des effectifs soutenus. Toutefois, l'intense utilisation de la salle Richelieu ne saurait masquer

²⁷⁵ Dépenses du personnel technique (14,44 M€) rapportées aux comptes 64 – charges de personnel (44,81 M€), hors TNS qui ne distingue pas les dépenses de personnel technique dans son compte financier.

une organisation du travail qui demeure excessivement segmentée. Le cloisonnement excessif entre les métiers (tapissiers, accessoiristes, machinistes du cintre et du plateau, etc.) entraîne des rigidités qui sont autant de facteurs de contraintes, de coûts et de complexité. De même, l'effectif exposé pour que le plateau de la Salle Richelieu soit opérant le matin (49 agents), puis le soir (71 agents) varie trop peu en fonction de la nature réelle ou du degré de complexité des tâches à accomplir.

b) Les décors et costumes

Les décors et costumes réalisés dans les ateliers des établissements ne font quasiment jamais l'objet de réutilisation, de revente ou de prêt.

Ainsi, alors que la valeur unitaire moyenne d'un décor atteint, en 2014, 318 000 € à la Comédie-Française, 156 000 € à l'Odéon et 45 823 € au TNS, les décors ne sont jamais valorisés dans les comptes des établissements et peuvent même être cédés gratuitement – alors qu'ils sont financés par des fonds publics – aux metteurs en scène, comme cela a pu être constaté au TNS, dans le cadre d'un protocole transactionnel.

Il en va de même pour les costumes, non valorisés et très rarement réutilisés. À titre d'exemple, la Comédie-Française qui détient le stock de plus grande valeur (52 207 pièces d'habillement et accessoires), dont l'inventaire a été numérisé dès 1991, ne procède que très marginalement à des prêts à d'autres théâtres.

c) La multiplication des salles complémentaires

Outre leur salle principale, les établissements se sont tous vus confier des salles complémentaires à très petite jauge (cf. *supra*) qui grèvent une partie croissante de leur budget artistique (jusqu'à 40 %), en raison de conditions d'exploitation techniques plus onéreuses et d'un public potentiel beaucoup plus restreint.

Les Ateliers Berthier, lieu d'accueil provisoire du TNO pendant son chantier de rénovation, lui ont été attribués de manière définitive en 2006, sans qu'aucune étude préalable sur l'utilisation spécifique et la viabilité économique de cet espace complémentaire ne soit conduite par le ministère de la culture.

À la Colline, la jauge très réduite du Petit Théâtre, couplée à l'absence d'accès direct au plateau – qui nécessite un acheminement des

décors par monte-charge – conduisent à des coûts d’exploitation nettement supérieurs à ceux du Grand Théâtre. L’accueil d’un même spectacle, *Que Faire*, successivement présenté dans les deux salles de l’établissement est, à ce titre, révélateur : malgré la baisse du taux de spectateurs payants (de 86 % à 78 %) entre la représentation initiale dans le Petit Théâtre et sa reprise dans le Grand Théâtre, le passage de la petite à la grande salle s’est traduit par une augmentation du taux d’autofinancement de 45 %.

Tableau n° 10 : utilisation des salles (moyenne 2006-2014)

Odéon		Colline		Strasbourg		
Salle historique	Ateliers Berthier	Grand Théâtre	Petit Théâtre	Koltès	Ginoux	Grüber
50,19 %	52,85 %	54,37 %	54,75 %	34,09 %	16,01 %	11,24 %

Source : Cour des comptes (nombre moyen de représentations / 263 jours ouvrables)

Au regard de leurs coûts d’exploitation, les salles à petite jauge ne conduisent donc pas à une augmentation de l’offre globale proposée mais à une réallocation des moyens des théâtres, au détriment de leur salle principale. À l’exception notable de la Comédie-Française²⁷⁶ qui assure dans la Salle Richelieu neuf représentations par semaine (sept soirées et deux matinées), sans jour de relâche, le nombre de représentations par salle est particulièrement faible dans tous les autres établissements : de 54,75 % au Petit Théâtre du TNC (soit un peu plus de la moitié des jours ouvrables) à 11,24 % dans les deux salles de l’espace Grüber au TNS.

Sans remettre en cause leur utilité en termes de mise en scène et d’esthétique théâtrale, une réflexion commune à l’ensemble des théâtres nationaux sur les conditions d’exploitation de leurs salles complémentaires (nombre et nature des spectacles proposés, répartition des moyens par rapport aux salles principales) semble indispensable, à l’image de ce que vient d’engager le Théâtre de l’Odéon.

²⁷⁶ Dont les salles complémentaires, le Studio Théâtre et le Vieux-Colombier sont des filiales indépendantes.

B - L'accroissement des ressources

1 - L'optimisation des jauges

L'écart entre la jauge théorique (nombre de représentations annuelles multiplié par la jauge maximale de la salle considérée) et la fréquentation payante réellement constatée représente près de 150 000 places en 2014 (près de 260 000 en 2006). Cet écart est imputable au cumul de trois facteurs : l'invalidation de places résultant d'une utilisation partielle des salles, pour des raisons techniques ou des exigences artistiques de mise en scène (64 161 places en 2006 et 56 645 en 2014) ; la mévente de places ouvertes au public, étant constaté que s'ils varient bien sûr d'une saison à l'autre en fonction de l'attrait des programmations, les taux de fréquentation (incluant public payant et gratuit) sont globalement élevés, voire très élevés dans les théâtres nationaux (83 % en 2006 ; 98 % en 2014) ; enfin, la politique d'invitations ou de distribution de places gratuites²⁷⁷ – le taux de gratuité, égal à 14 % de la fréquentation totale sur la période, explique ainsi la perte de près de 75 000 places par an. En appliquant le prix moyen constaté en 2014, dans chacun des établissements, les places offertes aboutissent à une perte de billetterie non négligeable pour l'ensemble, de 1,62 M€ en 2014, équivalente à 13 % du total de leurs ressources de billetterie (12,39 M€ en 2014).

Sur ce point, mention particulière doit être faite du Théâtre de la Colline qui, malgré une diminution de près de 25 % depuis 2006, enregistre encore un taux de gratuité (20 % de la fréquentation totale en 2014) nettement supérieur à celui des autres théâtres nationaux, que rien ne semble pouvoir justifier.

²⁷⁷ Ces places comprennent essentiellement les invitations destinées à la presse ; les invitations dites « relations publiques » destinées aux relais dans l'enseignement, aux groupes (comités d'entreprises, associations, amicales, syndicats, etc.) et aux mécènes ; les invitations institutionnelles destinées aux ambassades et centres culturels, aux collectivités territoriales, aux institutions nationales (ministère de la culture, notamment) et aux structures culturelles (bibliothèques, musées, etc.) ; les invitations destinées aux professionnels, c'est-à-dire aux artistes, metteurs en scènes, compagnies, organismes professionnels.

Tableau n° 11 : écart entre jauge théorique et fréquentation payante en 2006 et 2014 (en nombre de spectateurs)

	Comédie-Française		Odéon		Colline		TNS		Total TN	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
Jauge théorique (a)	401 643	397 556	122 878	196 087	139 098	139 320	68 945	62 550	732 564	795 513
Jauge offerte (b)	391 314	391 500	121 205	182 396	92 153	107 714	63 731	57 258	668 403	738 868
Fréquentation totale (c)	304 222	401 184	113 243	183 302	78 403	91 459	58 854	49 681	554 722	725 626
Taux de fréquentation (d) = (c)/(b)	77,7 %	102,5 %	93,4 %	100,5 %	85,1 %	84,9 %	92,3 %	86,8 %	83,0 %	98,2 %
Fréquentation payante (e)	265 074	361 857	101 871	167 941	53 673	72 842	52 441	44 556	473 059	647 196
Places gratuites (f)=(c)-(e)	39 148	39 327	11 372	15 361	24 730	18 617	6 413	5 125	81 663	78 430
Taux de gratuité (g)=(f)/(c)	13 %	10 %	10 %	8 %	32 %	20 %	11 %	10 %	15 %	11 %
Perte totale de places (h)=(a)-(e)	136 569	35 699	21 007	28 146	85 425	66 478	16 504	17 994	259 505	148 317

Source : Cour des comptes – les taux de fréquentation supérieurs à 100 % correspondent à la revente de places réservées mais non attribuées avant le début du spectacle. La jauge théorique correspond au potentiel maximal de places (nombre total de places × nombre de représentations). La jauge offerte correspond au nombre de places offertes à la vente.

Ainsi, en agissant à la fois sur la jauge offerte (en la rapprochant de la jauge théorique) et en réduisant le nombre de billets distribués gratuitement, les théâtres nationaux disposent de deux leviers pour augmenter leur fréquentation.

2 - La révision de la politique tarifaire

Hormis l'âge des spectateurs (mesuré à partir du prix du billet acquitté par les jeunes et par les seniors quand un tel tarif existe), les établissements ne disposent pas d'outils de suivi permanent de leur public et, partant, de connaissance fine de celui-ci. Leur politique tarifaire n'est ainsi fondée sur aucun élément objectif et les effets de celle-ci sur les taux de fréquentation ne font l'objet d'aucune mesure par les établissements.

Le manque de connaissance des publics, couplé à l'absence de directives claires de la tutelle, conduisent dès lors les établissements à adopter de manière discrétionnaire leur propre politique tarifaire.

Au sein des quatre établissements, se dessinent ainsi deux modèles :

- d'une part, celui du TNS et de la Colline qui sont avant tout des théâtres d'abonnés (à hauteur de 70 % pour le premier et à plus de 50 % pour le second), dans lesquels les billets plein tarifs ne constituent qu'une part marginale et remarquablement stable de la billetterie (4 % pour le TNS ; 10 % pour la Colline) ;
- d'autre part, celui de la Comédie-Française et de l'Odéon qui ont fait le choix d'un développement de leurs ressources propres, notamment en augmentant le prix du billet plein tarif (de 37 € à 41 € à la Comédie-Française et de 30 € à 38 € à l'Odéon).

Les nouvelles études de publics que plusieurs établissements se sont engagés à réaliser permettront de réviser les grilles tarifaires sur des bases objectives assorties de réflexions portant sur : la part des places à plein tarif très basse au TNS comme à la Colline ; le niveau souhaitable des abonnements par rapport au public occasionnel ; une plus grande modulation tarifaire en fonction du coût des productions qui n'a, pour l'instant, été que très marginalement utilisée (quatre spectacles à l'Odéon et deux à la Comédie-Française entre 2006 et 2014).

C - La mutualisation des fonctions

Au-delà des économies qui peuvent être mises en œuvre par chaque établissement, les théâtres nationaux, par leur taille comme par la proximité de leurs besoins, gagneraient à mutualiser plusieurs de leurs ressources.

1 - Les fonctions administratives et comptables

a) Une agence comptable unique

À l'exception de la Comédie-Française, les agents comptables des théâtres nationaux ne sont présents qu'une demi-journée par semaine au sein des établissements, ce qui limite le contrôle des pièces comptables et des régies et a pu conduire à des pratiques irrégulières : versement de fonds publics sur les comptes personnels des régisseurs (Odéon) ; absence de visa du contrôleur financier sur certains actes (contrats de travail,

protocoles transactionnels) (Théâtre de la Colline) ; omissions de provisions (TNS). La mutualisation de l'agence comptable permettrait, en outre, d'homogénéiser les méthodes comptables qui diffèrent d'un établissement à l'autre (champ couvert par les dépenses du théâtre en ordre de marche et les dépenses artistiques, recettes d'abonnement, etc.).

b) Une fonction marchés et achats rationalisée

La Cour a relevé des lacunes dans l'application des règles de la commande publique : du non-respect des règles de publicité (Odéon, Colline), à l'absence de mise en concurrence pour certains marchés (Comédie-Française) en passant par le recours coûteux à des prestataires extérieurs, y compris pour des marchés classiques comme le nettoyage (Colline).

Or la grande similitude des marchés à passer (achats de fourniture pour les bureaux ; de matériels pour les ateliers de construction ; suivi des concessions de bar et de librairie ; marchés informatiques comme la billetterie et de téléphonie, etc.) devrait logiquement conduire à la mutualisation de certains achats et à l'emploi de contrats type. Au vu de l'inertie passée, cette démarche ne pourra aboutir sans l'impulsion décisive et fédératrice de la tutelle.

2 - Les fonctions de production

a) La diffusion des spectacles

Une coopération dans les domaines de l'organisation des tournées (tourneur commun) ou de la production de captations audiovisuelles pourrait être envisagée.

b) Les ateliers et espaces de stockage

Avec un coût de fonctionnement de 2 M€ en 2014, l'atelier de la Comédie-Française à Sarcelles produit des décors 50 % plus chers que le

plus onéreux des décors produits pour le Théâtre des Champs-Élysées²⁷⁸, deux fois plus chers qu'à l'Odéon et deux à trois fois plus chers qu'un décor produit par un atelier privé spécialisé dans ces métiers. Dès lors, il semble indispensable d'accroître le plan de charge de cet atelier en lui confiant, par exemple, les décors du Vieux-Colombier. De même, les ateliers du TNS (3 458 m² situés à Illkirch-Graffenstaden) qui emploient neuf salariés permanents fonctionnent essentiellement en vase clos, sans aucune collaboration avec le Théâtre du Maillon ou l'Opéra du Rhin qui sont les voisins immédiats de l'établissement. S'agissant des espaces de stockage, ils font aujourd'hui l'objet de contrats de locations distincts dans chaque théâtre national. Leur mutualisation, au moins pour les établissements parisiens, constitue une piste à explorer.

c) Berthier : un projet qui reste à justifier

La libération des espaces de stockage des décors de l'Opéra de Paris situés à Berthier suscite aujourd'hui l'intérêt de la Comédie-Française, qui souhaite y installer une salle modulable, et de l'Odéon qui projette d'y créer un espace polyvalent de répétitions, de représentations et de locaux fonctionnels. Pour l'heure, aucune étude précise sur le montant des travaux à réaliser et le coût d'exploitation de ces espaces n'a pu être transmise à la Cour.

Toutefois, le caractère très déficitaire de la seconde salle de l'Odéon, déjà située à Berthier, conduit la Cour à émettre de grandes réserves sur ce projet et à considérer qu'au cas où son opportunité serait avérée, il ne devra être envisagé que dans le cadre d'une mutualisation des moyens de la Comédie-Française et de l'Odéon. Une salle modulable commune aux deux établissements constituerait, à ce titre, une option à moindre coût.

²⁷⁸ Lorsqu'il fait appel à des ateliers en France ou à l'étranger dans le cadre d'opéras, le Théâtre des Champs-Élysées fixe contractuellement aux metteurs en scène un plafond à ne pas dépasser pour les dépenses de « décors, costumes et accessoires » qui s'établit généralement de 250 000 € à 300 000 € dont 150 000 € à 220 000 € pour les seuls décors.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les théâtres nationaux ont vu leurs dépenses structurelles augmenter de manière soutenue alors que leurs activités sont très majoritairement déficitaires. S'ils ont conservé le niveau et l'exigence de leurs créations, c'est au prix d'un subventionnement massif de l'État qui ne peut, dans un contexte budgétaire contraint, continuer à assurer seul la pérennité du système.

Si des efforts ont d'ores et déjà été consentis, ils demeurent néanmoins insuffisants au regard des économies et des opportunités de réformes qui peuvent être identifiées.

En outre, ils n'exonèreront pas le ministère de la culture de veiller activement à ce que la situation spécifique des théâtres nationaux au sein du paysage dramatique français demeure justifiée par la singularité de leurs projets d'activité et de leur modèle de fonctionnement.

C'est pourquoi, au regard des observations effectuées lors du contrôle des quatre théâtres nationaux considérés, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. renforcer la place de l'État au sein du comité d'administration de la Comédie-Française ;*
- 2. établir des lettres de mission et conclure des contrats de performance au début du mandat des directeurs, afin de fixer des objectifs clairs et mesurables à chacun des établissements, et en fin de mission, veiller à encadrer les conditions de départ ;*
- 3. conditionner tout nouveau projet aux ateliers Berthier à la réalisation d'une étude sur les investissements nécessaires, le coût d'exploitation et la mutualisation des équipements entre la Comédie-Française et l'Odéon.*

À la Comédie-Française et à l'État :

- 4. clarifier les liens patrimoniaux et comptables entre la société des Comédiens-Français et l'établissement public de la Comédie-Française.*

Aux quatre théâtres nationaux et à l'État :

5. *engager la renégociation des dispositifs conventionnels (convention collective, accords additionnels) ;*
 6. *accroître la diffusion des spectacles créés en augmentant le nombre de représentations au siège, ainsi que le nombre de tournées, notamment en collaboration avec le réseau dramatique décentralisé ;*
 7. *réduire significativement le nombre de places gratuites (75 000 en 2014) et rendre compte annuellement au conseil d'administration de la politique de gratuité ;*
 8. *procéder à la révision de la politique tarifaire en la fondant sur une meilleure connaissance des spectateurs (réalisation d'études chiffrées sur la composition du public) ;*
 9. *mutualiser les fonctions de production (ateliers, stockage, circulation des costumes et décors, voire activités de diffusion) et les fonctions administratives (agence comptable, achats, appui à la passation des marchés).*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	508
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	509
Réponse du directeur du théâtre national de la Colline.....	514
Réponse de l'administrateur général de la Comédie-Française	520
Réponse de l'administrateur du théâtre national de l'Odéon	528
Réponse de l'ancien directeur du théâtre national de l'Odéon – théâtre de l'Europe (de mars 2007 à mars 2012)	529
Réponse du directeur du théâtre national de Strasbourg (TNS).....	529
Réponse de l'ancienne directrice du théâtre national de Strasbourg (de juillet 2008 à septembre 2014)	535

Destinataires n'ayant pas répondu

Ancien directeur du théâtre national de la Colline (de novembre 1996 à janvier 2010)
Ancien directeur du théâtre national de l'Odéon – théâtre de l'Europe (de mars 1996 à mars 2007)
Ancien directeur du théâtre national de l'Odéon – théâtre de l'Europe (de mars 2012 à novembre 2015)

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

Nous souscrivons à l'ensemble des conclusions et recommandations figurant dans l'insertion.

L'État doit en effet avoir une place plus importante au sein du conseil d'administration de la Comédie-Française, alors qu'il apporte, comme le relève la Cour, environ 70 % des ressources de l'établissement. Cette évolution souhaitable des statuts pourrait également être l'opportunité d'une réflexion sur les liens et l'articulation de l'établissement public avec la Société des Comédiens-Français.

Nous partageons aussi la recommandation de la Cour sur la nécessité de conclure des contrats d'objectifs et de performance (COP) avec tous ces établissements en début de mandat de leurs directeurs. Par ailleurs, il convient d'améliorer les pratiques existantes soulignées par la Cour lors du départ des membres des équipes dirigeantes à la fin de leur mandat.

Nous souscrivons également aux recommandations visant à améliorer le solde de production de ces établissements, comme permettre un meilleur amortissement des spectacles en les jouant plus, limiter le nombre de places gratuites afin d'accroître les recettes de billetterie et améliorer la connaissance des publics. Ces éléments pourraient permettre de réviser les grilles tarifaires sur des bases objectives.

Les recommandations de la Cour visant à maîtriser les charges de structures et les dépenses de production, telles la révision des conventions collectives ou les mutualisations de différentes activités (ateliers, service achat...) entre les théâtres afin de bénéficier d'économies d'échelle participent également à cet objectif de recherche d'un meilleur équilibre économique.

Enfin, nous partageons à ce stade les grandes réserves de la Cour à installer de nouvelles activités aux ateliers Berthier : en l'absence d'études précises sur le montant des travaux à réaliser et des coûts d'exploitation des projets actuellement envisagés par la Comédie-Française et le Théâtre national de l'Odéon, ces investissements pourraient entraîner une augmentation durable des dépenses de l'État.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le ministère de la culture et de la communication (MCC) souhaite tout d'abord remercier la Cour pour la qualité et l'exhaustivité de l'état des lieux qui a été réalisé dans le cadre des quatre rapports d'observation des activités des théâtres nationaux et qui va être utile aux établissements et précieux pour la direction générale de la création artistique afin de conduire une réflexion de fond sur le suivi de ces établissements, piliers de notre politique publique en faveur de l'art dramatique. Si le ministère partage un grand nombre de constats réalisés par la Cour et la plupart des recommandations qu'elle fait, plusieurs points méritent cependant d'être atténués ou du moins explicités.

En ce qui concerne la recommandation n° 1 : renforcer la place de l'État au sein du comité d'administration de la Comédie-Française.

Le MCC partage l'avis de la Cour sur la nécessité de poursuivre le travail de refonte des statuts de l'établissement, travail engagé avec la mise en place du décret n° 95-356 du 1er avril 1995, qui a conféré à la Comédie-Française le statut d'établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC). Le ministère considère en effet que la Comédie-Française fait partie, comme les autres, des institutions qui contribuent à la mise en œuvre de nos priorités nationales en faveur du développement de l'art dramatique. Même si son histoire, son mode de fonctionnement sont uniques, il convient que le ministère puisse exprimer son avis et participe de plein droit aux décisions stratégiques de l'établissement. Aussi, en 2016 la Comédie-Française produira son premier contrat de performance dans un dialogue itératif entre le MCC et l'EPIC. Le ministère souhaite aller plus loin dès 2016 en revoyant les statuts constitutifs de la gouvernance de la Comédie-Française afin notamment de pouvoir siéger de droit au comité d'administration de l'EPIC. Il importe cependant de conserver au sein du conseil d'administration la présence et la place centrale des sociétaires.

En ce qui concerne la recommandation n° 2 : établir des lettres de mission et conclure des contrats de performance au début du mandat des directeurs afin de fixer des objectifs clairs et mesurables à chacun des établissements, et en fin de mission, veiller à encadrer les conditions de départ.

Le MCC partage la recommandation de la Cour d'établir des lettres de mission et de conclure les contrats de performance en début de mandat des directeurs. La démarche de contractualisation est désormais un processus engagé auprès des quatre théâtres nationaux : l'ensemble

des directeurs des théâtres nationaux dispose d'une lettre de mission et l'élaboration des contrats de performance est en cours de finalisation pour trois d'entre eux. Les contrats de performance comprendront un plan de financement prévisionnel cohérent avec les missions de l'établissement (production et développement de la diffusion, accueil des productions françaises et étrangères), en fonctionnement (maîtrise de ses dépenses, développement des ressources propres) et en investissement. Ces documents établissent clairement le cadrage du MCC à la fois sur l'identité de chaque théâtre²⁷⁹, donnent une typologie documentée des stratégies de production (production propre, coproduction, artistes associés, politique d'accueil²⁸⁰ ...), inscrivent le développement des tournées comme un objectif prioritaire du ministère, conduisent les établissements au développement de leurs ressources propres, aux développements des publics, à la maîtrise de leur ordre de marche, à une politique efficiente des ressources humaines. Si le ministère ne disposait pas de contrat de performance jusqu'à présent mis à part pour le théâtre national de Strasbourg, il importe de rappeler que, compte tenu de leur statut d'opérateurs de l'État, le nombre de documents d'analyse présentés à la tutelle sont nombreux (incidences financières des projets de programmation, budgets détaillés, comptes financiers avec rapports de l'ordonnateur et du comptable, bilans sociaux, contribution pour les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance, cadrages salariaux « audités » par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP)) et a permis l'exercice d'une tutelle raisonnée et documentée.

En ce qui concerne la recommandation n° 3 : conditionner tout nouveau projet aux ateliers Berthier à la réalisation d'une étude sur les investissements nécessaires, le coût d'exploitation et la mutualisation des équipements entre la Comédie-Française et l'Odéon.

²⁷⁹ Le MCC reconnaît à chacun des théâtres nationaux une identité particulière qui est constituée à la fois par son histoire, son implantation géographique, ses qualités architecturales et scénographiques, ses compétences professionnelles spécifiques et le projet artistique et culturel de sa direction. Sur ces bases particulières, il est légitime que chacun d'entre eux propose aujourd'hui un équilibre entre répertoire et actualité de la création contemporaine, entre création d'expression francophone et politique d'accueil et de partenariat supranationale sans pour autant constituer un positionnement flou ou concurrentiel.

²⁸⁰ Le MCC considère que les théâtres nationaux doivent être des acteurs majeurs de la production. Ainsi les équilibres présentés (cf. p. 11 du rapport) entre politique d'accueil et de production au TNS sont en train d'être corrigés au profit de la production. Enfin, le ministère souhaite indiquer qu'il ne partage pas l'avis de la Cour quant à la pertinence de l'indicateur relatif au taux d'utilisation des salles (nombre moyens de représentations/263 jours ouvrables). Pour être informatif sur le niveau d'utilisation de chaque salle de diffusion, il conviendrait que cet indicateur tienne compte des temps de montage et de démontage des décors ainsi que des répétitions et pas uniquement des dates de représentations des spectacles.

À l'automne 2013, le MCC a travaillé sur un schéma d'évolution des ateliers Berthier compte tenu de la restructuration programmée de la ZAC de Clichy Batignolles. Une étude de programmation et de réflexion sur l'évolution de ces ateliers a été lancée. La présentation du scénario le plus pertinent pour les ateliers Berthier est attendue pour le mois de juin 2016.

Ce programme a pour objet de répondre à un besoin d'évolution des outils de nos établissements publics présents sur le site (Opéra national de Paris, Théâtre national de l'Odéon) et de développer leur projet de façon cohérente avec les besoins exprimés par la Comédie-Française et le Conservatoire national supérieur d'art dramatique. La recherche de synergie entre ces différents établissements sous-tend l'ensemble du projet afin d'en faire un pôle artistique et culturel majeur dans un quartier de Paris en pleine mutation.

Chacun des scénarios présentés par l'étude en juin 2016 fera l'objet d'une analyse déterminante concernant les coûts d'exploitation à venir du site.

Le soutien du MCC en investissement qui a permis au Théâtre national de l'Odéon en 2015 de réaliser l'agrandissement du gradin de Berthier en passant sa capacité de 395 places à 475 témoigne de sa volonté de mettre en œuvre sur ce site des outils aux capacités d'amortissements en lien avec l'ambition de doter les EP concernés d'outils de créations performants.

En ce qui concerne la recommandation n° 4 : clarifier les liens patrimoniaux et comptables entre la société des Comédiens-Français et l'établissement public de la Comédie-Française.

Le travail de révision des statuts de la Comédie-Française pour revoir la gouvernance de l'établissement pour permettre à l'État de siéger de droit au comité d'administration (cf. recommandation n° 1) reposera sur la redéfinition des relations de l'établissement avec la société des Comédiens-Français. En particulier, le MCC mettra tout en œuvre afin que l'établissement public puisse disposer très rapidement de convention d'utilisation du patrimoine de la société des Comédiens-Français.

En revanche, le MCC ne souhaite pas remettre en cause le système du partage qui en garantissant un lissage de ce dernier, est une pratique efficiente de la Comédie-Française. En effet, les provisions faites ces dernières années sur le résultat ont été permises par une limitation du partage lors des années les plus prospères, et doivent pouvoir servir au lissage lors des années plus difficiles. Ce système permet également la fidélisation d'acteurs de premier plan dans un univers très concurrentiel sans que cela ne pèse à l'excès sur la masse salariale.

En ce qui concerne la recommandation n° 5 : engager la renégociation des dispositifs conventionnels (convention collective, accords additionnels).

Le MCC appuiera les projets de renégociation des accords d'entreprise des établissements au cas par cas et propose de mettre en valeur les bonnes pratiques et les modernisations exemplaires récemment obtenus (refonte de grilles au Théâtre National de la Colline par exemple) afin d'engager le travail indispensable de modernisation pointée par la Cour.

Afin de répondre à l'exigence d'un plus grand rayonnement sur le territoire national et d'appropriation par un public plus large des productions de référence des théâtres nationaux, le MCC considère que le chantier de réforme prioritaire doit concerner les accords de tournées afin de corriger les écarts importants de coûts observés dans les autres institutions de production du théâtre public, centres dramatiques nationaux et scènes nationales notamment.

En ce qui concerne la recommandation n° 6 : accroître la diffusion des spectacles créés en augmentant le nombre de représentations au siège ainsi que le nombre de tournées, notamment en collaboration avec le réseau dramatique décentralisé.

Le MCC partage la recommandation de la Cour d'accroître la diffusion des spectacles créés tant au siège qu'en tournées, et plus particulièrement en collaboration avec le réseau dramatique déconcentré, et l'inscrit systématiquement dans chacune des lettres de mission des directeurs des théâtres nationaux.

Un chantier volontariste sur l'économie de la création, de la production et de la diffusion du spectacle vivant a été ouvert à cet effet par la direction générale de la création artistique en 2013. Dans cette perspective, la durée d'exploitation des spectacles doit jouer un rôle essentiel du fait de son impact tant dans le champ de l'emploi, de l'économie du secteur que du développement et de l'élargissement des publics. C'est pourquoi, en tant que responsable du programme créations, le directeur général de la création artistique a demandé la traduction de cette volonté politique dans le volet performance du projet annuel de performance du PLF 2014 et la déclinaison de l'objectif d'amélioration de la diffusion afin de favoriser l'allongement des séries de représentations des spectacles programmées. Un nouvel indicateur sur les séries mesurant le nombre moyen de représentations par spectacle au siège par saison a ainsi été créé. Cet indicateur du PAP fait bien évidemment l'objet d'un engagement et d'une valeur cible dans chaque contrat de performance des théâtres nationaux. Concernant le constat de

la Cour du manque de lien entre les théâtres nationaux et le réseau dramatique déconcentré, ce dernier doit être atténué. En effet, un important travail a été réalisé ces derniers mois et il est à noter que la présence en 2016 de la Comédie-Française dans la cour d'honneur du festival d'Avignon dirigée par un metteur en scène à la stature internationale (Ivo Van Hove) ou encore les nombreux partenariats de productions noués autour des créations de Stanislas Nordey sont des signes déterminants d'évolution de la relation qu'entretiennent les théâtres nationaux avec les autres institutions du spectacle français.

En ce qui concerne la recommandation n° 7 : réduire significativement le nombre de places gratuites (75 000 en 2014) et rendre compte annuellement au conseil d'administration de la politique de gratuité.

Le MCC entend la recommandation de la Cour de réduire significativement le nombre de places gratuites et de rendre compte annuellement au CA de la politique de gratuité. Dès la publication des conclusions du rapport IGAC-IGF sur l'évaluation de la politique de développement des ressources propres des organismes culturels de l'État, le ministère s'est d'ailleurs engagé à réduire la part des dispositifs s'apparentant à une situation de gratuité chez ses opérateurs, avec la fixation d'un plafond par la tutelle. Sur la saison 2013/2014, la moyenne des places gratuites dans les théâtres nationaux était de 11 %, avec des écarts importants. La volonté est de ramener ce ratio sous la barre de 10 %. Cet indicateur sera introduit à cet effet dans les contrats de performance des théâtres nationaux.

En ce qui concerne la recommandation n° 8 : procéder à la révision de la politique tarifaire en la fondant sur une meilleure connaissance des spectateurs (réalisation d'études chiffrées sur la composition du public).

Concernant plus généralement la politique tarifaire, le ministère souhaite rappeler sa volonté de permettre à la fois un niveau de ressources élevées en favorisant notamment l'augmentation raisonnée des « pleins tarifs » et l'accessibilité, par une politique volontariste de tarifs réduits afin de s'assurer de la diversité et de la mixité des publics. L'élargissement récent de la catégorisation de l'offre de tarification « jeune » de 26 à 28 ans en témoigne. Le MCC est très favorable à la réalisation d'études des publics afin de permettre de mieux identifier les catégories actuelles et potentielles de spectateurs, d'analyser l'image de chaque théâtre national sur cette population et d'objectiver ainsi les effets de la politique menée en faveur des publics. La réalisation de ces études des publics est inscrite dans les contrats de performance des établissements et est déjà en cours pour le Théâtre national de la Colline.

En ce qui concerne la recommandation n° 9 : mutualiser les fonctions de production (ateliers, stockage, circulation des costumes et décors, voire activités de diffusion) et les fonctions administratives (agence comptable, achats, appui à la passation des marchés).

Le MCC entend la recommandation de la Cour de rechercher les mutualisations des fonctions de production et des fonctions administratives et souhaite échanger avec les établissements dans le cadre des réunions de l'association Arènes (association réunissant tous les administrateurs du spectacle vivant), cependant il est à noter que le ministère ne pense pas pertinent d'envisager la mutualisation des activités de tournées dans la mesure où il est difficile d'imaginer un même chargé de diffusion prospecter des perspectives de diffusion pour des œuvres potentiellement de même format et donc concurrentes.

Concernant les fonctions de production, comme cela a déjà été évoqué dans le cadre de la réponse à la recommandation n° 3, la recherche de synergie entre les différents établissements sous-tend l'ensemble du projet Berthier.

Concernant les fonctions administratives, il faut rappeler que les théâtres nationaux se sont engagés depuis déjà plusieurs années dans une démarche de renégociation systématique de leurs marchés lorsque ceux-ci arrivaient à échéance. Les marges de manœuvre, et par conséquent les bénéfices, ne pourraient donc qu'être limités. Le ministère et le contrôle budgétaire et comptable ministériel partagent en revanche l'avis de la Cour de mettre en place une agence comptable commune aux théâtres nationaux afin de favoriser la professionnalisation des personnels et d'assurer une disponibilité de l'agent comptable qu'une affectation en adjonction de service ne permet pas. Les travaux débutés en ce sens en 2015 devraient se concrétiser en 2016 avec la nomination d'un agent comptable unique pour plusieurs théâtres nationaux.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU THÉÂTRE NATIONAL DE LA COLLINE

1 - Les théâtres nationaux occupent en effet une place essentielle dans le paysage dramatique français

Depuis plusieurs années, la Colline s'est en effet inscrite de façon significative comme un partenaire de premier plan dans la création théâtrale, en tant que producteur ou coproducteur, constituant le plus souvent un partenaire déterminant pour la réalisation des projets.

En ce sens, la préservation du solde artistique, malgré une période de contrainte budgétaire, a consolidé le rôle prépondérant de l'établissement dans l'émergence de projets ambitieux, en collaboration avec le réseau théâtral. Comme l'indique le rapport, dans son article III-A, relatif au caractère structurellement déficitaire de la politique de création menée dans les théâtres nationaux, la préservation de ce solde artistique permet justement une redistribution responsable des moyens, la seule billetterie ne garantissant aucunement une rémunération suffisante de l'exploitation des spectacles. La diffusion basée sur une rémunération à la billetterie, telle qu'elle peut être pratiquée dans certaines salles, est compensée par le versement de subventions autres (collectivités territoriales...), ou implique une rémunération très incomplète de la prestation artistique.

1-1 45 coproductions sur huit saisons en partenariat avec le réseau théâtral

Ainsi, sur la période couvrant les saisons 2006/07 à 2013/14, soit huit saisons, le théâtre s'est impliqué dans 45 coproductions au total, soit 5/6 coproductions en moyenne par saison. Cette tendance s'est même intensifiée ces dernières saisons, depuis l'arrivée de Stéphane Braunschweig, puisqu'on compte 31 coproductions depuis 2009/10, soit un peu plus de six coproductions en moyenne par saison.

Ces 45 coproductions se sont portées sur des projets avec 34 compagnies subventionnées. Quoique la Cour ne fasse pas mention des compagnies subventionnées indépendantes dans sa description du réseau (paragraphe I, A), ces compagnies constituent néanmoins la base de la pyramide de la création théâtrale française, et sont aujourd'hui les principaux partenaires du projet artistique de la Colline.

Ces productions ont également mobilisé, sur la période :

- *une grande partie des centres dramatiques nationaux (CDN), qui ont été coproducteurs 49 fois dans des projets soutenus par la Colline, parfois plusieurs CDN se positionnant sur un même projet de compagnie indépendante ;*
- *deux centres chorégraphiques nationaux ;*
- *des scènes nationales, qui ont été 15 fois coproductrices ;*
- *1 théâtre national (TNS) ;*
- *7 théâtres étrangers ou compagnies étrangères.*

Par ailleurs, la Colline a accueilli sur la même période 29 spectacles produits par les entités suivantes :

- 10 compagnies subventionnées ;
- 9 centres dramatiques nationaux ;
- 1 théâtre national ;
- 9 théâtres ou compagnies étrangères.

1-2 Dépenses de programmation en partenariat avec le réseau théâtral

D'autre part, la Colline a eu le souci depuis 2006, comme indiqué dans le tableau n° 7 p. 19, de préserver sa marge artistique, puisque dans le cadre d'une augmentation globale du budget de + 21 % entre 2006 et 2014, les charges fixes augmentent de + 16 % tandis que les dépenses d'activité évoluent sur la même période de + 23 %.

Ainsi, les dépenses artistiques de programmation (apports directs, en production, coproduction et exploitation, et droits d'auteurs, n'incluant ni les charges de communication ni les personnels techniques affectés aux spectacles) cumulées sur cinq saisons, depuis la saison 2009/10 jusque 2013/14, atteignent un montant global de 10 469 130 €, soit 2 093 826 € par an.

Ces dépenses de programmation se répartissent comme suit :

- 41 % dans des productions déléguées de la Colline ;
- 47 % dans des coproductions, dont 41 % avec des compagnies subventionnées, 36 % des CDN, 4 % des scènes nationales et 19 % des théâtres étrangers ;
- 12 % dans des accueils de spectacles, dont 22 % de compagnies subventionnées, 31 % des CDN et 47 % des théâtres étrangers.

1-3 Collaborations de la Colline au travers des tournées

Sur la période couvrant les saisons 2006/07 à 2013/14, soit huit saisons, on compte un montant global de 716 représentations en tournées, dont 204 sont des productions de la Colline, et 512 des coproductions. Ces tournées s'effectuent pour plus de 50 % dans les centres dramatiques nationaux (et TNS), 24 % dans des festivals ou à l'étranger, 20 % dans les scènes nationales, et le restant dans des théâtres conventionnés et municipaux.

Le développement des tournées des productions de la Colline fait partie des missions initialement énoncées dans la lettre de mission de 2010, et constitue actuellement un enjeu important.

Une première étape a été franchie, entre les deux périodes :

- 2006 à 2009 : cinq spectacles produits par la Colline en tournée pour 73 représentations
- 2010 à 2013 : sept spectacles produits par la Colline en tournée pour 135 représentations

Ces premiers efforts se sont confirmés, en 2014/15 et 2015/16, avec les tournées des deux dernières créations de Stéphane Braunschweig, Le Canard Sauvage, qui compte 80 représentations dont la moitié en tournée, et Les Géants de la Montagne, qui compte 60 représentations dont une trentaine en tournée.

Ces données chiffrées traduisent la collaboration significative de la Colline avec le réseau théâtral pour réaliser ses missions de production, coproduction et diffusion en tournée, intégrant fortement l'établissement dans ce réseau. Un théâtre national constitue aussi une scène d'excellence et de premier plan au regard des autres établissements, également par l'importance de ses moyens, et par là même par l'importance des moyens qu'il peut mettre à disposition des projets qu'il soutient.

1-4 Identité des théâtres nationaux face au réseau

Si la mission d'un théâtre national s'inscrit dans un cadre statutaire et de moyens, moyens qui permettent de mener une ambition artistique d'excellence, tout en conciliant une collaboration responsable avec le réseau théâtral, l'identité du théâtre se construit à partir du projet artistique de son directeur, et en l'occurrence pour la Colline, de ses trois directeurs depuis sa création. Ce projet, qui se déploie dans le cadre des mandats successifs des directeurs, est défini par une lettre de mission et un contrat de performance (qui sera, en l'occurrence, approuvé en conseil d'administration de la Colline en 2016).

Les critères de complémentarité entre théâtres nationaux ne reposent pas uniquement sur des critères liés au répertoire. Le théâtre de création contemporain fait en effet partie du projet de l'ensemble des théâtres publics en France, excepté la Comédie-Française. Il est donc naturel que d'autres grandes institutions parisiennes (Odéon, Théâtre de la Ville...) programment du théâtre contemporain. Dans ce contexte, le Théâtre de la Colline avec sa vocation spécifique se pose en fer de lance pour la sensibilisation d'un large public à ce répertoire.

À ce sujet, il est intéressant de reprendre le tableau n° 4 p. 14, relatif aux sept spectacles les mieux amortis sur la période, et de noter qu'un seul parmi eux relève du théâtre contemporain, ce qui montre que pour défendre un répertoire contemporain, il est nécessaire de relativiser

la lecture du taux d'amortissement et de préserver un solde artistique soutenant une telle ligne artistique.

2- La gestion des postes de direction

2-1 La succession d'Alain Françon par Stéphane Braunschweig

Le coût de passation de pouvoir entre les deux directions en 2009, évoqué dans le rapport pour un montant de 146 000 €, ne désigne pas le coût d'un tuilage qui aurait été occasionné par une double direction, mais bien le coût d'un changement de direction, considérant que la plus grande partie, ayant été anticipée, a pu être compensée par des économies liées à des postes non pourvus.

Dans ces 146 000 €, on retrouve le montant du changement de charte graphique et de construction de site pour un montant de 50 000 €, le coût du salaire annuel chargé de Didier Juillard pour un montant de 79 000 €, et un différentiel de coût concernant le salaire annuel de Stéphane Braunschweig pour un montant de 17 000 €, ce salaire étant pris en charge par ailleurs sur un poste existant non pourvu, comme décrit ci-dessous.

Dans les faits, Stéphane Braunschweig a été engagé en 2009 en tant qu'artiste metteur en scène associé, dans le cadre d'un CDD, poste budgété sur une ligne spécifique qui s'intitulait « artistes associés » et qui était pourvu depuis plusieurs années par des artistes différents. En conséquence, ce poste n'a occasionné qu'un surcoût très léger de 17 000 € en 2009, Stéphane Braunschweig, en tant qu'artiste associé, assurant non seulement la préparation de la saison suivante, mais également une mise en scène à l'automne 2009. D'autre part, au départ du TNS fin 2008, celui-ci aurait pu, comme il est d'usage dans le métier au sortir de la direction d'un théâtre national, bénéficier d'un conventionnement de compagnie indépendante, et d'une subvention annuelle entre 200 000 € et 300 000 €. Cette solution a donc présenté une alternative avantageuse d'un point de vue économique.

Didier Juillard était, quant à lui, engagé également dans le cadre d'un CDD jusque fin 2009, sur un poste de directeur de communication libéré par une rupture conventionnelle effectuée en janvier 2009.

Sur le plan social, cette opération s'est avérée très positive, et a permis une continuité rassurante pour l'établissement et les équipes. Il a été possible par ailleurs d'anticiper sur le plan de la programmation, puisque la première saison élaborée par le nouveau directeur, la saison 2009/10, a été rendue possible dans ce cadre, ce qui a lancé

véritablement le mandat du nouveau directeur à compter de 2010 et permis une très belle fréquentation dès sa première saison.

2-2 L'indemnité forfaitaire de mise en scène

Comme il est indiqué dans le rapport de la Cour, Stéphane Braunschweig a le souci, à l'instar d'Alain Françon, du partage de l'outil et des moyens avec des compagnies indépendantes, et en ce sens, a fait le choix de monter en moyenne une création par an.

Concernant la création 2013, elle a été programmée en janvier 2014 après avoir été entièrement répétée les deux derniers mois de 2013. En conséquence, les charges de production 2013 ayant été extournées en fin d'exercice 2013, les budgets des deux créations de Stéphane Braunschweig 2013 et 2014 sont inscrites dans l'exercice 2014. Le rythme moyen d'une création par an est donc effectif à condition de prendre en compte l'activité par saison, qui est la réalité de nos établissements. En conséquence, il ne semble pas que la prime de mise en scène ait été versée indûment : il faudrait plutôt faire coïncider le déclenchement de la prime avec le rythme des saisons.

Une prime de mise en scène forfaitaire est en effet versée au directeur en contrepartie d'au moins une création par an : l'annexer sur le nombre de mises en scène pourrait éventuellement inciter le directeur à utiliser l'outil à des fins plus personnelles, ce qui est contraire à l'esprit même de service public.

3- La recherche d'un meilleur équilibre économique

3-1 La prime spectacle

La prime spectacle n'est pas une prime liée à une sujétion, mais désigne un complément de salaire institué pour les personnels affectés aux spectacles dans la convention collective de 1993.

À ce sujet, la Colline a réalisé un premier toilettage du dispositif des primes dans le cadre de l'accord salarial 2015. Il reste néanmoins nécessaire de procéder à une modernisation des textes conventionnels qui sont en effet datés, et réactualisés par compilation.

3-2 La politique d'invitations

Faisant suite aux préconisations du rapport de la Cour des comptes, la direction a mis en œuvre une nouvelle politique d'invitations dès la rentrée 2015, ne proposant qu'une seule place invitée par personne et un tarif particulier pour la seconde place.

D'autre part, la Colline a également initié cet automne une étude des publics qui permettra une analyse de la grille tarifaire pour la saison prochaine.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL DE LA COMÉDIE-FRANÇAISE

La direction de la Comédie-Française prend acte des constats et analyses de la Cour des comptes sur les performances et réussites de ce théâtre. En réponse aux aspects plus critiques, nous souhaitons rappeler nos trois piliers artistiques (la troupe permanente, le répertoire des pièces, et l'alternance des pièces jouées) afin de mieux expliquer le modèle de fonctionnement qui a fait la longévité et le rayonnement de la maison de Molière.

1.- Les piliers artistiques de la Comédie-Française doivent être rappelés...

Pour répondre aux analyses faites du modèle artistique et économique de la Comédie-Française, il nous est indispensable de décrire les trois piliers indissociables de ce théâtre, que sont la troupe, l'alternance et le répertoire, et de mettre en lumière les articulations entre eux :

- la Comédie-Française est la seule troupe permanente de France, constituée d'environ 65 comédiens, sociétaires ou pensionnaires en ligne directe et ininterrompue depuis Molière ;*
- l'alternance est le fait pour la troupe de la Comédie-Française de jouer chaque soir une pièce différente de la veille et de proposer ainsi hebdomadairement au public dans la seule salle Richelieu trois à six pièces distinctes pour neuf représentations sans relâche aucune, organisation unique en France et rarissime dans le monde aujourd'hui ; l'alternance se pratique aussi entre comédiens sur un rôle, ce qui permet de reprendre les spectacles même si les acteurs de la création sont en tournée ou en exploitation au théâtre du Vieux-Colombier (pour exemple, Cyrano de Bergerac, repris depuis bientôt dix ans, aura vu passer en son sein pratiquement toute la troupe en presque 250 représentations) ;*
- enfin, les pièces jouées à la salle Richelieu doivent avoir été préalablement admises au répertoire par le comité de lecture ; il s'agit bien sûr des pièces dites classiques du théâtre grec jusqu'aux*

dramaturgies des années 1950, mais aussi des œuvres d'auteurs contemporains.

L'existence de la troupe permanente permet l'alternance, dont le rythme nourrit et aguerrit en retour les comédiens et élargit leur palette de jeu. Et l'alternance puise dans le répertoire d'autant plus éclectiquement que la troupe est diverse et expérimentée. C'est l'incessante mécanique de ce triangle vertueux qui attache les fidèles et les abonnés à la Comédie-Française, mais également qui séduit régulièrement de nouveaux publics et contribue au rayonnement hexagonal et international de ce théâtre. L'alternance induit à la fois un meilleur amortissement économique des spectacles, et des coûts de fonctionnement importants.

2.- ...pour mieux comprendre les spécificités économiques et d'organisation de ce théâtre

Concernant la gouvernance de la Comédie-Française, la Cour des comptes déplore « l'absence de l'État à la Comédie-Française » et regrette que le décret de 1995 qui érige le théâtre en établissement public industriel et commercial n'ait « eu que peu d'effet sur l'organisation et la gouvernance de ce théâtre qui reste encore largement dominée par la société ».

Tout d'abord, nous contestons que la place de l'État soit faible à la Comédie-Française. L'administrateur général est nommé par le Président de la République et l'expérience montre qu'il allie indépendance artistique et défense des intérêts de l'État, qu'il soit ou non issu de la troupe. Par ailleurs les positions de l'État sur les grands sujets stratégiques et d'investissement sont toujours respectées, même sans être exprimées par un vote. Et aucun budget ne saurait être présenté au vote du comité d'administration sans l'assentiment de l'État qui garde d'ailleurs un droit de veto par le pouvoir d'approbation tacite du ministre du budget. En outre, l'implication du ministère de la culture et de la communication dans les sujets stratégiques du théâtre se fera désormais également par l'établissement d'un contrat de performance pluriannuel avec Comédie-Française pour 2016-2018, suivant en cela la préconisation de la Cour des comptes.

Quant à la prépondérance des Comédiens-Français dans la gouvernance de ce théâtre - et pas seulement dans les aspects liés aux cooptations et sorties de la troupe - elle n'est pas un privilège, mais un gage de bonne gestion. Ce fonctionnement de type coopératif explique largement la longévité de cette troupe qui en est à son 530^{ème} sociétaire sans discontinuité depuis Molière et qui est la plus ancienne du monde.

Les sociétaires se comportent et se considèrent comme des coproducteurs des pièces dont la mise en scène est programmée par l'administrateur général, et veillent et contribuent à leur bonne mise en œuvre. Leur connaissance du public, de l'outil théâtral et du répertoire pratiqué, en fait des partenaires privilégiés pour l'administrateur général, capables de prendre avec lui et d'assumer des risques artistiques importants et de mesurer par expérience le temps nécessaire pour qu'une politique artistique porte ses fruits. Ils agissent en contrepouvoir constructif, avisé et expert face aux différentes initiatives de l'administrateur général. Organiser la dilution des sociétaires au sein d'un conseil d'administration ouvert à des personnalités éloignées de la réalité de ce théâtre, ou les cantonner aux sujets d'organisation de la troupe au nom d'une soi-disant normalité de gestion, ne ferait que fissurer le subtil et fertile équilibre entre la société des Comédiens-Français et l'EPIC, et araser une spécificité française gagnante pour le rayonnement de notre pays et de notre culture.

En revanche, nous convenons avec la Cour des comptes de l'intérêt de clarifier les relations patrimoniales entre l'EPIC et la société des Comédiens-Français. Concernant la société, la direction de l'établissement regrette que la Cour n'ait pas jugé utile de rencontrer son conseil.

Concernant les personnels au plateau, la Cour des comptes critique le nombre de personnes présentes au service du plateau quelle que soit la complexité technique de la pièce, et la spécialisation très poussée des personnels techniques. Or la Cour ne relie pas suffisamment cette organisation aux impératifs de l'alternance.

La Comédie-Française avec deux démontages et deux montages chaque jour et une amplitude de travail de 8 heures à minuit avec 2 heures de pause, a besoin par poste de 14 heures par jour sur 7 jours soit 98 heures par semaine, soit deux fois plus de main d'œuvre qu'un autre théâtre national.

Certes le personnel de la Comédie-Française fonctionne avec une division du travail très importante, mais cela permet une meilleure efficacité et exactitude de l'alternance. La sectorisation du travail est nécessaire pour gérer l'entretien et le rangement journalier de six décors simultanément dans un espace aussi réduit tout en préservant chaque élément, et pour démonter et installer trois décors différents chaque jour. Les corps de métiers interviennent avec leur savoir-faire particulier acquis par l'expérience et la formation. Les intermittents auxquels le théâtre fait appel de temps à autre ont besoin d'un long temps pour s'adapter et intégrer les spécificités techniques induites par l'alternance

et la conception de décors se montant et se démontant en une heure seulement. Cette division du travail existe aussi dans les autres nationaux, et si la Cour des comptes a identifié des rapprochements dans certains établissements entre les métiers de tapissier et d'accessoiriste, la distinction des compétences des machinistes, des électriciens, ou des habilleuses et coiffeurs, reste évidente.

En ce qui concerne les ateliers de décors de Sarcelles, la Cour des comptes relève un coût élevé mais ne le met pas en regard de l'alternance qui implique quatre montages et démontages par jour tout au long de l'année, et un nombre de reprises de spectacles plus élevé qu'ailleurs.

Ce degré de sollicitation technique des décors est unique au monde et requiert un travail d'élaboration en amont qui est plus long et plus approfondi que pour un décor de spectacle exploité en série. Les modes d'assemblage sont spécifiques, les boulons bannis, et tout doit se faire à hauteur d'homme, sans clef ni échelle, afin d'obtenir un temps de démontage de moins d'une heure. Un décor de la Comédie-Française demande ainsi plus de solidité, de légèreté et de modularité, et donc plus de temps et d'argent. Les décors, du fait de leurs nombreux démontages et stockages, s'abîment et se cassent, ils doivent être réparés et souvent repeints avant leur reprise et quelquefois en cours d'exploitation. En faisant appel à une entreprise extérieure cela pourrait représenter entre 15 et 30 % de la valeur initiale.

L'ensemble de ces travaux d'élaboration et d'exploitation des décors n'est possible qu'au moyen d'une collaboration étroite entre les services du plateau et un atelier intégré et situé en région parisienne. Étant producteur de nos spectacles, nous sommes à la fois donneur d'ordre et fournisseur, ce qui permet les modifications artistiques pertinentes. Alors que tout ajout demandé à un constructeur extérieur entraînerait une facturation supplémentaire conséquente, les demandes additionnelles faites à nos ateliers ne font pas dériver le coût du décor.

En outre, les coûts moindres constatés dans d'autres ateliers sont parfois dus à une retenue des scénographes qui ne peuvent envisager les peintures ou sculptures qui eussent été possibles avec nos ateliers qui détiennent ces compétences.

Enfin, le chiffrage établi par la Cour des comptes ne doit pas faire omettre que les ateliers de Sarcelles remplissent des fonctions additionnelles à la construction des décors : le stockage des décors de l'alternance, la conservation des mobiliers et accessoires qui peuvent être mobilisés pour le jeu, ainsi que l'ensemble des maquettes de décors réalisés pour la salle Richelieu, le petit Odéon, le théâtre du Vieux-

Colombier et le Studio-Théâtre, véritable musée des arts décoratifs du théâtre.

Nous convenons toutefois que des améliorations sont possibles. Dès 2015, nous avons assigné au directeur adjoint en charge des ateliers de Sarcelles des objectifs d'optimisation de la construction, du temps de travail et des coûts, et avons engagé un chef constructeur de forte expérience dans les ateliers privés et publics. Ceci a déjà permis la réalisation à la fin de saison 2014/2015 du décor de Georges Dandin pour sa tournée nationale et au Maroc, spectacle initialement produit et présenté par le théâtre du Vieux Colombier, avec une économie importante à la clé. Nous avons également, durant la saison 2013/2014, reconstruit au deux tiers le décor d'Antigone - production du Vieux Colombier - lors de sa reprise à Richelieu et de la tournée qui a suivi. Et il est à noter aussi que la fabrication pour le Studio-Théâtre représente un temps de travail non négligeable dans le planning de l'atelier.

Des travaux de modernisation des ateliers sont programmés afin d'assurer leur mise aux normes, de permettre un véritable montage sur place afin de diminuer le nombre d'allers et retours des éléments de décor avec la salle Richelieu, et de faciliter le travail entre services.

Pour l'ensemble de nos métiers, la modernisation de nos accords collectifs que la Cour appelle de ses vœux n'est pas à exclure et devra se faire avec le souci de réussite de l'alternance et de l'excellence des réalisations techniques de la Comédie-Française. Nous convenons aussi avec les rapporteurs qu'un nouvel accord sur les tournées doit être recherché pour permettre une plus grande présence de nos techniciens sur ces représentations extérieures.

Quant au système dit du « partage », la Cour des comptes considère qu'il « ne conduit qu'à un profit très marginal pour l'établissement puisque le résultat est aussitôt converti en rémunérations ».

Premièrement, la Cour des comptes, qui a contrôlé les trois autres théâtres nationaux, a pu y constater que ces établissements comme la Comédie-Française ne cherchaient pas à dégager des excédents qui leur permettraient de financer leurs investissements comme dans le secteur privé. Dans les quatre cas, la subvention et les recettes propres servent à couvrir la marche du théâtre et l'ambition artistique. Il est donc erroné de dire que le système du partage viendrait capter les résultats de l'établissement.

Ensuite, le partage, qui résulte de décisions responsables du comité d'administration qui le module en fonction des performances du

théâtre, est consubstantiel à la notion de sociétariat qui a fait la réussite et la longévité de la troupe. C'est le principe et non le montant du partage qui fait que chaque sociétaire se sent responsable du destin de la Comédie-Française.

Enfin, ce système est économe des deniers publics (la Cour ne relève aucun excès dans la rémunération globale des acteurs), car les sociétaires ont su modérer ce partage dans les années fastes, et décider d'un lissage raisonnable dans les années difficiles. Et cette modération a été techniquement permise par le système de provisions que critique la Cour des comptes.

Si une simplification devait avoir lieu un jour - et aucune urgence ne s'impose - elle devrait préserver les fondamentaux du partage : rétribution d'une performance collective, décision du comité sur le montant du partage, consolidation dans un texte juridique des provisions pour régulation du partage.

3.- Certaines remarques plus générales sur les théâtres nationaux appellent une réponse de la Comédie-Française

Il s'agit d'abord de la question de la spécialisation des théâtres nationaux. La Cour des comptes considère que les théâtres nationaux ne sont pas suffisamment spécialisés, et que leur programmation connaît des regroupements.

Ce constat nous semble la fois non avéré, et non inquiétant pour la mission de service public. Non avéré, car nous avons au contraire le sentiment que ces missions sont suffisamment claires : la Comédie-Française est gardienne d'un répertoire riche et vivant joué par sa troupe, l'Odéon s'est imposé véritablement comme le théâtre français de l'Europe, et la Colline comme la vitrine publique du théâtre contemporain. Non avéré, ce constat quant aux recoupements des programmations : la singularité de chaque programmation est largement assurée par la personnalité du directeur de chaque lieu, et lorsque Tartuffe ou Hamlet sont montés à l'Odéon et à la Comédie-Française, ils sont présentés avec de telles particularités liées aux choix de mise en scène et aux acteurs qu'ils ne font qu'enrichir la diversité des points de vue d'une œuvre qui peut être offerte au spectateur. Non inquiétante enfin, est cette absence de frontière rigide entre les missions des quatre théâtres, car les salles sont pleines et les spectateurs plébiscitent les programmations dès lors qu'elles ont du sens.

S'il paraît nécessaire que les directeurs des théâtres nationaux se préviennent de leur programmation respective, ils doivent offrir dans leur

théâtre une offre suffisamment panachée pour satisfaire la curiosité du public et s'attacher celui-ci.

La Cour des comptes constate que les théâtres nationaux n'ont pas une connaissance suffisante de leur public, et ne fondent pas assez leurs évolutions tarifaires sur cette connaissance. Il est vrai que nous avons une grande maîtrise du métier complexe de la billetterie du spectacle vivant et que nous avons moins développé les techniques de relations avec le public. Cette approche est résolument engagée et le renouvellement de notre outil informatique de billetterie en 2017 sera l'occasion de systématiser le suivi de la relation avec les spectateurs, en fonction des informations que ces derniers accepteront de livrer. Pour autant, nous ne déterminerons pas nos tarifs en fonction des caractéristiques du public et encore moins en fonction de calculs d'élasticité de la demande au prix (très faible à la Comédie-Française). Ceci parce que les évolutions tarifaires doivent nous permettre de mieux accomplir notre mission de service public (tarifs jeunes, tarifs sociaux,...) tout autant que d'améliorer notre modèle économique (différenciation liée à la nature ou aux coûts du spectacle, gradation des catégories...). Par ailleurs, dès 2015 nous avons engagé des actions pour diminuer le taux de places gratuites (suppression d'une générale par création, révision des fichiers d'invités, resserrement des droits à invitations des équipes artistiques, etc.), et nous constatons déjà une baisse de 20 % des gratuités pour la salle Richelieu en 2015 (données connues jusqu'au 27 décembre) par rapport à 2014.

La Cour pose la question des salles annexes des théâtres nationaux. Les deux salles filiales de la Comédie-Française, le théâtre du Vieux Colombier et le Studio-Théâtre participent à la performance d'ensemble de la troupe, et contribuent à intensifier sa mobilisation, et donc à amortir le coût fixe de cette troupe. Et quant aux décors du Studio-Théâtre ils sont réalisés par les ateliers de Sarcelles de la Comédie-Française. La subvention publique par entrée était en 2014 de 30 € au Studio-Théâtre, et de 31 € au Vieux Colombier, ce qui nous semble être un résultat économique notable.

L'existence de ces salles annexes répond d'abord à un impératif artistique et d'atteinte du public : tous les grands établissements nationaux européens disposent de salles additionnelles à leur lieu principal, offrant des architectures et des jauges différentes afin de tester des formes théâtrales variées et d'élargir la palette de leur public. La performance d'une salle principale ne saurait donc être déconnectée de celle des salles annexes, et réciproquement.

C'est résolument dans cette optique de complémentarité d'offre artistique et de recherche de nouveaux publics que la Comédie-Française conçoit son projet aux ateliers Berthier. Ce projet part tout d'abord d'une ambition artistique, celle d'aménager un théâtre porteur de diversité de création, par son adéquation aux écritures et mises en scène contemporaines, et par son potentiel de relecture de pièces classiques. Cette volonté est également citoyenne quant au renouvellement des publics, car la localisation et la modernité de cette salle l'orientent vers les jeunes générations et vers les départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis.

Comme la salle Richelieu, la nouvelle salle attirera également les spectateurs de toutes les régions de France si attachés à la Comédie-Française. Et cette nouvelle salle serait facteur de rayonnement de la France : en conférant à la Comédie-Française un « standard international », amplifiant les capacités techniques et artistiques de tournées de nos spectacles à l'international comme dans l'hexagone ; mais aussi en gagnant des possibilités d'accueil de troupes étrangères et donc d'échanges théâtraux.

La Cour des comptes considère qu'une éventuelle dévolution d'une partie des ateliers Berthier à la Comédie-Française est à examiner à l'aune des synergies possibles avec les autres établissements. Nous souscrivons pleinement à cette préoccupation de synergies et d'équilibre économique. C'est pourquoi le projet repose sur un budget raisonnable vu le nouvel essor qu'il conférerait à la maison de Molière, et tenable car il s'agirait de la modernisation d'un lieu existant et non d'un bâtiment à construire. Et la Comédie-Française a montré ces dernières années sa capacité à tenir les coûts d'opérations immobilières complexes. Par la dynamique des recettes propres permise par une jauge ambitieuse et par la fin possible de locations de bureaux, le nouvel équipement en régime de croisière n'occasionnera pas de coûts nets d'exploitation additionnels en comparaison de nos deux actuelles salles annexes. En s'articulant avec un déplacement d'activités techniques de l'Opéra vers ses emprises principales de Garnier et de Bastille, et en formant une « cité du théâtre » avec l'Odéon-Berthier et si possible le Conservatoire national, le projet est porteur de synergies fécondes : diminution des coûts d'exploitation à l'Opéra, mise en partage avec l'Odéon des capacités de restauration et de boutique et des équipes de gardiennage, et possibles achats et projets communs.

En conclusion, nous remercions la Cour qui nous donne de précieux repères de comparaison avec les autres théâtres nationaux avec lesquels nous coopérons au sein d'une association commune, ARENE.

Nous regrettons toutefois que la haute juridiction n'ait pas pointé deux contraintes qui compliquent la gestion de nos établissements. Il s'agit de l'insuffisance des montants de subvention d'investissement courant pour des théâtres dont les bâtiments historiques doivent être entretenus et dont les systèmes informatiques appellent des mises à jour, faute de quoi les dégradations et obsolescences à venir ne font que déclencher des dépenses de toute autre ampleur. Et il s'agit aussi du rythme d'évolution de la subvention publique dont nous remercions la tutelle pour son retour à la hausse à compter de 2015 mais qui ne suit pas celui des cadrages salariaux donnés par l'État.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR DU THÉÂTRE NATIONAL DE L'ODÉON

La direction de l'Odéon - Théâtre de l'Europe prend acte des constats et analyses de la Cour des comptes.

Elle souhaite rappeler que, si comme la Cour l'indique, la mission européenne de l'Odéon a bien été insufflée par Giorgio Strehler, elle lui a très officiellement été attribuée par arrêté du ministre Jack Lang le 16 juin 1983. Depuis cette date, les directeurs successifs ont eu à coeur d'inscrire la création théâtrale européenne au coeur du projet artistique de l'établissement, que ce soit en présentant des productions européennes ou en invitant les plus grands metteurs en scène européens à travailler avec les acteurs français.

Par ailleurs, elle se félicite du constat selon lequel les indicateurs de performance du théâtre (taux d'amortissement des productions et optimisation des conditions de tournée, coût moyen du fauteuil payant, taux de fréquentation et de progression du niveau de recettes propres) sont aujourd'hui optimaux.

Ils synthétisent et expliquent sans conteste les excellents résultats de ces dernières années, alors même que la marge artistique s'est littéralement effondrée sur la période (- 42 % et - 52 % si l'on poursuit l'analyse jusqu'en 2016), sous le double effet de la progression mécanique des charges de structure (+ 27 %) et de la quasi-stagnation de la subvention de fonctionnement sur la période (+ 4,2 %).

Ceci est le signe paradoxal (et que ne doivent pas masquer les excellents résultats) de la fragilité du nouveau modèle de financement qui peut à terme représenter une menace pour les missions de service public dévolues à l'établissement. D'autant qu'un seuil est sans nul doute atteint désormais, tant en termes d'économies sur les charges que de développement des ressources propres.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DU THÉÂTRE NATIONAL
DE L'ODÉON – THÉÂTRE DE L'EUROPE
(DE MARS 2007 À MARS 2012)**

Je n'ai rien à ajouter, ayant en tant que directeur strictement appliqué les règles du droit social et les consignes de ma tutelle, le ministère de la culture.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU THÉÂTRE NATIONAL
DE STRASBOURG (TNS)**

Le Théâtre National de Strasbourg (TNS) a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'important travail de synthèse réalisé par la Cour des comptes sur les théâtres nationaux.

Dans la perspective d'une publication de cette enquête, le TNS souhaite rappeler en propos liminaire que l'année 2014, prise comme référence par la Cour pour borner son enquête, fut une année exceptionnelle – et par conséquent – atypique pour l'établissement. Marquée par une transition de direction qui a accusé plusieurs retards et connu autant d'incertitudes, comme le souligne d'ailleurs la Cour des comptes, l'année 2014 n'aura pas pu être mise à profit par la directrice sortante pour amorcer de nouvelles coproductions ni par le nouveau directeur, nommé le 26 septembre 2014 et devant honorer des engagements préalables, pour mettre en œuvre dès sa nomination des projets ayant un impact immédiat sur l'activité du théâtre et de l'école. Cette singularité explique le faible niveau de certaines valeurs chiffrées traduisant l'activité de l'établissement et présentées par la Cour pour le seul exercice.

Observations relatives à la place des théâtres nationaux dans le paysage dramatique français

Le TNS partage pleinement le constat posé par la Cour des comptes, concernant la fragilité structurelle de l'économie des théâtres nationaux, s'agissant d'une activité artistique et, dans le cas du TNS, pédagogique, qui n'ont ni pour finalité première ni pour modèle économique la création d'un excédent commercial. À cet égard, le constat d'une activité « très majoritairement déficitaire », posé par la Cour des comptes dès l'introduction, pourrait probablement être nuancé par une présentation des résultats financiers des quatre institutions faisant l'objet de l'enquête entre 2006 et 2014. En effet, le caractère tendanciellement déficitaire de l'activité des théâtres nationaux n'entraîne pas nécessairement, comme pourrait le

laisser penser la mention de la Cour, que ces établissements aient enregistré des déficits d'exploitation au terme de chaque exercice. Tel n'est en tout cas pas le cas du TNS, qui, au cours des neuf exercices pris en compte dans l'enquête de la Cour des comptes, a conclu sept exercices en excédent et deux en déficit, pour un résultat cumulé au terme de la période de 1,1 M€.

À l'issue de plusieurs décennies de développement qui ont conduit, comme le relève la Cour, à une densification du réseau des institutions dramatiques en France et à une augmentation tendancielle des moyens qui leur sont alloués, les théâtres nationaux nous semblent conserver leur singularité. Au-delà du volume des moyens qui leur sont alloués, c'est l'absence de financement pérenne apporté par les collectivités territoriales pour leur fonctionnement courant qui distingue ces établissements des autres institutions. Une telle homogénéité de financement emporte des conséquences en termes de gouvernance : créés par décret, uniquement financés par l'État pour faire face à leurs charges de service public, engagés à ce titre dans un dialogue de gestion privilégié avec l'État, les théâtres nationaux sont les premiers instruments de politique publique en matière de théâtre.

Le cas du TNS est emblématique de cette singularité. Son accès au statut de théâtre national, en 1968, sous l'impulsion conjointe d'Hubert Gignoux et d'André Malraux, traduit un acte fort de politique culturelle : poursuivre l'œuvre de décentralisation culturelle réalisée au centre dramatique de l'Est, créer un nouveau modèle de théâtre-école, affirmer la présence de l'État sur le territoire, en-dehors de Paris, dans une institution culturelle d'envergure nationale.

L'histoire et la gouvernance des théâtres nationaux en font donc naturellement des pièces maîtresses de la politique du théâtre déployée par l'État. À ce titre, ils doivent répondre à une triple exigence d'exemplarité, d'innovation et de visibilité.

Observations relatives aux relations entre les théâtres nationaux et leur tutelle

Comme le relève justement la Cour, les caractéristiques juridiques et financières des théâtres nationaux appellent donc fort logiquement l'exercice par le ministère de la culture et de la communication d'une tutelle fine traduisant les grandes orientations de la politique théâtrale.

Cet exercice complexe ne saurait pour autant se limiter à un cadrage quantitatif.

La construction d'une saison-type, par exemple, n'obéit pas à une simple logique de répartition des crédits budgétaires par enveloppes, non plus que le nombre de spectacles devant faire l'objet d'une tournée ne relèverait d'un choix stratégique ex ante déconnecté des œuvres créées.

Ces deux phases essentielles que constituent la production et la diffusion sont traversées par un grand nombre d'enjeux qui viennent compléter, nuancer, parfois dépasser la seule analyse budgétaire : le désir artistique des créateurs, la disponibilité des équipes, les affinités artistiques construites et entretenues entre des équipes de création et des institutions partenaires, la cohérence éditoriale d'une programmation, l'identité d'un lieu... Ces enjeux, qui définissent le contexte de production, ne peuvent qu'être très imparfaitement anticipés. Sans méconnaître la dimension cruciale des enjeux budgétaires, ce sont donc avant tout la qualité intrinsèque du travail de création, les liens professionnels tissés par les artistes et institutions et la force de conviction des producteurs qui président aujourd'hui à la destinée d'un spectacle.

Plus encore que les autres institutions théâtrales, dont ils se différencient également sur ce point, les théâtres nationaux ont pour mission première la création et doivent donc travailler à ce titre sur des œuvres prototypes. Dans ce contexte, nombre de caractéristiques essentielles de l'œuvre sont encore inconnues au moment où le théâtre s'engage dans la phase de production : la durée du spectacle, la distribution, les caractéristiques du décor (et donc les salles dans lesquelles le spectacle peut être exploité), le montant des droits de propriété intellectuelle dont les lieux d'accueil devront s'acquitter... En ce sens, poser le principe, comme le fait la Cour des comptes, d'une détermination préalable des « modes de coopération avec le réseau du spectacle vivant » ou du « nombre minimal de spectacles devant faire l'objet d'une tournée a minima équilibrée » ne prendrait sens que dans le cadre d'un dispositif réglementaire imposant aux théâtres nationaux un cahier des charges de leurs productions et aux structures supposées accueillir les spectacles (centres dramatiques nationaux, scènes nationales, voire scènes conventionnées) une obligation quantitative d'achat, voire de coproduction à l'endroit des théâtres nationaux.

De telles orientations n'ont pas été mises en œuvre à ce jour, les structures publiques de production et de diffusion restant libres de s'associer ou non à un projet artistique au stade de la production et de la programmation. Ce principe d'autonomie revêt d'ailleurs, s'agissant des établissements publics comme le TNS, une portée juridique forte, régulièrement réaffirmée par le juge administratif.

L'enjeu consiste donc à concilier ce principe d'autonomie, dont chaque théâtre national peut légitimement se prévaloir en qualité d'établissement public industriel et commercial, et le caractère opposable des règles et principes de gestion que le ministère en charge de la culture impose tout aussi légitimement aux établissements placés sous sa tutelle.

La détermination d'une part variable de rémunération pour les dirigeants des théâtres nationaux est l'un de ces outils. Conditionné à la

réalisation d'un certain nombre d'objectifs mesurables, le versement de cette part variable de rémunération, non mentionnée par la Cour, demeure un outil de pilotage relativement souple, pour autant que le nombre et la pondération des objectifs restent limités. Cet outil comporte ainsi plusieurs des lignes directrices proposées par la Cour ; à titre d'exemple, la part variable du directeur du TNS prévoit un nombre minimal de places mises en vente pour des spectacles étrangers ainsi qu'un nombre minimum de spectateurs payants au siège.

Les contrats de performance s'affirment également comme un outil privilégié de dialogue entre les théâtres nationaux et le ministère de la culture et de la communication. Le troisième contrat de performance du TNS, qui sera conclu en début d'année 2016, a ainsi vocation à traduire les orientations prioritaires du ministère de la culture et de la communication et les déterminants du projet d'établissement de Stanislas Nordey, récemment nommé à la direction du TNS. Des objectifs clairs et limités, assortis d'indicateurs chiffrés, rendront compte des résultats atteints par l'établissement sur des enjeux majeurs tels que le soutien à la création contemporaine, l'emploi des artistes ou la diversité.

La conciliation entre l'autonomie statutaire des établissements publics et le cadrage d'ensemble élaboré par le ministère de la culture et de la communication réside également dans la procédure de sélection du directeur. En dépit des retards et incertitudes ayant accompagné la désignation de son actuel directeur, dont la Cour souligne très justement l'impact préjudiciable, le TNS a récemment fait l'expérience d'une procédure de sélection élaborée, mettant en concurrence plusieurs projets concurrents, comportant pour chaque candidat une visite approfondie du TNS et une série d'entretiens avec les cadres de direction, ainsi que la rédaction d'un avant-projet d'établissement soulignant les orientations stratégiques prioritaires dans l'esprit des candidats. Le choix final s'est donc opéré sur la base d'une confrontation de projets explicites.

L'exercice de la tutelle ne doit pas s'entendre, enfin, du seul contrôle des théâtres nationaux par le ministère de la culture et de la communication mais également d'un soutien prospectif apporté par le ministère sur des questions à forts enjeux stratégiques, sur lesquels les théâtres nationaux restent peu outillés en termes de ressources internes : les évolutions du droit de la propriété intellectuelle, la prospection de tournées à l'étranger (constat dressé par ailleurs dans l'enquête de la Cour), les problématiques liées à l'usage des outils numériques dans le domaine du spectacle vivant...

L'absence de réalisation du premier projet élaboré par le TNS et l'université de Strasbourg doit conduire l'établissement et son ministère de tutelle à envisager un nouvel avenir pour cet ensemble immobilier. Eu égard à l'imbrication des espaces concernés et de sa salle principale, le TNS souhaite en effet conserver l'initiative d'un futur projet de réhabilitation

des locaux de l'ancien conservatoire. Contraire au choix opéré en 2006, une reprise en gestion de patrimoine par France Domaines ôterait à l'établissement un potentiel de développement majeur et la capacité de développer avec les partenaires publics un projet commun sur le territoire.

En tout état de cause, la réhabilitation et la valorisation de l'ancien conservatoire de musique constitue une opération lourde dont la réussite sera conditionnée à la réalisation des facteurs suivants :

- *l'opération d'investissement doit être cofinancée. Les contraintes pesant sur le budget de l'État et, plus spécifiquement, sur la mission budgétaire culture, rendent nécessaire un cofinancement de l'opération entre plusieurs personnes publiques (État, collectivités territoriales), voire d'un ou de plusieurs mécènes ;*
- *quel qu'il soit, le projet devra être conçu dans une logique partenariale avec le TNS : l'imbrication des espaces est telle qu'elle ne permettra pas une utilisation intégrale de l'ancien conservatoire par une entité publique ou privée sans lien avec l'activité de l'établissement. Le TNS a d'autant plus intérêt à cette utilisation partagée qu'il manque aujourd'hui cruellement d'espaces de travail pour ses salariés et d'espaces d'accueil du public ;*
- *quel qu'il soit, le projet ne doit pas conduire à exploiter le bâtiment dans des conditions qui ne permettraient pas de tenir compte de l'activité du TNS (en termes de rythme de travail, d'accueil du public, de nuisances sonores...). Eu égard à l'imbrication des espaces, une opération ne prenant pas en compte les spécificités de l'activité du TNS pourrait conduire à devoir déplacer l'établissement, entraînant des coûts très élevés ;*
- *quels qu'ils soient, les travaux supposeront une fermeture de la salle principale et d'une partie des espaces du TNS pendant deux saisons consécutives.*

Observations relatives à la situation financière des théâtres nationaux

La Cour des comptes souligne justement que « les recettes de billetterie et les éventuels apports de coproduction ne permettent presque jamais de couvrir les dépenses de montage et d'exploitation des spectacles ». À cet égard, le TNS souhaite souligner l'importance décisive d'un facteur insuffisamment mentionné par la Cour des comptes : la jauge physique des salles de spectacle. Les valeurs de coût par fauteuil payant, calculées dans le tableau n° 2, doivent ainsi être mises en regard des jauges physiques disponibles au TNS, les plus faibles parmi les théâtres nationaux. Or, comme l'écrit la Cour, « le coût par fauteuil augmente mécaniquement avec le rétrécissement de la jauge ». C'est ce même effet qui explique principalement

– avant même la grille tarifaire – les différences constatées s’agissant du taux d’autofinancement des spectacles (tableau n° 3).

Le TNS cherche systématiquement à optimiser la jauge à la vente des spectacles qu’il programme, en rapprochant la jauge offerte de la jauge théorique. L’établissement se heurte néanmoins également à un handicap structurel dans ce domaine, lié à la configuration du bâtiment : l’utilisation de la jauge maximale place en effet les spectateurs de l’orchestre sous le niveau de la scène et peut conduire à réduire la visibilité pour certains spectacles.

Observations relatives à la recherche d’un meilleur équilibre économique

Le TNS prend acte des recommandations de la Cour des comptes conduisant à la recherche d’un meilleur équilibre économique. Il souhaite néanmoins apporter les compléments d’information suivants :

- *la politique tarifaire de l’établissement n’est pas fondée « sur aucun élément objectif » et ses effets sur la fréquentation ne font pas « l’objet d’aucune mesure ». Le TNS applique en effet les mesures tarifaires mises en œuvre par le ministère de la culture et de la communication dans ses opérateurs (tarif adapté pour les jeunes de moins de 28 ans) et procède périodiquement à une analyse des tarifs des établissements culturels de proximité. Les bilans de fréquentation sont régulièrement présentés au conseil d’administration et la ventilation des spectateurs par catégories tarifaires, ainsi que les évolutions quantitatives et qualitatives du public y sont discutées. Le prochain contrat de performance de l’établissement comporte d’ailleurs des objectifs et des indicateurs chiffrés à ce sujet. Il n’en demeure pas moins vrai, comme l’a écrit la Cour, que l’établissement ne dispose pas d’un outil de suivi permanent du public. Un tel outil, qui présenterait un coût certain, se heurterait également au principe de protection des données à caractère personnel ;*
- *le TNS s’est engagé, dès 2015, dans une stratégie de développement de ses ressources propres qui remet en cause la dichotomie établie par la Cour des comptes entre « théâtres d’abonnés » et « théâtres de ressources propres ». Cette stratégie en quatre temps repose sur le développement quantitatif de l’offre artistique, l’augmentation des jauges mises en vente et de la grille tarifaire, le développement des tournées et des recettes de coproduction et le développement du mécénat ;*
- *la mutualisation des ateliers de production ne pourra être envisagée qu’au regard du plan de charge de ces ateliers pour répondre aux besoins internes de production, lesquels plans de charge prévisionnels*

ne laissent que peu d'espace disponible. Une telle mutualisation irait par ailleurs à rebours de l'objectif de développement des ressources propres. En effet, les ateliers de production sont aujourd'hui mobilisés, lorsque l'activité le permet, pour réaliser des prestations commerciales au service de clients extérieurs, prestations sur lesquelles l'établissement réalise une marge commerciale.

**RÉPONSE DE L'ANCIENNE DIRECTRICE
DU THÉÂTRE NATIONAL DE STRASBOURG
(DE JUILLET 2008 À SEPTEMBRE 2014)**

Je n'ai aucune autre remarque à faire que celles que j'ai développées lors de ma dernière audition en octobre dernier à la Cour des comptes. Je vous redis ici ma gratitude et ma reconnaissance pour votre travail et votre expertise.

À la fin du premier paragraphe du II-C-1, vous indiquez que « la coexistence de deux directeurs impliquerait le versement d'une double rémunération ». Dans le cas de ma succession, il n'y a pas eu de double rémunération en qualité de directeur.

Je tiens à préciser que j'étais rémunérée en tant qu'artiste associée et non comme directrice à partir de la fin septembre 2014. En tout état de cause cette rémunération a pris fin le 31 décembre 2014. Cette rémunération correspondait en outre à des fonctions effectives : nous avons, l'administrateur général du TNS et moi-même, assumé seuls le travail de préparation de la saison 14-15, la programmation jusqu'en juin 2015 et les trois spectacles de l'automne dont j'ai par ailleurs assuré la mise en scène.

Vous indiquez au paragraphe suivant que les changements de direction s'accompagnent généralement de protocoles transactionnels. J'appelle votre attention sur le fait que ni les acteurs permanents ni moi-même, n'avons bénéficié d'un tel protocole, ni du reste d'aucune indemnité de rupture de contrat.

4

La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

PRÉSENTATION

Le réseau de transports collectifs en Île-de-France est l'un des plus importants en Europe. Constitué, à titre principal, des réseaux de la RATP et de la direction Transilien de la SNCF, il réunit seize lignes de métro, 353 lignes de bus, huit lignes de tramways, cinq lignes RER et huit lignes de train régional desservant 430 gares, ainsi qu'une ligne de tram-train. Cet ensemble assure annuellement un transport de masse, avec en 2014 un volume de 1 526 millions de voyages pour le métro, 1 211 millions de voyages pour le réseau de trains et du RER et 1 216 millions de voyages pour le réseau de surface (bus et tramway).

Ces caractéristiques donnent une dimension spécifique au traitement de la fraude existant sur ces réseaux. L'importance quotidienne des flux de voyageurs ne facilite pas les opérations de contrôle. La faible valeur unitaire du titre de transport tend à minimiser dans l'opinion des voyageurs la gravité de la fraude, alors que son impact financier global, incluant les pertes de recettes et le coût de la lutte contre la fraude pour la RATP et la SNCF, est particulièrement massif : il s'élève à 366 M€ en 2013.

La lutte contre la fraude sur ces réseaux relève au premier chef des deux transporteurs, dont les contrôleurs exercent en l'espèce des missions de police administrative. Elle implique également les services de l'État, qu'il s'agisse de l'action des forces de l'ordre ou du rôle du Trésor public dans le recouvrement des amendes.

La Cour des comptes a mené un contrôle sur l'exercice de cette mission en Île-de-France depuis 2004, mettant en lumière le développement du phénomène de fraude (I), malgré les différentes stratégies de lutte mises en place par les entreprises (II), les fragilités de la répression et du recouvrement des amendes (III), ainsi que l'enjeu économique croissant que représentent la fraude et la lutte contre la fraude (IV).

I - Un phénomène au développement préoccupant

A - Les transports franciliens : une vulnérabilité spécifique à la fraude

En raison des flux massifs de voyageurs que transportent quotidiennement les réseaux franciliens, il est quasiment impossible de procéder sur ces lignes à des contrôles systématiques des voyageurs dans les véhicules. Le contrôle des titres repose sur la validation par les voyageurs lors de leur entrée sur le réseau (métro, RER, train) ou dans le véhicule (bus et tramway). Contrairement aux réseaux ferrés des grandes lignes, les vérifications des titres par des contrôleurs ne sont effectuées qu'occasionnellement, lors d'opérations de lutte contre la fraude, et portent de ce fait sur une très faible partie des voyageurs.

Le réseau du métro, qui impose le franchissement de lignes de contrôle automatiques, est fermé, ce qui n'est pas le cas du réseau Transilien, qui comporte une forte proportion de gares non équipées de lignes de contrôle automatisées²⁸¹. Le réseau de surface des bus et de tramways, quant à lui, ne présente aucune herméticité : la validation a lieu, en principe, par entrée à l'avant du véhicule, en présence du conducteur, seul agent présent à bord, qui n'a pas le statut de contrôleur. De ce fait, la vulnérabilité à la fraude y est beaucoup plus forte.

B - Une réalité complexe dont la mesure reste approximative

1 - Des objectifs contractuels de diminution de la fraude

Les contrats d'exploitation qui lient la RATP et la SNCF au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) sur la période 2012-2015 leur imposent d'avoir ramené la fraude à un certain niveau à l'échéance du contrat en 2015. Pour la RATP, l'objectif est d'avoir ramené le taux de

²⁸¹ Dites « contrôles automatiques banlieue » (CAB).

fraude au titre à 4 %²⁸² sur les réseaux ferrés (métro et RER) et à 8 % sur les lignes de bus et tramways à la fin de l'année 2015. La SNCF, dont le réseau Transilien se déploie sur les cinq zones tarifaires, se voit fixer un taux composite agrégeant, outre la fraude au titre, la fraude à la distance ainsi que divers types de fraudes tarifaires. Le contrat lui impose d'avoir ramené ce taux composite à 8,5 % des voyageurs pour l'ensemble du réseau Transilien à la fin de l'année 2015.

Les différents types de fraude

Les transports collectifs sont exposés à plusieurs types de fraude.

Il s'agit principalement de la fraude au titre de transport, parfois qualifiée de « fraude visible », qui consiste, pour le contrevenant, à voyager sans disposer d'un titre valable et validé. Composante la plus simple du phénomène de la fraude, elle est celle qui cause l'impact le plus direct en termes de recettes pour l'entreprise.

Il s'agit également de la fraude tarifaire, consistant à utiliser un titre à tarif réduit sans pouvoir présenter de justificatif correspondant, et de la fraude à la distance, c'est-à-dire l'utilisation d'un titre ne couvrant pas l'ensemble des zones de déplacement²⁸³.

2 - Une probable sous-estimation du niveau de la fraude

L'absence de contrôles systématiques des voyageurs par des contrôleurs empêche de faire reposer la mesure de la fraude sur les résultats de leurs verbalisations. Les deux transporteurs, pour évaluer la fraude, s'appuient sur des enquêtes annuelles effectuées par des prestataires extérieurs à certaines périodes de l'année et hors la présence de contrôleurs, qui présentent quelques fragilités.

Sur le réseau ferré de la RATP (métro et RER), la méthode a l'avantage de la simplicité : elle consiste pour les sondeurs à se poster à proximité des barrières de contrôle et à dénombrer les franchissements

²⁸² Le taux de fraude exprime un pourcentage de voyageurs en fraude par rapport au total de passagers.

²⁸³ L'Île-de-France est divisée depuis 2011 en cinq zones tarifaires concentriques au départ de Paris, qui supposent d'utiliser un titre autorisant le franchissement de ces zones tarifaires. Depuis le mois de septembre 2015, le STIF a décidé d'un tarif unique pour le forfait Navigo, valable dans toute la région Île-de-France.

illégaux²⁸⁴ au moyen d'un compteur à main. Sur le réseau de surface de la RATP et sur le réseau Transilien, les décomptes sont plus dépendants de la coopération des voyageurs contrôlés : dans les bus et tramways, les enquêteurs vérifient tous les titres de transport des passagers d'un véhicule, puis soumettent les présumés fraudeurs à un questionnaire ; sur le réseau Transilien, les enquêteurs interrogent les passagers qui embarquent dans les trains sur leur situation. On relève surtout que l'ensemble de ces enquêtes ne s'effectuent que durant des jours ouvrables. Elles ignorent la fraude des week-ends, vacances et jours fériés, pourtant considérée comme très développée.

Ces facteurs inclinent à penser que l'ampleur du phénomène de fraude est sous-estimée par ces enquêtes, réalité admise par beaucoup d'intervenants. À titre d'illustration, les services de police relèvent que, dans certaines gares multimodales, lors de récentes opérations de sécurisation et de contrôles systématiques des titres des voyageurs sortants, associant fonctionnaires de police et contrôleurs des entreprises de transport, ce sont plusieurs centaines de fraudeurs qui ont été identifiés et verbalisés en quelques heures. Dans le même temps, un nombre anormalement élevé de voyageurs entrant dans la gare contrôlée achetaient des tickets.

À défaut de fournir une photographie exacte, ces outils devraient permettre d'exprimer une tendance. Néanmoins, pour la RATP, les variations périodiques des méthodes, notamment liées aux changements de prestataires, introduisent des ruptures chronologiques qui biaisent les comparaisons. L'adoption, sous la supervision du STIF, d'un référentiel de mesure stabilisé et commun aux deux entreprises serait de nature à améliorer le suivi de la fraude.

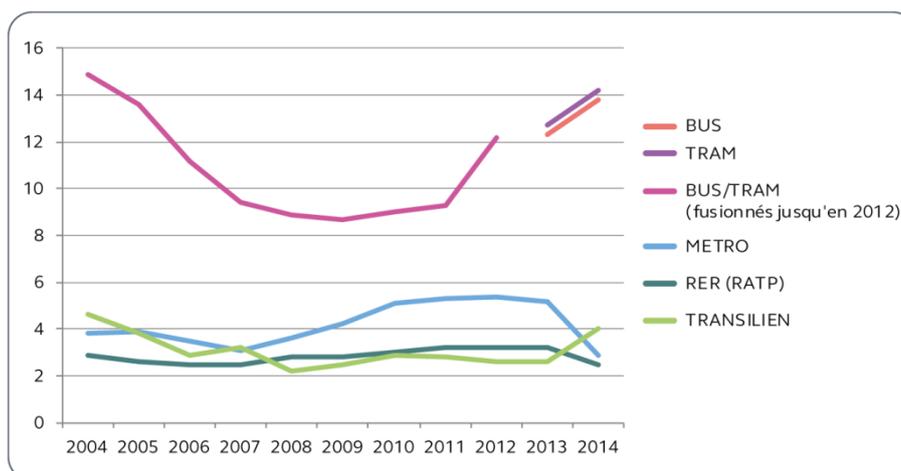
C - Des taux de fraude en progression

1 - Une aggravation de la fraude au titre, une diminution en trompe l'œil de la fraude à la distance

Les taux de fraude constatés par la RATP et la SNCF ont connu une évolution contrastée selon les réseaux.

²⁸⁴ Sauts des lignes de contrôle, « poussettes ».

Graphique n° 1 : taux de fraude au titre sur les réseaux franciliens depuis 2004 (en %)



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

La dégradation est forte sur le réseau des bus et tramways, passé d'environ 9 % de fraude en 2009 à près de 14 % en 2014 (13,8 % pour le bus, 14,2 % pour le tram), alors que ce réseau avait connu une amélioration substantielle durant la période précédente²⁸⁵. Ces taux restent ainsi très éloignés de l'objectif contractuel de 8 % et confirment la forte vulnérabilité des transports de surface à la fraude.

Les taux constatés sur les réseaux ferrés (métro, RER, Transilien) sont plus proches des objectifs contractuels, la présence de dispositifs automatiques de contrôle d'accès constituant un puissant facteur de limitation de la fraude. Le métro connaît une légère dégradation entre 2008 et 2012, le taux de fraude passant de 3,6 % à 5,4 %, tandis que l'amélioration constatée à compter de 2013, correspondant à un changement de méthode de sondage et de calcul, n'est qu'apparente. Enfin, si une réelle amélioration est constatée sur la portion RATP du RER, dont le taux de fraude est de 2,5 % en 2014, on constate une dégradation récente sur le réseau Transilien, passant de 2,6 % à 4 % en 2014.

Au-delà des pourcentages, qui restent approximatifs, on retiendra le caractère massif de la fraude sur ces réseaux : en 2013, le nombre de voyages fraudés sur le réseau RATP représentait un volume de 14 millions de voyages sur le RER, 23 millions sur le réseau des tramways, 84 millions sur le réseau du métro et 123 millions sur le réseau des bus.

²⁸⁵ Imputée à des campagnes de contrôles systématiques et d'incitation à la validation.

Dans le même temps, la SNCF constatait une sensible diminution de la fraude à la distance sur le réseau Transilien à partir de 2011, celle-ci passant de 5,3 % en 2010 à 2,5 % en 2014²⁸⁶. Mais cette diminution semble surtout la conséquence des dézonages intervenus depuis cette date : la fusion des zones tarifaires 5 et 6 à compter du 1^{er} juillet 2011 et le dézonage du Pass Navigo hors jours ouvrables²⁸⁷ ont fait mécaniquement diminuer le taux de fraude à la distance depuis quatre ans. La mise en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2015 d'un Pass Navigo à tarif unique pour les cinq zones tarifaires devrait accentuer cette réduction mécanique de la fraude à la distance.

2 - Le profil et les motivations des fraudeurs

Malgré les différences de méthodes et de catégories utilisées par les deux transporteurs, les enquêtes menées sur le profil des fraudeurs arrivent à des conclusions similaires, que l'on peut regrouper en deux séries de constats.

a) Une propension à la fraude largement partagée

S'il existe une part de fraude non intentionnelle, tenant notamment à la mauvaise compréhension par des voyageurs de passage des discordances tarifaires²⁸⁸ ou des durées de validité des forfaits, celle-ci est marginale : la fraude est essentiellement délibérée et concerne potentiellement toutes les tranches d'âge, de catégories sociales ou de revenus. Néanmoins, plusieurs profils sont particulièrement représentés. Les fraudeurs sont plus des hommes que des femmes, et la propension à frauder semble diminuer avec l'âge : elle est faible chez les plus de 60 ans, alors qu'on observe un pic de fraude dans la tranche 15-26 ans. Les fraudeurs sont ainsi surreprésentés parmi les étudiants et lycéens.

Le voyageur effectuant des déplacements quotidiens domicile-travail fraude peu : la fraude est au plus bas aux heures de

²⁸⁶ La fraude à la distance est marginale sur le réseau RATP.

²⁸⁷ Week-end et jours fériés depuis le 1^{er} septembre 2012, période mi-juillet/mi-août depuis l'été 2013, petites vacances scolaires depuis le printemps 2014.

²⁸⁸ Il existe sur le réseau un certain nombre de « pièges tarifaires ». Par exemple, sur un même trajet comme la ligne Paris-La Défense, l'usage du métro reste soumis au tarif unique, tandis que celui du RER implique un passage en zone 3. Ceci génère un certain nombre de procès-verbaux dressés à des usagers souvent de bonne foi.

pointe du matin (tranche 6h-10h) et s'accroît durant la journée pour décoller au-delà de 19h et atteindre des niveaux très élevés la nuit, avec près de 27 % de fraudeurs sur les lignes de bus Noctilien. Les taux sont encore plus élevés le week-end et durant les jours fériés. Les bus nocturnes du week-end connaissent les taux les plus élevés, dépassant 28 % de fraudeurs.

b) Des motivations variées

Les enquêtes sur la fraude font apparaître deux grands types de motivations.

La première cause alléguée par les fraudeurs est d'ordre financier, tenant au prix jugé trop élevé du déplacement. De fait, la dégradation des taux de fraude est concomitante du développement de la crise économique depuis 2008. Dans un budget familial devenu très serré pour certains ménages, la fraude au transport offre une opportunité de diminution des dépenses, alors que les dépenses d'alimentation ou de logement sont peu compressibles.

Une autre motivation constatée relève de l'amusement ou du goût du défi – sentiment amplifié par l'impression d'impunité des fraudeurs – ou du calcul économique, partant du constat de la faiblesse du montant des contraventions et des risques encourus. Il s'agit alors d'une fraude calculatrice, de la part de voyageurs qui disposent pourtant des moyens nécessaires pour financer leur budget de transport, et qui peut dériver vers une fraude habituelle.

De fait, si la fraude est souvent occasionnelle, de la part de voyageurs qui s'y livrent en fonction des circonstances, on voit se développer une fraude systématique de la part d'utilisateurs qui ont parfaitement analysé les failles du système. Les fraudeurs récidivistes représenteraient ainsi en 2013, pour la SNCF, près de 50 % des procès-verbaux dressés. Corollaire de la fraude systématique, une fraude organisée est apparue, s'appuyant notamment sur l'usage des réseaux sociaux électroniques ou des téléphones portables. De véritables mutuelles de fraudeurs, visant à prendre en charge les amendes infligées à leurs adhérents, se sont également créées, comme on peut le constater sur internet. Si cette fraude organisée reste encore minoritaire, elle n'est plus anecdotique et son développement est une source de préoccupation pour les opérateurs de transport.

3 - Une spécificité française ?

a) Des taux de fraude particulièrement élevés en France

Les comparaisons entre réseaux de transport en matière de fraude doivent être effectuées avec prudence, particulièrement avec les réseaux étrangers, du fait de leur hétérogénéité, des différences de méthodes de mesure, mais aussi de politiques pénales et d'habitudes culturelles.

Les taux de fraude franciliens semblent nettement plus élevés que ceux des réseaux étrangers comparables. Une étude internationale portant sur des données de 2008-2009²⁸⁹ relevait un taux de fraude moyen de 3,1 % sur un ensemble de réseaux de bus urbains de grandes agglomérations occidentales. Le taux parisien, de 8,9 % (chiffre de 2008), était le plus élevé de l'échantillon contre respectivement 1 %, 1,9 %, et 2,18 %, pour les réseaux de bus de Londres, Bruxelles et New York en 2009, sans même évoquer le réseau de bus de Singapour qui déclarait un taux de 0,089 %. S'agissant plus spécifiquement du métro, alors que le métro parisien connaît un taux de fraude oscillant entre 3 % et 5 %, il était de 1,5 % (en 2011) sur les réseaux de New York, Londres et Hong-Kong et de 1,1 % à Rome²⁹⁰. Le taux de fraude sur le métro berlinois était certes en 2012 de 6 %, mais ce taux atypique s'explique par l'absence de barrières de contrôle automatique pour accéder au réseau.

Ainsi, non seulement les taux constatés sur les réseaux franciliens sont significativement plus élevés, mais les objectifs fixés dans les contrats d'exploitation entre le STIF et les transporteurs (4 % pour le réseau du métro, 8 % pour le réseau de surface) restent peu ambitieux.

b) Une fraude élevée malgré des tarifs bas

L'importance des taux de fraude sur les réseaux d'Île-de-France est d'autant moins explicable que le prix du titre de transport y est significativement plus bas que sur des réseaux étrangers comparables. Ainsi, avec un prix unitaire en 2015 de 1,80 €²⁹¹, le ticket unitaire de la RATP figure parmi les plus bas d'Europe : il s'établit à 2,10 € à

²⁸⁹ Étude de l'Imperial College de Londres « Bus benchmarking. Case study report - Fare evasion and inspection », septembre 2010.

²⁹⁰ Source RATP.

²⁹¹ 2 € pour le ticket acheté dans un bus.

Bruxelles, 2,70 € à Berlin, et environ 2,82 € à Genève et 3 € à Londres. S'agissant des abonnements mensuels, le coût s'établissait en janvier 2015 à 70 € pour les zones 1 et 2. Ceci le situait dans la moyenne basse des capitales européennes pour des forfaits mensuels de couverture géographique similaire : s'il est de 49 € à Bruxelles ou d'environ 66 € à Genève, il est de 79,50 € à Berlin et de 157,82 € pour le réseau central londonien.

Par ailleurs, en France, une participation obligatoire de l'employeur de 50 % du prix du forfait est versée au salarié (auquel s'ajoute le paiement par les entreprises de plus de neuf salariés²⁹² du versement transport destiné à l'autorité organisatrice) et les usagers bénéficient, comme précédemment indiqué, de possibilités de dézonages importantes²⁹³. Le dézonage intégral du Pass Navigo entré en vigueur à compter du mois de septembre 2015 allège encore le poids réellement supporté par l'utilisateur francilien.

Enfin, l'Île-de-France offre un éventail particulièrement attractif de tarifications sociales. Outre des réductions pour les jeunes et les seniors, d'importantes réductions sont consenties pour des motifs sociaux, pouvant aller jusqu'à la gratuité complète : réduction tarifaire d'au moins 50 % sur le prix du forfait Navigo prévue par l'article 123 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains au profit des personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond (portée à 75 % par la région Île-de-France et le STIF), gratuité complète des transports accordée à certaines catégories sociales. De l'avis des transporteurs, l'ampleur de ces facilités tarifaires est souvent ignorée de fraudeurs alléguant de la précarité de leur situation.

II - Des efforts réels de lutte contre la fraude, des résultats décevants

A - Une prise de conscience récente

L'inscription à partir de 2008 d'objectifs de diminution de la fraude dans les contrats d'exploitation avec le STIF correspond à une

²⁹² Le seuil a été relevé à 11 salariés et plus par l'article 15 de la loi de finances pour 2016.

²⁹³ Le dézonage de week-end profite chaque semaine à près de 140 000 abonnés, tandis que le dézonage estival depuis l'été 2013 bénéficie à 420 000 personnes.

prise de conscience de la gravité du phénomène pour les deux entreprises RATP et SNCF. La lutte contre la fraude est devenue une priorité stratégique pour elles, correspondant à quatre enjeux :

- un enjeu économique, visant à diminuer la perte de recette pour l'entreprise, en amont par la prévention et en aval par un recouvrement plus efficace des amendes ;
- un enjeu de cohésion interne, le développement de la fraude et plus généralement des différentes incivilités dans les transports ayant un effet démobilisateur sur les personnels de ces entreprises ;
- un enjeu de sécurité publique, le développement de la fraude étant souvent concomitant d'une détérioration en ce domaine ;
- un enjeu d'image pour les transporteurs et de qualité de service à l'égard du voyageur non fraudeur : si l'opinion française a longtemps affiché une certaine indulgence à l'égard de la fraude dans les transports, plus considérée comme une incivilité que comme un vol, elle semble évoluer et l'exaspération devant l'impunité des fraudeurs s'exprime de plus en plus ouvertement en direction des transporteurs.

B - Des stratégies différentes et peu articulées

1 - La RATP : une stratégie volontariste de contrôles, encore peu payée de retour

a) La mise en œuvre d'une stratégie multimodale

La RATP a adopté une démarche multimodale en fusionnant en 2009 en un seul service, intitulé « service contrôle client » (SCC), des corps de contrôle jusque-là répartis entre les réseaux du métro, du bus et du RER. Ce *pool* d'un peu plus de 1 000 contrôleurs est appelé à intervenir sur l'ensemble du réseau en fonction de la cartographie des risques identifiée par l'entreprise.

La RATP a ainsi défini une stratégie de lutte contre la fraude, dite « FFF » (forts flux de fraudeurs), concentrant les moyens de contrôles sur les réseaux multimodaux d'une centaine de zones d'action prioritaire, identifiées comme les plus exposées à la fraude.

Aux moyens transversaux du SCC s'ajoute le personnel affecté aux stations et lignes du métro et du RER, qui conserve une capacité de

verbalisation, et l'appui des agents du service de sécurité de la RATP, le « groupe de protection et de sécurité des réseaux » (GPSR)²⁹⁴, notamment pour assurer la protection des équipes de contrôleurs. Au total, en 2013, la lutte contre la fraude mobilisait à la RATP environ 1 400 personnes, soit environ 5 % de son personnel d'exploitation²⁹⁵.

b) Un bilan mitigé

Sept ans après la mise en œuvre de cette stratégie, le bilan apparaît mitigé : comme l'illustrent les statistiques de fraude précédemment évoquées (cf. *supra*), l'adoption de cette stratégie a permis de contenir la progression de la fraude sur les réseaux ferrés²⁹⁶, mais pas sur les réseaux de surface. Des facteurs externes à la RATP semblent expliquer cette situation (cf. *infra*), mais des marges d'amélioration existent aussi au sein de l'entreprise.

La réorganisation mise en œuvre à partir de 2009, qui bousculait les habitudes et les organisations, ne s'est pas effectuée aisément. L'entreprise a eu des difficultés à concentrer les contrôleurs du SCC sur les zones les plus sensibles ou sur les créneaux les plus propices à la fraude, particulièrement en fin de journée ou le week-end. Un protocole social assez rigide limite fortement la durée effective de travail quotidien et est un sujet de négociation délicate avec le personnel. Il est vrai que les conditions du travail des contrôleurs, régulièrement confrontés à des interlocuteurs difficiles, désinvoltes ou agressifs, peuvent être ingrates. Depuis 2011, des progrès semblent avoir été accomplis en termes de productivité et de couverture, comme en témoigne la progression de 31 % des relevés d'infractions entre 2011 et 2014, supérieure à celle des effectifs des opérateurs de contrôle sur la même période (+ 10,4 %).

La RATP ne semble pas avoir suffisamment concentré ces moyens mobiles sur le réseau de surface, le plus vulnérable à la fraude. Elle lui consacre certes près de la moitié des moyens du service SCC (environ 48 % des journées-agent depuis 2011, contre un tiers avant 2011), mais cette proportion ne progresse plus depuis cette date, alors que celle

²⁹⁴ Le GPSR comprend 900 personnes. Sa contribution à la lutte anti-fraude, exprimée dans une convention de coopération avec le SCC, était de 21 équivalents temps plein (ETP) en 2013.

²⁹⁵ Qui étaient de 26 900 personnes en 2013, sur un effectif total de l'établissement public de 40 924 personnes.

²⁹⁶ Ce qui constitue en soi un résultat non négligeable, la fraude non contenue ayant une tendance naturelle à s'accroître.

consacrée au métro augmente (passant de 25 % en 2011 à 30 % en 2014)²⁹⁷. Une meilleure répartition des moyens mobiles de contrôle vers le réseau de surface paraît souhaitable.

Enfin, plus globalement, la RATP semble être allée un peu trop loin dans la concentration de ses moyens de contrôle sur des zones à forte fraude, au détriment d'une présence dissuasive sur des zones plus larges. Elle a commencé en 2014 un rééquilibrage en faisant décroître, de 80 à 70 %, la proportion de ses agents affectés aux zones « FFF ».

2 - La SNCF : une diminution des contrôles mobiles, un effort concentré sur l'étanchéité du réseau Transilien

a) Une stratégie nationale de lutte contre la fraude

La SNCF, transporteur national, regroupe plusieurs activités de transport (TGV, Intercités, TER, Transilien) dont les vulnérabilités à la fraude sont différentes. L'entreprise a mis en place depuis avril 2014 un dispositif national de supervision de la lutte contre la fraude, mais celle-ci est décentralisée par activité, chacune restant responsable de la définition et de la mise en œuvre de cette stratégie sur son périmètre.

À l'inverse de la RATP, la SNCF n'a pas fait le choix pour le Transilien d'un service transversal voué exclusivement à la lutte contre la fraude. La direction Transilien définit un cadre stratégique et méthodologique, mais la mise en œuvre des contrôles relève de cinq établissements locaux, regroupant plusieurs unités de rattachement des contrôleurs. Elle s'appuie sur les équipes d'« agents du service commercial trains » (ASCT), chargés, outre le contrôle et la régularisation des titres, de l'accompagnement commercial, de l'information et de la sécurité à bord.

Pour l'ensemble du Transilien, les agents exerçant des fonctions permanentes de contrôle, en gare et à bord des trains, étaient au nombre de 800 en 2014²⁹⁸. À l'instar de la RATP, les agents de la Surveillance Générale (SUGE), chargés de la sûreté sur les réseaux de la SNCF²⁹⁹,

²⁹⁷ Le solde étant constitué des moyens consacrés à la portion RATP du réseau RER (22 % en 2014), en légère diminution.

²⁹⁸ Auxquels s'ajoute un *pool* de 35 contrôleurs consacrés au réseau Paris Nord à partir de la gare de Saint-Denis.

²⁹⁹ Dont un peu plus de 800 agents étaient en 2014 affectés au réseau Transilien.

contribuent également à cette mission en sécurisant les opérations de contrôle. Au total, on peut considérer que l'activité Transilien consacrait en 2014 près de 1 600 agents aux fonctions de contrôle, soit un peu plus de 17 % de ses effectifs d'exploitation.

b) Des contraintes croissantes et une concentration sur les contrôles statiques

La SNCF, comme la RATP, doit composer avec les contraintes statutaires et d'organisation du travail, que la direction Transilien a des difficultés à faire évoluer, car elles sont souvent issues d'accords locaux au niveau des lignes. Elles ne facilitent pas la mise en œuvre d'une stratégie transversale, particulièrement le redéploiement des agents vers les zones ou créneaux les plus sensibles à la fraude. Malgré les efforts en ce sens du transporteur, un bilan mené en 2014 pointait encore la persistance de « zones sinistrées », qu'il s'agisse de certains trains, des « bouts de lignes » ou des créneaux horaires de soirée ou de week-end.

Comme à la RATP, l'incivilité et l'insécurité sont des contraintes croissantes et constituent un motif d'inquiétude pour les personnels de contrôle. Entre 2013 et 2014, les incidents avec violence ont progressé de 10 % et représentaient 20 % du total des incidents, le reste étant constitué d'incidents ayant donné lieu à outrages, rébellion ou menaces de mort. Cette situation est d'autant plus sensible pour le personnel que, sur un réseau très étendu, le contrôleur embarqué de la SNCF est souvent isolé et donc plus difficile à protéger par les agents de la SUGE.

Conséquence de cette situation, la SNCF donne la priorité à un renforcement des contrôles statiques en gares, protégés par les agents de la SUGE et ciblés sur des points ou créneaux horaires (soirées) particulièrement exposés à la fraude. Dans le même temps, l'entreprise souhaite élargir le vivier des personnels susceptibles de contribuer à ces contrôles statiques en gares, en faisant assermenter et agréer des agents chargés de l'accueil et de la relation commerciale.

Cette stratégie, qui prend acte des difficultés des opérations mobiles de contrôle sur les lignes du Transilien, s'exerce dans un contexte de diminution des effectifs d'ASCT et donc de présence de contrôleurs dans ces trains. Corollaire de cette tendance, la lutte contre la fraude sur le réseau Transilien repose en priorité sur une amélioration de l'étanchéité du réseau.

c) Un effort prioritaire sur les investissements d'étanchéité des gares, mais une stratégie peu lisible

De fait, ce sont les investissements d'équipement des gares du Transilien en lignes de contrôle automatique, ou « cabage » des gares³⁰⁰, qui semblent, pour l'instant, avoir été le facteur le plus efficace de lutte contre la fraude sur ce réseau : la diminution du taux de fraude global sur ce réseau, passé de 11,7 % en 2004 à 7,9 % en 2014, semble directement reliée à l'augmentation de la proportion d'usagers du Transilien transitant par des lignes de contrôle automatique, passée de 65,3 % en 2004 à 82,6 % en 2012. Le chiffre d'affaires d'une gare après qu'elle a été « cabée » peut ainsi faire un bond de 15 à 25 %, attestant de l'effet dissuasif de ces équipements sur les fraudeurs occasionnels.

Malgré cet impact avéré sur la fraude, la stratégie de « cabage » des gares paraît peu lisible. Elle s'est effectuée par à-coups depuis 1978, en fonction des opportunités et contraintes propres à chaque gare, et connaît un net ralentissement depuis 2012, ce qui est paradoxal au moment où la lutte contre la fraude devient une priorité affichée de la SNCF. Le plan d'investissement du contrat STIF-SNCF 2016-2019 prévoit le cabage de 14 gares supplémentaires, dont l'unique grande gare francilienne totalement ouverte : la gare Saint-Lazare. Ce programme marquera une reprise significative des investissements.

La disponibilité et l'efficacité des CAB doivent par ailleurs être améliorées en exploitation, en visant notamment une limitation des ouvertures dites « préventives » des lignes de contrôle, c'est-à-dire des ouvertures mises en œuvre lorsque les flux de voyageurs sont importants ou que des agents de la SNCF ne sont pas présents en gare pour remédier à des problèmes de fonctionnement des portillons (tôt le matin et le soir). Le STIF souhaite, à ce titre, la définition d'une nouvelle politique d'exploitation des CAB, incluant une présence plus fréquente des agents commerciaux et une vigilance sur le maintien en état des équipements.

3 - Une faible coordination entre les transporteurs

Si la SNCF et la RATP se concertent fréquemment sur les aspects juridiques ou financiers de la lutte contre la fraude, pour lesquels ils présentent des positions souvent communes en direction des pouvoirs

³⁰⁰ De « CAB » : contrôle automatique de banlieue (ou de billets).

publics, cette coordination apparaît peu développée en matière opérationnelle. Elle se limite à quelques actions simultanées de contrôle sur des gares à périmètre partagé ou des lignes adjacentes ou communes aux deux réseaux.

Une coordination plus fluide paraît pourtant nécessaire, compte tenu de l'imbrication de leurs réseaux au sein d'un même ensemble tarifaire, et du fait que les deux entreprises sont confrontées à une population de fraudeurs largement commune. Au moins cette coopération pourrait-elle être plus développée sur le réseau partagé des lignes A et B du RER.

Une implication plus visible du STIF sur ce sujet apparaît souhaitable : s'il n'a pas à intervenir sur le champ opérationnel, il pourrait, en affichant les attentes de l'autorité organisatrice en la matière, notamment en participant à des actions de communication sur ce thème, identifier ce sujet aux yeux des usagers de ces réseaux et aux yeux des fraudeurs, comme un véritable objectif de politique publique, qui ne se limite pas à un simple enjeu commercial pour les entreprises concernées.

III - Des limites juridiques et fonctionnelles qui fragilisent la répression des infractions et le recouvrement des amendes

A - Un recouvrement marginal des procès-verbaux

Le recouvrement des amendes relève successivement des transporteurs et de l'État selon un processus en trois phases : une phase amiable menée par l'entreprise, suivie, en cas d'échec, d'une phase administrative de perception par le Trésor public et, en cas de contestation de l'infraction, d'une phase judiciaire, phases au cours desquelles la nature et le montant des amendes infligées aux contrevenants évoluent. Ce processus s'avère largement inefficace.

1 - La phase amiable : des amendes non dissuasives et un recouvrement insuffisant par les transporteurs

Dans la phase amiable, le contrevenant a la possibilité soit de payer immédiatement au contrôleur une indemnité forfaitaire, soit, après

établissement d'un procès-verbal (PV), de régler dans un délai de deux mois à l'entreprise cette indemnité augmentée de frais de dossier.

Le montant réglementaire des indemnités forfaitaires appliquées aux fraudeurs apparaît peu dissuasif³⁰¹. Comme le demandent les transporteurs à l'État, des montants plus élevés d'amendes pourraient décourager les fraudeurs occasionnels, mais aussi les fraudeurs qui fondent leur décision de fraude sur un calcul économique.

Dès cette phase, le système de recouvrement apparaît déficient, puisque près de 60 % des infractions ne donnent lieu à aucun recouvrement par la RATP ou la SNCF, taux stable depuis dix ans. Une large part des recettes recouvrées provient du paiement immédiat au contrôleur, qui intervient dans 30 % des cas. Dès que l'on passe au règlement des procès-verbaux, le taux de recouvrement devient marginal (14 % en nombre), en raison des difficultés à retrouver la trace des fraudeurs.

Tableau n° 1 : bilan du recouvrement des amendes en phase amiable par la RATP et la SNCF Transilien (2013 et 2014)

	RATP		SNCF Transilien	
	2013	2014	2013	2014
Nombre d'infractions constatées (fraude)	1 532 046	1 628 384	613 182	557 042
Nombre de paiements immédiats	480 000	531 708	199 984	169 759
Taux de paiement immédiat	31,3%	32,7%	32,6%	30,5%
<i>Montant des paiements immédiats</i>	16,6 M€	19,6 M€	6,5 M€	6,0 M€
Nombre de PV dressés	1 052 046	1 096 676	413 198	387 283
<i>Montant des transactions proposées (PV)</i>	78,1 M€	84,3 M€	30,0 M€	29,8 M€
Nombre de PV recouverts	151 094	154 659	61 191	53 230
<i>Montant des transactions acquittées</i>	8,1 M€	8,3 M€	4,0 M€	3,7 M€
Taux de recouvrement des PV en phase amiable				
en nombre	14,0%	14,1%	14,8%	13,7%
en valeur	10,4%	9,8%	13,5%	12,0%
Taux de recouvrement global en phase amiable	41,2%	42,2%	42,6%	40,0%

*Le taux de recouvrement reflète les PV recouverts l'année N, qui peuvent avoir été dressés l'année N ou auparavant. Nota bene : les données présentées par la SNCF présentent des disparités selon la source. Les réponses les plus récentes émanant de la direction des trains ont été retenues.

Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰¹ 50 € pour une absence de titre de transport. À titre de comparaison, l'amende est de 80 £ (environ 108 €) sur le réseau londonien, de 100 FCH (environ 92 €) sur le réseau genevois ou de 107 € sur le réseau bruxellois (chiffres 2015).

L'intérêt du transporteur est donc d'inciter au paiement immédiat en accentuant le caractère dissuasif des frais de dossier acquittés ensuite au stade du procès-verbal. De ce point de vue, cette stratégie a pu être brouillée par des pratiques d'annulation ou de diminution de ces frais de dossier pour inciter au paiement des PV³⁰², pratiques maintenant en cours d'abandon par les transporteurs.

2 - La phase administrative : une faible part des PV transmis aux trésoreries et un recouvrement très faible par ces dernières

Les transporteurs transmettent aux officiers du ministère public leurs PV non recouvrés, en vue de leur perception par le Trésor public sous forme d'amendes forfaitaires majorées (AFM). Cet envoi s'effectue après élimination des PV jugés inexploitable, notamment pour des problèmes touchant à l'adresse ou l'identité des contrevenants. En 2014, la RATP et la SNCF n'ont ainsi adressé respectivement que 46 % et 23 % de leurs PV non recouvrés au Trésor public, la discordance entre les deux transporteurs tenant principalement à des critères différents de sélection. Il paraît souhaitable que ces demandes de poursuite soient effectuées selon des critères homogènes entre la RATP et la SNCF, définis en collaboration avec la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les taux de recouvrement de ces AFM par le Trésor public, en baisse depuis 2009, sont très faibles, notamment quand on les compare aux taux de perception de l'ensemble des amendes (qui se situent aux alentours de 30 à 40 %).

Tableau n° 2 : taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées (AFM) issues de la RATP et de la SNCF de 2009 à 2013 (en %)

	2009	2010	2011	2013	2014
<i>AFM issues de la RATP</i>	12,2	10,2	9,4	9,0	9,5
<i>AFM issues de la SNCF</i>	6,9	6,3	5,5	4,8	5,1

*Nota bene : toutes activités confondues pour la SNCF
Source : Cour des comptes d'après données DGFIP*

³⁰² Par exemple, en cas de paiement rapide (sous 2, 7 ou 15 jours) ou par internet.

Des limites liées aux moyens utilisés par les trésoreries³⁰³ ou encore aux performances insuffisantes des outils informatiques supports du recouvrement expliquent en partie ces résultats. Mais l'amélioration du taux de recouvrement des amendes passe, à titre principal, pour les trésoreries comme pour les transporteurs, par une meilleure qualité des PV transmis, et donc par la levée des obstacles fonctionnels et juridiques empêchant le recueil de données fiables sur l'identité et l'adresse des fraudeurs par les contrôleurs.

B - Une limite majeure des contrôles : le recueil de données fiables d'identité et d'adresse

1 - Des contrôleurs au pouvoir limité, une faible disponibilité des services de police pour la lutte contre la fraude

L'ensemble du processus apparaît fragilisé dès le départ par les pouvoirs limités des contrôleurs. Aux termes des articles 529-4 du code de procédure pénale et L. 2241-2 du code des transports, les agents assermentés et agréés sont autorisés à relever l'identité et l'adresse du contrevenant. Mais, confronté à un fraudeur récalcitrant ou se déclarant dans l'impossibilité de justifier de son identité, le contrôleur ne peut qu'en aviser « immédiatement » un officier de police judiciaire (OPJ), qui peut donner l'ordre « sans délai » de lui amener le contrevenant pour vérification d'identité³⁰⁴ ou de retenir ce dernier. En pratique, cet ordre n'est quasiment jamais donné : la nature simplement contraventionnelle de l'infraction, le faible montant du préjudice en jeu, la prééminence des missions de sécurité et de lutte contre la délinquance par rapport aux questions de fraude dans les transports et l'absence de directives des parquets en la matière n'incitent pas les OPJ à se mobiliser sur un sujet jugé secondaire.

Les contrôleurs ne peuvent pas non plus compter en la matière sur le soutien des policiers chargés des missions de patrouille sur les réseaux. N'ayant que le statut d'« agent de police judiciaire » (APJ), ils ont des pouvoirs limités en matière de contrôle d'identité, qu'ils exercent sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ. Curieusement, ils sont par ailleurs dépourvus de pouvoir de verbalisation en matière de police des

³⁰³ Croisement avec des fichiers fiscaux, oppositions administratives bancaires.

³⁰⁴ Article 529-4 II du code de procédure pénale.

transports, transférée aux transporteurs depuis le début de l'ère du transport ferroviaire, en 1845. Ils se consacrent par ailleurs exclusivement à leurs missions, par nature prioritaires, de sécurité et de lutte contre la délinquance.

Enfin, quand bien même le contrevenant aurait l'obligation de produire au contrôleur un titre d'identité (carte nationale d'identité, passeport etc.), l'adresse qui y figure peut ne plus être valable, aucune obligation n'étant faite en France aux titulaires de renouveler ces titres en cas de déménagement.

Ces limites étant de plus en plus connues des fraudeurs, près de la moitié des PV dressés sont immédiatement inexploitable, car, établis sur la base d'indications orales, ils comportent de fausses identités ou des adresses inexactes : 41,5 % des PV de la RATP étaient établis en 2013 en l'absence de justificatifs d'identité et 43 % ont fait l'objet de courriers revenus avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ». Ce dernier pourcentage s'élève à 50,1 % des PV pour la SNCF Transilien la même année. La proportion des contrevenants qui refusent purement et simplement de donner leur identité est par ailleurs en progression constante.

2 - La difficile recherche de solutions juridiques

Dans ce contexte, les transporteurs ont suggéré divers aménagements procéduraux. La RATP a sollicité que le maintien sur place ou la conduite des contrevenants devant l'OPJ soit autorisé sur simple avis à ce dernier, sans ordre de sa part, dès lors que le service interne de sécurité de la RATP (GPSR) intervient lors de la verbalisation. Elle suggère également de punir d'une peine de six mois d'emprisonnement le fait de se soustraire à l'obligation de demeurer à la disposition de l'agent verbalisateur ou de déclarer intentionnellement une fausse adresse ou une fausse identité, de façon à ce que le contrevenant pris sur le fait lors du contrôle puisse être appréhendé. La SNCF partage ces demandes et a sollicité que soit établie une obligation de porter une pièce d'identité dans les transports.

Ces demandes n'ont pas toutes fait l'objet de réponses formelles des ministères, qui soulèvent néanmoins diverses objections de nature juridique ou de politique pénale : y accéder renforcerait les droits accordés aux entreprises et à leurs agents assermentés, jugés déjà largement exorbitants du droit commun, alors que la fraude relève du domaine contraventionnel et non délictuel. L'aggravation des sanctions

encourues soulèverait la question de la nécessité et de la proportionnalité des peines proposées et de l'équilibre avec les peines encourues pour des infractions proches. La proposition de la SNCF toucherait quant à elle la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, dans un contexte où la détention même d'un titre d'identité n'est pas obligatoire en France.

Malgré la complexité de ces enjeux, on ne peut que souligner que cette fiabilisation de l'identité et de l'adresse du fraudeur lors de l'établissement du PV conditionne le succès du recouvrement et la crédibilité des contrôles. Une amélioration des résultats de la lutte contre la fraude ne pourra faire l'économie d'un examen par l'État des solutions juridiques acceptables pour que les contrevenants soient incités à présenter tout document justifiant leur identité et soient dissuadés de déclarer une fausse identité.

Des avancées ont eu lieu récemment. La SNCF peut ainsi depuis 2015 contrôler l'existence d'une adresse au moment de son recueil, grâce à un outil de La Poste intégré à celui des contrôleurs. La RATP pourra prendre une mesure similaire lors de la généralisation du PV électronique en 2016-2017 et a déjà recours, depuis janvier 2015, à un prestataire extérieur afin de vérifier, rectifier et enrichir sa base de données relative aux infractions. À la suite du comité national de sécurité dans les transports en commun du 16 décembre 2014, les ministres de l'intérieur et des transports ont par ailleurs annoncé qu'un « droit de communication » serait ouvert aux opérateurs, leur facilitant l'identification de la dernière adresse des contrevenants connue des administrations. Ces avancées ne pourront cependant apporter de réels progrès sans une fiabilisation des identités lors du contrôle, dont l'importance est prépondérante pour le bon déroulement des poursuites.

C - Des sanctions juridictionnelles qui demeurent rares

1 - La phase judiciaire du recouvrement : une activité peu harmonisée, des données très parcellaires

Les officiers du ministère public (OMP), qui agissent au nom des Parquets, traitent les contestations présentées par les contrevenants, en leur donnant une suite favorable (classement sans suite) ou en renvoyant les affaires devant le juge de proximité. L'ultime phase du recouvrement peut donc se dérouler devant la justice.

Néanmoins, en l'absence de directives de politique pénale ou d'instructions locales des Parquets sur ce type d'infractions, les poursuites à l'encontre des fraudeurs s'exercent en Île-de-France selon des modalités et des pratiques très hétérogènes.

Le caractère parcellaire des données disponibles ne permet pas d'analyser et de juger de l'efficacité de la phase judiciaire du recouvrement. Le nombre de décisions prises par les juridictions de proximité au titre de la police des transports est en effet connu, mais ne peut être valablement interprété faute de connaître le nombre de contestations instruites par les OMP.

2 - Une nécessaire répression de la fraude d'habitude

Les infractions en matière de fraude au transport relèvent essentiellement du champ contraventionnel, mais elles passent dans le champ délictuel en certains domaines, comme la fraude d'habitude³⁰⁵ et la déclaration intentionnelle de fausse identité ou de fausse adresse.

Ce dernier délit est par nature très difficile à caractériser et donne lieu à très peu d'affaires. Le délit de fraude d'habitude connaît en revanche une répression accrue, principalement parce que la SNCF a durci ses démarches depuis 2013, en systématisant les dépôts de plainte. La tâche est cependant considérable, puisque l'entreprise estime que les fraudeurs d'habitude représentent 18 % des procès-verbaux établis. Pour sa part, la RATP avait, jusqu'à présent, renoncé à de telles actions, découragée par les retombées médiatiques négatives pour elle de quelques condamnations obtenues en la matière. L'importance du phénomène de récidive l'amène maintenant à s'efforcer de mieux déterminer la part des récidivistes parmi les fraudeurs et à relancer les dépôts de plainte à l'encontre des fraudeurs d'habitude.

Si les jugements peuvent être rendus à l'issue de procédures longues et si les plaintes pour fraude d'habitude ne semblent pas toujours aboutir à des condamnations, ces dernières n'en sont pas moins effectives et sont en nombre croissant : 2 757 condamnations ont ainsi été prononcées entre 2009 et 2013, dont 24 % de peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme, avec une inscription au casier judiciaire national.

³⁰⁵ Forme extrême de la récidive, elle est caractérisée dès lors que 10 procès-verbaux ont été dressés et les amendes non acquittées sur une période de 12 mois.

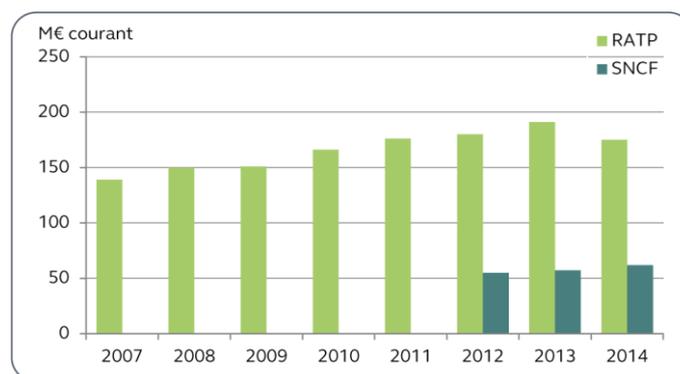
Une communication de nature dissuasive sur la mise en œuvre de ces procédures judiciaires, ainsi qu'un rappel plus insistant auprès des contrevenants, lors des contrôles et dans les procès-verbaux, des peines encourues en cas de fausse déclaration ou de fraude d'habitude, pourraient accompagner utilement les efforts des transporteurs en matière de lutte contre la fraude.

IV - Un enjeu économique croissant

A - L'estimation des pertes de recettes liées à la fraude

La RATP et la SNCF estiment le manque à gagner lié à la fraude au titre et à la fraude tarifaire selon des méthodes différentes. Des faiblesses et des changements méthodologiques affectent la fiabilité de l'évolution du manque à gagner fournie par la RATP depuis 2004, tandis que la SNCF ne dispose que d'un très faible recul temporel et utilise de nombreuses hypothèses de travail dont le caractère réaliste ne peut être vérifié. Malgré ces limites, l'évolution de la perte de recettes présentée dans le graphique n° 2 depuis 2007, issue d'un retraitement des données par la Cour, peut être retenue. Elle montre une incidence croissante de la fraude sur les recettes des transporteurs³⁰⁶.

Graphique n° 2 : perte de recettes liée à la fraude en Île-de-France pour la RATP et la SNCF entre 2007 et 2014 (en M€ courants)



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰⁶ L'amélioration de l'année 2014 pour la RATP n'étant liée qu'à un changement de méthode d'estimation du taux de fraude évoquée *supra*.

Ce manque à gagner n'est pas répercuté dans la tarification des titres de transport, fixée par le STIF. Il est intégré, comme d'autres risques, dans le mécanisme de « partage de risque commercial » avec le STIF³⁰⁷.

En 2013, cette perte, s'élevant respectivement à 191 M€ et 57 M€ pour la RATP et pour la SNCF, représentait près de 8 % et près de 5 % des recettes directes des transporteurs, issues des ventes de titres de transport. À titre de comparaison, cette perte de la RATP en 2013 correspond au prix de 14 rames bi-étages MI09 actuellement acquises pour équiper le RER A et celle de la SNCF au prix de six rames « nouvelles automotrices Transilien » en cours de déploiement pour son réseau de banlieue.

Plus substantiellement, on peut souligner que le coût annuel du dézouage complet du forfait Navigo à compter du 1^{er} septembre 2015 décidé par le STIF est estimé à 485 M€ en année pleine, dont le financement sera réparti entre le versement transport, les dotations publiques et l'amélioration des recettes des exploitants. La seule récupération des recettes perdues au titre de la fraude permettrait de financer la moitié du coût de cette mesure.

B - Le coût des politiques de lutte contre la fraude

Tableau n° 3 : coûts directs de la lutte contre la fraude en 2013, estimés par la RATP et la SNCF Transilien

<i>En millions d'euros</i>	RATP	SNCF
Entités de contrôle, de sécurité et de recouvrement	70,9	55,3
dont personnel de contrôle et (RATP) de recouvrement	67,3	49,4
dont personnel de sécurité (GPSR, SUGE)	1,1	5,6
dont charges externes	2,5	0,3
Maintenance des équipements	14,1	11,2
dont équipements de contrôle	10,1	3,2
dont équipements de lutte anti-fraude	4,0	8,0
Autres	0,9	non inclus
dont maintenance des systèmes d'information	0,5	
dont traitements contentieux	0,4	
Coûts directs (fonctionnement) de la lutte contre la fraude	85,9	66,5

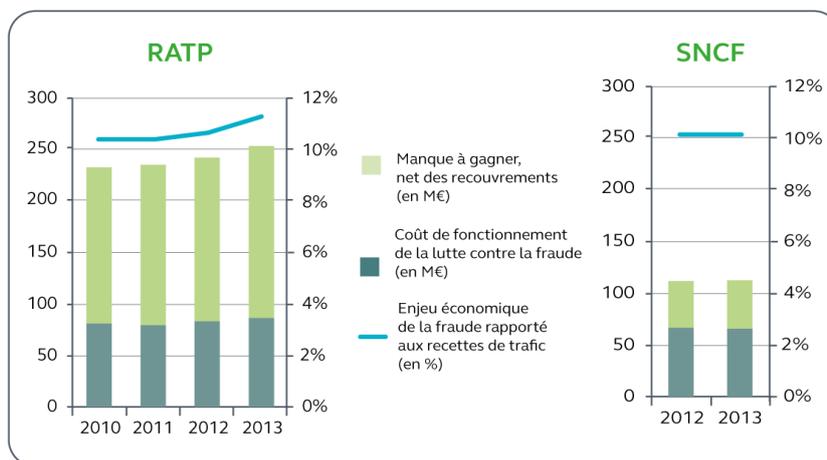
Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰⁷ L'objectif annuel de recettes fixé aux transporteurs par le STIF tient compte de la fraude, puisqu'il est fixé en fonction de recettes réelles passées. La variation annuelle de la fraude engendre un gain ou une perte de recettes qui est soumis à un partage, dont les modalités (50/50 ou 90/10) dépendent de l'ampleur de l'écart constaté.

La RATP a consacré des moyens croissants à la lutte contre la fraude entre 2010 et 2015, passant de 80 à 89 M€³⁰⁸. Les éléments de coût spécifiques au Transilien transmis par la SNCF étant succincts et partiels et ne portant que sur 2012 et 2013, il n'est pas possible de dégager d'évolution.

C - Un coût global croissant pour les transporteurs

Graphique n° 3 : enjeu économique global de la fraude pour la RATP et la SNCF Transilien



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

La fraude représente pour la RATP un enjeu économique croissant, de 253 M€ en 2013 (232 M€ en 2010), soit 11,2 % de ses recettes directes de trafic (10,4 % en 2010). Pour l'activité Transilien de la SNCF, l'enjeu économique global est d'au moins 113 M€, soit 10 % des recettes directes.

Au total, l'enjeu économique de la fraude sur les réseaux franciliens gérés par les deux entreprises était donc en 2013 de 366 M€.

Pour disposer d'une vision plus complète du coût de la lutte contre la fraude dans les transports en Île-de-France, il serait souhaitable de l'élargir aux moyens de lutte mis en œuvre par les forces de police et de gendarmerie en appui aux exploitants, par la direction générale des

³⁰⁸ Estimation au 30 juin 2015 pour l'année 2015.

finances publiques au titre du recouvrement en phase administrative et par la justice, pour ce qui concerne l'activité judiciaire.

La lutte contre la fraude ne constituant pas une clef analytique pour ces services de l'État, une telle vision de l'enjeu économique de la fraude en Île-de-France, pour la collectivité, n'est pas possible, mais on peut retenir que le coût global de la fraude dans les transports d'Île-de-France dépasse certainement les 366 M€ supportés par les seuls transporteurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'importance de l'enjeu financier de la fraude ne doit pas réduire la lutte contre cette dernière à un enjeu commercial à la charge des entreprises concernées, comme cela a manifestement été le cas jusqu'à présent.

L'échec constaté en ce domaine n'est pas seulement celui des entreprises, mais aussi celui de l'action publique. Il porte le risque que le phénomène de fraude ne s'amplifie et ne déborde de ce fait sur des enjeux plus larges de sécurité publique. Des améliorations peuvent sans doute être obtenues par les deux entreprises dans la mise en œuvre de leurs stratégies de contrôles, mais elles ne pourront être substantielles sans que soit résolu l'« angle mort » existant en matière de contrôle des fraudeurs entre transporteurs et services de police.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. à la RATP, la SNCF et au STIF : définir un outil harmonisé et stable de mesure de la fraude et développer une stratégie de communication dissuasive contre la fraude ;*
 - 2. à la SNCF et à la RATP : mieux articuler les stratégies de lutte anti-fraude des deux entreprises afin de concentrer les moyens de contrôle sur les zones les plus vulnérables ; assurer un suivi systématique des fraudeurs récidivistes et accroître les dépôts de plainte contre les fraudeurs d'habitude ;*
 - 3. à la SNCF et au STIF : définir un programme d'équipement en lignes de contrôle automatique des gares qui en sont dépourvues, hiérarchisé en fonction d'études technico-économiques de flux et de niveaux de fraude ;*
 - 4. à l'État : dans un cadre interministériel élargi, associant tous les ministères compétents, apporter les réponses juridiques permettant de lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	564
Réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice	567
Réponse du ministre de l'intérieur	568
Réponse de la présidente-directrice générale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)	573
Réponse du président du directoire de la SNCF et président-directeur général de SNCF Mobilités.....	574
Réponse du président du conseil d'administration du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).....	575

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
--

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

La densité du réseau de transports collectifs en Île-de-France, constitué principalement des réseaux de la RATP et de la direction Transilien de la SNCF, permet d'assurer un des transports de masse les plus importants d'Europe si l'on considère le nombre de voyages et les flux subséquents de voyageurs.

Ces caractéristiques sont des données factuelles qui conditionnent, pour partie, l'approche de la problématique de la fraude et des moyens à mobiliser pour l'enrayer, compte tenu des enjeux qui y sont associés. Pourtant, et comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport, il y a bien une spécificité nationale qui milite pour un examen à la fois précis des causes explicatives du phénomène, mais aussi pour une analyse systémique des motivations et des circonstances à l'origine de la fraude dont les ressorts peuvent être multiples.

C'est précisément pour mieux comprendre cette situation que le secrétaire d'État chargé des transports a lancé une étude, fin 2014, sur la question de la fraude dans les transports en associant l'ensemble des parties prenantes (grands opérateurs, publics et privés et leurs représentants, autorités organisatrices, représentant des usagers) dans l'objectif de mieux appréhender ce phénomène, d'échanger sur les bonnes pratiques au plan national, de réaliser un parangonnage des organisations et des réponses mises en œuvre à l'étranger. Il s'agit d'une réflexion orientée vers l'identification collective des freins rencontrés par les opérateurs et les autorités organisatrices de transports dans leurs actions pour lutter contre la fraude. Il s'agit également de dépasser les constats pour dégager des pistes d'action. Cette étude est entrée dans sa phase conclusive. Ses conclusions seront rendues en tout début d'année 2016. Elle permettra de dégager des pistes opérationnelles qui seront proposées aux opérateurs de transport.

Car la lutte contre la fraude revêt plusieurs enjeux. Un enjeu économique, tangible, chiffré par la Cour des comptes et qui représente un préjudice commercial important pour les entreprises de transports, les pertes de recettes pouvant obérer ou retarder des investissements utiles (renouvellement ou acquisition de matériels différés, modernisation du réseau, offre de nouveaux services...).

Des enjeux de sécurité et de sûreté publique, bien entendu, puisque le développement de la fraude s'accompagne souvent d'une détérioration dans ces domaines. Mais il s'agit aussi d'un enjeu d'image pour les transporteurs, le transport étant un service rendu en contrepartie d'un

titre de transport dûment acquitté, et de qualité de service à l'égard du voyageur non fraudeur, comme le souligne, à juste titre, la Cour des comptes. À défaut de réunir ces conditions et de faire respecter cette règle cardinale du voyage contre un titre de transport, le risque encouru est une exaspération du voyageur en règle, un possible effet de contagion, voire un détournement du transport collectif qu'il importe pourtant de développer pour des considérations plus globales comme celles liées au respect de l'environnement et de déplacements moins énergivores.

Mais la lutte contre la fraude, pour être pleinement effective, ne peut reposer sur les seuls opérateurs. Certes, certaines actions renvoient aux entreprises de transport elles-mêmes, comme la définition d'une stratégie de lutte anti-fraude, leur nécessaire articulation dans les pôles intermodaux, par exemple, un discours managérial mobilisateur et des choix d'organisation interne, comme la concentration des équipes sur les plages horaires et les zones les plus propices à la fraude. Elles doivent aussi s'inscrire dans un dialogue constructif entre l'opérateur, pour prendre l'exemple de la SNCF et l'autorité organisatrice de transport (STIF) afin d'augmenter l'étanchéité du réseau en déployant un programme d'équipement en ligne de contrôle automatique (CAB) des gares importantes qui en sont encore dépourvues.

Le secrétaire d'État chargé des transports a, de son côté, également pris plusieurs engagements en matière de lutte contre la fraude afin de répondre aux sollicitations des opérateurs. Ainsi, et au plan juridique, le ministère s'est engagé devant le Comité national de sécurité dans les transports en commun (CNSTC), à abroger le décret du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général. Le projet de texte, au terme d'une concertation interministérielle et échanges avec l'UTP et ses adhérents, a été soumis à l'examen du Conseil d'État. Le nouveau texte entend notamment répondre aux réalités contemporaines des transports collectifs. Ceci se traduit en particulier par une redéfinition des modalités de calcul du montant de l'indemnité forfaitaire et par une augmentation du montant des frais de dossier, deux dispositions fortement attendues par les opérateurs.

Plus largement, et dans un souci d'effectivité, je suis favorable, avec le secrétaire d'État aux transports, à toute évolution juridique permettant de contrecarrer les failles de notre législation exploitées indûment par certains fraudeurs, notamment en matière de relevé d'identité et de domiciliation des voyageurs en infraction.

C'est l'objet des dispositions contenues dans la proposition de loi « relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la

sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs ». Ce projet de texte, qui vise à répondre aux objectifs de renforcement de la sûreté dans les transports face à un accroissement des menaces à la sécurité publique, comporte un certain nombre de mesures qui, si elles sont adoptées, donneront des moyens d'action supplémentaires aux entreprises de transport, y compris en matière de lutte contre la fraude. Ainsi, et à titre d'exemple, pour lutter contre la récidive (60 % des procès-verbaux établis par les contrôleurs de la SNCF), la caractérisation de ce délit (puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende pour voyager de manière habituelle sans être muni d'un titre de transport) sera facilitée et constituée dès la cinquième infraction sur une période de 12 mois. En l'état de la législation actuelle, 10 infractions dans ce même espace temporel sont nécessaires.

Cette proposition de loi prévoit également l'instauration d'un droit de communication entre les exploitants de transports publics et les administrations publiques (administrations financières, organismes de sécurité sociale) afin de faciliter la recherche des adresses communiquées par les contrevenants et par là même améliorer le recouvrement des amendes.

Aussi, le ministère est complètement en accord avec l'appréciation de la Cour des comptes qui recommande l'appréhension de la question de la fraude dans un cadre interministériel associant les ministères compétents. Cette approche garantirait une meilleure concertation et coordination de l'action publique sur la question topique de l'état civil et de la domiciliation des contrevenants. En l'état, les seuls moyens à disposition des contrôleurs, sauf intervention d'un OPJ, sont strictement incitatifs. Des progrès en la matière sont conditionnés par l'implication d'autres parties prenantes au sein de l'État, à savoir les ministères de l'intérieur, de la justice (relevé d'identité) et des finances (recouvrement). C'est la raison pour laquelle il apparaît que la composition du CNSTC, présidé par le ministre de l'intérieur, et auquel participe le secrétaire d'État chargé des transports, devrait être élargie.

L'État disposerait ainsi d'une instance thématique sur le sujet des transports rassemblant l'ensemble des parties prenantes et où pourraient être discutées les difficultés persistantes et les évolutions souhaitables pour les surmonter.

**RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

À titre liminaire, il convient de relever qu'il est fait improprement référence à la notion d'« assistants de police judiciaire (APJ) », à laquelle il convient de substituer celle d'« agents de police judiciaire ».

Par ailleurs, la Cour pointe l'échec de la lutte contre la fraude et évoque, parmi les causes de celui-ci les pouvoirs restreints des agents de police judiciaire (APJ) en matière de contrôle d'identité ou de verbalisation des infractions à la police des transports.

En effet, en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, le pouvoir de contrôler l'identité d'une personne dans le cadre de la police judiciaire (recherche et constatation des infractions à la loi pénale) ou de la police administrative (à titre préventif, en dehors de la commission d'une infraction) est une prérogative qui n'est confiée qu'aux seuls officiers de police judiciaire (OPJ) et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, aux agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1°.

Cette limitation procède de l'atteinte à la liberté individuelle que constitue une telle mesure. Le législateur a en effet toujours considéré que l'exécution de cette mesure attentatoire à la liberté individuelle ne devait être confiée qu'à des agents de l'État disposant de la qualité d'OPJ ou à des agents de police judiciaire, agissant sur leur ordre et sous leur responsabilité, à raison des garanties attachées à leur qualité qui résultent de leur formation, du pouvoir hiérarchique qu'ils exercent sur les agents de police judiciaire et du contrôle par l'autorité judiciaire auquel ils sont astreints.

Cette conception protectrice de la liberté individuelle a été validée par le Conseil constitutionnel (CC) dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 rendue à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Par ailleurs, si les agents de police judiciaire sont habilités en vertu de l'article L. 2241-1 II du code des transports à constater les contraventions aux dispositions des arrêtés de l'autorité administrative compétente concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours des gares, ils ne disposent pas expressément, en application du I de ce même article, de la compétence pour constater par procès-verbal les infractions prévues aux articles L. 2242-1 et suivants du code des transports, ainsi que les contraventions prévues par les

règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé.

Il peut être indiqué à la Cour que ce vide juridique pourrait être comblé très prochainement puisque la proposition de loi n° 3109 relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs, enregistrée le 7 octobre dernier à la présidence de l'Assemblée nationale, prévoit en son article 4 de conférer aux agents de police judiciaire une telle compétence.

Cette proposition de loi, qui contient par ailleurs d'autres dispositions de nature à améliorer le dispositif de lutte contre la fraude dans les transports, telles que l'élargissement des possibilités pour les agents d'agir en dispense du port de la tenue, a déjà fait l'objet de nombreux échanges tant avec les parlementaires qu'avec les services du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document rappelle dans un premier temps les conditions dans lesquelles interviennent les deux opérateurs de transport public RATP et SNCF pour assurer un transport de masse et décrit l'ampleur de la fraude. Il expose, dans un deuxième temps les stratégies mises en place par les opérateurs pour enrayer ce phénomène et dresse un « bilan mitigé ». Dans un troisième temps, il met en évidence les limites juridiques et fonctionnelles qui fragilisent la répression des infractions et le recouvrement des amendes. Enfin, la dernière partie conclut sur les pertes de recettes liées à la fraude et le coût des politiques de lutte contre la fraude (plus de 366 M€ supportés par les transporteurs en 2013).

La Cour souligne « le risque que le phénomène de fraude ne s'amplifie et ne déborde de ce fait sur des enjeux plus larges de sécurité publique » et recommande à l'État « dans un cadre interministériel élargi, associant tous les ministères compétents, d'apporter les réponses juridiques permettant de lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations ».

Le diagnostic réalisé par la Cour rejoint les préoccupations fortes du ministère de l'intérieur que j'ai rappelées lors du dernier comité national pour la sécurité dans les transports (CNSTC) le 19 octobre 2015.

Le bilan de la situation et des mesures mises en place par les opérateurs de transport figurant dans les deux premières parties du rapport ainsi que les enjeux comptables décrits dans la dernière partie n'appellent pas d'observations complémentaires de ma part et je souscris à l'analyse ainsi réalisée.

En revanche, je suis en mesure d'apporter des éléments d'informations sur le cadre juridique et sur les évolutions susceptibles de lui être apportées et de répondre aux recommandations que la Cour adresse à l'État. Les mesures législatives et réglementaires que les parlementaires et les administrations ont prévu d'adopter à échéance rapprochée fixent le cadre juridique (I) étant entendu que d'autres pistes qui relèvent non seulement des administrations mais aussi des opérateurs de transports collectifs peuvent être suivies (II).

I - Les mesures législatives et réglementaires envisagées pour améliorer la lutte contre la fraude

1/Le droit de communication

Devant le préjudice financier supporté par les exploitants et suivant en cela les recommandations de la Cour, le ministère de l'intérieur a accéléré ses travaux avec les ministères chargés des transports et de la justice et des finances pour « lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations » (développé par ailleurs au III A/ 2 – du rapport). Les exploitants des services de transport publics vont se voir dotés d'un droit de communication auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale des renseignements relatifs à l'état civil et à l'adresse des contrevenants et de lever le secret professionnel auquel sont soumis ces différents agents.

La proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs, adoptée le 8 décembre 2015 en commission du développement durable à l'Assemblée nationale prévoit cette mesure à l'article 9. Elle a été préparée en étroite relation avec la DGFIP, et a été en outre, amendée en commission pour tenir compte de l'analyse du Conseil d'État.

Concrètement, cette disposition permettra d'améliorer significativement le recouvrement des amendes dues par des contrevenants n'ayant pas déclaré leur véritable adresse.

2/ La dispense du port de la tenue

L'article 3 de cette proposition de loi élargit les possibilités, pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, d'exercer leurs missions en dispense du port de la tenue.

Afin de pouvoir améliorer le constat d'infractions, l'une des mesures prioritairement demandées par la SNCF et la RATP concerne la possibilité pour leurs agents de pouvoir exercer leurs missions en « dispense de tenue et, le cas échéant, armé ». La dispense du port de la tenue renforce l'efficacité des services opérationnels en facilitant la détection des infractions.

Cet assouplissement était demandé de longue date par la SNCF. Au printemps 2015, des travaux avaient été engagés afin de modifier le décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de la SNCF et de la RATP. L'article 3 de la PPL supprime le caractère exceptionnel de la dispense de la tenue et prévoit que cette dispense peut intervenir dans les lieux particulièrement exposés aux infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du présent code, aux actes de terrorisme ou aux infractions de criminalité et de délinquance organisées.

Le projet de décret d'application a déjà fait l'objet de nombreux échanges avec les ministères chargés des transports et de la justice afin de pouvoir être mis en œuvre dès que la loi sera publiée. Il permettra notamment que les agents concernés, dispensés du port de la tenue, puissent constater les infractions.

3/ Le délit de vente à la sauvette et le délit de fraude d'habitude

Le titre II de la proposition de loi, consacré à la fraude, comporte deux autres mesures :

- *l'une, à l'article 7, prévoit que les agents ou fonctionnaires mentionnés au I de l'article L. 2241-1 du code des transports (en particulier, les agents des services internes de sécurité des opérateurs de transport) pourront constater par procès-verbal le délit de vente à la sauvette lorsque celui-ci est commis dans les gares et dans toutes dépendances du domaine public ferroviaire, le constat de ce délit permettra de prendre des sanctions plus lourdes et dissuasives ;*
- *l'autre mesure, à l'article 8, assouplit la définition du délit de « fraude d'habitude », puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende : l'infraction pourra être caractérisée à partir de cinq contraventions sur une période inférieure ou égale à douze*

mois, au lieu de dix contraventions dans le droit actuellement en vigueur.

Par ailleurs, dans son rapport, la Cour évoque plusieurs sujets qui font actuellement l'objet de réflexions approfondies avec le ministère chargé de la justice, ainsi :

4/ Un débat s'est noué avec les opérateurs sur « le maintien sur place ou la conduite des contrevenants devant l'OPJ sur simple avis à ce dernier, sans ordre de sa part ».

Les ministères de l'intérieur et de la justice considèrent que l'article 529-4 du code de procédure pénale permet déjà aux agents de l'exploitant de retenir un contrevenant qui refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire. Ces dispositions sont complétées par l'article L. 2241-2 du code des transports qui renvoie à l'article 529-4 du code de procédure pénale et précise que « Pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, le contrevenant est tenu de demeurer à la disposition d'un agent (...) ».

Les deux ministères échangent pour mettre en place un protocole opérationnel destiné à assurer l'application des dispositions déjà existantes.

5/ La réflexion avec les opérateurs porte également sur « l'obligation de porter une pièce d'identité ».

Par son ampleur (tous types de transports guidés, ferroviaires ou routiers nécessitant un titre de transport, nominatif ou non, sans encadrement dans le temps), l'obligation prévue interroge sur la compatibilité d'un tel dispositif avec la liberté d'aller et venir, qui a valeur constitutionnelle (décision du Conseil constitutionnel 79-107 DC du 12 juillet 1979 Pont à péage). La liberté d'aller et venir, également protégée par le protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales (article 2 alinéa 1) et n° 12 du pacte de New York relatif aux droits civils et politiques, peut souffrir de restrictions justifiées par des nécessités d'intérêt général pour autant que le but d'intérêt général soit justifié et que les restrictions soient proportionnées au but poursuivi. Cependant, à ce stade, les éléments indispensables pour étayer cette justification n'ont pu être produits.

Quoi qu'il en soit, sur un plan opérationnel, la mesure ne paraît pas efficace dans la mesure où les agents des services internes ne disposent pas des pouvoirs (d'agent de police judiciaire adjoint, d'agent

de police judiciaire ou d'officier de police judiciaire) permettant d'opérer un contrôle d'identité, sous certaines conditions, conformément à l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Enfin, dans le prolongement de la réunion du CNSTC du 19 octobre 2015 et du dépôt de la proposition de loi, les réflexions se sont poursuivies et étendues à de nouvelles thématiques. Tel est le cas de la lutte contre les mutuelles de fraudeurs : il est ainsi envisagé de sanctionner par une contravention de la 5ème classe le fait d'inciter à la fraude, de prévenir de la présence de contrôleurs ou de mutualiser le paiement des amendes par le biais de mutuelles de fraudeurs.

En outre, un amendement à la PPL n° 3109 permettra aux agents assermentés et dûment habilités des services internes de sécurité de relever par procès-verbal les infractions à la police du transport ferroviaire qu'ils constatent au moyen du système de vidéo-protection.

II - Les autres pistes qui relèvent des administrations mais aussi des opérateurs de transports collectifs

Un ensemble de mesures propres à améliorer les conditions opérationnelles de la situation dans les transports collectifs sont entreprises conjointement par les forces de l'ordre et les opérateurs de transports collectifs. À la suite du CNSTC du 19 octobre, les opérateurs de transports collectifs ont largement communiqué sur le sujet de la lutte contre la fraude.

1/ Un effort financier consenti par la SNCF sur les installations et les recrutements

Dans le cadre de ce vaste plan de lutte contre la fraude, la SNCF a prévu une enveloppe de 49 M€ entre 2016 et 2019. Elle servira notamment à l'installation de nouveaux portiques de contrôle et de bornes automatiques.

Des recrutements ont été annoncés et des effectifs supplémentaires seront affectés au contrôle. De plus, 200 agents de gare vont être assermentés et pourront donc procéder à des contrôles dès le courant de l'année prochaine.

2/ Des opérations combinées et plus fréquentes

Des opérations massives de contrôle sont désormais régulièrement organisées d'une part en interservices (SNCF et RATP) et d'autre part en inter-forces de l'ordre : police avec possibilité de coordination par exemple sécurité publique - préfecture de police, gendarmerie nationale voire tout récemment une police municipale :

- les 15, 16 et 17 septembre à Saint-Denis (93), le bouclage de la gare et de la dalle de la gare avec la participation de 81 policiers de la BRF, 165 agents SUGE, 123 contrôleurs SNCF, 30 agents du GPSR, 40 contrôleurs RATP, 8 policiers municipaux et 9 policiers du commissariat local. Les opérations se déroulent également parfois de façon simultanée sur plusieurs stations/gares proches ;
- le 3 octobre en gare du Nord avec la gare de l'Est et la station Magenta avec 1 964 verbalisations et 17 000€ d'encaissement ;
- le 13 octobre, une opération zonale sur le RER depuis Creil (60) jusqu'à Melun (77) avec la participation de 69 effectifs de la brigade des réseaux franciliens, 10 gendarmes, 53 personnels de la RATP, un équipage d'une police municipale. Pour la première fois, des agents RATP ont procédé à des contrôles en gare du Châtelet. Cette opération a abouti à 541 contrôles de personnes, 10 interpellations. 529 procès-verbaux ont été établis dont 399 sur le pôle de Saint-Denis pour un montant de 13 694 € dont 3 500 € acquittés sur place ;
- l'opération conduite le 3 novembre à la gare du Nord a permis de dresser 900 procès-verbaux.

Des actions de terrain diversifiées ont également été entreprises telles que par exemple : la vérification ponctuelle des titres de transport pour l'accès aux quais ; les « contrôles complets de gares » ou les opérations menées par de petits groupes de contrôleurs très mobiles pour éviter d'être repérés sur les réseaux sociaux.

Ce mois de novembre 2015 a été déclaré mois de la lutte anti fraude pour la SNCF avec de nombreuses opérations le 5 novembre. Les résultats sont en général encourageants avec d'une part un nombre de procès-verbaux établis important mais également des recettes au guichet bien plus conséquentes (elles peuvent être multipliées par trois), les voyageurs achetant alors des titres de transport.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS (RATP)

Après avoir pris connaissance attentivement du rapport avec mes équipes, j'ai l'honneur de vous indiquer qu'il n'appelle pas de remarques particulières de la part de la RATP.

Nous partageons largement les constats et je suis consciente que nous avons collectivement des marges de progrès.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SNCF
ET PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF MOBILITÉS**

La lutte contre la fraude dans les transports est une priorité du groupe SNCF

Le groupe SNCF partage le constat de la Cour des comptes selon lequel l'extension de la fraude dans les réseaux de transport public, en particulier en Île-de-France, constitue un phénomène grave qui doit être combattu avec détermination. La lutte anti-fraude est devenue une priorité stratégique du groupe SNCF. Évalué à environ 500 millions d'euros par an – 300 millions d'euros pour le groupe SNCF dont 80 millions pour l'activité SNCF Transilien – le coût de la fraude dans les transports en commun constitue une perte de recettes considérable pour les exploitants de service de transport, nuisant de fait à la qualité du service public. Comme la Cour l'établit avec justesse, il serait toutefois réducteur de limiter le phénomène à sa seule dimension économique. La fraude génère de l'insécurité et contribue à nourrir un sentiment d'injustice chez les clients qui s'acquittent du paiement de leur titre de transport.

Dans un contexte de mise en place du forfait toutes zones en Île-de-France, SNCF Transilien a décidé de décliner des actions de lutte contre la fraude avec un renfort des moyens humains et techniques.

Plusieurs actions récentes illustrent cet engagement :

- organisation d'opérations coup de poing en collaboration avec les forces de l'ordre ;*
- augmentation décidée par la convention 2016-2019 avec le STIF du nombre de portillons de contrôle automatique ; à l'issue de cette convention, 90 % des flux passeront par des lignes de contrôle automatique ;*
- programme d'assermentation des agents volontaires afin de les habiliter à verbaliser les contrevenants.*

Pour autant, et comme la Cour l'établit, les progrès ne pourront être substantiels que s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique d'ensemble animée par l'État.

La convention-cadre signée le 19 octobre dernier entre l'UTP et la police et la gendarmerie vise d'abord à améliorer la sûreté sur les réseaux de transport en commun mais elle permettra également de mieux coordonner les actions avec les forces de l'ordre dans la lutte contre la fraude.

La proposition de loi déposée par M. Gilles Savary, en cours d'examen par le Parlement, constitue un nouveau pas important sur deux plans :

- *elle crée un droit de communication pour les exploitants de transport public d'accéder à des fichiers qui leur permettront de faciliter la recherche des adresses communiquées par les contrevenants et ainsi améliorer le couvreur des amendes ;*
- *elle devrait acter que le délit de fraude d'habitude (en 2014, 22 000 multirécidivistes à ce délit) sera constitué à partir de cinq contraventions au cours des 12 derniers mois, au lieu de 10 contraventions actuellement.*

Enfin, la SNCF est favorable à ce que la nécessité de justifier de son identité par une pièce officielle soit rendue obligatoire en cas d'établissement d'un PV et que la répression du délit de déclaration intentionnelle de fausse adresse ou identité soit renforcée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ÎLE-DE-FRANCE (STIF)

L'insertion relative à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France que vous m'avez transmise permet de mettre en lumière les enjeux économiques de la fraude et les moyens développés pour la réduire.

Le sujet de la lutte contre la fraude est d'ailleurs une préoccupation majeure du STIF. Au-delà du fait que ces comportements sont contraires à la loi et moralement condamnables, la fraude représente une perte sensible pour le système de transport francilien. Cette perte, comme le souligne la Cour, est d'autant plus préjudiciable que les besoins pour financer le développement des transports franciliens sont importants et croissants en raison de la nécessité de développer et de

moderniser l'offre. Ce « manque à gagner » que constitue la fraude porte donc un véritable préjudice à l'ensemble des usagers des transports collectifs.

Il convient de noter que la part des coûts supportée par les usagers est faible (près de 30 % en moyenne) et que, pour les personnes qui connaissent des situations de précarité financière, le STIF, en lien avec la région, a développé une politique tarifaire sociale ambitieuse.

Le STIF est donc particulièrement attentif à l'évolution des recettes tarifaires qui participent au financement des transports urbains. C'est la raison pour laquelle il a développé des dispositions spécifiques dans les contrats qui le lient déjà aux opérateurs. L'ensemble de ces dispositions concourent à l'incitation des transporteurs à la lutte contre la fraude et notamment :

- l'inscription d'objectifs d'évolution des recettes commerciales qui incitent les entreprises à les maximiser et donc à diminuer la fraude ;*
- des incitations financières relatifs à la disponibilité des appareils de validation et à l'efficacité des lignes de contrôles automatiques ;*
- la fixation d'un objectif de réduction de la fraude et de méthodes de mesure de la fraude;*
- l'inscription d'une incitation financière fondée sur les données de validation ;*
- le suivi des évolutions du parc d'équipement de lutte contre la fraude ;*
- le financement d'investissements assurant la fermeture des lignes de contrôle.*

Par ailleurs, les nouveaux contrats qui lieront, à compter de 2016, le STIF avec la RATP et SNCF Mobilités prévoient certaines dispositions qui participeront à un renforcement de la lutte contre la fraude :

- comme la Cour le recommande, ces nouveaux contrats fixent un objectif d'harmonisation des méthodes utilisées par les deux entreprises ;*
- ces nouveaux contrats permettent de financer un accroissement de la présence humaine sur les réseaux. Pour SNCF-Mobilités, c'est ainsi 290 agents supplémentaires qui seront recrutés (agents affectés à la SUGE, médiateurs et personnels mobiles sur les lignes). Je tiens à souligner que cela s'ajoute aux 340 personnels supplémentaires en contact avec les voyageurs (dont 170 financés par le STIF) prévus par le contrat 2012-2015. Pour la RATP, 200 agents supplémentaires sont prévus dans le contrat (personnels d'accompagnement de bus de nuit et agents affectés au GPSR).*

D'une façon générale, grâce aux moyens financiers octroyés par le STIF et sur les effectifs qu'elles maîtrisent (personnels en contact avec les usagers, personnels de contrôle, SUGE et GPSR), il est nécessaire que les politiques relatives à la présence humaine sur le réseau, à la lutte contre l'insécurité et à la lutte contre la fraude soient pensées globalement par les entreprises ;

- *la mise en œuvre de la « téléopération » des lignes de contrôle de SNCF Mobilités afin de maintenir ces lignes en fonctionnement même lorsqu'il n'y a plus d'agents, ce qui permettra d'améliorer « la disponibilité et l'efficacité des CAB ». Par ailleurs, le nouveau contrat prévoit 50 M€ d'investissements afin de renforcer l'efficacité de la validation. Ces financements permettront un renouvellement progressif des équipements obsolètes, une meilleure étanchéité des lignes de contrôle, ainsi que l'équipement de gares aujourd'hui ouvertes. Ainsi ce sont 14 gares supplémentaires, dont la gare Saint-Lazare, qui seront équipées de CAB. D'ici la fin du contrat, 90 % des flux de voyageurs emprunteront une gare fermée contre 80 % aujourd'hui.*

D'une façon générale, le STIF, en tant qu'autorité organisatrice, estime qu'il est indispensable que les rôles de chacun soient clairs et que les moyens ne soient pas dispersés. La responsabilité de la lutte contre la fraude appartient aux transporteurs. Outre qu'ils ont la maîtrise opérationnelle de leur réseau, la protection des recettes est une partie intégrante du métier de transporteur. C'est pourquoi et comme je l'ai déjà évoqué, à travers les contrats, le STIF a été particulièrement attentif à ce que les entreprises soient intéressées au développement des recettes en fixant des objectifs d'évolution des recettes que les entreprises ont intérêt à atteindre ou à dépasser. Ce mécanisme, qui incite les entreprises à maximiser les recettes commerciales, les intéresse directement à la lutte contre la fraude. J'ai toutefois noté la préconisation de la Cour visant à ce que le STIF développe une stratégie commune de communication en lien avec la RATP et SNCF Mobilités et j'en retiens le principe.

Enfin, il me semble que la lutte contre la fraude ne trouvera sa pleine efficacité que si le taux des amendes recouvrées s'améliore sensiblement afin d'avoir un effet véritablement dissuasif. À cet égard, les préconisations de la Cour visant à fiabiliser le recueil des identités des fraudeurs et à améliorer les processus de collaboration et de transmissions d'information entre les opérateurs et les services de l'État me paraissent devoir être de nature à augmenter l'efficacité de la lutte contre la fraude. Les mesures annoncées lors du comité national de sécurité dans les transports en commun (CNSTC) et la proposition de loi du député Gilles Savary me paraissent apporter des réponses à ces difficultés.

Chapitre III

La conduite de projets

1. L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer
2. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil
3. Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

1

L’Institut français du cheval et de l’équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer

PRÉSENTATION

Créés par Colbert sous Louis XIV, les Haras nationaux avaient pour objectif de pallier la pénurie de la France en étalons de qualité. Longtemps simple service de l’État, ils deviennent le 1^{er} janvier 2000 l’établissement public « Les Haras nationaux » (EPHN), dont la mission est « de promouvoir et de développer l’élevage des équidés et les activités liées au cheval en partenariat notamment avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations ». L’établissement comptait à cette date 23 haras, 1 100 agents, 220 stations de monte et 1 472 chevaux ; il disposait d’un budget de l’ordre de 65 M€.

En 2002, un référé de la Cour demande à l’État de réexaminer le dimensionnement du réseau des haras nationaux et le périmètre de l’activité de monte publique, laquelle faisait depuis 1999 l’objet d’une action en concurrence déloyale, intentée par des éleveurs privés auprès du Conseil de la concurrence.

En 2003, l’État fixe aux Haras nationaux, sur une période quadriennale (2004-2008), un objectif de réduction du nombre des haras (de 23 à 17), des stations de monte (réduction de moitié) et des étalons (réduction d’un tiers), ainsi que des effectifs de l’établissement (1 044 emplois prévus en 2008).

En 2006, un rapport d'information du Sénat sur l'établissement le qualifie « d'institution coûteuse, présentant des rigidités de gestion incompatibles avec les critères de performance de la LOLF »³⁰⁹.

En 2008, il est décidé, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de « recentrer les Haras nationaux sur leurs seules missions de service public ». Il est aussi précisé qu'un « rapprochement avec l'École nationale d'équitation (ENE) sera envisagé » : créée en 1972 et située à Saumur, l'ENE abrite le Cadre noir dont les représentations constituent le fleuron de l'équitation « à la française », assure des formations aux métiers de l'équitation et aux arts équestres, et participe à l'entraînement des cavaliers de haut niveau en lien avec la Fédération française d'équitation.

Après création d'un comité de préfiguration en 2008 et d'un comité de réflexion interministériel en 2009, la fusion de l'EPHN et de l'ENE est décidée et donne naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) par décret du 22 janvier 2010³¹⁰.

La fusion marie deux établissements diamétralement opposés tant dans leurs missions et leur organisation que dans la composition de leur personnel et leur culture. Elle aboutit également à la création, en décembre 2010, d'un groupement d'intérêt public (GIP) appelé France-Haras, auquel sont dévolues les activités commerciales de reproduction équine des Haras nationaux (l'étalonnage et le fonctionnement des centres de monte désormais intitulés « centres techniques ») afin d'en organiser en cinq ans le transfert vers le privé.

L'évolution qui a conduit des Haras nationaux et de l'ENE à l'IFCE et France-Haras apparaît comme l'illustration d'une réforme de l'État mal conçue, mal préparée et mal conduite. Sa mise en œuvre a été caractérisée par un grave manque d'anticipation et l'insuffisance des mesures d'adaptation nécessaires.

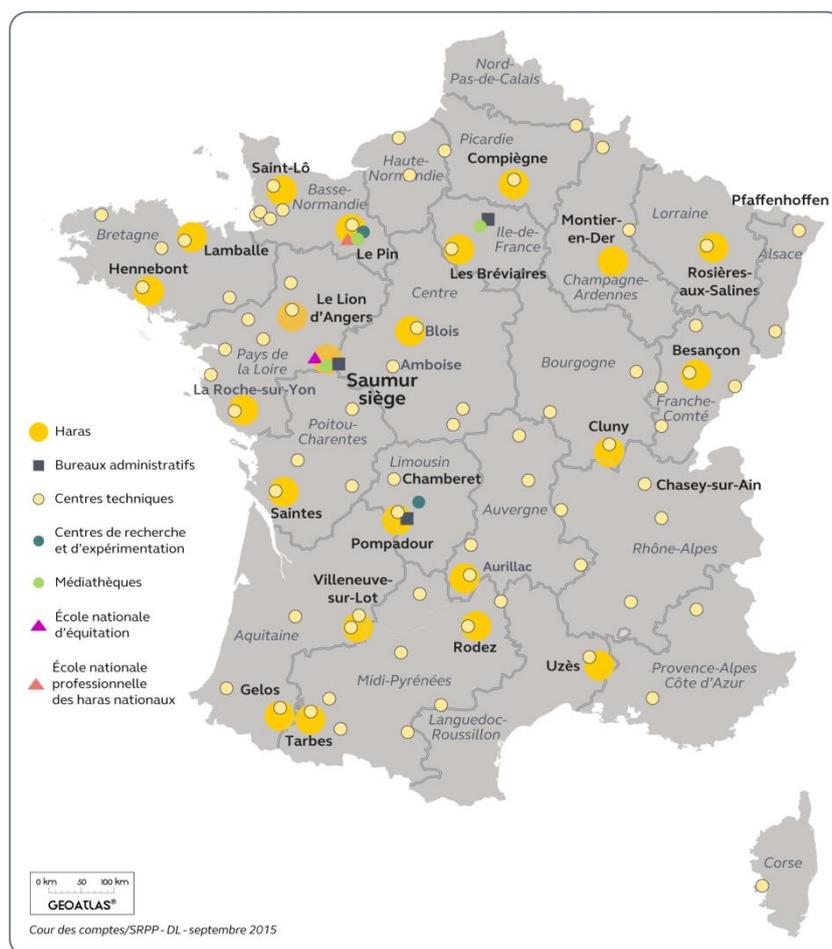
La pertinence de la fusion, cinq ans après la création de l'IFCE, n'est pas démontrée (I). Depuis sa création, l'établissement connaît des difficultés de gestion et vit dans un déséquilibre financier structurel (II).

³⁰⁹ BOURDIN Joël, *Établissement public "les Haras nationaux" - Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ?*, Rapport d'information n°64, commission des finances du Sénat, 9 novembre 2006, disponible sur www.senat.fr

³¹⁰ En 2010, l'IFCE comptait 20 haras, plus de 1 100 agents, 76 centres techniques (auparavant appelés « stations de monte ») et près de 1 500 chevaux (dont 323 chevaux de l'ex-ENE et 870 étalons des ex-Haras nationaux) ; ses dépenses en 2010 ont été (en équivalent année pleine) de 96 M€ en fonctionnement et 7 M€ en investissement.

Le constat qui peut être dressé aujourd'hui est celui d'une disproportion coûteuse pour les finances publiques entre, d'un côté, les ressources humaines et le patrimoine immobilier dont dispose l'IFCE, et, de l'autre, les missions de service public qui subsistent. Sa situation n'est pas viable (III).

Carte n° 1 : les sites de l'Institut français du cheval et de l'équitation en 2010



Source : Cour des comptes d'après rapport d'activité 2010 de l'IFCE

I - Une transformation institutionnelle dont la pertinence n'est pas démontrée

La fusion des deux établissements préexistants pour créer l'IFCE a été conduite sans qu'une véritable cohérence ait été recherchée. De surcroît, le choix de mettre fin à l'étalonnage public ne s'est pas accompagné par la reprise, par le secteur privé, des fonctions collectives précédemment assurées par les Haras nationaux au bénéfice de l'ensemble de la filière équine.

A - Une fusion dont la cohérence n'apparaît guère

Lors du conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2008, qui prévoyait principalement « un recentrage des Haras Nationaux sur [leurs] seules missions de service public », c'est un simple « rapprochement » des Haras nationaux et de l'ENE qui avait été « envisagé » ; puis la fusion des deux établissements publics a finalement été accomplie sans que soient réunies les conditions permettant de réaliser les gains opérationnels ou financiers qui auraient pu la justifier.

En effet, selon un rapport de novembre 2008³¹¹ chargé « d'évaluer l'intérêt que pourrait présenter une éventuelle fusion », l'objectif de l'évolution institutionnelle en cours était de permettre aux Haras nationaux de « se recentrer sur leurs missions de service public, essentiellement en limitant [leurs] activités d'étalonnier³¹² aux seules races qui nécessitent véritablement l'appui de l'État »³¹³. Le rapport estimait donc que, en cas de fusion des deux établissements, il était souhaitable pour l'équilibre opérationnel et financier du nouvel établissement qu'il assure l'approvisionnement en équidés de l'ensemble

³¹¹ Rapport rédigé par deux inspecteurs généraux à la demande des ministères chargés de l'agriculture et des sports.

³¹² Historiquement, l'activité des Haras nationaux était centrée sur l'activité de reproduction des équidés : les Haras possédaient donc de nombreux étalons de races variées et proposaient aux éleveurs de chevaux de faire saillir leurs juments par ces étalons (cette activité est appelée « étalonnage »). Ils participaient ainsi à assurer la qualité et la diversité génétique des races équines en France.

³¹³ Certaines races de chevaux, notamment celles non utilisées pour l'équitation de sport, de loisir ou pour les courses, ont des effectifs parfois très réduits et leur survie est donc susceptible de nécessiter l'appui de la puissance publique. Il en est ainsi en particulier de quelques races de trait (trait du nord, trait poitevin, boulonnais, auxois).

de la sphère publique, en premier lieu l'ex-ENE, mais plus largement toutes les administrations utilisatrices de chevaux – en particulier l'armée de terre, la Garde républicaine et le ministère de l'intérieur pour la police montée.

Pourtant, les administrations de la défense et de l'intérieur, qui n'avaient pas l'habitude de recourir aux Haras nationaux, refusèrent ce schéma. De plus, au moment de la création de l'IFCE en 2010, il fut décidé de mettre totalement fin à l'étalonnage public : il y avait donc d'emblée une contradiction forte entre un des objectifs de la fusion – mettre à disposition de l'ENE des chevaux de haut niveau pour la compétition – et la décision de transférer le parc d'étalons des ex-Haras nationaux au secteur privé³¹⁴.

Quant aux missions assignées désormais à l'IFCE par le code rural et de la pêche maritime, elles ne sont que l'addition des missions des deux établissements précédents : constitué sous forme d'établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'agriculture et des sports, l'IFCE a pour objet « de promouvoir l'élevage des équidés et les activités liées au cheval ainsi que de favoriser le rayonnement de l'équitation, en partenariat notamment avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations ».

B - L'échec de l'organisation d'une filière de gestion collective de la génétique équine

Jusqu'à la création de l'IFCE en 2010, les Haras nationaux assuraient diverses activités de services aux éleveurs : ceci concernait non seulement l'étalonnage mais aussi des services d'appui technique (tels que la pose de puces électroniques d'identification des chevaux, l'aide à la naissance, au sevrage et à l'éducation des jeunes poulains, etc.).

Le GIP France-Haras, réunissant en son conseil d'administration d'un côté l'État et l'IFCE (majoritaires), de l'autre des associations et sociétés d'éleveurs et de prestataires de reproduction équine, a été créé non seulement pour assurer le transfert vers le secteur privé de ces activités concurrentielles d'étalonnage et de services aux éleveurs précédemment exercées par les Haras nationaux, mais aussi pour

³¹⁴ L'ex-ENE, et notamment le Cadre noir de Saumur, achètent régulièrement des chevaux en Allemagne et aux Pays-Bas.

permettre l'émergence d'une « organisation collective et tendant à apporter des améliorations pour toute la filière cheval dans les domaines de la reproduction, de l'identification et des services aux éleveurs ». L'enjeu était notamment « d'éviter des crises sociales et la déstabilisation de la filière équine de production ».

L'objectif à terme de France-Haras était donc ainsi défini par sa convention constitutive : le GIP devait « installer une gestion partenariale associant les pouvoirs publics et les structures professionnelles, notamment pour les missions relevant du secteur marchand », et « favoriser la mise en place de structures territoriales adaptées (locales, régionales, interrégionales) (...) permettant le transfert mutualisé public/privé ou la prise en charge par le secteur privé en fonction des besoins identifiés ». Il s'agissait donc, pour toutes les activités dites concurrentielles, d'une part de les transférer en quelques années à des structures locales ou régionales (ceci incluant le transfert des étalons nécessaires), d'autre part de mettre en place un système de fonctionnement en réseau de ces structures³¹⁵.

Conçu comme une structure légère d'une vingtaine de personnes, en relation étroite avec l'IFCE, et créé pour une période de cinq ans, le GIP a contribué à un transfert rapide des centres d'étalonnage (ou « centres techniques ») vers des structures ou personnes privées.

En revanche, aucune organisation collective de filière ne s'est construite : cet échec est dû aux réticences des professionnels présents au conseil d'administration du GIP, d'une part à se regrouper (leurs intérêts étant assez divergents), d'autre part à accepter que la nouvelle organisation collective ne bénéficie d'aucun soutien financier de l'État. Or il ressortait d'études faites à la demande du conseil d'administration de France-Haras que l'éventuel nouvel opérateur qui reprendrait les activités de France-Haras réussirait peut-être à s'équilibrer à moyen terme, mais que son démarrage n'était pas autofinancé et nécessiterait donc une mise de fonds initiale de ses fondateurs.

France-Haras a cessé son activité à la fin de 2015, comme prévu initialement par sa convention constitutive.

³¹⁵ Il était jugé utile que la filière s'organise pour hériter dans de bonnes conditions de la génétique collective issue des ex-Haras, en créant une « structure nationale de services aux professionnels ». Ceci supposait une certaine solidarité entre les éleveurs des différentes races, puisque certaines races avaient largement les moyens de procéder à ces opérations, tandis que d'autres avaient besoin de soutien pour ce faire. Les étalonniers privés, quant à eux, privilégiaient plutôt l'idée d'une simple organisation collective de transport de semence qui leur permettrait de mutualiser le coût du transport.

C - La disparition incomplète de l'étalonnage public

Depuis 1999, les activités d'étalonnage des Haras nationaux – leur métier historique – étaient contestées par les éleveurs privés : une de leurs fédérations avait saisi le Conseil de la concurrence de pratiques constitutives d'abus de position dominante par les Haras nationaux, car elle estimait notamment les prix de saillies des Haras inférieurs aux prix du marché et inférieurs à ses coûts réels³¹⁶. En 2002, la Cour incitait donc l'État à revoir l'activité d'étalonnage public et corrélativement la répartition territoriale des haras et des centres d'étalonnage (cf. encadré).

Le référé de la Cour sur l'étalonnage public (2002)

« La monte publique des équidés a connu ses justifications essentielles à l'époque où l'État utilisait massivement des chevaux à des fins militaires et où ceux-ci étaient le moyen de traction le plus répandu dans l'agriculture.

De nos jours, les institutions sportives et de loisirs, ainsi que le secteur des courses, sont pratiquement les seuls utilisateurs d'un nombre, au demeurant restreint, d'équidés dont les caractéristiques diffèrent beaucoup de celles demandées jadis.

Une activité privée de reproduction s'est par ailleurs développée, partiellement en concurrence avec le secteur public de la monte.

Le niveau d'activité des [Haras nationaux] mis en relation avec leur coût, l'action en concurrence déloyale intentée (...) auprès du Conseil de la concurrence, et enfin la situation française et internationale du marché des équidés appellent nécessairement un réexamen du réseau des Haras nationaux. Ces dernières années, des restructurations ont certes été réalisées à la marge, et d'autres sont actuellement préparées par l'établissement public, sans cependant que l'activité de monte publique, qui n'est qu'une de ses fonctions, soit réexaminée dans cette nouvelle perspective. »

En conséquence, le contrat d'objectif 2004-2008 des Haras nationaux indiquait que « les modalités de l'intervention des Haras dans un secteur concurrentiel et la stratégie d'étalonnage public doivent être

³¹⁶ Au terme de la procédure, en 2005, les Haras nationaux s'étaient engagés « à se consacrer en priorité à leurs missions de service public et à n'intervenir dans le secteur marchand, notamment en matière d'insémination artificielle, que dans le strict respect des règles de concurrence et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission de service public ».

réexaminées en vue d'une facturation à coût complet, puis d'un désengagement progressif dans les secteurs où l'action des Haras se révélerait peu pertinente »³¹⁷. Ceci n'impliquait pas nécessairement une disparition complète de l'étalonnage public ; c'est pourtant la décision qui fut prise au moment de la création de l'IFCE et de France-Haras.

C'est pourquoi une des missions confiées à France-Haras fut de vendre le parc d'étalons qui lui avait été dévolu à sa création par l'IFCE, lui-même héritier des étalons des ex-Haras. Ce parc était constitué de quelque 800 équidés (247 étant des étalons de sang³¹⁸ et 575 des étalons de trait, au 1^{er} février 2011).

Entre 2011 et 2014, le GIP a procédé à la vente de la majorité des étalons. Certains de ses chevaux de valeur – notamment 44 étalons de course ou de sport dont la valeur de vente a été estimée à 2,9 M€ en 2014 – ainsi que des étalons de trait appartenant à des races menacées, n'avaient en revanche pas encore été vendus.

Après le constat de l'échec de la construction d'une organisation collective susceptible de racheter les étalons de valeur, la décision prise au printemps 2014 par le conseil d'administration du GIP de vendre aux enchères les 44 étalons de valeur suscita une vive opposition des éleveurs présents à ce conseil : opposition couronnée de succès, puisque, par lettre du 20 août 2014, le ministre chargé de l'agriculture informait le président du GIP de sa décision d'abandonner le processus de vente des étalons, au profit de leur restitution à l'IFCE en vue de leur mise en location à des étalonniers.

Cette opération permet à l'heure actuelle à l'IFCE de percevoir 0,5 M€ par an au titre du loyer des étalons soit, selon l'IFCE et le ministre chargé de l'agriculture, des recettes qui pourraient « en six ans atteindre l'estimation de la valeur de revente du parc d'étalons ». Le ministre chargé de l'agriculture a aussi invoqué à ce sujet sa volonté de « défendre les intérêts de la génétique française ». Cette situation constitue un revirement par rapport à la décision initiale de se défaire de la totalité du parc d'étalons et de mettre fin à l'étalonnage public.

Selon le ministre chargé de l'agriculture, la production équine en France a perdu entre 20 et 30 % de ses volumes depuis 2008, mettant en risque la ressource génétique – en diversité comme en qualité – dans un

³¹⁷ Dans sa décision rendue en 2005, le Conseil de la concurrence a pris acte des engagements pris devant lui par les Haras nationaux dans des termes semblables à ceux de son contrat d'objectif 2004-2008.

³¹⁸ La valeur vénale de ces étalons de sang a été évaluée en 2011 à 8,8 M€ ; leur valeur nette comptable était de 5 M€.

contexte économique défavorable au secteur des loisirs en France. Dans le même temps, l'offre d'étalonnage privée a connu des difficultés pour se développer.

L'étalonnage sous forme collective n'a néanmoins pas entièrement disparu ; il peut même s'organiser indépendamment de l'État. Ainsi, pour les chevaux de trait breton, un projet de création d'un « GIP Cheval breton » s'est concrétisé en décembre 2014 par la constitution d'une association de préfiguration à laquelle l'IFCE est partie.

Le GIP Cheval breton

Créée par la région Bretagne, l'IFCE, le Syndicat des éleveurs du Cheval Breton (SECB) et le Conseil des Équidés de Bretagne (CEB), l'association de préfiguration a tenu son assemblée générale constitutive le 4 décembre 2014 à Lamballe.

L'association a pour objet, tout en préparant la création du GIP prévue au début de 2016, d'exercer pour la saison de reproduction de l'année 2015 les missions d'étalonnage exercées jusqu'à fin 2014 par l'IFCE pour le compte de France-Haras. Elle a acquis 113 étalons de trait breton auprès de France-Haras.

II - Les déficiences dans la gestion de l'IFCE

La Cour a relevé des déficiences de plusieurs ordres dans le fonctionnement et la gestion de l'IFCE : certaines fonctions support sont mal assurées et l'établissement vit dans un déséquilibre financier permanent.

Il connaît de surcroît depuis sa création une gouvernance difficile : depuis 2010 deux directeurs généraux et deux présidents de conseil d'administration se sont succédé. Aucun des « tandems » ainsi constitués n'est parvenu à travailler sans heurts, ce qui ne peut qu'affaiblir l'établissement public à un moment où sa pérennité reste problématique.

L'IFCE pâtit également de la dispersion géographique de son équipe de direction : alors que le directeur général et son adjoint sont installés à Saumur (Maine-et-Loire) – ancien siège de l'ENE –, le secrétaire général est lui à Pompadour (Corrèze) – ancien siège des Haras nationaux –, ce qui était de mauvais augure pour une gestion optimale de l'établissement.

A - Des fonctions support déficientes

Le pilotage de l'établissement est compliqué par l'absence de comptabilité analytique fiable et incontestée ; le contrôle et l'audit internes sont peu développés, mal positionnés dans l'organigramme de l'Institut et mal adaptés aux défis auxquels il fait face ; ses procédures d'achat sont totalement déficientes et doivent être entièrement revues.

1 - Des procédures d'achat très insuffisantes

L'IFCE est soumis au code des marchés publics (CMP). Le volume annuel de ses achats est de l'ordre de 30 M€ HT et l'établissement passe plus de 200 marchés par an. Le service achats, localisé à Pompadour et placé auprès du secrétaire général, a pour fonction d'assurer le soutien technique et juridique des « référents techniques » des services prescripteurs. Mais ce sont ces services qui sont les véritables acheteurs. C'est là un point critique de la procédure d'achats en vigueur à l'IFCE : le dépouillement des réponses aux appels publics à la concurrence, l'analyse de ces offres et le choix des prestataires qui en résulte sont de fait complètement « décentralisés » et laissés à l'appréciation des services concernés par la finalité de l'achat. Or le contrôle a révélé que si formellement les procédures sont en général respectées, tel n'est pas toujours le cas sur le fond, ce qui amène l'établissement à attribuer ses marchés dans des conditions souvent irrégulières.

C'est ainsi que l'attribution des marchés passés en procédure adaptée se fait souvent sur des critères et/ou selon des modes de notation des offres qui n'ont pas l'objectivité requise. La Cour a notamment relevé que le respect du cahier des charges n'est pas toujours considéré par l'IFCE lors de la notation des offres comme une obligation pour les soumissionnaires. Dans d'autres cas, la Cour a relevé que certains des critères de notation des offres n'ont pas de rapport direct avec la prestation attendue, ce qui fausse le choix final de l'attributaire ; parfois ce sont même des critères autres que ceux énoncés dans les appels d'offres qui sont utilisés, ce qui est irrégulier.

Certains marchés informatiques ont été conclus au mépris des règles du code du travail s'appliquant aux prestataires : l'IFCE a ainsi passé à plusieurs reprises des marchés dont les prestations consistaient exclusivement en la mise à disposition de main d'œuvre au profit du service SIRE (système d'information relatif aux équidés) pour réaliser des

missions récurrentes, sans que l'IFCE ait pris le soin d'analyser le risque de son exposition à une activité de prêt de main d'œuvre, interdite par l'article L. 8241-1 du code du travail.

Les procédures d'achat en vigueur à l'IFCE sont donc largement inadéquates, mal contrôlées et parfois irrégulières : elles nécessitent d'être revues en profondeur.

2 - Une comptabilité analytique peu fiable, un contrôle et un audit internes peu adaptés aux enjeux

L'IFCE utilise encore un système de comptabilité analytique hérité des ex-Haras nationaux, qui avaient lancé la démarche en 2006³¹⁹.

Après sa création, l'IFCE a mis presque deux ans à intégrer dans cette comptabilité les activités de l'ex-ENE. Cette comptabilité analytique reste encore aujourd'hui très imparfaite et ne rend toujours pas correctement compte des coûts de chaque catégorie d'activité. C'est pourquoi le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'État et l'IFCE pour la période 2014-2017 mentionne parmi les actions clés : « finaliser la comptabilité analytique ».

Ainsi, en dix ans, les deux établissements qui se sont succédé (les ex-Haras nationaux puis l'IFCE) ne se sont ni l'un, ni l'autre, donné les moyens de mettre en place une comptabilité analytique fiable.

De même, l'intérêt stratégique du contrôle et de l'audit internes³²⁰ semble avoir été mal mesuré et mis en œuvre par l'établissement, à tel point que le COP 2014-2017 précise que « le contrôle interne est en cours de déploiement ».

³¹⁹ Cette démarche faisait suite à l'engagement pris en 2005 par les Haras nationaux devant le Conseil de la concurrence de mettre en place une comptabilité analytique, afin de pouvoir facturer leurs activités d'étalonnage à leur coût réel.

³²⁰ Le contrôle interne est un dispositif mis en œuvre par la direction d'un organisme pour lui permettre de maîtriser les risques de ses diverses opérations : respect de la législation et de la réglementation, fiabilité des informations financières, bon déroulement des processus internes.

L'audit interne a pour objet d'évaluer de manière indépendante les processus opérationnels, stratégiques et de gouvernance d'un organisme et de faire des propositions d'amélioration. Son indépendance requiert qu'il soit placé auprès du responsable le plus élevé et que son programme soit défini par un comité d'audit émanant du conseil d'administration.

De son côté, l'audit interne est encore balbutiant. Il existe pourtant depuis 2012 un « comité d'audit » placé sous la présidence d'un administrateur et constitué de l'agent comptable, du secrétaire général et du responsable de l'audit et du contrôle internes. On peut néanmoins douter de l'efficacité de son action : par exemple, son programme pour 2012 comprenait notamment « l'inventaire des matériels des centres techniques » ou « le respect de la mise en concurrence dans les procédures d'achat en procédure adaptée » : or ces thèmes précis donnent lieu à des observations très critiques de la Cour sur l'IFCE.

De manière générale, l'audit interne n'apporte pas une contribution normale au fonctionnement de l'établissement, notamment parce qu'il est placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'établissement, ce qui est inadéquat : le responsable de l'audit devrait arrêter son programme sur la base d'une analyse de risques discutée en conseil d'administration et le directeur général devrait pouvoir s'appuyer sur le contrôle interne pour mieux exercer sa responsabilité exécutive.

B - Un établissement en déséquilibre financier structurel

L'IFCE subit depuis sa création une détérioration continue de sa situation financière : depuis 2010 son résultat d'exploitation est structurellement négatif et le déficit d'exploitation cumulé sur ses cinq ans d'existence s'élève à 29 M€.

Tableau n° 1 : évolution du résultat de l'IFCE (en M€)

<i>en M€</i>	2010 (11 mois)	2011	2012	2013	2014
Produits d'exploitation	83,6	80,2	78,3	77,2	73,6
<i>Dont subventions d'exploitation</i>	45,8	49,3	48,5	46,8	45,4
<i>Dont reprises sur amortissements et provisions</i>	1,1	1,1	0,2	5,8	5,1
Charges d'exploitation	91,5	86,8	84,4	80,7	78,3
<i>Dont charges de personnel</i>	47,6	51,3	50,1	49,9	48,4
Résultat d'exploitation	- 7,9	- 6,6	- 6,1	- 3,5	- 4,7
Résultat exceptionnel	+ 6,3	+ 7,1	+ 6,8	+ 5,3	+ 2,4
Résultat net	- 1,6	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,8	- 2,3

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers de l'IFCE

Un tel résultat d'exploitation, systématiquement négatif, s'explique par la décroissance très rapide des recettes liées à l'activité de l'étalonnage. En effet, bénéficiant de la dévolution des étalons pour en assurer la vente, le GIP France Haras a poursuivi l'activité d'étalonnage pour le compte de l'IFCE auquel il a reversé les recettes encaissées. La cession progressive des étalons a donc mécaniquement entraîné la diminution de ces produits (qui s'élevaient à 10 M€ en 2009 dans les comptes des Haras nationaux), puis leur extinction en 2015.

Or la disparition, en cinq ans, de ces recettes, ne s'est accompagnée ni de nouvelles recettes à due concurrence, ni d'un recul des charges suffisant pour rétablir l'équilibre.

Les charges de l'IFCE sont constituées majoritairement de charges de personnel, qui ont certes baissé sur la période (de 52 M€ en 2010 - en équivalent sur douze mois - à 48,4 M€ en 2014), mais pas dans la même proportion que la baisse des effectifs (- 20 %), et beaucoup moins que ce que représentaient précédemment les recettes d'étalonnage et de prestations techniques liées.

Sur l'ensemble de la période, le résultat net comptable cumulé est négatif (d'environ 1 M€) ; ce résultat a été obtenu grâce à des ressources non pérennes ou à des recettes exceptionnelles :

- un produit comptable exceptionnel de 5 M€ constaté dans les comptes sous forme de reprise de subvention d'investissement au moment du transfert des étalons à France-Haras ;

- la cession d'éléments d'actifs des ex-Haras nationaux, pour 8 M€ en 2013 et 2,4 M€ en 2014.

En outre, la structure financière de l'IFCE s'est détériorée avec une ponction totale de près de 15 M€ sur le fonds de roulement entre 2010 à 2014.

En 2014, l'établissement a ainsi dû fonctionner avec un budget voté en déficit de 4 M€. L'exercice s'est soldé par un résultat net comptable négatif de 2,3 M€ et une insuffisance d'autofinancement de 3,9 M€. En effet, la vente du haras de Blois (2,4 M€) et un versement exceptionnel de 4 M€ de France-Haras par réduction de son capital³²¹ n'ont pas permis de couvrir cette insuffisance d'autofinancement, et l'IFCE a dû recourir à un prélèvement de 1,6 M€ sur son fonds de roulement.

C'est ainsi que le niveau du fonds de roulement net global à la fin de 2014 est très bas : alors que l'IFCE disposait à sa création en 2010 d'un fonds de roulement confortable de 20,7 M€ (soit trois mois de charges courantes), le montant de ce fonds n'était plus que de 6 M€ (soit un mois de charges courantes) à la fin de 2014.

L'État a donc été contraint, en 2015, d'augmenter substantiellement les subventions pour charges de service public versées à l'IFCE : elles passent de 41,9 M€ en 2014 à 49,1 M€ en 2015 (soit + 17 % sur un an) puis à 50 M€ en 2016.

III - Des moyens excessifs pour des missions réduites

Hors ENE, l'IFCE a perdu l'essentiel de son activité et de sa raison d'être sans que les ajustements nécessaires aient été effectués tant pour ce qui concerne les ressources humaines que les implantations territoriales.

³²¹ A la création du GIP France-Haras, l'IFCE a été le seul des membres à le doter en capital : il lui a apporté, d'une part un montant de 0,75 M€ d'autre part son parc d'étalons. L'IFCE est donc aussi le seul des membres du GIP qui, dans le cadre de sa dissolution à la fin de 2015, peut se voir reverser le capital restant du GIP.

A - Des missions de service public peu nombreuses

Le code rural et de la pêche maritime définit les missions de l'IFCE, dont les plus importantes sont les suivantes :

- procéder pour le compte de l'État à l'identification des équidés et assurer la tenue du fichier central des équidés immatriculés ainsi que le suivi des propriétaires et détenteurs, pour participer à la traçabilité des équidés ;
- organiser des formations aux métiers de l'élevage, des arts et sports équestres, ainsi qu'aux métiers relatifs au cheval ;
- participer à l'accueil et au développement des disciplines sportives équestres de haut niveau et contribuer à mettre à la disposition des cavaliers de haut niveau des chevaux dotés des meilleures qualités sportives ;
- favoriser le rayonnement de l'art équestre au travers notamment de l'ENE dont les professeurs d'équitation sont les écuyers du Cadre noir.

Si la première de ces quatre missions était auparavant assurée par les Haras, la formation était précédemment exercée à la fois au sein des Haras et de l'ENE, et les deux dernières fonctions étaient du ressort de l'ENE (le haut niveau et l'art équestre).

1 - Le système d'information relatif aux équidés

Le rôle de l'IFCE dans l'enregistrement et le suivi des équidés, au sein d'une base de données appelée SIRE, reste une mission centrale de l'Institut – la seule qui couvre ses coûts (hors cas des chevaux de trait).

Une modernisation de grande ampleur (« SIRE 3 ») a été lancée en 2008 sans que soit menée au préalable une analyse d'opportunité approfondie et elle a été très mal conduite. Le projet a dérivé dans le temps sans que les instances dirigeantes de l'établissement ne se saisissent du sujet. En 2015, le projet SIRE 3 avait pris quatre ans de retard, vu son budget initial de 3,35 M€ multiplié par 3,3, souffert d'une véritable défaillance de gouvernance et engendré une certaine insatisfaction des utilisateurs.

Or le système français centralisé d'immatriculation et de suivi des équidés est une exception en Europe, où le suivi des équidés est avant tout l'affaire des associations de race. C'est pourquoi le rôle central de SIRE dans l'identification de l'ensemble des équidés ne pourra être maintenu que si son offre de service est compétitive et si la modernisation en cours est réussie.

2 - La formation

Lors de la fusion, les activités de formation à l'encadrement du sport et au perfectionnement sportif étaient assurées par l'ENE, alors que les activités de formation aux métiers du cheval des Haras nationaux étaient largement regroupées au Haras du Pin, en Normandie, sous l'appellation d'école nationale professionnelle des haras (ENPH) : maréchalerie, sellerie, gestion et conduite des équidés.

Le développement des formations dans les autres sites des Haras nationaux a constitué une priorité stratégique dès la création de l'IFCE en 2010. Elle s'inscrivait dans la volonté de l'établissement de trouver de nouvelles activités sur ses diverses implantations, afin de permettre la reconversion d'une partie des agents qui n'assuraient plus l'étalonnage public.

Le COP 2014-2017 réaffirme que la formation est au cœur des missions de l'IFCE, mais lui assigne un objectif centré sur les techniques d'élevage (reproduction, sélection), l'accès à l'équitation de haut niveau et les formations aux métiers du cheval ayant une forte dimension patrimoniale. Cette offre de formation doit « s'articuler, clairement, avec l'offre de formation existante sur le marché ».

Or ce marché existe et n'offre pas de grandes perspectives pour l'Institut, d'autant que son activité de formation se caractérise par un déficit structurel considérable : en 2012 par exemple, les recettes de la formation (2,04 M€) ne couvraient que 19 % de son coût complet (10,63 M€). Ceci peut s'expliquer à la fois par les faiblesses de la comptabilité analytique, par le poids de la masse salariale et par la politique tarifaire pratiquée jusqu'à ces toutes dernières années par l'IFCE. L'Institut a d'ailleurs décidé, en 2015, de procéder à une augmentation de ses tarifs, mais l'équilibre financier de cette activité dépend, avant tout, de la maîtrise des charges.

3 - Le sport de haut niveau et le rayonnement de l'équitation de tradition française

L'intervention de l'IFCE dans le sport de haut niveau est subsidiaire par rapport à celle de la Fédération française d'équitation (FFE) qui a délégation de service public en la matière. Or les deux institutions rencontrent, depuis la création de l'IFCE, les plus grandes difficultés à partager une même vision de la politique sportive de haut niveau. L'IFCE occupe d'ailleurs une place réduite dans le parcours

d'excellence sportive de la FFE, et le site de Saumur occupe une place décroissante dans la politique sportive fédérale.

Dans le COP 2014-2017 figure pourtant, parmi les « grands objectifs opérationnels » de l'IFCE, celui d'« accompagner le sport de haut niveau » : le texte rappelle la prééminence de la FFE en matière de politique sportive, puis définit en termes très génériques le rôle de l'IFCE qui « doit apporter sa contribution aux performances des cavaliers français en développant ses capacités d'intervention, y compris en faisant bénéficier le monde équestre des bonnes pratiques et procédures d'entraînement ou de préparation développées dans les autres sports ».

Mais les actions de l'Institut – développement du pôle « jeunes cavaliers » à Saumur ou achat de chevaux de compétition – n'ont pas débouché sur une amélioration visible des performances des cavaliers ainsi soutenus.

Bien que les deux organismes soient tout de même parvenus, en 2015, à signer une convention-cadre, il n'existe encore aucun texte d'application de cette convention, signe de leur difficulté persistante à coopérer.

Le Cadre noir de Saumur exerce, lui, une activité qui ressort davantage du domaine culturel que du sport équestre de haut niveau³²². Si « l'équitation de tradition française » a été classée par l'UNESCO en 2011 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité – ce qui est remarquable – elle peine pourtant à rayonner à partir du site de Saumur (comme l'illustre par exemple le très faible nombre de représentations du Cadre noir hors de Saumur) et occupe peu de place dans les contrats d'objectifs et de performance de l'IFCE.

Le rayonnement de l'équitation de tradition française est également dépendant d'une redynamisation des recettes du Cadre noir à travers la révision de sa politique d'attribution de places gratuites, de la tarification du gala d'ouverture, de la création de présentations haut de gamme et de la relance de tournées hors de Saumur.

³²² Les écuyers du Cadre noir exercent également des fonctions de formateurs au sein de l'IFCE. Cette mission de formation professionnelle incombant au Cadre noir est une spécificité française qui le distingue des trois autres académies européennes d'art équestre (l'école espagnole de Vienne, l'école royale andalouse et l'école portugaise), dont les missions sont exclusivement axées sur le développement et le rayonnement de l'équitation académique.

La Cour a constaté qu'un certain nombre d'entre eux utilisent le « label » Cadre noir pour effectuer en dehors de l'Institut, en leur nom et à leur profit personnel, des activités privées de formation sans même en avoir demandé l'autorisation.

B - Des personnels dont les compétences ne correspondent plus aux missions

À sa création en 2010, l'IFCE comptait un peu plus de 1 100 personnels en équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont les deux tiers de catégorie C (essentiellement chargés des activités en lien avec l'étalonnage) : 976 ETPT provenaient des Haras nationaux et 158 de l'ENE.

Il avait alors été déterminé que la fusion des établissements et la fin de l'étalonnage public impliquaient « une forte réduction des effectifs avec une baisse de 50 ETP (équivalent temps plein) par an durant neuf ans, touchant en particulier les métiers du cheval » : soit une baisse de 450 ETP au total, entre 2010 et 2018. Ce n'est pas exactement cette trajectoire qui a été suivie pendant les cinq premières années d'existence de l'IFCE (cf. tableau n° 2).

Tableau n° 2 : évolution des personnels de l'IFCE (en ETPT)

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Catégorie A</i>	197,0	194,7	195,8	191,5	187,3
<i>Catégorie B</i>	206,4	220,0	217,8	219,0	222,0
<i>Catégorie C</i>	700,2	629,2	568,6	511,8	476,5
<i>Total</i>	1 093,6	1 043,9	983,2	922,3	885,8
<i>Évolution sur l'année précédente</i>	- 44,9	- 49,7	- 60,7	- 60,9	- 36,5

Source : Cour des comptes d'après bilans sociaux de l'IFCE

La baisse des effectifs – qui n'a porté de fait que sur les personnels de catégorie C³²³ – a été sur cinq ans (de 2010 à 2014) de 252 ETPT comme prévu initialement ; mais son rythme s'est nettement ralenti en 2014 et devrait se ralentir encore en 2015 : le COP 2014-2017 prévoit en effet que la baisse des effectifs doit être de - 25 ETPT en 2015.

Alors qu'il avait été estimé en 2009 que la cible était un établissement comptant, au bout de neuf ans, 450 ETP de moins qu'à sa

³²³ En 2015, il y a dans les effectifs de l'IFCE environ 350 agents des ex-Haras nationaux autrefois chargés de l'étalonnage. Une centaine d'entre eux est désormais affectée à l'entretien des sites, faute de possibilité de reconversion vers d'autres missions de l'IFCE.

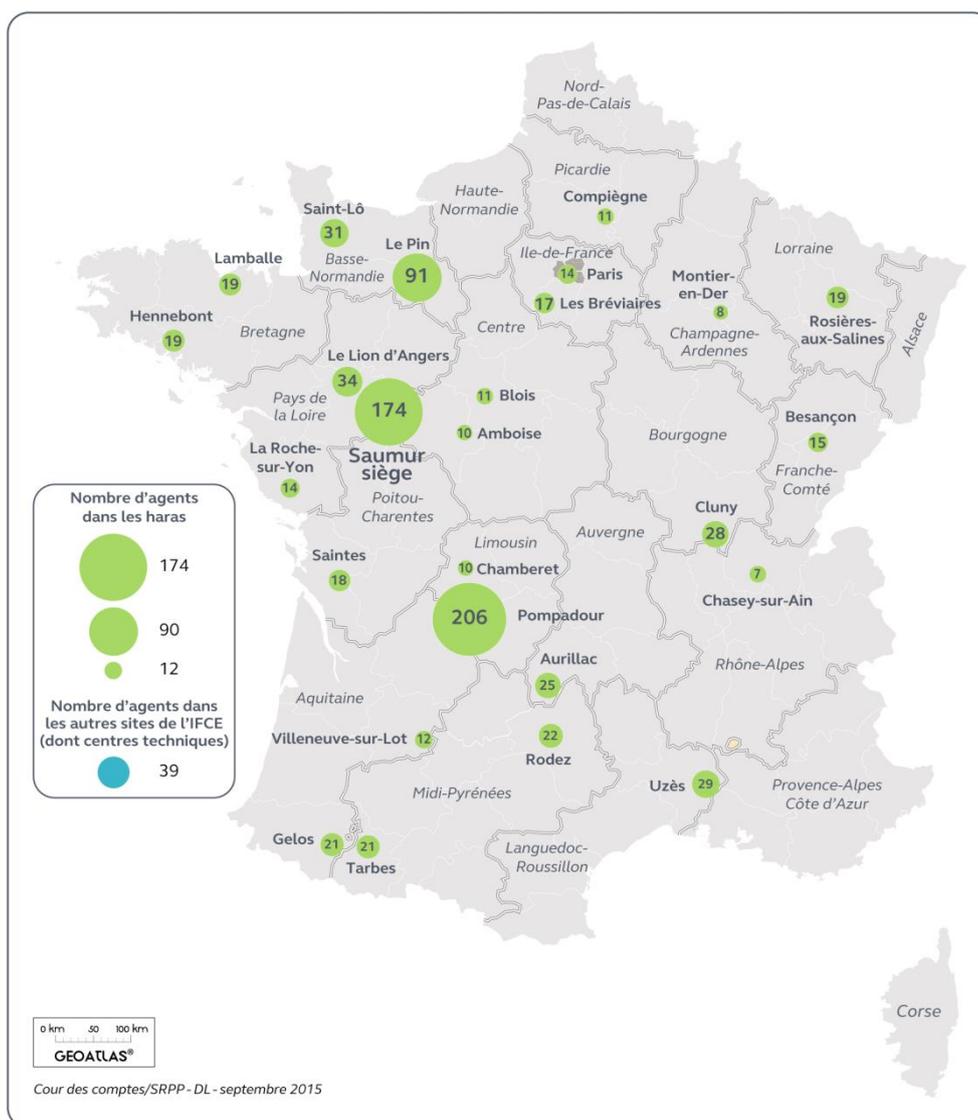
création (soit 650 ETP au total en 2018), cet objectif initial a été abandonné. En effet, le COP 2014-2017 de l'IFCE indique que « la trajectoire prévisionnelle des effectifs est établie sur un schéma d'emplois de - 40 ETP par an », soit 745 ETP en 2017. Or l'objectif initialement fixé pour 2018 correspondait à des besoins réalistes, au regard des missions de service public réduites confiées à l'IFCE.

Malgré cela, la disparition rapide des activités d'étalonnage a entraîné une inadéquation croissante des ressources humaines de l'IFCE à ses missions. Il n'y a pas eu de véritable anticipation des conséquences de l'arrêt de l'étalonnage public en termes d'évolution des effectifs, notamment en accompagnant les changements d'activité professionnelle des agents concernés.

Alors que les ministères de tutelle avaient demandé aux Haras nationaux et à l'ENE, avant même la création de l'IFCE, de « mettre en place une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences pour anticiper l'évolution des ressources humaines (effectifs, compétences) par rapport aux besoins », ceci n'a été réalisé ni avant la fusion ni après. C'est ainsi que le COP 2014-2017 précise qu'il « importe que la mutation soit engagée rapidement pour rendre lisible l'établissement, non seulement en externe vis-à-vis des partenaires (...), mais également en interne afin de mobiliser les agents sur des missions d'avenir », et que « dans un contexte de forte restructuration de l'établissement, (...) une GPEC sera mise en place ». Il est donc pris acte du fait que rien n'a été fait sur ce point depuis la création de l'IFCE en 2010. Pour autant, ce COP ne comporte aucun indicateur concernant les ressources humaines.

De surcroît, les personnels de l'IFCE sont toujours dispersés entre ses nombreuses implantations, ce qui pose de nombreux problèmes de management et induit des frais de fonctionnement conséquents pour l'établissement, notamment liés aux déplacements des agents.

Carte n° 2 : nombre d'agents (en ETPT) par site de l'IFCE en 2013



Source : Cour des comptes d'après données de l'IFCE – nombre d'ETPT 2013

C - Un parc immobilier démesuré et inadapté

L'IFCE possédait en 2010 un vaste parc immobilier, addition des biens immobiliers détenus ou occupés par les ex-Haras nationaux et l'ex-ENE : une emprise foncière de près de 2 000 hectares répartis sur 23 sites³²⁴ et quelque 350 bâtiments d'une surface de près de 200 000 m². Hors haras alors en vente (ceux d'Annecy, Blois, et Compiègne), ce bâti se composait de 190 bâtiments d'exploitation, 93 bâtiments à usage de logements, 62 bâtiments à usage de bureaux.

À cela s'ajoutaient des terres agricoles, terrains et bois dont l'IFCE ne connaît pas la surface exacte : elle est de l'ordre de 250 à 300 hectares.

Ce vaste patrimoine, dont l'existence à la création de l'IFCE s'explique à la fois par l'histoire des Haras nationaux et par l'existence jusqu'en 2010 des missions publiques d'étalonnage (qui impliquaient l'existence d'un maillage territorial dans toute la France), est d'une taille et d'un poids financier démesurés depuis qu'il a été mis fin à l'étalonnage public et que les étalons de l'État ont été vendus.

Pourtant, l'objectif de réduction de ce patrimoine est ancien : il était déjà inscrit dans les contrats d'objectifs des Haras nationaux et, dès 2008, les ministres respectivement chargés de l'agriculture et des sports avaient expressément demandé aux directeurs de l'EPHN et de l'ENE de « repenser les implantations territoriales [du futur établissement] afin d'optimiser les charges de structure et de fonctionnement » et d'« examiner au cas par cas la situation de chaque haras national (...) pour aboutir le cas échéant à la vente de certains d'entre eux ». Le dernier rapport d'activité des Haras nationaux pour l'exercice 2009 précisait même que, conformément aux décisions prises dans le cadre de la RGPP, l'IFCE ne conserverait, en sus des implantations de Saumur (siège de l'ENE) et Pompadour (sièges de Haras nationaux), que dix haras et en céderait huit. Le premier COP de l'IFCE (2011-2013) indiquait ensuite que l'Institut devrait mener une « politique immobilière volontariste ». Le COP en vigueur pour 2014-2017 précise à son tour que « l'IFCE doit redéfinir sa présence territoriale » et que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2015-2019 traduira « cette forte évolution ».

³²⁴ Sur ces 23 sites, 14 haras étaient détenus en pleine propriété par l'IFCE dont trois (Annecy, Blois, Compiègne) étaient en cours de vente. Cependant, le bilan de l'IFCE est loin de retracer l'étendue de son patrimoine immobilier : il y manquait ainsi encore, en 2014, des biens aussi vastes et emblématiques que les haras de Compiègne, Le Pin, Pompadour, Saint-Lô.

En réalité, depuis 2008 et la décision de création de l'IFCE, la situation n'a que très peu évolué : seuls deux haras ont été effectivement vendus (Annecy et Blois), un autre l'a été partiellement (Compiègne). Aucune autre fermeture de haras n'a été décidée.

Corrélativement à cette situation d'immobilisme, il n'existe pas réellement de stratégie immobilière, aucun programme pluriannuel d'investissement et pas même de véritable SPSI pour l'IFCE : si formellement l'établissement a transmis en 2011 à France Domaine des documents qui en tiennent lieu pour la période 2010-2014, ceux-ci n'ont jamais fait l'objet d'une approbation par le conseil d'administration de l'IFCE.

Pourtant, selon un de ces documents (le « volet stratégique » rédigé par des consultants en 2011), les constats sont très préoccupants :

- une sous-utilisation très nette du patrimoine de l'IFCE (ratio d'occupation de l'ordre de 20 m² par agent, ratio d'occupation des boxes de chevaux de 67 %) ;
- un déficit d'entretien chronique, d'où un état général des bâtiments peu satisfaisant et en voie de dégradation ;
- une mutualisation impossible entre sites, compte tenu de leur éloignement géographique.

Ce document précise par ailleurs que « l'ancrage territorial » voulu par l'IFCE, dès 2010, rend difficile la mise en œuvre d'une politique de désengagement de certains sites au profit d'autres.

Les sites des haras sont tous spécifiques et leur cession ne peut qu'être complexe : l'IFCE souligne qu'il n'a bénéficié d'aucune aide technique pour ce faire, mais il ne l'a pas recherchée non plus. Les collectivités locales sont les plus susceptibles d'être intéressées, mais dans des conditions financières souvent éloignées des estimations de France Domaine.

Dans un document interne de 2014, l'IFCE estimait que, « au terme d'une approche proactive qui se déclinera au premier semestre 2015, les collectivités locales prendront part au projet des sites en fonction de leur intérêt. Cette prise d'intérêt se fera via les instruments et structures juridiques éprouvés (syndicat mixte, AOT³²⁵) et aboutiront à des occupations partielles par l'IFCE. À défaut de partenariats avec ces collectivités, des fermetures de sites avec cessions seront envisagées sans que cela soit une priorité. Dans cette hypothèse, les agents auraient

³²⁵ Autorisation d'occupation temporaire.

vocation à être positionnés dans un service de l'État présent dans le territoire considéré, sans qu'il y ait donc de mobilité contrainte ».

Pourtant, bien que certains des sites de l'IFCE aient une réelle valeur patrimoniale et immobilière, l'établissement n'est pas toujours en situation d'en tirer bénéfice, comme l'illustre la création du « Haras national du Pin ».

Le Haras national du Pin, situé dans l'Orne, est un des premiers haras royaux créés par Louis XIV. C'est aussi le plus vaste (près de 1 000 hectares). Ses bâtiments, qui datent du XVIII^{ème} siècle, sont classés Monuments historiques.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a créé en ce lieu un établissement public de l'État « Haras national du Pin »³²⁶. Malgré cette qualification d'établissement public de l'État, ce nouvel établissement est doté d'un conseil d'administration dans lequel l'État est dépourvu de pouvoir de gouvernance³²⁷.

La Cour constate :

- d'une part que, alors que l'ensemble immobilier du haras du Pin avait été estimé en 2008 à 12,8 M€ par France Domaine, la loi a disposé³²⁸ que son transfert au bénéfice du nouvel établissement public serait réalisé à titre gratuit, sans aucune contrepartie pour l'État. L'État a créé ainsi un précédent de dévolution gratuite d'un bien de prestige appartenant à l'IFCE, ce qui est de nature à peser sur les opérations ultérieures de défaisance du patrimoine de l'IFCE ;
- d'autre part que les missions du nouvel établissement sont les mêmes que celles que la loi confie de manière générale à l'IFCE : ceci est de nature à mettre en cause le caractère « d'opérateur unique de la filière », qui a pourtant été reconnu à l'IFCE qui devient ainsi l'établissement de trop.

³²⁶ Ces dispositions législatives faisaient suite à un protocole d'accord datant de décembre 2013 entre le ministre de l'agriculture, le président du conseil régional de Basse-Normandie et le président du conseil général de l'Orne.

³²⁷ Ce conseil d'administration comprend dix-huit membres ainsi répartis :

- dix représentants des collectivités territoriales : cinq désignés par le conseil régional de Basse-Normandie et cinq désignés par le conseil départemental de l'Orne ;
- six représentants de l'État (agriculture, sports, culture, budget, IFCE, préfet) ;
- deux représentants du personnel.

³²⁸ Par amendement du Gouvernement.

Les missions du Haras national du Pin

Parmi les missions confiées au nouvel établissement par le code rural et de la pêche maritime figurent notamment les suivantes :

- accueillir et développer les équipements nécessaires à l'organisation d'événements sportifs équestres de haut niveau afin de constituer un pôle national et international consacré à la pratique du sport équestre ;

- promouvoir la filière équine et les activités liées au cheval et autres équidés en lien avec l'IFCE par des actions de recherche et développement, de communication auprès du public, de soutien aux entreprises innovantes et des actions de coopération internationale dans le domaine du cheval et de ses métiers (...);

- développer une offre touristique et culturelle ;

- développer et diversifier l'offre de formation en lien avec l'IFCE, notamment par l'accueil des unités spécialisées civiles et militaires des ministères de l'intérieur, de la défense ainsi que des collectivités territoriales, la promotion des nouveaux usages des équidés et des actions de coopération internationale.

À la mi-2015, il n'existait encore aucune projection financière pour l'IFCE au-delà de 2016 : l'établissement n'a ni « feuille de route financière », ni « feuille de route immobilière ». Des missions fixées par son statut, seuls le contrôle de la traçabilité des équidés et leur identification, les activités de recherche ou d'observation du marché, ainsi que les activités de l'ex-ENE perdurent, mais elles peuvent être exercées par d'autres structures. Dans ces conditions, le maintien des sites et des personnels ne se justifie plus et dans un contexte budgétaire tendu qui doit conduire l'État à choisir ses missions, le maintien de l'établissement ne se justifie plus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'ambition initiale de l'État, lorsqu'il a été décidé de créer l'IFCE, était multiple : accompagner les acteurs socio-économiques de l'élevage de chevaux et de l'équitation, développer l'élevage français, garantir la démocratisation de l'équitation, conforter le renom sportif de la France par des succès équestres internationaux. Aucun de ces objectifs n'a été atteint jusqu'à présent (si ce n'est le développement de l'équitation de loisir, qui s'est réalisé sans intervention de l'État).

La conduite de la réforme menée révèle de nombreuses faiblesses :

- *les objectifs initialement fixés pour la fusion des Haras nationaux et de l'ENE supposaient que soient réalisées des réformes, notamment en matière d'étalonnage public, qui ne l'ont pas été, et pourtant la fusion a été effectuée ;*
- *les conséquences, notamment humaines mais aussi immobilières, de la décision de mettre fin à l'étalonnage public n'ont pas été correctement anticipées ;*
- *un appel important aux fonds publics pour combler les conséquences de ces décisions a ainsi été rendu indispensable.*

La fusion n'a pas produit les économies attendues et n'a pas permis une réelle intégration des deux établissements préexistants.

La pertinence du maintien de l'IFCE n'est donc pas avérée, ses activités pouvant être assumées dans un autre cadre : ainsi en est-il, par exemple, des activités de recherche ou d'observation du marché qui pourraient être assumées par d'autres structures telles que l'Inra ou FranceAgriMer, ou encore des représentations du Cadre noir de Saumur et du label des formations qu'il propose.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *supprimer l'IFCE en organisant la dévolution des activités de service public qui y subsistent, entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture (base de données SIRE, recherche, observation du marché) et des sports (formation et équitation de tradition française), voire le Haras national du Pin ;*
 2. *organiser la réaffectation des personnels de l'IFCE ;*
 3. *organiser la cession du patrimoine immobilier de l'IFCE.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du secrétaire d'État chargé du budget	607
Réponse du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports	612
Réponse du président de l'Institut français du cheval et de l'équitation....	615
Réponse du directeur général de l'Institut français du cheval et de l'équitation.....	621
Réponse de la directrice générale du GIP France Haras	628
Réponse du président de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton.....	629
Réponse du président de la Fédération française d'équitation (FFE)	632

Destinataires n'ayant pas répondu

Président et directrice par intérim du Haras national du Pin
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, ET DU
SECÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) est né de la fusion de l'établissement public des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation. L'ambition affichée, au moment de la création de ce nouvel établissement était de créer un opérateur unique de l'État en charge de la valorisation des activités liées à l'utilisation du cheval.

1 – Le retrait de l'État de l'activité d'étalement public

La fusion des deux établissements au sein de l'IFCE s'est opérée dans le contexte de transfert de l'étalement public vers le secteur privé, décidée au cours de la précédente législature, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La mise en œuvre de cette décision était largement engagée au moment de l'installation de la nouvelle législature. Plus de la moitié des centres techniques de l'Institut français du cheval et de l'équitation avaient cessé cette activité, après l'avoir, dans la plupart des cas, transférée à un repreneur.

Le transfert de l'activité d'étalement au secteur privé a été mené par le groupement d'intérêt public « France-Haras », spécialement créé à cet effet. Malgré l'abandon de l'idée de créer une organisation collective de filière reprenant l'activité d'étalement public, il apparaît que le GIP « France-Haras » a mené à son terme la mission qui lui avait été confiée. Les centres techniques ont été repris par des acteurs privés et les étalons ont été soit vendus soit, après restitution à l'IFCE, mis en location.

La Cour estime que cette mise en location constitue un revirement de l'État par rapport à la décision initiale de mettre fin à l'étalement public. Le Gouvernement conteste cette analyse et considère que ce retrait est totalement engagé. Tout d'abord, le nombre d'étalons restitués à l'IFCE est faible, même s'il concerne des étalons de valeur. Ensuite, le stock restitué à l'IFCE ne sera pas renouvelé. Enfin, les modalités de paiement de la location de ces étalons ont été définies de telle sorte qu'il n'y ait pas d'intéressement de l'IFCE aux résultats des repreneurs des étalons : le prix de la location est en effet fixé pour la durée du contrat. Enfin, si, pour une raison ou une autre, les organisations ayant pris les étalons en location mettaient fin au contrat conclu avec l'IFCE, les étalons concernés seraient mis en vente. La location des étalons n'est qu'une modalité de cession de l'activité d'étalement transitoirement mise en œuvre pour garantir le maintien d'une offre de génétique sur le territoire dans un contexte de consolidation des acteurs de l'étalement privé.

La mission du GIP « France-Haras » étant aujourd'hui achevée, l'assemblée générale de France-Haras, réunie le 6 octobre dernier, a décidé de la dissolution du groupement au 31 décembre 2015. Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture et du secrétaire d'État au budget doit être pris pour valider cette dissolution.

2 – Un établissement recentré sur des missions de service public

Le retrait de l'État de l'activité d'étalonnage public, emblématique de l'intervention de l'État auprès de la filière équine, impliquait une redéfinition des contours de l'action de l'État en faveur de ce secteur d'activité qui est créateur d'emplois et de richesses pour l'économie des territoires ruraux. Ainsi, une large concertation a été engagée, en 2012, associant, sous la responsabilité des ministres de l'agriculture et des sports, l'ensemble des parties prenantes de la filière équine. Ce n'est qu'au terme de cette concertation qu'un contrat d'objectifs et de performance a été élaboré entre l'établissement et ses tutelles.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2014-2017, signé en décembre 2014 recentre l'établissement sur les missions suivantes : l'organisation de nouvelles modalités d'appui à la filière, la garantie de la traçabilité des équidés, le développement d'une formation professionnelle adaptée, le renforcement de la recherche, le développement et le transfert de connaissance, l'appui au sport de haut niveau ainsi que la valorisation du patrimoine matériel et immatériel. L'arrêt de l'étalonnage public est donc bien acté. Ces réorientations stratégiques pourront être suivies d'un travail réglementaire de nature à expliciter les changements intervenus dans les activités et les moyens d'action de l'IFCE.

En complément des observations formulées par le ministre chargé des sports sur les missions de l'IFCE, il convient de rappeler que la traçabilité des équidés constitue, pour les autorités de l'État, un axe important. Cette traçabilité est assurée à travers une base centrale des équidés, appelée système d'information relatif aux équidés (SIRE). Si la Cour estime que cette base est une exception en Europe, il convient de rappeler que la Commission européenne, suite aux différents scandales ayant touché la viande de cheval, a reconnu et promu cet outil à travers la publication d'un nouveau règlement relatif à l'identification des équidés qui entrera en vigueur en 2016. La modernisation de cet outil était essentielle. Comme le recommande la Cour, un renforcement du suivi de la modernisation de cet outil sera engagé par les tutelles de l'établissement.

3 – L'équilibre financier de l'IFCE

La Cour relève que la situation financière du nouvel établissement a été particulièrement fragile depuis sa création, conduisant même à l'adoption d'un budget en déséquilibre en 2014. Cette situation résulte de la baisse des recettes liées à l'abandon de l'activité d'étalonnage et de la difficulté à adapter au même rythme la masse salariale de l'établissement.

L'appréciation de la santé financière de l'IFCE doit tenir compte de la création de la structure de transition (GIP France-Haras). C'est en effet ce GIP qui encaissait les recettes, dont une part a été comptabilisée en opérations de capital, sans impact sur le résultat d'exploitation. Les tutelles de l'IFCE ont, ainsi que le signale la Cour, validé le budget en déficit de l'IFCE en 2014 parce qu'elles prenaient en compte l'activité du GIP et sa capacité de transfert financier à l'IFCE. Un versement de 4 M€ de France-Haras est ainsi intervenu fin 2014, mais s'agissant d'une opération de bilan, il n'a pas été intégré au résultat net comptable.

Tirant les conséquences de l'évolution des ressources de l'IFCE, l'État a décidé dès 2015 d'un rebasage provisoire des subventions pour charge de service public de l'établissement. A moyen-terme, l'équilibre financier de l'établissement devra être atteint par la hausse de ses ressources propres et une baisse de ses charges. Ce deuxième point constitue une priorité du nouveau COP. Le redimensionnement territorial permettra à la politique de ressources humaines d'entrer dans une nouvelle phase, à même de générer d'importantes économies de fonctionnement.

4 – Une maîtrise de la masse salariale

L'effort de réduction des effectifs a été particulièrement soutenu pendant la période 2010-2014, avec en moyenne - 50 ETPT par an (comme le relève la Cour, le nombre a pu varier d'une année sur l'autre au cours de la période, en fonction du nombre de départs en retraite et des opportunités de reclassement).

Contrairement à ce qu'indique la Cour, ni l'établissement ni les tutelles ne laissent évoluer les effectifs « naturellement » : ces réductions d'emplois s'établissent à un niveau supérieur à celui des départs en retraites. Cet effort va se poursuivre dans les années à venir, avec une cible minimale de - 40 emplois (ETPT) par an, ajustée en fonction des opportunités de reclassement dégagées.

5 – La nécessaire adaptation du parc immobilier de l'IFCE à ses missions

La Cour constate l'existence d'un parc immobilier, d'une taille et d'un poids financier démesurés depuis qu'il a été mis fin à l'étalonnage public et s'interroge, en conséquence, sur les actions menées afin d'adapter le schéma immobilier de l'établissement à ses nouvelles missions.

Le recentrage des activités de l'établissement, induit par les nouvelles orientations du COP 2014-2017, impliquait une redéfinition de la présence de l'établissement sur le territoire national et la cession des biens devenus inadaptés aux besoins de l'établissement. Ainsi, après une phase exploratoire en 2015, le COP a prévu qu'en l'absence d'accord ou de partenariat établi avec des acteurs publics ou privés avant le 31 décembre 2015, les sites qui n'ont pas une vocation nationale et dont l'IFCE est propriétaire devront être vendus.

Le COP précise, par ailleurs, que pour mener à bien la cession de biens immobiliers, l'IFCE recherchera l'appui, sur le moyen et long terme, de compétences extérieures disposant des savoir-faire en matière d'ingénierie immobilière et patrimoniale. C'est dans ce cadre que le conseil d'administration de l'IFCE, réuni le 15 octobre 2015, a donné mandat au directeur général de l'établissement d'entrer en négociation avec la SOVAFIM, société anonyme dont le capital est entièrement détenu par l'État, pour opérer le transfert de certains biens immobiliers vers cette société foncière, charge pour elle de valoriser ces biens. Un accompagnement des personnels touchés par cette évolution importante de l'implantation de l'IFCE sur le territoire sera parallèlement engagé par la direction de l'établissement, en lien avec les autorités de tutelle.

Le Haras du Pin, compte tenu de son intérêt patrimonial exceptionnel et de son caractère emblématique pour le secteur équin normand, a fait l'objet d'un traitement différent qui tenait compte de la volonté des collectivités territoriales normandes d'investir, à un niveau élevé, pour la réhabilitation et le développement de l'activité de ce site.

La création d'un établissement public spécifique, le « Haras national du Pin », s'inscrit donc dans le cadre du développement et du rayonnement des Haras nationaux bas-normands dont la visibilité a été renforcée par l'organisation des jeux équestres mondiaux en 2014. Cet établissement permettra, dans le cadre d'une collaboration étroite entre l'État, l'IFCE et les collectivités territoriales concernées, de promouvoir l'excellence du modèle français de l'équitation à laquelle la Normandie, par son histoire et la richesse de son patrimoine matériel et immatériel,

contribue particulièrement. Si la Cour regrette que l'ensemble immobilier du Haras du Pin (estimé en 2008 à 12,8 M€) ait été transféré à titre gratuit au nouvel établissement, il convient de signaler, d'une part, que cet établissement, qui reste un établissement public de l'État, a bénéficié d'un transfert dans des conditions équivalentes à celui réalisé au profit des haras nationaux en 1999, et d'autre part, que les collectivités territoriales normandes se sont engagées à réaliser 60 M€ d'investissements au cours des 10 prochaines années pour en assurer la réhabilitation et le développement.

En conclusion, la fin de l'étalonnage public et la fusion des haras nationaux et de l'École nationale d'équitation ont rendu nécessaire une réflexion de fond sur les missions du nouvel établissement public. Si, dans un premier temps, l'action engagée a été orientée sur la mise en œuvre de la fin de l'étalonnage public, la période ouverte par le nouveau COP permet un repositionnement de l'établissement sur ses nouvelles missions et consécutivement :

- une redéfinition et une rationalisation de l'implantation territoriale de l'établissement autour des quatre sites d'intérêt national (Le Pin, Pompadour, Saumur et Uzès) ;*
- une adaptation du schéma d'emploi de l'établissement.*

L'État estime que ces évolutions, tracées par le COP, pour la période 2014-2017, sont aujourd'hui mises en œuvre et qu'il n'est pas opportun d'envisager la suppression de l'IFCE.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Dans le cadre des mesures liées à la révision générale des politiques publiques (RGPP), le comité de modernisation des politiques publiques a proposé de rapprocher les Haras nationaux et l'École nationale d'équitation (ENE).

La création d'une entité unique, « l'Institut français du cheval et de l'Équitation », par décret n° 2010-90 du 22 janvier 2010, permettait de mieux exploiter les synergies entre ces deux établissements, très différents comme le souligne la Cour. Les haras nationaux devaient voir leur image valorisée grâce au Cadre noir, tandis que ce rapprochement devait également bénéficier à l'ENE puisque ce nouvel ensemble couvrait

tout le champ des formations liées aux métiers du cheval et de l'équitation. Ce regroupement devait permettre de moderniser la gouvernance, donner de la cohérence aux missions de service public et faciliter la prise en compte des enjeux européens et internationaux.

Ce projet était donc ambitieux. Il n'est donc pas étonnant que cinq ans après la création de l'institut, la réforme de l'établissement ne soit pas encore achevée et son modèle économique pas encore stabilisé. Il convient de mesurer la complexité et la sensibilité des réformes à mettre en œuvre, et qui s'inscrivent nécessairement dans le temps dès lors qu'elles touchent aux missions de l'établissement et à la reconversion de ses moyens humains et immobiliers. En effet, le défi imposé à la direction de l'établissement et à ses ministères de tutelle est de mettre en œuvre l'évolution des compétences professionnelles de la majeure partie des agents des ex-haras, d'intégrer les conséquences de l'arrêt de l'étalonnage public en termes de réduction des effectifs, de rationalisation du patrimoine immobilier et de perte de recettes, tout en essayant de dégager des marges de manœuvre financière (baisse des dépenses et augmentation des recettes) pour compenser les contraintes qui pèsent sur les subventions pour charges de service public versées par l'État. Le sujet est complexe et l'établissement doit encore progresser sur plusieurs points dont l'insuffisance est relevée par la Cour : je cite la politique des achats, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'audit et le contrôle interne.

Dans ce contexte, il n'est pas contesté que l'apport de l'établissement en matière de sport équestre de haut niveau et de formation aux sports équestres en pleine synergie avec la Fédération française d'équitation reste à améliorer. Le même constat peut être fait au sujet du Cadre noir, vecteur de la valorisation de l'équitation de tradition française inscrite par l'UNESCO au patrimoine culturel immatériel de l'humanité.

C'est bien à la fédération qu'il appartient de définir la stratégie en matière de sport de haut niveau et l'IFCE doit y participer en tant qu'opérateur : dans ses échanges avec la direction des sports, l'IFCE n'a jamais contesté ce modèle. La fédération est tenue, fort des constats opérés (problématiques d'hébergement, questions médico-sportives), de formuler précisément ses besoins à l'IFCE, l'objectif étant d'améliorer l'existant tout en étudiant la faisabilité de la stratégie sportive envisagée (axée sur la performance) et les conditions de mise en œuvre et de financement. Par ailleurs, l'IFCE a toute sa place dans le réseau du Grand INSEP (institut national du sport, de l'expertise et de la performance) en cours de constitution qui vise à optimiser et mutualiser

les ressources des établissements publics pour les meilleurs sportifs de haut niveau.

La formation dans le domaine des sports équestres est ouverte à la concurrence : l'IFCE ne bénéficie d'aucun monopole, y compris sur les diplômes de niveau III et II (diplôme d'État (DE) et diplôme d'État supérieur (DES) de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) sur lesquels il s'est positionné. L'IFCE s'efforce aussi de soutenir l'activité des organismes privés du secteur par un travail d'encadrement. L'établissement se positionne donc de plus en plus en tant qu'expert auprès du réseau élargi des comités régionaux d'équitation (formation de formateurs) et intervient en soutien à des organismes régionaux pour mettre en œuvre des formations préparatoires aux DEJEPS en région. Ce positionnement de l'IFCE est le fruit d'un large travail de concertation que l'institut mène et qu'il institutionnalise au moins deux fois par an au sein de son conseil de formation. L'établissement doit rester attentif à la réponse qu'il peut apporter aux besoins exprimés par la filière, surtout s'ils ne sont pas bien satisfaits par le marché. Cependant, le marché des formations sportives de haut niveau mises en place en 2015 par l'IFCE sur la base de tarifs revus à la hausse, reste par nature, d'une surface limitée.

Le Cadre noir doit évoluer aux plans du contenu des représentations (en préservant les principes de l'équitation de tradition française), de leurs adaptations à différents sites, de leur fréquence et de son modèle économique. L'IFCE doit développer une politique de marque pour exploiter la notoriété du Cadre noir. Les conditions d'emploi des agents concernés (écuyers ou autres), qui interviennent également en matière de formation et peuvent être des compétiteurs de haut-niveau, de leur recrutement et de leur formation sont également à examiner.

Le ministère chargé des sports estime que l'IFCE, dans son statut actuel, peut constituer un atout précieux pour le développement du sport équestre, y compris de haut niveau, grâce aux compétences de ses personnels, à la qualité de ses équipements et installations sportives, à l'importance et à la qualité de son cheptel et à la reconnaissance de son image d'excellence et de tradition. C'est justement cette ambition que cherche à mettre en œuvre le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2014-2017.

Ainsi l'établissement vient-il de revoir son organigramme, d'affiner sa comptabilité analytique, de lancer de nouvelles formations de haut niveau en lien avec l'INSEP et de conduire les premières études sur l'évolution du Cadre noir.

L'établissement a déjà procédé à la vente de plusieurs biens immobiliers. Après une phase de dialogue avec les collectivités territoriales concernées par le devenir des sites des ex-haras inutiles aux nouvelles missions de l'établissement, le conseil d'administration du 15 octobre 2015 a mandaté le directeur général pour négocier avec un opérateur immobilier spécialisé en vue de valoriser, par cession ou exploitation, le patrimoine immobilier qui ne lui est plus utile. La résolution d'un problème ancien, antérieur à la création de l'IFCE, est donc engagée et il s'agit maintenant d'aboutir.

En conclusion, le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports considère que la proposition de la Cour de supprimer l'IFCE n'est aujourd'hui ni envisageable, ni opérationnelle au moment où l'établissement est entré de façon concrète dans une phase de profonde évolution. Il convient en outre d'observer que le Cadre noir ne saurait être géré par une administration, qu'elle soit centrale ou déconcentrée.

Dans ce cadre, et pour conforter les trajectoires d'évolution définies par le COP, les ministres signataires ont souhaité diligenter une mission conjointe d'inspection (Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Inspection générale des finances (IGF)) pour apprécier l'adéquation entre les prestations proposées par l'IFCE et les attentes de ses différents partenaires, pour identifier les atouts de l'établissement et les pistes d'amélioration et pour évaluer leurs conditions de mise en œuvre. La mission qui va être lancée étudiera en particulier les conditions d'évolution du Cadre noir mentionnées ci-avant et pourra s'appuyer sur les analyses développées par la Cour pour faire des préconisations opérationnelles.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU CHEVAL ET DE L'ÉQUITATION

Le rapport de la Cour interpelle sur l'utilité de la fusion entre les haras nationaux d'une part et l'École nationale d'équitation (l'ENE), qui porte le Cadre noir, d'autre part pour donner naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation et sur la façon dont cette fusion a été conduite. Il formule des recommandations sur le futur de cet établissement public.

Le calendrier des décisions que la Cour a repris dans son rapport est utile pour comprendre la genèse d'une opération qui s'est déroulée sur les dix dernières années et a conduit à la situation actuelle. Lorsque ce rapprochement a été envisagé, la décision a fait l'objet d'une consultation auprès des acteurs du secteur qui avaient majoritairement émis un avis favorable à cette opération. À cette époque, les haras nationaux jouaient un rôle important dans l'élevage et surtout l'étalonnage public, rôle qui était prévu pour perdurer et a été supprimé depuis par une décision politique. Le rapprochement permettait la création d'une structure unique portant les intérêts de l'État touchant au cheval. Il devait ainsi lui donner des moyens de définir une véritable politique du cheval en s'appuyant sur une entité ayant une vision transversale d'un secteur économiquement important (il concerne près de 200 000 personnes en France) et extrêmement diversifié, car touchant au monde de l'agriculture et des sports évidemment, mais aussi à celui de la culture, de l'éducation, des loisirs... Les trop longs délais de mise en place de cette décision ont conduit à créer l'IFCE au moment où l'État décidait de mettre un terme à l'étalonnage public. Ainsi, dès la création de l'IFCE, les haras nationaux perdaient l'essentiel de leur activité, de leur raison d'être et de leurs ressources, entraînant la nécessité d'une réduction majeure de la structure à peine née. Il est clair que dans un contexte différent, l'efficacité aurait commandé de gérer successivement la réorganisation de chacune des entités prise isolément avant leur rapprochement. La nécessité - devenue par force le principal objectif - pour le nouvel ensemble de gérer cette attrition se surajoutait à celle de faire coexister des équipes ayant chacune une culture forte, alors même que l'abandon de l'étalonnage public réduisait encore les synergies opérationnelles liées au rapprochement. C'est dans ce contexte particulièrement difficile qu'a eu lieu la fusion.

Nommé président fin 2013, j'ai hérité de cette situation. Je n'ai pas souhaité proposer aux ministères de tutelle de remettre en cause la décision de fusion. Les équipes avaient été largement perturbées depuis vingt ans par les changements de cap successifs : celles des haras nationaux par des « stop and go » portant sur le rythme et l'étendue d'une attrition subie au quotidien, celles du Cadre noir par le sentiment d'être noyées dans un ensemble beaucoup plus important et en situation difficile, mettant au second plan la problématique qui les concernait. Il m'est apparu plus efficace et pragmatique de focaliser la direction sur le recensement des missions qui pouvaient être maintenues voire développées, de façon à mobiliser les équipes sur ces missions, tout en accélérant la mise en place d'économies pour réduire l'appel aux fonds publics. J'ai réuni un groupe de travail composé d'administrateurs et de

personnalités extérieures au sein duquel le directeur général était invité. Dès le printemps 2014, les grands axes stratégiques étaient dessinés. Ils incluait notamment, outre la réaffirmation et l'extension des missions régaliennes :

- *l'ouverture à l'international de la recherche trop fermée et centrée sur des problématiques vétérinaires et sa réorientation sur des sujets concrets débouchant sur des résultats à court terme ;*
- *la décision de prendre l'initiative d'un dialogue proactif avec les collectivités territoriales concernées par nos implantations de façon à les solliciter en vue de prendre le relais pour la gestion de ceux de nos sites devenus inutiles ;*
- *la recommandation, si ces contacts ne se concrétisaient pas rapidement, de se désengager de ce parc immobilier surnuméraire en l'apportant à une société foncière au capital de laquelle aurait été invité un opérateur institutionnel à la compétence immobilière reconnue comme la Caisse des dépôts et dont la mission aurait été de faire émerger des projets permettant la sortie en douceur de l'IFCE qui aurait apporté sa connaissance équestre ;*
- *la nécessité de valoriser, outre l'immobilier, la totalité du patrimoine matériel et immatériel issu des haras ;*
- *la relance du Cadre noir qui était ancré non seulement dans le monde du sport, mais dans notre patrimoine culturel et devait concourir efficacement au rayonnement international de notre pays, ainsi qu'au développement économique du secteur ;*
 - *en développant sa visibilité en France et à l'étranger ;*
 - *en réaffirmant son rôle d'École d'équitation magistrale et en focalisant son action sur la formation supérieure par la création d'un diplôme supérieur du Cadre noir, de haute valeur ajoutée ;*
 - *plus généralement en augmentant la notoriété de la marque Cadre noir avec l'objectif affirmé, une fois les indispensables actions de relance effectuées, de faire appel au sponsoring pour refinancer les quelque huit millions d'euros de budget annuel.*

En conclusion de ces travaux, il avait été demandé à la direction de produire des éléments chiffrés traduisant, à un horizon de trois à cinq ans, la mise en œuvre de ce plan et précisant les économies attendues. L'élaboration de ce plan s'est déroulée entre décembre 2013 et mars 2014 dans un climat de travail proactif entre la direction et le conseil d'administration. Sa mise en œuvre n'a débuté qu'au printemps 2015

après plusieurs étapes formelles, et notamment sa signature par les tutelles concernées.

La direction a ensuite décidé seule des options opérationnelles de ce plan et de sa mise en œuvre sans s'appuyer sur le conseil d'administration qui n'a disposé que d'une information a minima. Cette mise en œuvre appelle plusieurs points majeurs de vigilance auxquels le conseil d'administration et moi-même resterons très attentifs.

L'urgence de la mise en œuvre : Les quelque 180 000 professionnels, essentiellement acteurs privés, dont l'activité a trait au cheval sont demandeurs des services actuels et à venir de l'IFCE pour soutenir leur développement. Dans un cadre financier de plus en plus contraint pour tous, la pérennité de production de ces services par l'État ne peut se concevoir que dans un budget maîtrisé. Le chiffrage de la cible à moyen terme, en matière de coûts mais aussi de recettes, et la rapidité de la trajectoire pour y parvenir est indispensable.

Le traitement social de la réorganisation : hormis quelques mesures très ponctuelles, il n'existe à ce jour, en dehors des départs volontaires ou des départs en retraite, aucun plan d'accompagnement social de la réduction des effectifs. Nos personnels naguère affectés à l'étalonnage doivent trouver un avenir professionnel dans un cadre différent et ne peuvent être laissés seuls face à cette question. Toutes les recherches d'opportunités au sein de l'administration mais également dans des structures connexes (SHF, Fédération française d'équitation, collectivités territoriales, etc.) doivent être menées. Un plan cohérent et détaillé de mesures d'accompagnement de cette mutation reste à définir et à discuter avec les représentants du personnel. Il n'est pas concevable non plus de laisser une partie croissante de nos collaborateurs constater la baisse inéluctable de leur travail quotidien en sentant leur utilité décroître dans une structure devenue trop vide. Ces problèmes d'organisation sociale avec leurs conséquences sur la représentation intime que chaque collaborateur se fait de son métier, au cœur des débats actuels sur l'organisation du travail dans notre pays, sont de l'avis du conseil d'administration qui s'en préoccupe à chaque réunion, un risque important.

La clarification et la simplification de la gouvernance et de l'organisation : le conseil d'administration réunit des personnalités souvent fortement impliquées dans le secteur du cheval et disposant de réseaux et de compétences permettant de faciliter la mutation de l'IFCE. L'efficacité commande d'associer le conseil dès que possible aux décisions importantes et non de le considérer comme une chambre

d'enregistrement de décisions déjà prises voire déjà mises en œuvre par la direction.

Par ailleurs, au sein de l'établissement, le Cadre noir est une entité spécifique rattachée aux univers du sport, mais aussi de la culture, du spectacle, de l'éducation... Le schéma d'organisation de l'établissement doit être repensé pour prendre en compte sa spécificité et lui donner une large autonomie de gestion. Cette structure de moins de 200 personnes localisées sur un seul site, dédiée à des missions pratiquement sans interférence avec les autres activités de l'établissement, doit être gérée par un responsable unique, d'une compétence indiscutable, à qui sont fixés des objectifs lisibles. Cette clarification permettra à la fois d'accélérer les recettes et d'améliorer les services rendus au secteur : définition précise du contenu et du calendrier de mise en place du diplôme supérieur du Cadre noir demandé depuis des années par les professionnels, fluidification des relations en matière de sports avec la FFE, accélération des recettes de valorisation de la marque, etc. Concomitamment, une réflexion doit être menée sur la structure juridique du Cadre noir et sur l'opportunité de créer une structure juridique ad hoc si le statut d'établissement public administratif n'était pas adapté au développement des recettes. Divers exemples sont fonctionnels dans d'autres établissements publics.

La valorisation de notre patrimoine immobilier : dès fin 2013, il avait été demandé d'étudier ce désengagement suivant le schéma rappelé plus haut. Afin d'accélérer la prise de décision, j'ai pris l'initiative de convoquer un conseil d'administration consacré à ce seul sujet le 15 octobre 2015. Les ministères de tutelle nous ont demandé de soumettre à ce conseil un schéma différent de celui proposé et de céder notre patrimoine immobilier à une société unique, détenue par l'État, la SOVAFIM. Le conseil a mandaté la direction pour établir un projet de convention en ce sens. La cession de l'immobilier dans ce cadre est un sujet sensible qui est et sera suivi avec une vigilance toute particulière. Si les contraintes économiques le permettent, il sera souhaitable de faire émerger des projets qui conservent la vocation équestre de nos sites.

La valorisation de nos actifs immatériels : outre son immobilier et ses matériels, l'établissement est dépositaire des savoir-faire et des marques haras nationaux et Cadre noir. En particulier, la marque Cadre noir est encore très forte et connue mondialement. Elle est associée à l'équitation de tradition française inscrite au patrimoine immatériel de l'UNESCO. Elle peut et doit concourir à la création de valeur et à la génération de recettes permettant de réduire l'engagement financier de l'État. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de concentrer nos

moyens de communication sur nos seules marques et d'éviter la dispersion de notre communication vers d'autres sigles existants ou créés, qui n'ont pas vocation à être connus du grand public. Cette dispersion est non seulement onéreuse mais introduit de la confusion et affaiblit nos marques existantes.

La Cour formule des critiques sur la gestion interne de l'établissement. Je me suis attaché avec le conseil d'administration à mettre en place des comités facilitant le dialogue avec la direction opérationnelle de l'établissement et à définir des règles et procédures de déontologie. Toutefois, le conseil a très peu de visibilité sur d'éventuels dysfonctionnements de la gestion interne et n'a pas de moyens de contrôle, y compris sur les marchés. Le directeur général qui dispose par décret d'une très large autonomie de gestion répondra aux remarques de la Cour.

En conclusion de son audit, la Cour recommande un éclatement de l'établissement en rattachant d'une part les activités résiduelles ou régaliennes issues des haras nationaux aux services ad hoc du ministère en charge de l'agriculture et, d'autre part, le Cadre noir au ministère en charge des sports. Cette recommandation relève d'une logique certaine et reconnaît en particulier la spécificité du Cadre noir. Toutefois, sa mise en œuvre devrait être validée par un chiffrage préalable précis. Elle afficherait alors un nouveau changement de cap dans la politique conduite par l'État concernant les haras nationaux, changement difficile à accepter pour les équipes qui ont déjà vu se succéder de multiples réorientations successives en peu d'années, avec le risque d'une forte perte de confiance de leur part. Elle priverait l'État de la possibilité de se servir de l'établissement pour définir une vraie politique du cheval dans ce secteur extrêmement diversifié qui touche à de nombreux univers, fonctionne en réseau davantage qu'en filière agricole linéaire et dans lequel la France a des atouts forts : un élevage dont la qualité est reconnue, une progression réelle des résultats en compétition, un modèle économique envié de clubs hippiques qui permet d'offrir au plus grand nombre une équitation de qualité et un projet sportif et pédagogique, une école supérieure historique reconnue internationalement, une activité qui fait un appel très limité aux fonds publics et bien inférieur à celui d'autres sports, eu égard au nombre de pratiquants de tous niveaux.

À ma connaissance, il n'est pas d'exemple où la même direction a réussi à mener avec succès simultanément la restructuration d'une entité, le développement d'une seconde et la fusion des deux alors même que les synergies opérationnelles sont pratiquement inexistantes. L'efficacité

recherchée pourrait être obtenue tout en inscrivant les orientations de l'État dans la continuité par deux décisions à prendre rapidement :

- *focaliser l'action de la direction sur la réorganisation de la partie issue des haras nationaux en fixant des objectifs sociaux et économiques simples et clairs : identifier, définir et installer les équipes nécessaires à la gestion des missions pérennes dans leur configuration « en vitesse de croisière », planifier et organiser le redéploiement des collaborateurs ne s'inscrivant pas dans ces missions vers d'autres fonctions ou d'autres entités, gérer la sortie du parc immobilier excédentaire dans les meilleures conditions ;*
- *mettre en place une nouvelle gouvernance efficace pour le Cadre noir, s'appuyant sur un comité ad hoc (ou un conseil d'administration en cas de création d'une structure juridique) incluant notamment des personnalités issues du monde de la culture, du spectacle, d'entreprises privées qui savent valoriser un portefeuille de marques, qui encadrerait un responsable unique auquel seraient fixés des objectifs de développement : réduire le recours aux financements publics en augmentant les recettes, tout en améliorant l'efficacité des relations avec les acteurs du monde sportif et éducatif, dont la Fédération française d'équitation, et le rayonnement international.*

La mise en œuvre de ces actions selon un séquençage précis, objet d'un suivi régulier par le conseil d'administration, doit permettre de diviser rapidement par trois le budget que l'État consacre à l'établissement tout en améliorant la prise en charge des missions de service public ainsi que l'aide apportée aux acteurs du secteur.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU CHEVAL ET DE L'ÉQUITATION

En premier lieu, le rapport affiche un parti pris étrange concernant la réforme des haras nationaux.

En effet, il suggère que l'abandon de l'étalonnage public n'est pas effectif. Ce qui est inexact. L'État, ou son opérateur, n'est plus maître d'ouvrages d'étalonnage. C'est à dire qu'il ne propose plus de prestations de reproduction à une clientèle d'éleveurs. Il possède certes encore quelques étalons qu'il loue à des entreprises privées. Mais ceci n'en fait

pas un étalonnier, mais un simple propriétaire, valorisant son patrimoine génétique.

La procédure de location a conduit à ce que l'IFCE ne soit pas intéressé au retour de la performance génétique, en privilégiant une location simple à prix fixe. Cette opération permet à l'établissement de dégager un revenu de plus 500 000 euros par an, pour les trois années à venir au moins (durée des contrats en cours) ; ce qui est de bonne gestion.

Sur ce sujet, le rapport ne mentionne pas que l'arrêt de l'étalonnage s'est fait en transférant l'activité et non en l'abandonnant. Cette dernière option aurait eu un effet négatif sur l'offre de l'étalonnage dans le territoire, alors que l'option prise a permis de maintenir plus de 40 centres techniques privés sur 80 centres en activité au début de la réforme. Ce maintien est une richesse pour les territoires concernés.

Sur le Cadre noir, la Cour regrette, notamment, le faible nombre de représentations hors de Saumur. Or le nombre limité de tournées du Cadre noir, largement dû à une situation économique difficile et d'un coût technique de production de spectacle élevé, n'empêche pas le rayonnement du Cadre noir. Les études de clientèles montrent une fréquentation d'étrangers non négligeable en été (30 % de la clientèle). De même, le public français de toutes régions vient voir le Cadre noir à Saumur. L'affirmation que des sorties amélioreraient la situation financière n'est vraie que si la marge dégagée est suffisante, ce qui n'est pas toujours le cas. En effet, l'équilibre n'est trouvé que si plus de 14 000 spectateurs sont présents à un prix moyen de billet assez élevé (50 euros / place en moyenne). Ces conditions ne sont pas possibles dans toutes les villes de France, plutôt équipées de Zéniths que d'Arénas. La densification du programme sur Saumur, où les coûts de production sont maîtrisés, malgré une jauge modeste, a permis l'augmentation continue de la marge générée par le Cadre noir, dans sa dimension événementielle, montrant les efforts de l'établissement pour le développement et la rationalisation de l'activité, qui reste une activité annexe d'un corps d'enseignants.

Pour le sport de haut niveau, le rapport passe totalement sous silence les résultats sportifs obtenus, et donc les effets les plus visibles de la politique mise en place. Il est nécessaire de les rappeler :

- en 2013, les membres du pôle France jeunes de Concours complet constituent l'ossature de l'équipe de France qui devient championne d'Europe. Un autre de ses membres concourant individuellement devient vice-champion d'Europe;*

- en 2013, José Letartre obtient deux médailles de bronze aux championnats d'Europe de para dressage (grade III) sur le cheval " Warina*ENE-HN ", propriété de l'IFCE ;
- en 2014, Nicolas Andréani devient vice-champion du monde de voltige sur le cheval " Just a kiss*ENE-HN ", propriété de l'IFCE ;
- en 2014, Renaud Vinck, agent de l'IFCE en poste au Pin, devient vice-champion du monde d'attelage à un, sur le cheval « Don Camillo*ENE-HN », propriété de l'IFCE ;
- en 2015, le lieutenant-colonel Thibault Vallette, agent de l'IFCE, écuyer du Cadre noir, obtient une médaille de bronze individuelle aux championnats d'Europe de Concours complet ainsi qu'une médaille de bronze par équipe, sur le cheval « Quing du briot*ENE-HN », propriété de l'IFCE. Par son classement, il fut la pièce maîtresse de la qualification de l'équipe de France pour les jeux olympiques de 2016 ;
- en 2015, José Letartre participe aux championnats d'Europe de para dressage sur le cheval " Ronan Keating ", propriété de l'IFCE. Il poursuit sa quête d'une qualification aux jeux paralympiques sur le cheval « Swing », lui aussi propriété de l'établissement ;
- en 2015, Marion Mouthino, membre du pôle France de voltige, obtient une médaille de bronze aux championnats du monde juniors.

Ces résultats montrent que la dimension du sport de haut niveau est bien présente dans la démarche d'accompagnement de la compétition.

Sur la formation, il me semble nécessaire de rappeler que le projet de l'institut s'inscrit prioritairement dans des logiques d'excellence des formations proposées et d'innovations pédagogiques. Ainsi deux nouvelles formations portant à la fois sur l'équitation de tradition française et la méthodologie sportive ont été mises en place sous habilitation de l'INSEP. Des colloques de haut niveau (journées sport) sont aussi organisés, deux fois par an.

On rappellera aussi que la formation initiale est organisée sur un mode biquelifiant avec l'université d'Angers, pour obtenir une licence de gestion. Les stagiaires se voient aussi proposer des formations en langue anglaise ainsi que le brevet professionnel de responsable d'établissement hippique (BPREH). Ceci accroît considérablement leur employabilité.

L'IFCE est le seul opérateur de formations d'élevage et d'équitation, en France, proposant une telle diversité de dispositifs à ce niveau de prestation. Cette démarche a justifié, dans le COP 2014-2017,

la création de l'école supérieure du cheval et de l'équitation. L'innovation et la recherche pédagogique, au service de la performance sportive et de l'élevage, sont un des axes majeurs de l'institut.

Enfin, sur le SIRE, le rapport demande à l'IFCE d'être performant économiquement. Ce qui est un souci constant, et les stud-books français y veillent, au sein du comité des usagers du SIRE. La modernisation en cours du système d'information (dénommée SIRE 3) emporte deux dimensions : la mise à niveau technologique d'outils obsolètes, et le développement de nouveaux services à l'utilisateur (personnalisation des espaces, mobilité, outils de valorisation de la caractérisation pour les races...) et d'adaptations aux évolutions réglementaires particulièrement nombreuses ces dernières années. Le fait que SIRE soit une base unique a montré l'efficacité de l'organisation française aux autorités européennes, lors des crises récentes. Ainsi, le nouveau règlement d'identification impose-t-il une base centrale dans chaque État membre pour l'identification, confortant les choix stratégiques de notre pays.

Pour l'immobilier, il est porté à la connaissance de la Cour que le conseil d'administration a confié, dans sa séance du 15 octobre 2015, au directeur général, un mandat pour engager une concertation sur le transfert à la SOVAFIM d'une grande partie des biens en propriété (neuf sites de haras nationaux). En comptant la vente de Blois et d'Annecy, ce seront la quasi-totalité des sites de haras nationaux propriétés de l'IFCE qui auront changé de gestionnaire ; seuls les haras nationaux de Pompadour et d'Uzès restent à l'actif de l'IFCE.

Par ailleurs, les critiques sur la gestion de l'établissement appellent quelques rectifications.

Tout d'abord, il est faux de dire que des marchés informatiques sont de simples marchés de main d'œuvre. Les marchés cités par la Cour sont des contrats de prestation de services informatiques passés sous forme de marchés à bons de commande (article 77 du code des marchés publics) et tarifés sur la base d'un prix de journée.

Néanmoins et contrairement à des contrats portant sur la réalisation complète d'un produit logiciel dans un délai donné et qui seraient alors assortis d'une obligation de résultats, ces marchés ne relèvent que du régime de l'obligation de moyens. Il s'agit en effet de s'assurer de la fourniture de compétences techniques spécifiques et pointues ('Forms', PHP, Exalead, Jboss, etc.), en principe non disponibles au sein des équipes de la direction informatique, pour répondre à des besoins ponctuels strictement dépendants des phases de mise en œuvre des projets informatiques de l'IFCE.

Bien que l'intitulé de certains de ces marchés (« renforcement du service étude »...) soit effectivement clairement erroné, les conditions d'assimilation de ceux-ci à du prêt de main d'œuvre ne sont pas réunies ; en effet :

- *la qualification de « prêt de main d'œuvre » ne peut être retenue que si l'opération a pour but exclusif le prêt de personnel. Or, l'objet de ces marchés est l'acquisition temporaire de compétences dans des domaines peu ou pas maîtrisés par les personnels de la direction informatique. On n'est donc pas dans le 'domaine de compétence' des équipes mais justement dans des champs d'expertise non maîtrisés par celles-ci ;*
- *il ne s'agit pas de combler les besoins en main d'œuvre d'une direction informatique fonctionnant simplement en routine mais de l'intégration de modules particuliers au sein du développement de projets complexes. Nous ne sommes donc en aucun cas dans le cadre de « l'activité normale et permanente » de la DSI ;*
- *enfin et même si les formulations du type 'les intervenants seront rattachés au service études' prêtent franchement à confusion, il n'y a jamais de transfert à l'IFCE du lien de subordination existant entre ces intervenants et les SSII qui les emploient, les forment, les évaluent et les remplacent le cas échéant, ce qui anéantit le caractère exclusif qui aurait existé si l'on s'était situé dans un cas d'intermédiation pure, où aucune valeur ajoutée n'est créée par le « prêteur ».*

Il faut cependant admettre que, dans le cadre de projets aussi lourds, et complexes que SIRE 3, l'emploi d'appellations malheureuses et de formulations parfois maladroites, le risque de confusion était réel.

En 2015, le nouveau marché informatique « assistance à maîtrise d'œuvre et d'ouvrage : prestation d'expertises, de développements informatiques et d'assistance » lié à ces prestations a d'ores et déjà été revu intégralement afin de reformuler la rédaction en terme d'objet, de planning et de dénomination.

Ensuite, les critiques sur les achats ne prennent pas en compte certains éléments.

La Cour reproche à l'établissement d'introduire, dans ses appels d'offres, des critères du type "respect (optimal) des conditions imposées par le cahier des charges", estimant que cette demande serait contradictoire avec le caractère obligatoire des dites conditions et devrait logiquement mener au rejet de la candidature, selon une logique

0 / 1. Or, dans le cas des marchés à procédures adaptées (MAPA), la variante est de droit.

Dans ces cas, attribuer une note au « respect optimal » des indications du cahier des charges revient donc à tenir compte de la possibilité laissée aux candidats d'y déroger sous la forme de variante(s), ce qui a tout de même pour avantage de permettre de retenir l'offre la plus adaptée aux besoins de la personne publique, ceci dans des domaines souvent techniques où l'éventail des solutions possibles n'est pas forcément connu de l'acheteur. Il n'y a donc là rien d'anormal en soi, et il n'est pas exact de dire que cette approche ne conduit pas à une sélection objective des prestataires.

Il est cependant vrai que le terme "imposé " est de trop puisque effectivement contradictoire avec la possibilité d'examiner une offre alternative ; une formule du type " respect optimal des éléments du cahier de charges " devrait dès lors suffire.

Quant à l'audit interne, comme cela a déjà été indiqué aux auditeurs, il est rattaché à la direction générale depuis 2012. Le président de ce comité rend compte directement au directeur général qui lui fixe ses objectifs annuellement. L'audit interne a ainsi évalué, entre autres questions, deux sujets majeurs : les modalités de transfert des centres techniques de reproduction et les relations avec les collectivités au sein de chaque haras national. Le premier travail a permis de stabiliser une procédure de vente des matériels de reproduction, et le deuxième a permis de mettre en place la nouvelle politique immobilière de l'établissement. Les recommandations font l'objet d'un suivi annuel avec le directeur général. Une charte d'audit au sein de l'IFCE va être finalisée d'ici la fin de l'année 2015.

De même, la comptabilité analytique est en place dans l'établissement, y compris sur le périmètre de l'ex ENE. Le fait que l'approche analytique ait pu évoluer pour prendre en compte des évolutions de demandes de la part des administrations de tutelle (notamment la notion de sport de haut niveau) ou du conseil d'administration ne doit pas conduire à en sous-estimer la pertinence. Son interprétation est délicate dans le cadre d'une évolution profonde de l'établissement, mais elle est complète et couvre bien les missions de l'établissement. Il faut rappeler que les documents budgétaires font aussi l'objet d'une présentation par programme, anticipant ce qui va être mis en place dans le cadre de la GBCP.

Il faut en revanche noter que la trajectoire en effectif de l'IFCE est bien conforme aux décisions imposées : deux fois le nombre de départs à la retraite, ce qui est considérable.

En conclusion, le titre du rapport indique clairement les orientations de la Cour : une réforme mal conduite, une extinction à programmer. Le premier commentaire n'est pas juste, car la réforme se conduit à rythme soutenu et avec réussite : succès de la mission de France-Haras, immobilier en profonde évolution, COP 2014-2017 donnant des orientations claires sur la structuration future de l'institut. Tout ceci en moins de cinq ans.

D'ailleurs à l'analyse, le rapport ne met pas en cause la conduite de la réforme, mais son opportunité. La conclusion le confirme puisqu'elle vise à rendre à chaque ministère de tutelle ses apports initiaux.

C'est une option politique qu'il n'appartient pas au directeur général de commenter. Il ne peut que constater que les effets induits, en termes financiers et humains, d'une telle option ne font l'objet d'aucune analyse dans le rapport, et ses impacts nullement évalués. Il se doit d'alerter sur la tension qu'une telle option engendrerait pour le personnel d'un établissement soumis à des réformes successives.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE
DU GIP FRANCE HARAS**

Concernant les flux financiers entre le GIP et l'IFCE, ils sont détaillés dans les tableaux suivants :

Prestations reversées par le GIP à l'IFCE

	2011	2012	2013	2014
prestations techniques	4 502 971	2 605 467	1 077 346	27 839
identification trait	137 225	96 000	compris ci-dessus	Néant
prestations support	151 410	157 044	67 798	30 617
Personnel	832 699	821 927	669 846	356 159
pensions sang, poneys et	1 025 700	370 695	151 632	9 592
pension trait	446 720	156 160	110 240	97 141
reversement génétique		1 045 850	446 364	Néant
à déduire remboursement pensions monte 2011		-484 801		
divers (carnets de saillie, abonnement web, marchés)		24 810	39 248	7 964
TOTAL	7 096 725	4 793 152	2 562 610	529 312

Subventions versées par l'IFCE à FH

SUBVENTION IFCE	2011	2012	2013	2014
POLITIQUE TRAIT	137 225	252 160	110 240	97 141
REMBOURSEMENT PART PERSONNEL		447 852	328 486	179 598
TOTAL	137 225	700 012	438 726	276 739

Concernant l'échec de l'organisation d'une filière de gestion collective de la génétique équine, il est incontestable que l'organisation collective nationale pérenne imaginée par une partie des professionnels et la direction de France-Haras n'a pas abouti pour les raisons clairement expliquées dans votre rapport.

En revanche, la gestion partenariale entre État et structures professionnelles a été réellement mise en place pendant la phase de transfert.

Cette structuration transitoire a rempli l'un des objectifs fixé au GIP en « favorisant la mise en place de structures territoriales adaptées selon les formes juridiques pertinentes permettant le transfert mutualisé public/privé ou la prise en charge par le secteur privé en fonction des besoins identifiés » (article 2 de la convention constitutive).

Les structures ainsi créées pour reprendre l'étalement de sang sont principalement privées, collectives ou individuelles, et fonctionnent pour la quasi-totalité sans aucun financement public. Au démarrage, la plupart d'entre elles ont eu recours à des ressources humaines spécialisées de l'IFCE, contribuant à la transition sociale et économique de l'étalement public.

Pour le secteur Trait, non viable économiquement, l'association pré-figuratrice du GIP breton créée sous l'impulsion de la région Bretagne, a effectivement racheté le parc d'étalement publics propriétés de France-Haras début 2015 (105 étalement).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE PRÉFIGURATION DU GIP CHEVAL BRETON

Au regard de l'insertion relative à l'IFCE destinée à figurer dans le rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes, je vous transmets un certain nombre d'observations pour étayer mon désaccord sur certaines de vos recommandations. Au titre de ma responsabilité de président de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton, je choisis délibérément de n'apporter aucun jugement sur les constats et recommandations extérieurs au champ de ma responsabilité.

L'évolution des Haras nationaux

Si une réforme des Haras nationaux pouvait s'envisager au début des années 2000, encore fallait-il qu'elle soit annoncée clairement, basée sur des objectifs négociés et donc justifiée et justifiable. Or, tel n'a pas été le cas, en particulier pour le sort fait aux activités d'étalement. Certes, le Conseil de la concurrence a été saisi par des étalementiers privés mais il est rarement précisé que ces éleveurs faisaient commerce avec des races de chevaux pur-sang. Jamais, les étalementiers et les éleveurs de

rares de chevaux de trait n'ont participé à cette saisine, tout simplement parce qu'il n'y a pas de modèle économique pour ces races. Ces éleveurs avaient besoin du maintien d'un étalonnage public mis en œuvre par les Haras nationaux. D'ailleurs le contrat d'objectifs 2004-2008 des Haras nationaux l'évoquait de fait, de même que les deux Inspecteurs généraux en 2008 chargés d'un rapport pour les ministères chargés de l'agriculture et des sports.

Force est de constater que les objectifs de maintien de la place des Haras nationaux dans l'étalonnage public ont assez vite disparu malgré des engagements de principe pris au moins pour certaines races.

D'ailleurs, le choix du ministre chargé de l'agriculture le 20 août 2014, de soutenir la demande d'éleveurs qui s'opposaient à la vente par France-Haras de 44 étalons de valeur, démontre s'il le fallait, que la saisine du conseil de la concurrence n'était réalisée que par une fraction d'entre eux. Il apporte aussi la preuve que l'élevage équin dans sa diversité, a besoin de la puissance publique, soit pour une forme de soutien, soit pour une forme de régulation.

L'importance du Cheval breton en Bretagne et en France

Le Cheval breton tout comme les autres races de chevaux de trait, a une place importante dans la filière équine de production. N'est-il pas une des races de trait avec les effectifs les plus importants ? Il est bien entendu, très présent en Bretagne mais la moitié de ses effectifs se situent hors berceau. Les régions Aquitaine, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire sont les plus concernées.

Depuis trois à quatre ans, se développent de nouveaux usages en lien avec le développement durable – cheval de traction, cheval « territorial » – sans compter le cheval utilisé pour les activités touristiques ou le cheval accompagnant des thérapies. Or, ces nouveaux usages supposent qu'un travail de sélection soit conduit afin d'adapter le Cheval breton à ces nouveaux usages.

L'initiative de la région Bretagne

Dès 2006, les collectivités territoriales bretonnes, sous l'impulsion de la région, se sont inquiétées de l'avenir des deux Haras nationaux présents sur leur territoire. Après des entrevues avec le directeur général de l'époque, elles ont décidé de créer sur chaque site, un syndicat mixte (SM) associant région, département, communauté de communes et communes. Il s'agissait d'une première étape qui traduisait une prise de conscience de ces collectivités territoriales et locales. En se fédérant dans des SM, elles pensaient pouvoir conserver en Bretagne, deux lieux de

monte publique dédiés au cheval breton et ainsi apporter leur soutien aux éleveurs et à la race.

En 2010, le président du conseil régional de Bretagne annonçait son intention de soumettre à l'assemblée régionale, un « Plan Cheval ». Voté en octobre 2011 après une large concertation des acteurs du monde équin, ce plan faisait « du maintien d'une monte à caractère public » pour le cheval breton, l'un des 5 objectifs de ce plan. Aussi, à partir de 2012, la région Bretagne a conduit une réflexion pour mettre en place le cas échéant, une structure qui prendrait la suite de l'IFCE en matière d'étalonnage. Ont été associés à ces travaux toutes les régions mentionnées supra, le syndicat des éleveurs de cheval breton (SECB) qui est aussi le stud-book, le conseil des équidés de Bretagne (CEB) et bien entendu l'IFCE. Il n'était pas concevable que l'opérateur historique soit absent de la nouvelle structure si elle était effectivement créée.

Le 20 décembre 2014, l'association de préfiguration du GIP Cheval breton était créée lors d'une assemblée générale constitutive tenue à Lamballe (22). Elle a son siège au Haras national de Lamballe. Le 22 octobre 2015, s'est tenu un bureau de cette association pour finaliser le dossier de création du GIP puisque 5 structures ont désormais délibéré de manière identique en faveur de leur adhésion à la constitution du GIP Cheval breton. Il s'agit, des régions Bretagne et Pays de la Loire, de l'IFCE, du SECB et du CEB.

Les attentes du GIP Cheval breton

La région Bretagne participe respectivement depuis 2006 et 2007 au financement des SM de Lamballe et Hennebont. Lors de la création de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton, la région Bretagne a permis l'achat de 113 étalons à France-Haras et de 6 jeunes étalons en septembre à l'occasion du concours national du cheval breton. Dans le GIP, les deux régions vont apporter une part significative des crédits de fonctionnement et d'investissement. Même si nous espérons l'adhésion ultérieure d'autres régions, force est de constater qu'elles ne sont pas au rendez-vous pour le moment.

Pour autant, le GIP ne pourra exister sans la participation de l'IFCE. C'est une évidence que de mettre en exergue la qualité de son savoir-faire dans l'étalonnage. Le GIP ne peut en quelques années acquérir de telles compétences. C'est aussi une aide financière de la puissance publique nationale telle qu'elle était envisagée tant dans le contrat d'objectifs 2004-2008 des Haras nationaux que dans le rapport des deux inspecteurs généraux.

Il en va de la réussite de l'étalonnage à caractère public que porte ce GIP et donc de la satisfaction des éleveurs de Cheval breton dont bon nombre sont prêts à arrêter l'insémination de leur jument s'il n'y a pas un bon service d'étalonnage et à prix modéré compte tenu de l'absence de modèle économique et ceci malgré de nouveaux intérêts portés à cette race.

Conclusion

Je souhaite exprimer mon total désaccord avec les conclusions du rapport de la Cour des comptes lorsqu'il recommande de supprimer l'IFCE. Sans vouloir me prononcer sur certaines activités citées, la participation de l'IFCE sous une forme ou sous une autre, à l'étalonnage mais aussi à la gestion de la base de données SIRE me paraît indispensable aux races de chevaux de trait.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE D'ÉQUITATION (FFE)

Je souhaite par la présente vous apporter l'éclairage pragmatique et sincère de la Fédération française d'équitation sur ce dossier.

Au préalable, je souhaite rappeler que cette contribution s'inscrit dans le cadre de la politique générale de la FFE dont les principes fondateurs sont les suivants :

- *La fédération est délégataire d'une mission de service public du ministère des sports. Elle est composée de 9 000 groupements sportifs adhérents. Véritables petites entreprises associatives ou commerciales, ceux-ci regroupent 700 000 licenciés et dénombrent plus de 1,5 millions de pratiquants. Ces entreprises équestres constituent le moteur de l'équitation en France. Elles portent le développement des pratiques et encouragent leur diversification.*
- *La fédération, outre ses missions déléguées, accompagne ces entreprises dans leurs actions et organise la mutualisation des bonnes pratiques en valorisant les multiples dimensions du cheval : éducation, santé, intégration sociale, sport, formation professionnelle et développement durable.*
- *La fédération a mené une politique de démocratisation des activités équestres, inscrite dans la durée. Elle a consolidé, autour de ses*

adhérents, un modèle de développement de l'équitation unique au monde et envié par de nombreux pays.

Avec 40 ans de recul, la FFE observe les réflexions conduites par l'IFCE au travers du prisme de ses propres responsabilités en matière de développement et de sport de haut niveau, ainsi que leur articulation avec les entreprises équestres.

Si les orientations prises en 2009 pour conduire à la fusion des deux établissements publics en charge du cheval et de l'équitation (haras nationaux et École nationale d'équitation) donnant naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation en 2010 relève du bon sens et de l'intérêt général d'avoir un seul organisme public dédié au cheval, il convient de s'interroger sur ses missions et sur son organisation.

Dans le cadre des travaux préparatoires à la rédaction du contrat d'objectif et de performance de l'IFCE initiés en 2013 par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, M. Stéphane Le Foll, la Fédération française d'équitation a rédigé plusieurs propositions et orientations.

De ce point de vue, les neuf pistes de travail évoquées lors de cette consultation s'apparentent davantage à une recherche de niches d'existence, plutôt qu'à la construction d'un pôle technique capable de fournir un véritable « service public du cheval ».

Ce service public du cheval doit comprendre les missions que ni le secteur privé, ni la FFE, ni aucun organisme fédératif ne peuvent assumer.

À titre d'exemple, la recherche et le patrimoine sont des domaines stratégiques de long terme, qui ne peuvent être pris en compte autrement que par une structure à caractère public.

Le patrimoine de l'IFCE, non évoqué lors de la consultation, est constitué des sites, du matériel génétique, de la tradition équestre, des connaissances et savoir-faire des agents, de l'ensemble des données constituées, des bibliothèques et des capacités de recherche scientifique.

Le principe d'un service public écarte toute activité inscrite dans le domaine concurrentiel. L'affaiblissement de ce principe produit des désordres sur le terrain qui vont à l'encontre de l'efficacité globale de la filière et discréditent l'IFCE.

Après bientôt six années d'existence de l'IFCE, un recentrage de la structure sur des missions clairement établies et tenant compte de ce

qui précède, semble indispensable pour la survie d'un service public du cheval en France, si telle est la volonté.

S'agissant des activités régaliennes assumées pour le compte de l'État, notamment les activités d'identification et de surveillance sanitaire, il est nécessaire pour les acteurs de la filière de conserver une structure publique spécifiquement dédiée au cheval qui agisse en pleine connaissance de l'environnement équin et de ses particularités. Une telle perte serait un recul considérable pour notre pays dont le système d'identification des équidés, SIRE, nous est envié du monde entier.

Pour ce qui est de l'organisation de l'établissement, plusieurs facteurs rendent difficile une réforme en profondeur de la structure : la multiplicité des statuts et des administrations d'origine des fonctionnaires affectés à l'IFCE, ainsi que les nombreuses strates d'encadrement, l'ensemble étant placé sous une double tutelle ministérielle.

Enfin, dans un contexte économique difficile pour l'ensemble des activités liées au cheval, la fédération appelle de ses vœux la mise en place d'une véritable politique du cheval en France à long terme envisageant l'avenir des financements publics de ces activités et des structures qui y sont dédiées.

2

La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil

PRÉSENTATION

L'enseignement supérieur agricole puise ses racines dans des écoles professionnelles telles « l'École royale vétérinaire » (de Lyon), « l'École royale forestière de Nancy » créées respectivement en 1761 et 1824 ou « l'École privée des industries agricoles » née en 1893 sous l'impulsion des industriels sucriers. Au fil du temps, le niveau de formation des élèves s'est élevé pour atteindre bac + 5 et au-delà aujourd'hui. Tout en conservant une certaine spécificité issue de l'histoire, l'enseignement supérieur agricole a dû adopter dans son fonctionnement certains standards du monde universitaire et académique. Au tournant des XX^{ème} et XXI^{ème} siècles, il s'est trouvé face à une accélération de l'évolution du système universitaire, avec l'ouverture des frontières et la mise en place corrélative du système licence-master-doctorat (LMD), et la massification de l'enseignement supérieur en France.

Considérant que l'enseignement agricole était confronté à de nouveaux défis, le ministre de l'agriculture a lancé en 2003³²⁹ une réforme globale de l'enseignement agricole pour l'adapter aux demandes nouvelles de la société. Pour l'enseignement supérieur, il s'agissait de renforcer les liens avec l'enseignement technique agricole³³⁰, de mettre les formations aux normes européennes et internationales et de développer une politique contractuelle entre l'État et les établissements.

³²⁹ Communication en conseil des ministres, 3 janvier 2003.

³³⁰ L'enseignement technique agricole comprend l'enseignement secondaire, qui commence à la classe de 4^{ème} et va jusqu'à la terminale et quelques formations post-baccalauréat (brevets de technicien supérieur, licences professionnelles).

Les établissements publics d'enseignement supérieur agricole sous tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) emploient en 2015 plus de 2 600 fonctionnaires rétribués par le ministère, dont un millier d'enseignants chercheurs, et un millier de contractuels. Le total de leurs budgets exécutés en 2014 s'élève à 367 M€, dont 194 M€ de masse salariale payée directement par le ministère. Ils regroupent près de 10 000 étudiants³³¹, dont 39 % sont boursiers, qui sont inscrits pour les trois quarts d'entre eux dans les cursus de référence préparant aux métiers d'ingénieur, de vétérinaire et de paysagiste et pour un quart à d'autres diplômes (masters, licences professionnelles, etc.). En accord avec la finalité professionnelle des études, le taux net d'emploi des étudiants à l'issue de leur scolarité est élevé : 18 mois après leur sortie de l'école, 90 % des ingénieurs et 86 % des paysagistes ont trouvé un emploi, cette proportion s'élevant pour les vétérinaires à 92 % moins de deux mois après leur sortie. La présence de professionnels dans les conseils d'administration facilite l'adéquation de la formation aux besoins.

La Cour a conduit des contrôles sur les comptes et la gestion des 12 établissements publics d'enseignement supérieur agricole et sur la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), responsable de la tutelle sur l'enseignement agricole au sein du MAAF sur la période qui court de 2003 à ce jour.

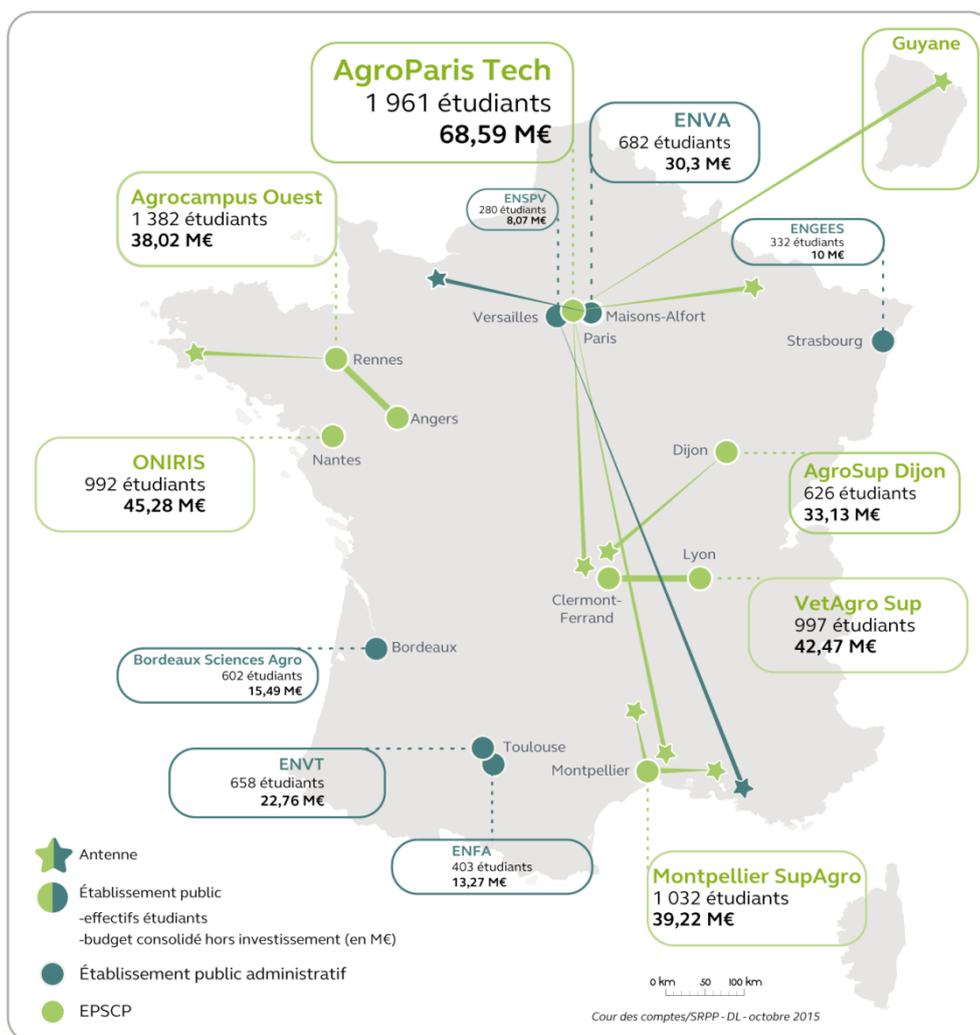
Elle a constaté que le processus mis en œuvre pour répondre aux objectifs fixés par le ministre de l'agriculture a consisté à procéder à des fusions d'établissements, dont les finalités n'étaient pas clairement définies, sinon celle d'éviter une perte de spécificité et de conserver la tutelle sur ces établissements (I).

À l'issue de ce processus, il s'avère qu'aucun des objectifs ministériels n'a été atteint : il ne s'est pas dégagé de synergie entre l'enseignement supérieur et l'enseignement technique ; l'adaptation des formations aux nouveaux standards n'a pas été accélérée ; l'exercice de la tutelle par le ministère n'a pas été dynamisé. La réforme se résume à une opération de concentration administrative qui n'a pas corrigé la dispersion des implantations, ni rendu l'ensemble plus cohérent (II).

Une nouvelle tentative de mise en cohérence est promise par la création récente, en 2015, d'une structure de coopération (III).

³³¹ Auxquels s'ajoutent environ 6 300 étudiants dans des établissements privés qui préparent aux métiers d'ingénieurs.

Carte n° 1 : carte des établissements en 2015



Source : Cour des Comptes d'après données du MAAF

I - D'une grande ambition à un repli sur soi

En mai 2003, la Conférence des directeurs des établissements d'enseignement supérieur agricole (CDESA) propose de fonder la réorganisation sur des « pôles de compétence », regroupements coordonnant, sur une aire géographique et avec une logique de pluridisciplinarité, l'activité d'établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'agriculture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (écoles publiques et privées, universités), celle d'organismes de recherche et celle d'organismes de développement et de transfert de technologies. Sept pôles sont créés sous le statut de « groupements d'intérêt scientifique » sans personnalité juridique (à l'exception de l'association Agropolis qui existait antérieurement).

A - Des regroupements aux objectifs opérationnels peu définis

La présence de plusieurs établissements publics d'enseignement supérieur agricole dans un même pôle prélude à des regroupements administratifs, sans que des objectifs opérationnels autres que l'accroissement de taille pour une meilleure visibilité ne soient clairement énoncés. Entre 2007 et 2010, six nouveaux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) naissent de la fusion de quinze écoles, qui étaient toutes, à l'exception de Dijon, sous la seule tutelle du ministère chargé de l'agriculture³³².

³³² Le mouvement de fusion a laissé subsister à côté des six EPSCP six écoles de petite taille qui ont un statut d'établissement public administratif : deux écoles vétérinaires (Toulouse et Alfort), une école de paysagistes (Versailles), deux écoles d'ingénieurs (ENITAB à Bordeaux et ENGEES à Strasbourg) et un établissement de formation d'enseignants (ENFA à Toulouse).

Tableau n° 1 : les fusions

Date de création	Nom	Écoles fusionnées
1 ^{er} janv. 2007	AgroParisTech	ENGREF, ENSIA et INA-PG
1 ^{er} janv. 2007	Montpellier SupAgro	ENSA.M, CNEARC, SIARC (ENSIA) et CEP Florac
1 ^{er} juillet 2008	Agrocampus Ouest (Rennes)	Agrocampus Rennes et INH d'Angers
1 ^{er} mars 2009	AgroSup Dijon	ENESAD et ENSBANA
1 ^{er} janv. 2010	VetAgro Sup (Lyon, Clermont-Ferrand)	ENV de Lyon, ENITA de Clermont-Ferrand et ENSV
1 ^{er} janv. 2010	ONIRIS (Nantes)	ENV de Nantes et ENITIAA

Source : Cour des comptes d'après Journal officiel de la République française

1 - Des fusions laborieuses

Plusieurs années se sont écoulées entre la décision de principe de réorganiser l'enseignement supérieur agricole public et la naissance des EPSCP. L'intensité et la qualité des travaux préparatoires ont été variables. Si la fusion qui a donné naissance à Montpellier SupAgro a été bien anticipée par les établissements concernés, ce qui a permis au nouvel établissement de fonctionner dès le mois de janvier 2007, d'autres regroupements ont été plus complexes.

Tantôt les difficultés provenaient d'arbitrages ministériels tardifs sur le périmètre (AgroParisTech), tantôt elles émanaient des établissements eux-mêmes qui retardaient le processus (AgroSup Dijon) ou modifiaient le schéma initialement prévu (Agrocampus Ouest à Rennes et ONIRIS à Nantes).

Ainsi, en région parisienne, trois scénarios étaient envisagés en 2003 : fusion de l'Institut national agronomique Paris Grignon (INA-PG) et de l'École nationale supérieure des industries agricoles et alimentaires (ENSIA), fusion de l'INA-PG et de l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), fusion des trois établissements. Le premier scénario a été initialement retenu au premier trimestre 2004. Mais le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaitant y intégrer l'ENGREF, le ministère de l'agriculture a décomposé l'opération en deux temps, l'intégration de l'ENGREF

intervenant deux ans après la fusion de l'INA-PG et de l'ENSIA. Ce calendrier n'a pas été respecté et le projet élaboré au début du second semestre 2005 a conduit à la création d'AgroParisTech au 1^{er} janvier 2007 par fusion des trois écoles, l'ENGREF bénéficiant du statut d'école interne. Ni les cursus de formation ni les multiples campus n'avaient été adaptés avant la fusion.

Le regroupement de l'Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) et de l'École nationale supérieure de biologie appliquée à la nutrition et à l'alimentation (ENSBANA), école interne à l'Université de Bourgogne, pour former un seul EPSCP, intégrant le Centre national de promotion rurale (CNPR situé à Marmilhat dans le Puy de Dôme), a été engagé dès 2004. La création du nouvel établissement a fait l'objet de reports successifs, seule l'intégration du CNPR à l'ENESAD ayant été effective au 1^{er} janvier 2008, date initialement prévue pour la fusion. Au total, plus de quatre années ont été nécessaires pour faire aboutir le projet le 1^{er} mars 2009. Ce long délai n'a pourtant pas permis d'arrêter la stratégie du nouvel établissement, ni de régler la plupart des questions pratiques relatives à la fusion.

Dans l'ouest de la France, le ministère de l'agriculture envisageait de créer un seul EPSCP, selon une démarche en deux temps : fusion d'Agrocampus Rennes – qui avait absorbé antérieurement le Centre d'étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l'agriculture (CEMPAMA situé à Beg Meil) – et de l'Institut national d'horticulture (INH) d'Angers au sein d'un grand établissement, que les écoles nantaises rejoindraient ensuite. Ce schéma a été contrarié par la volonté des établissements nantais de se regrouper entre eux. Si la première étape a été mise en œuvre (création d'Agrocampus Ouest le 1^{er} juillet 2008), la création d'un autre EPSCP s'est substituée à la deuxième étape : ONIRIS a ainsi été créé le 1^{er} janvier 2010 par fusion de l'École nationale vétérinaire de Nantes (ENVN) et de l'École nationale d'ingénieurs des techniques des industries agricoles et alimentaires (ENITIAA).

2 - Des fusions purement administratives

La réforme a privilégié dans certains cas un critère géographique, ce qui a donné lieu à des regroupements inédits dans le monde de l'enseignement supérieur agricole.

Bien que les quatre écoles vétérinaires³³³ formassent un ensemble homogène, deux d'entre elles ont fusionné avec une école d'agronomie. Si les établissements constitutifs d'ONIRIS à Nantes étaient géographiquement proches, ceux qui ont formé VetAgro Sup à Lyon étaient éloignés l'un de l'autre (Lyon, Clermont-Ferrand) et engagés dans des structures de coopération régionales, pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) notamment, distinctes.

VetAgro Sup (Lyon, Clermont-Ferrand)

En 2008, à la demande de la tutelle, les conseils d'administration de l'École nationale vétérinaire de Lyon (ENVL) et de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand (ENITAC) examinent différents projets de schémas de regroupement. Pour l'ENVL : fusion avec les trois autres écoles vétérinaires, fusion avec l'ENESAD, fusion avec Montpellier SupAgro, fusion avec l'ENITAC. Pour l'ENITAC : intégration dans AgroParisTech, intégration dans Montpellier SupAgro, fusion avec ENVL avec création d'un grand établissement, création d'un établissement regroupant les cinq écoles d'ingénieurs clermontoises.

Le choix se porte sur la fusion entre l'ENVL et l'ENITAC. À cette époque, le rapport de la commission des titres d'ingénieur (CTI) de 2008 prédit : « écartelée entre deux stratégies non coordonnées, l'ENITAC devra dans un futur proche réussir la gageure de maintenir le niveau d'excellence qu'elle a atteint au sein du creuset de l'enseignement supérieur auvergnat, tout en créant de nouvelles synergies avec le réseau scientifique lyonnais voisin ».

De même, Agrocampus Ouest a réuni dans un même établissement deux spécialités distinctes, formant des ingénieurs d'une part et des horticulteurs d'autre part dans deux villes différentes (Rennes et Angers).

³³³ École nationale vétérinaire d'Alfort, École nationale vétérinaire de Nantes, École nationale vétérinaire de Lyon et École nationale vétérinaire de Toulouse.

Agrocampus Ouest (Rennes, Angers) : fusion et *statu quo*

Agrocampus Ouest est créé le 1^{er} juillet 2008, par fusion d'Agrocampus Rennes et de l'INH d'Angers. Selon le décret fondateur, Agrocampus Ouest est composé de deux centres de formation et de recherche (CFR), l'un à Angers, l'autre à Rennes. En raison de ce choix d'organisation, le conseil d'administration et les trois conseils consultatifs sont tous réunis à la fois en formation plénière et en formation restreinte propre à chaque CFR.

Alors que leur nouveau statut prévoyait l'existence d'un conseil d'administration, d'un conseil scientifique, d'un conseil des enseignants et d'un conseil des enseignements et de la vie étudiante, ces trois nouveaux établissements ont dédoublé certains conseils pour tenir compte des particularités des formations. La restructuration n'a pas permis une gouvernance unifiée.

B - Une ouverture sur le monde universitaire freinée par la crainte du ministère de l'agriculture de perdre sa tutelle

L'enseignement supérieur agricole se rapproche lentement de l'enseignement universitaire, généralement par transposition de mesures affectant ce dernier. Après l'instauration en 1961 d'un doctorat de 3^{ème} cycle dans les disciplines agronomiques, le mouvement de convergence a porté sur les personnels qui ont reçu en 1992 le statut d'enseignant-chercheur. Il a toutefois fallu du temps pour produire le régime disciplinaire (décret du 5 mars 2014) attaché au nouveau statut. Le référentiel³³⁴ des activités d'enseignement a été transposé fin 2010, soit un an et demi après l'instauration de celui du ministère de l'enseignement supérieur.

Le ministère de l'agriculture est cependant réticent à l'adoption de mesures qui auraient pour effet de distendre son lien avec les établissements.

Ainsi, le ministère, qui a choisi le statut de grand établissement pour les nouvelles écoles nées des fusions, a d'abord encouragé l'initiative de deux d'entre elles à acquérir, comme les universités et

³³⁴ Indispensable pour appliquer le statut d'enseignant-chercheur, le référentiel consiste à valoriser les diverses activités de formation qui ne donnent pas lieu à face-à-face pédagogique (organisations de visites, tutorat, etc.).

quelques écoles d'ingénieurs, plus d'autonomie en passant au régime des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et dans la gestion des ressources humaines (RCE)³³⁵ avant d'opérer un revirement inattendu et de s'y opposer alors qu'un avis favorable avait été donné en 2012 par la mission préalable d'audit à Montpellier SupAgro.

Ainsi, à Bordeaux, le ministère de l'agriculture a refusé une intégration de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux (ENITAB) dans un institut polytechnique local qui aurait conduit à céder la tutelle au ministère de l'enseignement supérieur, et n'a pas pu faire aboutir d'autre projet de regroupement.

À Bordeaux, un établissement qui reste isolé

L'insertion dans le pôle universitaire bordelais avait conduit l'ENITAB à participer au projet de création d'un institut national polytechnique (INP), regroupant l'ensemble des écoles d'ingénieurs bordelaises. Le projet, qui maintenait la personnalité juridique de chaque école dans un premier temps, a ensuite évolué pour aboutir à un établissement unique sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette perspective a conduit le MAAF à refuser l'intégration de l'ENITAB.

Le ministère de l'agriculture a ensuite envisagé d'intégrer l'ENITAB à différents EPSCP agricoles, en particulier à Montpellier SupAgro. Le désaccord des présidents des universités Bordeaux I et II d'une part, les réticences de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) d'autre part ont conduit le ministère de l'agriculture à interrompre en septembre 2010 le processus de rapprochement engagé en 2009 entre les deux établissements.

Un rattachement à l'Institut polytechnique de Bordeaux, selon des dispositions à approuver par décret, sollicité par le ministère de l'agriculture, n'a pas été jugé opportun par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en juillet 2011. Ce dernier a plutôt préconisé une convention de collaboration entre les deux établissements. Une telle convention a été signée le 20 décembre 2011.

Ces péripéties ont abouti au maintien d'un établissement de petite taille mais qui possède quelques atouts, rebaptisé Bordeaux Sciences Agro en 2011, auquel il reste à trouver sa place au sein du paysage universitaire bordelais fortement remanié récemment.

³³⁵ Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Le ministère de l'agriculture a néanmoins soutenu l'implication des établissements publics d'enseignement supérieur agricole dans des structures communes (PRES, communautés d'universités et établissements – COMUE).

Au sein du MAAF, la DGER a la responsabilité des orientations pédagogiques et de l'activité éducatrice des établissements et partage les actes de gestion avec le secrétariat général du ministère. Le ministre chargé de l'enseignement supérieur est associé à cette tutelle³³⁶, principalement pour la définition de la stratégie des établissements. Il est représenté dans tous les conseils d'administration des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, propose une partie des personnalités qualifiées qui siègent au conseil des EPSCP et participe à la nomination des directeurs des six EPSCP.

Il est également associé aux accréditations de ces établissements, les dossiers étant examinés aujourd'hui conjointement par les services des deux ministères comme prévu dans l'arrêté du 22 avril 2014.

L'ouverture sur le monde universitaire progresse davantage sous l'effet de l'évolution de la législation que par la volonté du ministère de l'agriculture.

II - Des résultats éloignés des objectifs affichés

Trois objectifs généraux étaient fixés à la réforme : le développement des liens entre l'enseignement technique et l'enseignement supérieur qui passe, notamment, par la formation des professeurs de l'enseignement technique, le renforcement et l'adaptation des cycles de formation supérieure qui nécessitent des évolutions dans l'exercice des missions des établissements, et la mise en œuvre d'une politique contractuelle entre l'État et les établissements d'enseignement agricole.

³³⁶ Ce principe est inscrit à l'article L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) introduit lors du vote de la loi d'orientation agricole de 1999, et a été renforcé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui précise que le ministre chargé de l'enseignement supérieur « assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel et participe à la définition de leur projet pédagogique ».

A - La formation des professeurs de l'enseignement technique

Pour la formation initiale, confiée à un établissement autonome, l'École nationale de formation agronomique (ENFA), le dispositif n'a pas changé. En revanche, l'organisation de la formation continue au sein du service national d'appui (SNA) a été modifiée : trois des quatre petites structures auparavant indépendantes qui faisaient vivre le SNA ont été intégrées à des établissements d'enseignement supérieur.

1 - La formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole : un dispositif coûteux et replié sur lui-même

La mission première de l'ENFA est la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole. Mais en l'absence de texte statutaire spécifique depuis un demi-siècle et sans stratégie clairement définie, l'ENFA a développé au cours des quinze dernières années des activités qui l'éloignent progressivement de son cœur de métier. De surcroît, le nombre de stagiaires est faible (79, 73 et 21 de 2010 à 2012, effectif dopé temporairement à 445, puis 257 stagiaires les deux années suivantes par les concours de « déprécarisation » des contractuels) et les disciplines enseignées nombreuses, le ministère chargé de l'agriculture persistant à former ses professeurs y compris dans les disciplines générales. En conséquence, le coût de cette formation est exorbitant.

Le coût de la formation des professeurs à l'ENFA (Toulouse)

La formation d'un futur professeur de l'enseignement technique à l'ENFA dure de 4 à 10 semaines par an pour un coût variant entre 20 000 et 35 000 €. Il peut être comparé au coût de formation d'un ingénieur ou d'un vétérinaire par les établissements d'enseignement supérieur agricole qui va de 13 000 € à 15 000 € par an.

L'ENFA n'a, par ailleurs, que peu de liens avec les autres établissements d'enseignement supérieur agricole, et ses relations avec les universités de Toulouse dans le secteur de la formation des enseignants sont très modestes.

2 - La formation continue des professeurs de l'enseignement technique agricole : un rattachement tenu à l'enseignement supérieur

Le SNA est un ensemble de ressources et de personnes mises à disposition de l'enseignement technique agricole pour impulser son évolution et accompagner son adaptation aux changements éducatifs, sociaux, économiques ou techniques. Il comporte en particulier quatre centres où se déroulent des activités de formation continue des professeurs.

Ces centres étaient des établissements publics administratifs créés en 1974 pour trouver et diffuser des nouvelles méthodes de formation. Ils étaient issus de la transformation, dans les années 1960, de différentes structures : une école ménagère à Florac (Lozère), un centre de promotion rurale à Marmilhat (Puy-de-Dôme), un centre axé sur la découverte du milieu marin implanté dans un lycée agricole à Beg-Meil (Finistère), une école de bergers à Rambouillet (Yvelines).

Seul Rambouillet a conservé son autonomie. Les trois autres centres ont été rattachés à des établissements d'enseignement supérieur agricole, souvent les plus proches, en dépit d'un éloignement important (210 km entre Beg-Meil et son établissement de rattachement à Rennes, 330 km entre Marmilhat et celui de Dijon, 127 km mais 2h30 de trajet en voiture pour relier Florac et Montpellier). Le fonctionnement du SNA n'a pas été amélioré par ces intégrations. L'activité des trois centres, qui ont conservé leurs personnels et leurs équipements, est restée distincte de leur établissement de rattachement avec lesquels aucune synergie n'a pu se développer. Les liens au sein des établissements restent limités, y compris à Florac où l'on constate pourtant les efforts conjugués de l'établissement d'accueil (Montpellier SupAgro), du personnel du centre et des acteurs locaux, notamment les collectivités locales qui ont apporté des financements.

FLORAC : des efforts importants pour une mutation modeste

L'intégration du Centre d'expérimentation pédagogique de Florac dans Montpellier SupAgro est une priorité des projets d'établissement successifs de Montpellier SupAgro. Le centre, rebaptisé « Institut d'éducation à l'agroenvironnement », a bénéficié d'une importante rénovation immobilière, comportant la création d'un bâtiment de 748 m² doté d'un amphithéâtre pouvant recevoir 100 personnes. D'un coût total de 5 M€, elle est financée par le ministère (1,9 M€), la région (1 M€), le conseil général de Lozère (0,2 M€) et la ville de Florac (0,2 M€), le solde, soit 1,7 M€, restant à la charge de l'établissement.

Pour autant, les activités de l'institut ont à peine évolué. En matière de formation supérieure, trois licences professionnelles sont cohabilitées avec l'Université Montpellier III ou l'Université de Perpignan. La participation de Florac à la recherche repose sur trois formateurs dont aucun n'a le statut d'enseignant-chercheur ou de chercheur en dépit d'une tentative inaboutie pour attribuer un poste de maître de conférences en écologie de la conservation à un ingénieur d'études de Florac titulaire d'un doctorat.

De surcroît, le SNA a souffert d'un défaut de pilotage. Jusqu'à la réorganisation de la DGER de janvier 2014, plusieurs bureaux intervenaient comme donneurs d'ordre. Cette situation, néfaste à la coordination stratégique, connaît une évolution : le pilotage du SNA a été confié à la sous-direction « enseignement supérieur » et pour la première fois en 2015 des priorités ont été affichées.

Une remise à plat complète du dispositif de formation initiale et continue des professeurs de l'enseignement technique agricole public et une rationalisation de ces activités avec celles des autres établissements d'enseignement supérieur agricole et celles de l'éducation nationale sont nécessaires.

B - Des missions de formation et de recherche à l'écart de la réforme

L'offre de formation et de recherche a été peu modifiée. Les formations ont été progressivement mises au format européen licence-master-doctorat (LMD), la mutation la plus récente concernant le diplôme d'État de paysagiste. Dans le cas des études vétérinaires, le changement reste formel.

Le regroupement de plusieurs écoles dans un même établissement n'a conduit à un enrichissement de l'offre de formation que dans deux cas : à AgroParisTech, dont le cursus ingénieur a été entièrement refondu à compter de 2010, et à Montpellier SupAgro pour les formations sur l'agriculture des régions chaudes. En revanche, dans les deux établissements nés de la fusion d'écoles d'agronomie et vétérinaire, l'enrichissement mutuel des cursus de référence et l'interpénétration des équipes enseignantes sont très limités et aucun enseignement commun, à l'exception d'un master ouvert à VetAgro Sup en 2012, n'a vu le jour.

Seule une minorité d'étudiants de ces écoles inscrits dans les cursus de référence a pu bénéficier d'un enrichissement de l'offre de formation.

La proportion des étudiants inscrits dans d'autres cursus (masters, doctorats, licences professionnelles, etc.) est un indicateur de l'ouverture des établissements vers l'international et vers d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle varie considérablement d'un établissement à l'autre : proche d'un étudiant sur deux à Montpellier (46,6 %) et à AgroParisTech (45,7 %), elle atteint 27 % à Bordeaux, 19 % à Agrocampus Ouest, 10 % à l'ENGEES et AgroSup Dijon, alors qu'elle est inférieure à un sur dix dans les autres écoles.

Pour les établissements, dont la taille est faible par rapport à celle des universités, la recherche s'effectue essentiellement dans des unités mixtes de recherche constituées avec d'autres établissements, universités et organismes de recherche. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) a encouragé des regroupements d'équipes qui ont été en partie réalisés. Par ailleurs, alors que l'INRA est un partenaire privilégié, il n'existe pas de convention cadre au niveau national pour structurer cette collaboration, et chaque établissement gère ses partenariats de manière plus ou moins organisée.

La situation est également disparate en matière de valorisation de la recherche : Montpellier SupAgro s'appuie sur sa collaboration avec l'INRA, quelques établissements (VetAgro Sup, ONIRIS, ENVA) s'en remettent aux sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) créées récemment, mais d'autres n'ont pas de politique active dans ce domaine.

C - Un pilotage frileux et des établissements livrés à eux-mêmes

Alors que la réforme visait, par la contractualisation, à moderniser les pratiques de la tutelle, la DGER n'a pas renouvelé ses méthodes avant 2013. Elle n'a pas joué pleinement son rôle d'aiguillon du changement ni celui d'alerte pour les établissements en difficulté. Les établissements, quant à eux, ont fait preuve d'inertie dans leur gestion et n'ont pas su prévenir les difficultés financières.

1 - La faiblesse du dialogue entre le ministère et les établissements

Le pilotage stratégique est resté longtemps déficient. Le mouvement de contractualisation, objectif explicite de la réforme, est en retard. En dehors de quelques petits établissements, un seul EPSCP a signé un contrat avant 2013³³⁷. Le processus, interrompu en 2013, a repris en 2014 sur des bases plus modestes, mais selon une méthodologie et un calendrier précis. Par ailleurs, le ministère ne contraint pas les établissements à se doter d'un projet d'établissement qui est pourtant obligatoire et qui, en l'absence de contrat, pourrait structurer leurs choix stratégiques. Concernant les orientations données aux chefs d'établissement sous forme de lettres de mission annuelles³³⁸, le ministère a produit en 2010 et en 2011 des documents très formels, comportant des paragraphes identiques, rédigés dans des termes généraux, énumérant de multiples objectifs sans les hiérarchiser, et présentant en annexe des indicateurs dont la réalisation n'a pas été suivie. En 2012 et 2013, les lettres de mission se raréfient. Elles se généralisent à nouveau en 2014 et 2015, dans un format mieux ciblé et plus réaliste.

Le ministère n'a pas incité les établissements à homogénéiser leurs outils et à moderniser leur gestion. En 2003, le paysage informatique n'était uniforme qu'en matière comptable, les établissements utilisant tous l'application Cocwinelle initialement conçue pour les lycées agricoles. Dans les autres domaines (ressources humaines, formation, scolarité, immobilier, etc.), ils disposaient d'applications diverses qui

³³⁷ Contrats signés par les petits établissements : ENITAB 2004-2007, ENSPV 2006-2009, ENGEES 2009-2012, Bordeaux Sciences Agro 2013-2017. Contrat signé par un EPSCP : AgroParisTech 2013-2017.

³³⁸ Comme l'y invite la circulaire du premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage des opérateurs.

communiquaient peu entre elles et dont la maintenance était fragile. Lorsque les établissements ont abandonné Cocwinelle, le ministère n'est pas intervenu pour organiser son remplacement. Ce n'est qu'en 2014 qu'il a sélectionné un système d'information comptable et financier de référence et incité les établissements à se doter d'un schéma directeur informatique. De même, l'absence de comptabilité analytique, pourtant obligatoire dans les six EPSCP depuis leur création, n'a suscité d'action correctrice qu'en 2013, soit sept ans après la création des premiers grands établissements.

Le ministère verse des subventions et détermine les plafonds d'emplois rémunérés par l'État selon des modalités quasiment inchangées. Dans les premières années de la réforme, le ministère envisageait de déterminer le montant de la subvention annuelle versée à chaque établissement à partir d'un ensemble de critères, comme le fait le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette ambition n'a pas été mise en œuvre et, depuis 2010, les dotations de fonctionnement sont pratiquement reconduites d'une année sur l'autre. Seul le montant de la dotation pour la recherche comporte une part modulée selon des critères de performance.

2 - La persistance de la dispersion des implantations

Avant la réforme, les établissements publics d'enseignement supérieur agricole étaient dispersés sur le territoire et disposaient fréquemment d'antennes éloignées. Le processus de restructuration n'a remédié qu'en partie à l'émiettement. Si la section des ingénieurs agroalimentaires pour les régions chaudes (SIARC), antenne montpelliéraine de l'ENSIA, a été intégrée à Montpellier SupAgro sans difficulté, en revanche d'autres antennes ont subsisté. L'antenne de l'ENGREF à Montpellier est demeurée partie intégrante d'AgroParisTech et l'École nationale supérieure du paysage (ENSPV) de Versailles n'a pas rapatrié à Versailles son antenne de Marseille qui forme peu d'étudiants pour un coût élevé et dont la Cour a recommandé la fermeture.

L'antenne marseillaise de l'ENSPV de Versailles

En 1993, l'ENSPV a installé à Marseille une antenne pédagogique qui a toujours fonctionné difficilement. La précarité de l'hébergement, les contraintes budgétaires et la dégradation constante de la situation financière de l'ENSPV depuis 2007 ont amené le ministère de l'agriculture à diligenter un audit de l'antenne de Marseille en 2012, qui n'a débouché sur aucune décision.

Pourtant, le faible effectif étudiant de l'ENSPV (305 hors formation continue) réparti entre deux sites éloignés fragilise l'équilibre économique de l'école, alors même que les installations de Versailles nécessitent des travaux.

3 - Des établissements livrés à eux-mêmes

a) Une gouvernance et une gestion à moderniser

Bien que certains établissements aient adopté entre 2007 et 2009 le statut de grand établissement, leur gouvernance ne se différencie pas de celle des autres établissements : la composition de leurs conseils d'administration y est parfois pléthorique (dans deux EPSCP, elle a été réduite récemment), les instances consultatives sont nombreuses et ralentissent le processus de changement. Les organigrammes n'ont été que rarement simplifiés. De surcroît, certains services ou départements ont à leur tête un enseignant-chercheur qui n'a que peu de temps à consacrer à leur gestion.

Faute d'outils performants et d'impulsion venant du ministère, peu d'établissements ont modernisé leur gestion. La mutualisation est embryonnaire, même entre écoles vétérinaires qui disposent toutes de cliniques internes qu'elles administrent de manière diverse et pour lesquelles il n'existe de groupement d'achat que pour les médicaments.

La plupart des établissements jouissent d'un patrimoine immobilier varié, parfois très ancien, quelques-uns disposant de résidences étudiantes et de fermes expérimentales. Bien qu'ils aient adopté des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, leur gestion patrimoniale est restée peu professionnelle. La plupart n'ont ni intégré les nouvelles évaluations de leurs actifs immobiliers à leurs bilans, ni unifié les règles d'occupation par des tiers.

Dans presque tous les établissements, le budget est réparti entre un grand nombre d'unités disparates, ce qui rend le pilotage d'autant plus difficile pour les chefs d'établissement qu'ils disposent rarement de tableaux de bord et d'analyse comparative sur les coûts. L'application des règles comptables, notamment en matière d'inventaire, de dotation aux amortissements ou de valorisation de stocks, n'est pas satisfaisante.

Ces caractéristiques et la faiblesse des compétences financières contribuent à fragiliser la situation des établissements publics d'enseignement supérieur agricole.

b) Des établissements tardivement renfloués

Confrontés à la raréfaction des ressources publiques, rares sont les établissements qui parviennent à trouver des ressources propres et à contenir leurs coûts. Peu d'entre eux affichent des résultats positifs : entre 2010 et 2013, deux établissements n'ont jamais été en déficit et deux autres, qui ont connu des résultats fluctuants, ont un résultat positif en moyenne. Pour tous les autres, la situation financière, appréciée à travers le résultat moyen de cinq exercices, est dégradée.

Des établissements qui ont connu des difficultés financières n'ont pas trouvé auprès de leur tutelle l'appui qui leur aurait permis d'éviter de lourds dérapages.

Ainsi, Montpellier SupAgro n'a pas ralenti le rythme des opérations immobilières qu'il avait engagées bien que des financements (ventes de terrains, subventions de la région) aient été repoussés ou, dans un cas, amoindris. Le déséquilibre de la section d'investissement s'est alors conjugué à un déficit chronique de la section de fonctionnement pour dégrader les résultats et faire baisser le fonds de roulement. Un plan d'économies intégrant l'arrêt de certaines opérations immobilières et une subvention exceptionnelle de 0,3 M€ en 2013 ont permis de rétablir la situation au moins provisoirement.

L'école vétérinaire d'Alfort cumule de lourdes contraintes immobilières et des déficits persistants. En effet, elle a connu une grave crise financière dont les racines plongent dans des faiblesses anciennes, pourtant bien diagnostiquées par les multiples analyses conduites par les corps d'inspection et de contrôle depuis les années 1990, sans que des solutions aient été apportées. Les défauts dans la construction, la prévision et l'exécution budgétaire, un laxisme généralisé dans la chaîne de la dépense allant jusqu'à des pratiques comptables irrégulières ont

persisté sans susciter de réaction. Parallèlement, les comptes se dégradèrent fortement : le déficit d'exploitation, qui oscillait entre 1 et 2 M€ de 2007 à 2010, a franchi le seuil de 2 M€ en 2011 et de 3 M€ l'année suivante. Ce n'est qu'en 2012 que le ministère commanda deux études pour disposer d'un plan d'action qu'il demanda au nouveau directeur d'appliquer. Cette réaction tardive s'accompagne de quelques mesures d'assainissement. En 2014, l'équilibre des comptes est retrouvé, en raison d'un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses et d'un financement exceptionnel de l'État, qui apporte au total 6 M€, soit trois fois le montant annuel de la subvention de fonctionnement.

III - La recherche d'un organe fédérateur

Pour tenter de renforcer les concertations, en matière de stratégie de formation et de recherche, entre les établissements relevant de sa sphère d'influence, le ministère de l'agriculture a d'abord promu la création d'un établissement public de coopération scientifique, Agreenium, nouveau type d'établissement issu de la loi de 2006 sur la recherche. Dans le cadre des lois de 2013 sur l'enseignement supérieur, puis de 2014 pour l'avenir de l'agriculture, il s'est orienté vers la mise en place d'un nouvel opérateur, l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (IAVFF).

A - Le bilan modeste d'Agreenium

Parallèlement à la réorganisation du réseau des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, le ministère a promu une structure de coopération. Le « consortium national pour l'agriculture, l'alimentation, la santé animale et l'environnement », communément appelé Agreenium, est un établissement public de coopération scientifique créé en 2009 à l'initiative des ministres chargés de l'agriculture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des affaires étrangères. Ses missions (concevoir des stratégies, renforcer les synergies, définir des politiques concertées, mettre en œuvre des projets communs) se déclinent au niveau national et international. Il est clairement tourné vers le monde de la recherche et de la formation agricoles : outre l'INRA et le CIRAD, ses membres sont des établissements dont quatre ont participé à sa fondation (AgroParisTech, Montpellier SupAgro, Agrocampus ouest et l'ENVT) et deux les ont rejoints en 2012 (Bordeaux Sciences Agro, AgroSup Dijon). Les autres écoles, notamment trois des

quatre écoles vétérinaires, n'y participent pas. Le bilan de son action est contrasté³³⁹ : au plan international, Agreenium a amélioré la présence française sans aboutir toutefois à une véritable intégration stratégique de la politique internationale de ses membres ; au plan interne, l'attachement des membres à leur autonomie a entravé le mouvement de structuration du dispositif de recherche et de formation.

Plus généralement, la coopération est peu développée au sein de l'enseignement supérieur agricole. Même à l'intérieur de l'ensemble des quatre écoles vétérinaires, les efforts en vue de mutualiser les enseignements pour offrir plus de choix aux étudiants sont restés mineurs : ils ne concernent que certaines filières de pré-spécialisation (5^{ème} année et internat) et quelques formations permanentes. Chaque école, de manière autonome, conduit sa recherche et noue des liens avec des partenaires nationaux ou étrangers.

B - Une nouvelle tentative aux objectifs ambitieux

Face à ce constat de carence, le ministre de l'agriculture diligente, en 2013, deux études pour apprécier l'opportunité de créer un grand pôle agronomique et son équivalent vétérinaire. Les rapports qui lui sont rendus recommandent de créer deux instituts fédératifs spécialisés dont l'un engloberait Agreenium. La DGER indique aux établissements qu'ils doivent se placer dans cette perspective.

Cette orientation est abandonnée au profit de la création par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'un établissement unique, l'« Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France » (IAVFF) appelé à succéder à Agreenium.

L'IAVFF est un nouvel établissement public qui s'ajoute aux établissements d'enseignement supérieur agricole qui en sont membres à part entière et sont représentés au conseil d'administration. L'institut doit, notamment, assurer l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de recherche et de formation communes à ses membres, aux niveaux national, européen et international. Son positionnement n'est pas encore clairement défini ; si son rôle n'est pas celui d'un opérateur de l'État, mais uniquement celui d'un organisme de concertation, la nécessité d'un statut d'établissement public n'est pas avérée. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'apport de ce nouvel acteur de l'enseignement supérieur agricole, l'expérience d'Agreenium doit inciter le ministère à un pilotage actif de cet établissement.

³³⁹ Selon le rapport de B. Chevassus-au-Louis : « Mission sur la création d'un pôle agronomique national », 44 p., juin 2013, disponible sur www.fsvf.fr

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dix ans après son lancement, la réforme de l'enseignement supérieur agricole ne s'est guère traduite que par une opération de concentration administrative d'une partie des établissements d'enseignement supérieur agricole. Cette tentative de rationalisation incomplète, car elle a laissé subsister des petits établissements et des implantations dispersées, n'a pas été à la hauteur des ambitions à l'origine de la réforme.

Les établissements sont restés peu ouverts sur leur environnement universitaire comme sur leurs homologues agricoles.

Les dispositifs de formation initiale et continue des personnels de l'enseignement technique doivent être entièrement repensés avec l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur agricole et l'éducation nationale.

Le ministère a exercé une tutelle peu active qui n'a pas aidé les établissements à définir leur stratégie, à moderniser leur gestion et, pour certains, à surmonter leurs difficultés financières. Bien qu'une inflexion soit perceptible et que des initiatives aient été prises depuis 2013, l'important retard qui subsiste doit être rapidement comblé.

Le législateur a confié à un nouvel établissement public la mission de coordonner les activités et les stratégies des établissements. Il importe que cet échelon supplémentaire assume cette tâche sans affaiblir la tutelle ni allonger les circuits de décision.

C'est pourquoi la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. réduire la dispersion des établissements en diminuant le nombre d'implantations ;*
 - 2. réduire le coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole en rationalisant le dispositif (ENFA et centres du SNA) ;*
 - 3. achever la négociation des contrats d'objectifs et de performance et accélérer la démarche visant à donner des outils communs de gestion aux établissements.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	658
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	659
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	660

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

En écho aux observations de la Cour soulignant une insuffisante ouverture des établissements publics de l'enseignement supérieur agricole (EPESA) sur le monde universitaire, je souhaite porter à son attention les remarques suivantes sur l'évolution du rôle de mon département ministériel dans le pilotage de ces établissements.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) encourage les établissements qui, avant la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, relevaient exclusivement d'une autre tutelle ministérielle, à participer sur un territoire donné à l'une des formes de regroupements prévues par les articles L. 718-25 et L. 718-3 du code de l'éducation afin de coordonner leur offre de formation et leur stratégie de recherche.

Ces établissements peuvent en outre être partie au contrat pluriannuel conclu entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés.

Le MAAF a mis en place une procédure d'accréditation des établissements d'enseignement supérieur agricole (arrêté du 30 avril 2014) identique à celle mise en œuvre par le MENESR (arrêté du 22 janvier 2014).

Les dossiers d'accréditation des établissements d'enseignement supérieur agricole sont examinés conjointement par les services des deux ministères et le dialogue avec les établissements est conduit dans les mêmes conditions.

L'offre de formation ainsi élaborée est proposée au conseil national de l'enseignement supérieur, de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) et au conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

Cette collaboration étroite permet, dans le cadre des politiques de site, de construire une offre de formation complémentaire et partagée.

À ce jour, six établissements sont membres d'une communauté d'universités et établissements (COMUE) : Agro Paris Tech, Vet Agro Sup, l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA), l'École nationale supérieure du paysage de Versailles (ENSPV), Agrosup Dijon, et Bordeaux Sciences Agro, anciennement dénommé École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux (ENITAB).

Montpellier Sup Agro a rejoint, par décret n° 2015-1218 du 1er octobre 2015, la COMUE Languedoc-Roussillon universités.

L'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) a renouvelé son lien associatif avec l'université de Strasbourg sur la base de l'article L. 718-16. Sur ce même fondement, l'école nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT) souhaite être « associé renforcé » de la COMUE de sa région d'implantation et renouveler son lien de coopération privilégié avec l'institut national polytechnique de Toulouse.

Agrocampus-Ouest et l'école nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation, Nantes-Atlantique (dite ONIRIS) seront membres de la COMUE université Bretagne Loire dès sa création le 1er janvier prochain.

Par ailleurs, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche est représenté au conseil d'administration (CA) des six établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) : Agro Paris Tech, Montpellier Sup Agro, Agrocampus-Ouest, Agrosup Dijon, ONIRIS et Vet Agro Sup.

Conformément à l'article R. 812-6 du code rural et de la pêche maritime, il dispose également d'un siège au CA des six établissements publics à caractère administratif (EPA) : Bordeaux Sciences Agro, ENSPV, écoles nationales vétérinaires (ENVA et ENVT), ENGEES et École nationale de formation agronomique (ENFA).

Cette représentation constitue la forme privilégiée d'exercice de la cotutelle par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

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

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à poursuivre et concrétiser la réforme de l'enseignement supérieur agricole lancée en 2003. Il s'agira pour les tutelles des établissements de l'enseignement supérieur agricole d'accompagner ces derniers dans la mise en œuvre d'une réforme à ce stade inachevée.

Aussi, les tutelles veilleront à poursuivre l'ambition de réduction de la dispersion des établissements en diminuant le nombre

d'implantations, à réduire le coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique en rationalisant le dispositif, notamment de l'école nationale de formation agronomique (ENFA) et du service national d'appui (SNA), et enfin achèveront la négociation des contrats d'objectifs et de performance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Comme ont tenu à le réaffirmer les parlementaires lors du vote de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, l'enseignement supérieur et la recherche agricoles ont pour mission d'assurer la production et la diffusion de connaissances nouvelles et le développement et l'actualisation des compétences des acteurs privés et publics nécessaires pour faire face aux enjeux majeurs en matière d'agriculture et d'alimentation. Les débats parlementaires sur ce texte ont mis l'accent sur les sciences agronomiques et vétérinaires : assurer la sécurité alimentaire mondiale dans la perspective d'une population de 9 milliards d'humains en 2050, dans des conditions respectueuses de l'environnement et en prévenant les zoonoses.

Aux enjeux précités s'ajoute la priorité accordée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) à l'ouverture sociale et à la diversification des profils des étudiants et au lien avec l'enseignement technique agricole. Le MAAF conduit une politique active d'ouverture sociale et d'accès à l'enseignement supérieur de jeunes issus de l'enseignement agricole secondaire, souvent issus de milieux ruraux ou socialement peu favorisés (le taux de boursiers dans l'enseignement supérieur long agricole public est de 39 %).

Les 12 établissements publics d'enseignement supérieur agricole, placés sous la tutelle de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), assurent, dans le cadre des cursus de référence, des formations d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes mais disposent aussi d'une offre de formation de licences, masters, doctorats, et d'œnologues. Ces écoles accueillent ainsi près de 10 000 étudiants dont 7 500 en cursus de référence. Elles forment également les cadres supérieurs techniques du MAAF, les professeurs de l'enseignement technique agricole public, ainsi que des chercheurs.

L'enseignement supérieur agricole, par nature professionnalisant, propose des parcours et des référentiels de formation adaptés aux besoins et à la diversité des étudiants (pratique, exercices cliniques, stages en milieu professionnel, apprentissage, enseignement par le projet à dimension esthétique pour les formations de paysage...). Ces référentiels sont construits sur la base des besoins et enjeux du secteur et d'échanges réguliers avec les opérateurs socio-économiques concernés. Le taux net d'emploi (2014) est de 90 % à 18 mois pour les ingénieurs diplômés de l'enseignement supérieur agricole dont 72 % en CDI. Ce taux est de 86 % à 18 mois pour les paysagistes diplômés de l'École nationale supérieure de paysage (ENSP) de Versailles, et 92 % des vétérinaires ont trouvé un emploi en moins de deux mois après leur sortie de l'école en 2014.

Au début des années 2000, l'enseignement supérieur agricole public était constitué d'établissements de petite taille. Les évolutions de l'enseignement supérieur, l'ouverture internationale de la formation et de la recherche, les mutations du monde agricole et les contraintes croissantes pesant sur les finances publiques ont incité le MAAF à conduire une série de réformes qui ont :

- permis la constitution d'une nouvelle carte des établissements publics, respectueuse des métiers préparés et des territoires, avec des établissements ayant une plus grande capacité d'action ;*
- confirmé l'ouverture sur le secteur socio-économique, le monde universitaire et la recherche, notamment à travers les politiques de site ;*
- renforcé le pilotage stratégique des établissements d'enseignement supérieur agricole.*

1- Un réseau d'établissements publics aujourd'hui bien identifiés :

6 établissements publics à caractère scientifique et professionnel (EPCSP) ont été constitués : AgroCampus Ouest, AgroParisTech, AgroSup Dijon, Montpellier SupAgro et plus récemment Oniris et VetAgroSup.

La constitution de ces établissements relève de projets différents : AgroParisTech, AgroSup Dijon et Montpellier SupAgro partagent une homogénéité des métiers préparés et une cohérence territoriale, AgroCampus Ouest a une cohérence entre plusieurs métiers répartis sur deux campus distants, tandis qu'Oniris et VetAgroSup sont le fruit du rassemblement au sein d'un établissement public commun de deux formations distinctes, ingénieurs et vétérinaires. Ces deux formations

partagent des points communs du fait de leur appartenance aux sciences de la vie mais elles conservent leur logique propre : l'ingénierie appartient au domaine de la production agricole ou industrielle, alors que les sciences vétérinaires relèvent de la médecine. Le choix du statut d'EPCSP, référence partagée dans l'enseignement supérieur, qui autorise l'organisation en facultés des universités, permet dans l'enseignement supérieur agricole de faire fonctionner en synergie, au sein d'un même établissement, plusieurs formations conduisant à différents métiers : génie de l'agronomie, génie de l'horticulture, génie de la transformation agroalimentaire, génie forestier, génie de l'environnement... ainsi que les formations préparant aux professions de vétérinaires et de paysagistes. La constitution de ces établissements fusionnés n'avait pas pour objet d'homogénéiser l'ensemble de ces formations en un hybride de disciplines certes proches d'un point de vue universitaire mais qui ne répondraient plus à des métiers identifiés par le marché de l'emploi en France et en Europe, ou même dans le monde. Loin d'être une simple centralisation administrative, les établissements issus de ces fusions ont renforcé leur capacité de peser sur les orientations stratégiques et scientifiques de leurs partenaires, universités, communautés d'universités et établissements (ComUE) et organismes de recherche et ont amélioré leur visibilité dans les classements et reconnaissances internationales de leurs domaines.

Ainsi par exemple :

- AgroParisTech est aujourd'hui 3e en Europe et 13e mondial au classement « QS World University Rankings by Subject » dans le domaine agriculture et forêts ;*
- Montpellier SupAgro et AgroCampus Ouest sont dans le top 200 du précédent classement ;*
- VetAgroSup est la première école vétérinaire européenne francophone accréditée par l'American Veterinary Medical association, Oniris est dans le processus d'accréditation.*

La réforme de la cartographie des établissements d'enseignement supérieur agricole a été précédée d'analyses préalables au cas par cas, conduites sans dogmatisme dans un esprit d'ouverture en s'affranchissant des barrières ministérielles. Par exemple, à Bordeaux, le MAAF a exploré l'hypothèse du rattachement de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux à l'Institut polytechnique de Bordeaux sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, l'établissement, devenu Bordeaux SciencesAgro, ne manque pas d'atouts : seul établissement d'enseignement supérieur

agricole dans la grande région « Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes », son implication dans le Programme des investissements d'avenir (PIA), aux côtés des autres établissements du site, a été couronnée de succès.

Le statut d'établissement public d'enseignement supérieur à caractère administratif qu'ont conservé six établissements suite à ces analyses au cas par cas ne fait pas obstacle à des performances et une visibilité reconnues à l'étranger. Par exemple :

- l'École nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT) a recouvré l'accréditation européenne délivrée par l'Association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire et est actuellement dans le top 4 000 du classement mondial Webometrics ;*
- l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) est en voie de recouvrer cette accréditation entière du fait du programme d'investissements prévus, notamment dans le cadre du Contrat de plan État-région Île-de-France, elle est actuellement dans le top 4 000 du classement mondial Webometrics ;*
- l'ENSP de Versailles est le moteur de l'European Master in Landscape Architecture seule formation européenne de cette envergure qui réunit des écoles de création dans le domaine du paysage.*

Concernant l'ENFA de Toulouse, le choix par le législateur (article L. 812-11 du code rural et de la pêche maritime créé par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt) a été de doter les professeurs certifiés de l'enseignement agricole et les professeurs de lycée professionnel agricole d'un master MEEF dans un souci d'équivalence et de cohérence avec l'Éducation nationale, et d'en confier la mise en œuvre à l'ENFA de Toulouse. Néanmoins, le législateur a précisé que cette mission devait être conduite en s'appuyant sur des partenariats avec les autres établissements d'enseignement supérieur agricole et les écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Un travail important est en cours pour concentrer les forces de l'établissement sur sa mission de formation des personnels enseignants et d'éducation de l'enseignement agricole.

2- Une ouverture marquée sur le monde socio-économique, le secteur universitaire et les organismes de recherche :

La gouvernance propre aux établissements d'enseignement supérieur agricole, qui les différencie des universités, est marquée par une présence significative du monde socio-économique : les conseils d'administration (CA) et les conseils scientifiques sont présidés par une personnalité extérieure, les directions des établissements peuvent être confiées à une personnalité extérieure à l'école. Ces traits distinctifs propres, avec le recrutement des étudiants par concours nationaux, ne sont pas étrangers aux bonnes performances de ces établissements en matière d'insertion professionnelle des jeunes. Le MAAF a toujours conduit une politique d'ouverture vers le monde universitaire et vers les organismes nationaux de recherche. Aussi, en cohérence avec le monde universitaire, le MAAF est le seul ministère à avoir décliné l'ensemble des dispositifs issus de la Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dans le cadre d'une organisation adaptée à ses enjeux :

- *institution en 1990 d'un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERaav) : Le CNESERaav constitue, dans ses domaines de compétences, un organisme homologue du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ;*
- *création en 1992 d'un statut d'enseignant-chercheur relevant du MAAF bénéficiant des prérogatives des enseignants-chercheurs de l'université prévues au code de l'éducation, nonobstant les spécificités de l'enseignement supérieur agricole, et création de corps spécifiques aux ingénieurs et aux personnels techniques de formation et de recherche, avec des statuts homologues à ceux rencontrés à l'université ;*
- *institution en 1992 d'une Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du MAAF : cette commission constitue, avec ses 10 sections dans les domaines de compétences des enseignants-chercheurs du MAAF, l'homologue du Conseil national des universités avec ses 77 sections.*

Pour conduire une recherche de qualité, dans l'intérêt réciproque entre recherche et formation, l'adossement à d'autres structures, organismes nationaux de recherche ou universités, est nécessaire pour susciter la production intellectuelle et la confrontation aux « fronts de sciences ». Il y a une dizaine d'années, les établissements d'enseignement supérieur agricole comptaient encore de nombreuses unités propres de

recherche. En 2015, l'essentiel de leurs cadres scientifiques sont désormais affectés dans des unités mixtes de recherche (UMR) et le nombre d'UMR dont les écoles sont tutelles s'élève à 96 unités, essentiellement avec l'INRA, les universités (universités de Rennes, Angers, Paris-Est, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Dijon...) mais aussi le CIRAD, l'Inserm, l'Anses, l'Irstea et l'Institut Pasteur.

Toujours fidèle à cette politique d'ouverture, le MAAF a fait récemment le choix volontariste de participer pleinement aux ComUE en demandant aux établissements de présenter leur candidature pour être membres à part entière de ces regroupements. 9 établissements d'enseignement supérieur agricole sont aujourd'hui membres de ComUE : AgroCampus Ouest et Oniris sont membres de l'université Bretagne-Loire, AgroParisTech est membre de l'université Paris-Saclay, AgroSup Dijon est membre de l'université Bourgogne Franche-Comté, Bordeaux SciencesAgro est membre de la ComUE « Aquitaine », l'ENSP de Versailles est membre de l'université Paris-Seine, l'ENVA est membre de l'université Paris-Est, Montpellier SupAgro est membre de Languedoc-Roussillon Universités, VetAgroSup est membre de l'université de Lyon.

L'ENVT a présenté sa candidature le 20 février 2014, soutenue par le MAAF, pour être membre à part entière de l'université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées (ComUE). En effet, du fait du positionnement thématique de l'école entre ingénierie zootechnique et secteur médical, compter l'école vétérinaire comme membre à part entière de la ComUE aurait pu être une véritable chance pour l'université fédérale. L'école vétérinaire s'est vu proposer par les acteurs locaux universitaires une position plus périphérique d'associé-renforcé. Malgré le refus opposé à sa proposition initiale, le CA de l'ENVT est consulté sur l'acceptation de la position d'associé-renforcé. Le CA de l'ENFA de Toulouse sera consulté sur le même principe.

Par ailleurs, le rattachement de l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) à l'université de Strasbourg (Unistra) a été revisité en association sur la base du deuxième alinéa de l'article L. 718-16 du code de l'éducation.

Cette ouverture sur le monde universitaire et les organismes de recherche des établissements d'enseignement supérieur agricole n'est pas simplement formelle, elle est couronnée par des succès aux appels à projets structurants du PIA, par exemple :

- AgroCampus Ouest est partenaire de Aker, sélectionné dans le cadre de l'appel à projets « biotechnologies et bioressources » du PIA ;

- *AgroParisTech est partenaire de l'Idex « Université Paris-Saclay », partenaire des projets Equipex Geosud, Planaqua et Xyloforest ;*
- *L'ENVT est partenaire du projet Aninfimip ;*
- *Bordeaux SciencesAgro fait partie du périmètre de l'Idex de Bordeaux, l'ENGEES de l'Idex porté par l'Unistra et est partenaire du projet Critex ;*
- *Oniris est partenaire du projet Equipex Arronax plus ;*
- *En ce qui concerne les Labex, Montpellier SupAgro est partenaire d'Agro, l'ENGEES est partenaire de G-eau-thermie profonde, VetAgroSup d'Ecofect... AgreenCamp, projet collectif d'enseignement numérique des établissements d'enseignement supérieur agricole, fédérés par l'Institut agronomique vétérinaire et forestier de France est lauréat de l'appel à projets initiatives d'excellence en formations innovantes numériques (Idefi).*

Les établissements d'enseignement supérieur agricole, tout en gardant leur spécificité, sont donc largement ouverts sur le monde universitaire et la recherche, leur environnement socio-économique servant ainsi l'emploi des jeunes et la compétitivité économique.

3 - Un pilotage renforcé des établissements d'enseignement supérieur agricole :

Comme le constate la Cour, le processus de fusion a atteint des limites, notamment du fait de l'éloignement géographique des sites. C'est pourquoi, désormais, la DGER privilégie le travail en réseau national pour le développement des synergies et des mutualisations entre les établissements, en renforçant son action de pilotage. L'exercice de la tutelle sur les établissements d'enseignement supérieur agricole a profondément évolué depuis 2010 : l'intervention de la DGER dans les orientations et les choix de gestion des établissements s'est renforcée, tandis que la responsabilisation des directeurs des établissements s'est accrue. L'exercice de la tutelle est délicat, s'agissant d'établissements et d'agents (enseignants-chercheurs) jouissant statutairement d'un important degré d'autonomie et d'un monde (enseignement supérieur et recherche) marqué par une tradition de mise en débat des orientations et des décisions.

Pour autant, le resserrement de la relation avec les établissements est effectif et indispensable en raison de la complexité du pilotage de ces établissements, dont le modèle économique est particulièrement fragile. La DGER s'est appuyée, au cours de la période récente, sur des modalités de pilotage et d'échanges adaptées à ces spécificités et

permettant d'assurer le traitement intégré des enjeux à relever, parmi lesquels on peut citer :

- *contrats d'objectifs et de performance (COP) : comme l'indique la Cour, un nouveau processus d'élaboration des COP a été engagé fin 2011. Il a été conçu dans un objectif de renforcement du réseau des écoles au service des enjeux du MAAF, et de façon à ce que chacune se positionne comme un maillon et non comme une pièce unique, centrée sur ses priorités propres. À la fin 2015, 8 COP auront été signés ;*
- *lettres de mission annuelles : une lettre de mission annuelle est systématiquement adressée à chacun des directeurs depuis 2014. Ces lettres précisent, école par école, les objectifs prioritaires à atteindre et les actions à conduire dans l'année ;*
- *entretiens stratégiques annuels : un entretien stratégique est conduit avec chacune des écoles tous les ans. Un bilan de l'avancement du COP, de la lettre de mission, de la mise en œuvre des recommandations de la Cour est réalisé ;*
- *préparation des CA : depuis janvier 2014, une procédure formalisée de pré-instruction, dite de « préCA », a été mise en place par la DGER avec les écoles. Cette procédure de pré-instruction, si elle a demandé aux établissements de s'adapter en anticipant la préparation des documents, est aujourd'hui entrée dans les habitudes de travail ;*
- *déploiement d'une comptabilité analytique normée qui s'achèvera en 2016.*

Le renforcement des modalités de pilotage des établissements d'enseignement agricole a commencé à produire des effets mesurables. Si les résultats annuels négatifs sont fréquents au début de la période sous revue, ils sont plus rares à compter du compte financier 2013, et en 2015 seuls deux établissements ont présenté un résultat négatif au compte financier 2014.

Aussi l'ensemble de ces réformes, loin d'être un trompe-l'œil, ont renforcé les établissements publics d'enseignement supérieur agricole pour que les ingénieurs, les vétérinaires, les paysagistes et les autres cadres, notamment les docteurs, qui y sont formés soient prêts à affronter les enjeux du XXI^e siècle en matière de production agro-écologique, de protection de l'environnement et de préservation de la santé.

3

Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

PRÉSENTATION

Le parc Terra Botanica, situé à Angers dans le Maine-et-Loire, est un parc aménagé qui présente au public, sur une superficie d'environ 15 hectares, 275 000 végétaux venus des cinq continents. Les plantes sont mises en scène ; la visite permet de découvrir notamment des variétés de plantes insolites et l'histoire du végétal.

Cet équipement résulte de la volonté ancienne et permanente des acteurs publics et économiques angevins de promouvoir l'image du département de Maine-et-Loire en valorisant sa filière végétale, d'abord à travers la production horticole, mais aussi grâce à l'enseignement supérieur, la recherche et développement et, plus récemment, l'innovation technologique et le tourisme à thème, incarné justement par le parc Terra Botanica.

Le parc a ouvert ses portes au public en avril 2010. Dès 2014, la situation financière de la société d'économie mixte (SEM) chargée de son exploitation était très critique. En effet, alors qu'il était configuré à l'origine pour recevoir 400 000 visiteurs par an, et que son équilibre financier était prévu à 290 000, la fréquentation annuelle du parc n'a atteint que 162 000 visiteurs en 2014.

En réalité, son attractivité n'a jamais été suffisante, car cet investissement a été initialement mal défini (I). Son exploitation a manqué de transparence (II). Aujourd'hui, l'avenir de cet équipement reste incertain (III).

La Cour formule des recommandations pour permettre une viabilité à long terme de cette activité qui doit être réellement complémentaire de la filière végétale locale.

Photo n° 1 : le parc Terra Botanica et le ballon captif installé en 2015

Source : Terra Botanica – CC BY-SA 4.0 (creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en)

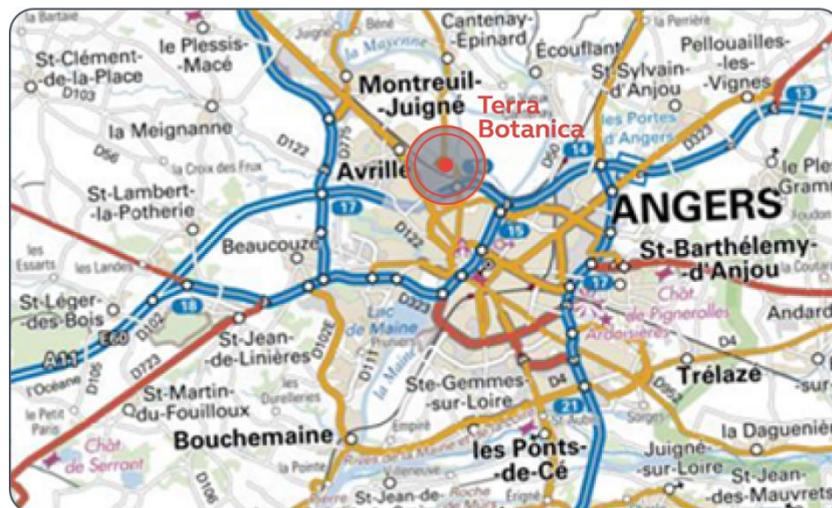
I - Un investissement risqué

Les premières réflexions sur le projet de parc ont débuté à la fin des années 1990. Le département estime qu'environ 250 personnes et une quarantaine d'organismes partenaires ont participé à la conception du parc végétal.

Pourtant, les études préalables n'ont été ni suffisantes ni actualisées, et l'équilibre économique de long terme n'a pas été correctement estimé.

Si le parc se définit en 2015 comme un regroupement « de jardins extraordinaires, animés et ludiques au cœur de la capitale du végétal », il apparaît qu'aucune stratégie n'a été véritablement élaborée, lors de sa conception, et que la complexité de sa mise en œuvre n'a pas été suffisamment évaluée en amont.

Carte n° 1 : le parc en Maine-et-Loire



Source : IGN

A - Un parc à l'image trop imprécise

Le thème du végétal marque assurément l'histoire de la région angevine, à la fois sur le plan horticole et industriel. Le projet a donc été dès l'origine considéré comme emblématique et représentatif de l'identité de ce territoire.

D'ailleurs, il a été reconnu comme projet d'intérêt général par des arrêtés préfectoraux de 2001 et 2004. Le parc est un partenaire du pôle de compétitivité³⁴⁰ à vocation mondiale consacré au végétal, dénommé « Végépolys ».

Toutefois, si la finalité du parc, promouvoir le végétal en Anjou et contribuer au développement économique et touristique, a toujours été consensuelle, les moyens d'y parvenir ont manqué de clarté.

L'idée initiale de créer un parc à vocation culturelle et scientifique s'est transformée au fil des années, et de nombreuses attractions destinées à attirer plus de visiteurs, en particulier les familles et les jeunes, ont été créées.

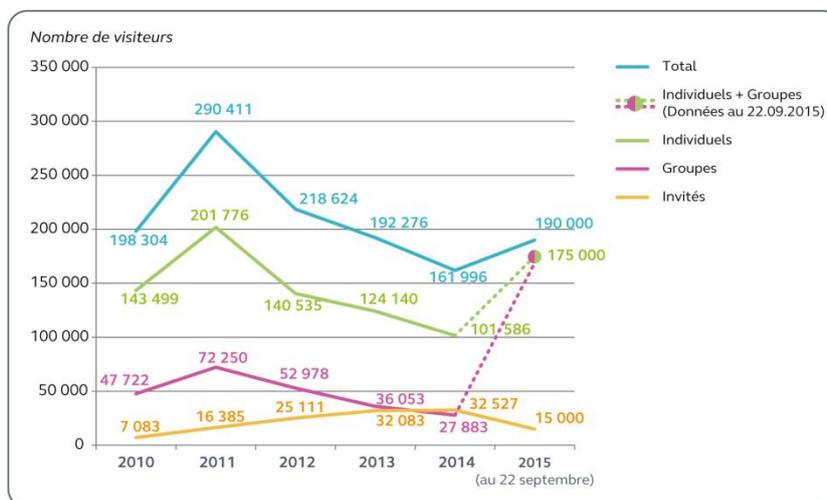
³⁴⁰ Un pôle de compétitivité rassemble, sur un territoire identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation.

Dès lors, le choix entre deux finalités, approche culturelle et scientifique ou approche privilégiant l'attraction à sensation, n'a jamais été véritablement réalisé. Par suite, les synergies souhaitées à l'origine de la proximité du parc avec une filière végétale locale existante ne se sont pas concrétisées, et le développement touristique attendu de sa notoriété n'a pas été au rendez-vous, car la fréquentation a été inférieure aux prévisions.

Le parc devait atteindre un équilibre structurel à 400 000 visiteurs par an, selon les premières études économiques réalisées, et la délégation de service public (DSP) qui encadrerait l'exploitation du parc s'équilibrait théoriquement avec une fréquentation annuelle de 290 000 visiteurs.

Cet objectif de fréquentation n'a jamais été atteint, sauf en 2011, la baisse étant significative dès l'année 2012, et ce sur l'ensemble des catégories de visiteurs comme le décrit le graphique n° 1.

Graphique n° 1 : la fréquentation du parc



Source : Cour des comptes d'après données de Terra Botanica

La communication sur le parc a été perturbée par l'ambiguïté du positionnement de Terra Botanica entre un parc à thème ludique et une promenade instructive, ce qui a pu décevoir certains visiteurs, d'autant que la publicité qui en était faite a principalement valorisé les activités à sensation.

Selon l'exploitant, la chute de la fréquentation aurait également d'autres explications : une offre de divertissement jugée incomplète par le public, une attente plus importante de renouvellement de la part des visiteurs pour susciter la revisite, et des installations qui se seraient anormalement dégradées en quatre ans.

Des études de clientèle et des enquêtes de satisfaction réalisées en 2011 et 2013 sur le parc confirment cette analyse. Si les attentes concernant la connaissance du monde végétal sont globalement très satisfaites, le public de moins de 50 ans estime qu'il manquerait des attractions plus spectaculaires.

B - Une complexité de réalisation sous-estimée

Dès 2001, le département de Maine-et-Loire a confié par convention de mandat à la société d'économie mixte locale d'aménagement départementale, la SODEMEL, les études et la réalisation du parc végétal pour un budget de 75,7 M€ HT.

Après divers avenants liés à des difficultés de réalisation et à des évolutions de contenu du projet, le montant de clôture de l'opération s'est élevé à 115 M€. Le département a bénéficié de 22,3 M€ de subventions du fonds européen de développement régional, du fonds national d'aménagement du territoire et de la région, et de 17,5 M€ provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Déduction faite de ces financements, l'équipement lui aura coûté 75,2 M€.

C'est à partir de 2008 que le département de Maine-et-Loire a engagé d'importants travaux sur un terrain pour lequel il ne disposait pas encore d'acte de propriété, le bail emphytéotique n'ayant été signé avec la ville d'Angers, propriétaire, qu'en mars 2010, soit un mois avant son ouverture au public.

À cette date, le parc n'était pas totalement achevé, car la SODEMEL avait constaté plus de mille réserves, qui ont été levées plus ou moins aisément par les entreprises titulaires des marchés, sur la période 2010-2013.

L'examen des dysfonctionnements montre que certaines activités n'avaient manifestement pas été conçues pour un usage aussi intensif, preuve d'un défaut de conception du projet. Les travaux ont été néanmoins réceptionnés formellement par la SODEMEL et avalisés par le département, qui a donc considéré, à l'époque, que le parc était conforme aux attentes spécifiées dans le mandat et au cahier des charges. D'ailleurs, aucun contentieux n'a été engagé.

Ceci s'explique par le souhait impératif du département d'ouvrir le parc en avril 2010, l'ouverture ayant déjà été décalée d'une année. L'achèvement des aménagements du parc a donc été progressif et postérieur à son lancement officiel.

Dans ces circonstances, aucun inventaire complet et contradictoire n'a pu être réalisé avant son ouverture. La délégation de service public est donc intervenue en l'absence de remise formelle des ouvrages.

Faute de frontière explicite, certes difficile à définir s'agissant de végétaux, entre les charges d'investissement et les charges de renouvellement courant, une confusion sur les responsabilités respectives du propriétaire du parc, le département, et de l'exploitant s'est installée.

II - Un manque de transparence dans l'exploitation du parc

La procédure relative à l'attribution de la DSP pour l'exploitation du parc a été lancée, dès 2006, sans réelle prise en compte du risque financier. La longue période d'élaboration du projet n'a pas été mise à profit pour le conduire dans un cadre juridique adapté et avec une totale transparence.

A - Une délégation de service public peu encadrée avec des déficits masqués

L'avis d'appel public à candidature pour la DSP d'exploitation du parc Terra Botanica a été publié en septembre 2006. La procédure d'attribution a été très favorable à la société mixte départementale Terra Botanica, pourtant en cours de création. En effet, si deux candidatures se sont manifestées, seule cette SEM a déposé une offre alors qu'elle ne disposait pourtant d'aucun moyen administratif en propre.

Cette manière de procéder n'a pas permis à la collectivité d'évaluer avec impartialité l'offre du candidat, ni d'exercer un regard critique sur l'équilibre économique de l'exploitation sur le long terme.

Par la suite, le département n'a exercé qu'un contrôle tardif sur la SEM, puisque l'assemblée délibérante du département et la commission consultative des services publics locaux du Maine-et-Loire n'ont examiné les rapports d'activité de Terra Botanica qu'à partir de 2011.

Dans ces documents, aucun point sur le démarrage perturbé du parc, ni sur sa fréquentation, n'était exposé. L'image alors donnée de son fonctionnement auprès de ces deux instances était donc peu représentative des difficultés financières et techniques qu'il rencontrait pourtant déjà et, à aucun moment, la question de l'équilibre économique de la DSP n'était abordée.

Les premières alertes n'ont été évoquées formellement devant ces instances compétentes qu'à la fin d'année 2013. C'est à ce moment que l'exploitant a sollicité des compensations financières auprès du département.

Ce dernier les a accordées en demandant expressément à la SODEMEL de les financer en 2012 et 2013 par le biais du mandat de construction du parc pour un montant de 3,1 M€, alors même qu'il s'agissait principalement de charges d'exploitation ou de dépenses d'équipement conclues souvent en dehors de toute procédure de commande publique.

Bien plus, ce n'est seulement qu'après cinq saisons d'exploitation que la collectivité départementale s'est rendue à l'évidence que l'équilibre financier ne pouvait être atteint sans financement public, en prenant pour justification des sujétions de service public qui n'étaient pourtant pas prévues dans le cahier des charges de la DSP. Pour la dernière saison gérée par la SEM en 2014, le département a ainsi versé une subvention d'équilibre de 1,7 M€ pour un chiffre d'affaires total qui était alors de 2,99 M€.

Le département a d'ailleurs admis par la suite que compte tenu de la vocation éducative du parc, auprès des scolaires en particulier, l'appréciation de ces sujétions avait sans doute, sur la période 2010-2014, été beaucoup sous-estimée.

La dégradation de la situation financière de la SEM Terra Botanica a été rapide, illustrée par un résultat net déficitaire pour chacun des exercices considérés, à l'exception de 2011.

Entre 2011 et 2014, la baisse du chiffre d'affaires a été de 39 %, passant de 4,87 M€ à 2,99 M€, tandis que les charges d'exploitation diminuaient de 11 % sur la même période.

Ces financements directs et indirects apportés par le département à la SEM Terra Botanica, à hauteur de 4,24 M€ entre 2009 et 2013, ont eu pour conséquence de différer l'apparition du déficit structurel de la DSP.

En prenant en compte les seuls produits d'exploitation du parc (hors versements réalisés par la SODEMEL à la demande du département et subvention d'équilibre du département en 2014), le résultat d'exploitation aurait été déficitaire de 0,81 M€ pour la première année pleine de fonctionnement en 2011 et de 1,5 M€ environ ensuite chaque année. Le déficit accumulé sur les cinq saisons d'exploitation du parc jusqu'en 2014, tel qu'il apparaît dans le résultat retraité, aurait dû être de 5,7 M€, soit 31 % des produits d'exploitation cumulés.

Le département de Maine-et-Loire explique *a posteriori* cette exploitation déficitaire par un modèle économique calculé sur des bases très optimistes en termes de fréquentation et par le non-respect, par le délégataire, de ses obligations en matière tarifaire, notamment vis-à-vis de l'accueil des scolaires, des professionnels et des invités. Pour autant, il n'a jamais envisagé de revoir les termes de la convention de délégation jusqu'à une période récente.

C'est seulement fin 2014, avec la création d'un groupement d'intérêt public (GIP), que les collectivités membres du groupement – principalement la commune d'Angers et le département de Maine-et-Loire – ont souhaité revoir les conditions du subventionnement public à venir et ont voulu clarifier les responsabilités de chaque intervenant du dossier.

B - Des carences dans la gouvernance

La gouvernance de la SEM Terra Botanica a été particulièrement défaillante. Son conseil d'administration, qui ne s'est même pas réuni au cours de l'année 2011, n'a pas fonctionné en toute autonomie. Il a agi plutôt comme une simple chambre d'enregistrement des décisions prises par le département. Son rôle s'est quasiment limité à la validation des comptes de la société et des conventions réglementées qui lui ont fréquemment été transmises postérieurement à leur entrée en vigueur. Les ordres du jour succincts démontrent également que les administrateurs n'ont pas eu les moyens objectifs de remplir leur rôle d'orientation de l'activité de la société. Ce pilotage s'est avéré, au final, notoirement insuffisant pour faire face aux difficultés rencontrées par le parc.

Cette gouvernance largement assurée par le département a été facilitée par le fait qu'une convention, conclue avec une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, prévoyait une mission d'assistance au directeur général de la société, par la mise à disposition d'un directeur. Or ce poste, pourvu en janvier 2008, a été confié à l'agent jusqu'alors en

charge de la conduite du projet du parc Terra Botanica pour le compte du département. Cette proximité fonctionnelle entre la direction de la SEM Terra Botanica et les services du département devait être à l'origine un atout. Elle s'est en réalité avérée préjudiciable au bon fonctionnement de la SEM, car les instances de la société n'ont, en fait, pas assumé pleinement l'autonomie dont elles disposaient théoriquement en qualité de personne morale indépendante des services du département.

Si bien que, dès l'entrée en vigueur de la convention de DSP, la plupart des obligations liées à l'exploitation du parc n'ont pas été respectées. La SEM Terra Botanica n'a ainsi pas affecté 5 % du chiffre d'affaires aux réinvestissements, elle n'a pas acheté annuellement des plantes à hauteur de 150 000 €, ni affecté 10 % de son chiffre d'affaires à la réalisation d'actions commerciales. Elle n'a pas non plus élaboré de règlement intérieur, ni respecté le nombre de jours d'ouverture fixé à 180.

De son côté, le département n'a montré aucune exigence particulière à l'égard de l'exploitant, se contentant, par exemple, de renoncer à la redevance correspondant à 5 % du chiffre d'affaires, dès la deuxième année d'ouverture du parc.

III - Un parc à l'avenir incertain

Face à l'impossibilité d'équilibrer l'exploitation du parc sans un apport financier notable des collectivités publiques, le département a considéré que le statut de SEM et le cadre de la DSP n'étaient plus adaptés. Il a donc souhaité le changement du cadre juridique d'exploitation du parc et sollicité, pour ce faire, la participation de la commune d'Angers.

A - Un nouveau cadre juridique, mais des financements publics toujours coûteux

La dissolution de la SEM Terra Botanica a été décidée en décembre 2014 et le groupement d'intérêt public a été créé pour exploiter le parc à partir de 2015. Il est composé du département de Maine-et-Loire (51 % du capital social), de la commune d'Angers (48 %) et du comité du tourisme (1 %).

L'objectif clairement affiché par ces deux principales collectivités est de mettre en place un nouveau modèle économique d'exploitation et de développement et d'instituer une gouvernance permettant une meilleure implication de leur part dans la stratégie de développement du parc.

Le compte d'exploitation prévisionnel du GIP évalue la participation financière globale des collectivités à l'exploitation en moyenne à 1,3 M€ par an, soit 37 % du chiffre d'affaires, pour les trois premières années, la vocation éducative du parc et le soutien à la filière végétale justifiant de leur point de vue ce financement public.

Toutefois, dès 2015, le département et la ville auront, chacun, versé une subvention d'1 M€ en investissement et de 0,78 M€ en fonctionnement, soit un soutien financier total de 3,56 M€.

Par la suite, en 2016 et 2017, la seule participation à l'investissement pour le renouvellement du végétal et les nouveautés afin de susciter des visites récurrentes est déjà chiffrée à 1,5 M€ par an.

Le partage de la responsabilité et du financement entre deux collectivités locales, au lieu d'une seule, ne règle pas à terme le déficit structurel du parc, car les besoins en financements publics demeurent particulièrement importants et sont même amplifiés. Seule une stratégie s'appuyant mieux sur le tissu économique local déjà existant et permettant le développement d'activités rentables pourra être à même d'assurer la pérennité du parc.

Photo n° 2 : plan du parc en 2015



Source : Terra Botanica

B - Une viabilité économique fragile

La direction du parc doit profiter de ce nouveau tour de table pour renforcer ses relations avec les partenaires de la filière végétale, parmi lesquels le pôle Végépolys. Des pistes de collaboration ont d'ailleurs déjà été esquissées pour permettre une meilleure inscription de l'équipement dans le tissu économique angevin. Un comité scientifique et stratégique doit ainsi être créé afin de développer l'ancrage territorial, la vocation pédagogique du parc ainsi que des partenariats.

Il s'agit prioritairement de mieux faire le lien entre le parc et l'écosystème végétal, en présentant notamment les recherches, en testant en grandeur réelle les innovations locales et en sensibilisant davantage les jeunes visiteurs aux nombreux métiers du végétal.

Le parc doit également rechercher plus activement d'autres sources de financement auprès de partenaires extérieurs privés ou de mécènes.

La projection de fréquentation de l'ordre de 143 000 visiteurs payants visée pour 2015 a été dépassée, puisqu'elle était déjà, fin septembre, de 175 000 visiteurs. Toutefois, la progression prévisionnelle de la fréquentation de 20 % par an prise en compte dans la prospective financière semble ambitieuse, ce qui pourrait compromettre l'objectif de baisse progressive du subventionnement public à horizon de trois ans.

La stratégie de développement du parc apparaît plus volontariste, avec des tarifs revus à la baisse. Désormais, une entrée sans réduction est fixée à 17 €, contre 19 € auparavant. Le parc envisage également de réduire le recours aux entrées gratuites, qui s'est avéré précédemment peu efficace sur le plan commercial.

La mise en place du nouveau mode de gestion a été l'occasion de préciser l'image du parc et de redéfinir les cibles prioritaires. Elles sont recentrées en premier lieu sur l'enfant de 3 à 12 ans. L'équipe du parc travaille donc sur la création de zones plus adaptées aux enfants qu'aux adolescents. Des outils à destination des enseignants, afin de rendre la visite plus ludique et pédagogique, devraient permettre de répondre plus largement aux besoins du public scolaire.

La seconde cible concerne les plus de 60 ans, et un recentrage de la politique commerciale sur le public du Grand Ouest est désormais privilégié plutôt que des visées nationales, voire mondiales.

Enfin, le montant prévisionnel d'investissement annuel consacré aux nouveautés devrait favoriser des visites récurrentes.

Le nouvel exploitant pourra également s'appuyer sur les bons résultats du centre de conférences dont il dispose au sein du parc, qui a démontré sa capacité à trouver son équilibre économique, et qui peut également favoriser l'élargissement du public du parc en développant ses ressources propres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cet investissement, qui a déjà représenté un coût net de 94 € pour chaque habitant du département de Maine-et-Loire, doit désormais dépendre moins des fonds publics. Son gestionnaire doit mieux formaliser ses procédures internes et se fixer des objectifs réalistes et régulièrement évalués. C'est au prix de ces efforts et de cette transparence qu'un tel équipement pourra assurer sa pérennité.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Pour le département de Maine-et-Loire et la commune d'Angers :

- 1. établir un contrat de performance avec le gestionnaire sur des objectifs précis et des indicateurs de suivi.*

Pour le groupement d'intérêt public Terra Botanica :

- 2. développer les partenariats avec l'écosystème végétal de l'Anjou et les acteurs de l'économie locale impliqués dans la filière « végétal » ;*
 - 3. augmenter la part de ressources propres grâce aux activités concurrentielles du parc.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	682
Réponse du président du conseil départemental de Maine-et-Loire	682
Réponse du maire d'Angers.....	688

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur
Directeur du GIP Terra Botanica

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur général de la SODEMEL

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

Cette insertion n'appelle pas d'observations de notre part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE MAINE-ET-LOIRE**

Je souhaiterais contester l'ensemble des titres et sous-titres du rapport, qui ne me paraissent pas refléter la réalité des analyses et observations contenues dans les paragraphes.

I - Un investissement engagé au service d'un territoire

Né de la volonté des pouvoirs publics de donner davantage de notoriété à la filière végétale angevine, afin de soutenir son développement et les enjeux économiques en découlant pour le territoire angevin, le parc du végétal a été créé par et pour cette filière, au terme d'une vaste concertation impliquant plus de 800 professionnels.

Fruit d'une stratégie mûrement réfléchie de manière extrêmement partenariale, il est la vitrine d'exception du pôle de compétitivité Vegepolys, qui a activement participé à sa conception afin d'en faire l'outil attendu par toute une filière.

Ainsi, le caractère d'intérêt général du parc a été reconnu par arrêté préfectoral dès 2001, renouvelé en 2004, et c'est en tant qu'investissement structurant contribuant au développement du pôle de compétitivité et de la filière d'excellence que Terra Botanica a été reconnu « grand projet » soutenu par la Commission européenne en 2009.

Terra Botanica a pour objectif de valoriser les 4 000 entreprises de la filière végétale angevine, soit plus de 30 000 emplois et 3 000 étudiants, qu'il représente auprès du grand public, grâce à sa vocation ludique et pédagogique.

A - La recherche constante du meilleur positionnement

Tant dans les phases de conception que pendant les premières années d'exploitation, le positionnement du parc au juste point

d'équilibre entre un parc à thème à vocation ludique susceptible d'attirer le grand public (et par conséquent d'assurer un équilibre financier) et un parc à vocation davantage pédagogique et scientifique destiné à une cible plus restreinte, a toujours fait débat. Mais c'est aussi l'originalité et l'objectif de ce parc que de mobiliser les professionnels pour intéresser le grand public au végétal.

L'exploitant a consenti des efforts d'adaptation constants pour satisfaire une clientèle diverse aux attentes multiples, tout en recherchant une viabilité économique parfois compliquée à atteindre eu égard à certaines cibles (scolaires, partenaires économiques, etc.).

B - Un projet inédit et atypique nécessitant des ajustements constants

La spécificité de certains équipements du parc, en particulier ceux de nature végétale, ou l'originalité de conception d'attractions inédites comme certains éléments de scénographie, ont pu retarder leur parfait achèvement. Ceux-ci ont dû être ajustés après l'ouverture du parc, par l'exploitant mais à la charge finale du département, via la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, qui prévoyait dans son budget initial la prise en charge, après la livraison, d'un certain nombre d'ajustements nécessaires au bon fonctionnement du parc, à son usage et à son exploitation.

Ainsi, malgré l'extrême complexité du projet, sa nature atypique et inédite liée en grande partie au monde du vivant, reconnues par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire dans son analyse, et malgré l'ampleur des travaux, l'enveloppe globale prévisionnelle du budget de l'opération n'a pas été dépassée. Les avenants successifs à la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée ont uniquement permis l'actualisation des prix, à plusieurs reprises étant donné la longue durée du projet. À aucun moment l'enveloppe n'a été réévaluée.

Sur le coût total du projet, le reste à charge pour le département, qui a récupéré la TVA et obtenu 22,3 M€ de subventions, est de 75,2 M€ HT.

II - Une exploitation confrontée à des difficultés

A - Une DSP insuffisamment calibrée par rapport aux sujétions de service public

La procédure de DSP a été conduite en toute légalité. Il est tout à fait possible à une société en cours de création de répondre à un appel public à concurrence. Tous les candidats ont eu accès aux mêmes

informations mais seule la SEM a déposé une offre, alors que deux sociétés avaient retiré le dossier.

L'analyse de cette offre a porté notamment sur la viabilité économique de l'exploitation, qui a été présentée par des comptes prévisionnels conformes aux attendus du cahier des charges.

Si la DSP a été attribuée en 2007, le contrat d'affermage ne prenait effet qu'à partir de l'ouverture du parc, et l'obligation de présenter le compte rendu financier ne courait qu'à compter de l'exercice 2009-2010. Néanmoins, le rapport de gestion de la SAEMML a, chaque année à compter de 2007, été présenté en CCSPL, ainsi qu'à l'assemblée départementale dans le cadre du compte rendu annuel des administrateurs à la collectivité. Puis, à compter du démarrage de l'exploitation sur l'exercice 2009-2010, le rapport annuel du délégataire, basé sur le rapport de gestion de l'exercice social N-1 (incluant les comptes), a été également présenté à la CCSPL et à l'assemblée départementale.

D'autre part, la SAEMML a considéré qu'il relevait de ses obligations, au titre de la continuité de service, de procéder elle-même à différents travaux de finition et d'ajustements aux attentes du public, qu'elle a réalisés progressivement, mais pour le compte du département, dont l'obligation était de livrer et d'entretenir un équipement conforme.

Ainsi, l'exploitant n'a pas sollicité de compensations financières mais uniquement demandé le remboursement de dépenses engagées pour le compte du propriétaire, qui devaient naturellement incomber au mandataire, s'agissant de dépenses générées par les problèmes de parfait achèvement. La SAEMML étant soumise à l'ordonnance de 2005, a elle-même contracté ces dépenses dans ce cadre.

Enfin, si les sujétions publiques n'étaient pas expressément libellées dans le contrat d'affermage, elles étaient pourtant prévues au cahier des charges de la DSP. Toutefois, elles ont en effet été insuffisamment prises en compte financièrement dans le prévisionnel d'exploitation.

Celui-ci a également été mis à mal par une fréquentation inférieure aux prévisions, en raison d'un modèle économique trop optimiste, cumulé à des conditions météorologiques défavorables et à un manque de renouvellement de l'offre proposée aux visiteurs.

C'est pourquoi le département a, en effet, souhaité reconsidérer les conditions économiques de la DSP et décidé d'y mettre un terme pour donner une nouvelle impulsion en définissant un positionnement clair,

justifiant une implication plus forte des collectivités, au regard des missions de service public de cet équipement, en direction des jeunes en particulier et des missions de soutien à la filière horticole de l'Anjou.

B - Une gouvernance qui a respecté les obligations minimales

Le conseil d'administration a rempli ses obligations légales. Le directeur était mis à disposition de la SAEML dans le cadre d'une convention conclue par cette dernière dans le cadre d'un appel public à concurrence, et nullement par le département.

D'autre part, le fait que le département n'ait pas exigé la mise en œuvre stricte de toutes les obligations financières du contrat ne relevait nullement d'une intention délibérée de contribuer directement ou indirectement au fonctionnement de la SAEML.

S'agissant de la renonciation à la redevance, celle-ci a été régulièrement présentée en assemblée, afin de prendre en compte, a posteriori et au cas par cas (même si cela s'est répété à plusieurs reprises), les difficultés liées aux conditions climatiques exceptionnellement défavorables.

S'agissant des clauses prévoyant l'affectation par le délégataire de pourcentages de son chiffre d'affaires à différents postes de dépenses, le département n'a pas demandé l'application stricte et totale de ces clauses, pour tenir compte des contraintes liées à l'exploitation. Il est vrai que le département aurait pu ajuster en conséquence les clauses précises de la DSP ; c'est pourquoi une évolution du montage juridique a été souhaitée en 2014.

III - Une nouvelle donne pour Terra Botanica : tirer les enseignements du passé pour repartir sur des bases saines

A - Un cadre juridique permettant une implication juste et raisonnée des collectivités

La ville d'Angers et le département, qui étaient tous deux actionnaires de la SAEML, ont considéré, après avoir constaté que le montage juridique n'était plus adapté, qu'il allait de leur responsabilité et de l'impact sur leurs territoires respectifs, de poursuivre l'exploitation du parc en prévoyant une plus juste implication des collectivités dans le financement de l'exploitation, dans un objectif de soutien à la filière végétale et de vulgarisation auprès du grand public.

Dans cet esprit, la participation financière des collectivités est justifiée non seulement par la vocation éducative du parc, mais aussi et surtout par son impact sur l'économie et son soutien à la filière végétale.

La participation financière, telle que validée dans les délibérations d'adhésion au GIP et dans le programme prévisionnel de ce dernier approuvé par arrêté préfectoral, concerne à la fois une participation au fonctionnement du parc, mais aussi des subventions d'équipements pour permettre les investissements nécessaires au maintien et au renouvellement de l'attractivité du parc.

Si l'objectif à terme est bien de permettre au parc de revenir progressivement à l'équilibre, il est connu et accepté que les financements publics sont justifiés pour ce type d'équipement, dont la vocation d'intérêt général justifie pleinement la contribution des collectivités aux activités ne pouvant s'équilibrer seules, du fait d'une politique tarifaire accessible au plus grand nombre, d'actions à destination des scolaires, d'actions partenariales, etc.

Comme le souligne la Cour des comptes, « une stratégie s'appuyant mieux sur le tissu économique local déjà existant pourra être à même d'assurer la pérennité du parc ». C'est pourquoi parmi les orientations stratégiques décidées lors de la création du GIP, les nombreux partenariats ont été réactivés. Citons, en 2015 :

- l'organisation du Salon des sciences végétales en partenariat avec l'association Terre des Sciences ;*
- l'accueil gratuit de plus de 2 000 étudiants des filières tourisme et des filières végétales ;*
- le partenariat avec l'éducation nationale pour l'accueil de classes de zones défavorisées ;*
- l'accueil de la Coupe de France des fleuristes ;*
- la mise à l'honneur de la marque « Hortensias d'Angers » ;*
- les partenariats de fournitures avec des entreprises horticoles (pépinières Ripaud, Ernest Turc, Gaignard fleurs, Horticash, etc. ;*
- l'accueil de l'épreuve phare de la manifestation « Tout Angers bouge » ;*
- les partenariats avec les hôteliers d'Angers et avec les sites touristiques (château d'Angers, zoo de Doué...).*

B - Une reprise de l'activité avérée dès 2015 prometteuse pour l'avenir

Les pistes évoquées par la Cour des comptes pour associer les partenaires de la filière végétale sont ainsi à l'œuvre depuis 2015, et

portent leur fruit, avec un enthousiasme et une dynamique retrouvés autour de nombreuses actions également à venir en 2016 :

- *mise en place d'une mallette pédagogique pour les cycles 2 et 3 en partenariat avec l'éducation nationale ;*
- *présentation du Living Lab de Vegepolys, lieu d'expérimentation et de présentation pour mettre en avant les nouveautés végétales ;*
- *organisation d'une grande manifestation populaire avec le bureau horticole régional ;*
- *animation et fleurissement autour du dalhia d'Anjou via un projet d'entreprise d'envergure avec les établissements Ernest Turc ;*
- *partenariat avec le museum d'histoire naturelle d'Angers.*

La progression de la fréquentation en 2015 a dépassé les prévisions (213 000 visiteurs contre 158 000 en 2014, soit une progression de plus de 35 %), et laisse espérer, grâce à une politique de renouvellement de l'offre et de communication adaptée, l'atteinte des objectifs sur trois ans jugés raisonnable lors de l'analyse économique du plan d'actions et du budget prévisionnel par le préfet lors de l'approbation du GIP.

Si la hausse de l'activité permet à terme de réduire la participation des collectivités, leur implication doit rester justifiée en raison de l'intérêt général du parc.

Comme le recommande la Cour des comptes, grâce à la nouvelle politique tarifaire, à la nouvelle stratégie marketing, au réajustement des cibles et à l'implication de la filière végétale, qui portent déjà leur fruit, ainsi que grâce aux réinvestissements qui sont gage de revisite, toutes les conditions sont réunies pour espérer une viabilité à terme.

Conclusions et recommandations

Les préconisations de la Cour des comptes sont d'ores et déjà à l'œuvre : gestion plus adaptée et objectifs revus.

Le conseil d'administration du GIP, qui s'est déjà réuni trois fois durant l'année 2015, délibère sur l'ensemble des dossiers relatifs à l'activité et au développement du parc. Il suit, évalue et ajuste régulièrement le programme d'activités pluriannuel voté en 2015.

Les partenariats avec la filière végétale sont à l'œuvre.

Le parc prévoit de développer ses centres de profits les plus rentables, visant à terme à diminuer la participation des collectivités.

RÉPONSE DU MAIRE D'ANGERS

Tout d'abord, l'appréciation globale du développement de ce jeune équipement fait l'objet d'une analyse distanciée de la Cour des comptes. Si tout n'a pas été parfait dans la mise en œuvre de Terra Botanica, reconnu « Grand Projet » et soutenu comme tel par la Commission Européenne en 2009, la Cour mesure dans son rapport à la fois l'originalité et la complexité de cette réalisation, tout comme son adéquation avec son environnement territorial.

Comme tout projet d'envergure, ce projet d'investissement a comporté sa part de risque, mais adossé au pôle de compétitivité à vocation mondiale en végétal spécialisé qu'est le territoire de l'Anjou, ce parc du végétal dispose d'une légitimité que la Cour a soulignée.

Terra Botanica est la vitrine d'un savoir-faire séculaire au sein du Jardin de la France et comme vous le relevez « résulte de la volonté ancienne et permanente des acteurs publics et économiques angevins de promouvoir l'image du Département de Maine et Loire en valorisant sa filière végétale, d'abord à travers la production horticole, mais aussi grâce à l'enseignement supérieur, la recherche et développement, l'innovation technologique et le tourisme ».

Ce projet a un sens. Il est le prolongement ludique et vulgarisateur du travail quotidien d'un pôle économique d'excellence rassemblant 4 000 entreprises employant plus de 30 000 personnes, 3 000 étudiants dans ses grandes écoles supérieures spécialisées du Végétal et 450 chercheurs dans ses laboratoires où l'innovation végétale se marie à la protection des plantes et des systèmes de culture.

La création de Terra Botanica a été consensuelle et partagée par tous. Un projet novateur avec une spécificité et une originalité technique et thématique qui ne connaît que peu d'exemples tant en France qu'en Europe. Un parc qui s'est également voulu raisonnable dans ses dimensions et ses équilibres. Ainsi, et contrairement à ce que la Cour écrit au 3ème paragraphe de sa présentation, le Parc n'a pas été configuré à l'origine pour recevoir 400 000 visiteurs par an, mais 290 000 visiteurs. Ce nombre constituant son point d'équilibre. C'est sur cette base qu'ont été établies les prospectives financières.

Malgré ce contexte favorable marqué par une première année d'exploitation conforme aux prévisions, Terra Botanica a rencontré des difficultés qui ont par ailleurs été accentuées par l'enchaînement de saisons météo exécrables préjudiciables à sa fréquentation.

Ces difficultés sont liées pour beaucoup à l'ambivalence du positionnement et de l'image du parc, partagé entre son caractère scientifique et d'attraction. Pour autant on ne peut pas dire, comme vous l'évoquez, « qu'aucune stratégie n'a véritablement été élaborée ». La promotion de la filière végétale et le développement touristique ont constitué depuis l'origine les fondamentaux de sa mission d'intérêt général reconnue dès 2001 par Arrêté Préfectoral.

De cette ambiguïté originelle entre l'option scientifique et l'attraction, se trouve toutefois une bonne part des difficultés de fréquentation et d'activité soulignées. Ce flottement a induit une communication peu lisible, un positionnement marketing compliqué et a perturbé sa commercialisation. Cela est d'autant plus dommageable que le taux de satisfaction dans toutes les catégories de visiteurs est exceptionnel, comme en témoigne le site « Tripadvisor.fr », site de référence pour l'appréciation des équipements touristiques par leurs visiteurs où Terra Botanica est gratifié d'une moyenne de 7,5 sur 10.

Concernant la réalisation de Terra Botanica, j'observe avec satisfaction que la Cour des comptes ne relève aucun dérapage financier dans sa construction. Malgré son caractère particulièrement complexe, relevé à plusieurs reprises, les coûts de construction ont été maîtrisés.

L'enveloppe globale prévisionnelle du budget de l'opération n'a pas été dépassée, hormis les actualisations réglementaires, portant le budget total à 97,5 M€ HT, dont le reste à charge pour le Département, une fois les 22,3 M€ de subvention obtenues déduites est de 75,2 M€ HT. Soit 94 € de solde net par habitant et non 116 €.

Le coût du parc Terra Botanica doit aussi s'apprécier au regard des investissements par ailleurs consentis sur la période. Il correspond à 10 % du montant des investissements réalisés entre 2004 et 2011 par la collectivité départementale au titre de la rénovation de ses collèges, de son plan routier, de la couverture haut débit de son territoire, du développement de sa politique de logement social... 10 %, c'est trois fois moins que le plan routier ou le plan Charlemagne pour les collèges.

Tout comme n'est pas soutenable le fait de faire peser son fonctionnement de manière importante sur la collectivité. Terra Botanica représente 0,17 % du budget annuel de fonctionnement du département. Soit 780 000 € sur 475 M€ de charges nettes !

L'originalité technique et thématique du parc liée au caractère innovant de cet investissement a entraîné des dysfonctionnements qui ont lourdement handicapé l'exploitation de Terra Botanica tout en entretenant la confusion des responsabilités entre propriétaire et

exploitant, d'où certaines carences dans la gouvernance soulignées par la Cour des comptes.

La réalisation de l'ouvrage a été confiée par mandat du Conseil départemental à la Sodemel, charge à cette société d'économie mixte de conduire l'opération jusqu'à son terme dans le cadre du budget qui lui a été alloué par la collectivité départementale pour cela.

Aucune facture n'a d'ailleurs été honorée hors mandat. C'est dans le cadre de ce mandat et dans la continuité de sa réalisation que la Sodemel a pris en charge les factures liées à différents défauts de conception (1 117 réserves à la remise de l'ouvrage) et aux travaux permettant d'assurer la continuité de service de l'équipement et non de différer un déficit structurel.

L'absence de remise formelle des ouvrages et d'un inventaire complet a entretenu une confusion certaine sur les responsabilités entre propriétaire et exploitant. Nombre d'interventions ont amené à des divergences d'appréciation qui ont conduit bien involontairement à ne pas respecter formellement toutes les clauses de la délégation de service public.

Par ailleurs, le choix fait à l'origine d'un exercice comptable d'octobre à octobre plutôt que celui d'une année civile, a conduit à un décalage permanent entre le fonctionnement financier du parc et celui de la collectivité, rendant plus complexe une appréciation actualisée et complète des difficultés du parc. L'exercice comptable de Terra Botanica avait été calé pour tenir compte de la saisonnalité du rythme d'exploitation. A posteriori, ce n'était manifestement pas une bonne idée.

Terra Botanica a 5 ans. Comme beaucoup de parcs comparables, il connaît des difficultés d'exploitation qui nécessitent après quelques années d'ouverture de repenser son positionnement, en clarifiant sa politique commerciale est marketing, en renouvelant ses animations et ses modalités de gestion au sein d'une structure juridique et une gouvernance restructurée.

C'est le sens de la transformation de la Sem en Groupement d'Intérêt Public approuvé par arrêté préfectoral du 5 février 2015.

Un nouveau modèle économique d'exploitation et de développement a été mis en place, avec, comme le souhaite la Cour, l'établissement d'un contrat de performance pluriannuel avec le gestionnaire sur des objectifs précis et des indicateurs de suivi.

Les résultats constatés depuis l'ouverture en avril 2015 de la nouvelle saison de Terra Botanica et présentés lors du Conseil

d'Administration du GIP le 26 octobre 2015 sont très encourageants. La fréquentation s'est améliorée de 35 % passant de 158 000 à 213 000 visiteurs. Les charges d'exploitations ayant de leur côté très nettement diminuées.

La recommandation de la Cour des comptes de limiter progressivement les participations publiques dans l'exploitation de Terra Botanica est prise en compte. Dès l'année 2016, celles-ci seront en baisse. Ainsi, la Ville d'Angers baissera son aide en fonctionnement de 760 000 € à 700 000 € et en investissement de 960 000 € à 720 000 €. Cette baisse se poursuivra les années suivantes.

Et à partir de 2018, il ne faudra pas écarter des partenariats privés plus ambitieux.

Je suis confiant dans la nouvelle dynamique engagée et en l'avenir de Terra Botanica, véritable marqueur de l'identité végétale de notre territoire et vitrine exceptionnelle des savoir-faire de nos filières économiques d'excellence.

Annexe

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

Tome I - Les observations :

Deuxième partie – Les politiques publiques

Chapitre II – Énergie et développement durable

- M. Albertini, conseiller maître, sur *La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever* ;
- M. Albertini, conseiller maître, sur *Les éco-organismes : un dispositif original à consolider* ;

Chapitre III – Territoires

- MM. Perrot, Bertucci, Maistre, Mmes Vergnet, Hamayon, conseillers maîtres, sur *La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain* ;
- Mmes Malgorn, Hamayon, conseillères maîtres, sur *Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne* ;

Troisième partie – La gestion publique

Chapitre II – La gestion des entreprises et des établissements publics

- M. Lefas, président de chambre maintenu, M. Courtois, conseiller maître, sur *Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer* ;
- M. Lefas, président de chambre maintenu, Mme Hamayon, conseillère maître, sur *La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations* ;

- Mme Engel, M. Belluteau, conseillers maîtres, sur *Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés* ;
- Mme Hamayon, conseillère maître, sur *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France* ;

Chapitre III – La conduite de projets

- Mme Malgorn, conseillère maître, sur *L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer* ;
- MM. Bertucci, Maistre, conseillers maîtres, sur *La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil* ;

Tome II - L'organisation, les missions, les résultats

Troisième partie – Le suivi des recommandations

Chapitre III - La Cour insiste

- MM. Andréani, Schwartz, Giannesini, conseillers maîtres, sur *Sciences Po : une remise en ordre à parachever* ;
- Mme Hamayon, conseillère maître, sur *Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes* ;

Chapitre IV - La Cour alerte

- M. Clément, Mme Engel, M. Belluteau, conseillers maîtres, sur *La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur* ;
- M. Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué*.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2016

Tome II
L'organisation, les missions, les résultats

Sommaire

Première partie L'organisation et les moyens	5
Chapitre I L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes	7
Chapitre II Le personnel et les moyens financiers	19
Deuxième partie Les missions	25
Chapitre I Le jugement des comptes publics.....	27
Chapitre II Le contrôle de la gestion.....	49
Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement	79
Chapitre IV La certification des comptes	87
Chapitre V L'évaluation.....	101
Chapitre VI Le contrôle des organismes bénéficiant de dons	115
Chapitre VII Les missions internationales.....	141
Troisième partie Le suivi des recommandations	147
Chapitre I Le suivi des recommandations en 2015	149
Chapitre II La Cour constate des progrès	171
1 <i>Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré</i>	<i>173</i>
Réponses	193
2 <i>Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires.....</i>	<i>201</i>
Réponses	225
3 <i>La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue.....</i>	<i>239</i>
Réponses	255
Chapitre III La Cour insiste	261
1 <i>Sciences Po : une remise en ordre à parachever</i>	<i>263</i>
Réponses	283
2 <i>La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser</i>	<i>299</i>
Réponses	315

3	<i>La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider</i>	325
	Réponses	349
4	<i>La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer</i>	357
	Réponses	387
5	<i>La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher</i>	395
	Réponses	417
6	<i>La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier</i>	439
	Réponses	463
7	<i>Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes</i>	481
	Réponses	505
	Chapitre IV La Cour alerte	515
1	<i>Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins</i>	517
	Réponses	539
2	<i>La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur</i>	551
	Réponses	575
3	<i>Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants</i>	589
	Réponses	605
4	<i>La piste de ski intérieure d'Annéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué</i>	613
	Réponses	625
	Annexe	631

Première partie

L'organisation et les moyens

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, et des chambres régionales et territoriales des comptes, issues du mouvement de décentralisation né de la loi du 2 mars 1982¹. Si la Cour est compétente pour contrôler l'État et ses différents opérateurs, ainsi que les institutions de sécurité sociale, les chambres régionales et territoriales ont dans leur champ de contrôle les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. En outre, s'y ajoute la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée qui fait l'objet d'un rapport d'activité distinct, publié conjointement au rapport public annuel.

Les moyens sur lesquels les juridictions financières s'appuient pour mener à bien leurs missions sont avant tout des moyens humains : la masse salariale des 1 700 magistrats et agents qu'elles comptent représente plus de 85 % de leur budget.

¹ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Chapitre I

L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes

I - La Cour des comptes

À la tête de la Cour des comptes, le **Premier président** définit l'organisation générale de ses travaux et en dirige les services, répartit les attributions entre les chambres et arrête le programme de travail de la juridiction. Magistrat inamovible, il est nommé par le Président de la République par décret pris en conseil des ministres. Depuis février 2010, cette fonction est occupée par M. Didier Migaud.

La Cour s'organise en **sept chambres** placées sous l'autorité d'un président de chambre, nommé en conseil des ministres parmi les conseillers maîtres de la Cour, et comprenant chacune en moyenne une soixantaine de magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

Chaque chambre exerce son contrôle sur un domaine de compétence défini (cf. organigramme n° 1). Les compétences entre les sept chambres sont réparties globalement en fonction de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles : chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions

des chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixe leurs attributions et permet de réaliser les ajustements nécessaires.

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et le jugement des comptes qui retracent leurs opérations ;
- le contrôle de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères et le jugement des comptes de ceux qui sont dotés d'un comptable public ;
- la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant.

Nommé par décret pris en Conseil des ministres, le **Procureur général** est assisté d'un premier avocat général, de quatre avocats généraux et de deux substituts généraux. Il exerce le ministère public près la Cour : il engage par ses réquisitions la mise en jeu de la responsabilité personnelle des comptables publics ; il fait connaître par voie de conclusions ses observations, sur la forme comme sur le fond, sur tous les rapports qui lui sont communiqués avant leur examen par une formation délibérante.

Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la Cour, sur sa compétence ou la programmation de ses travaux.

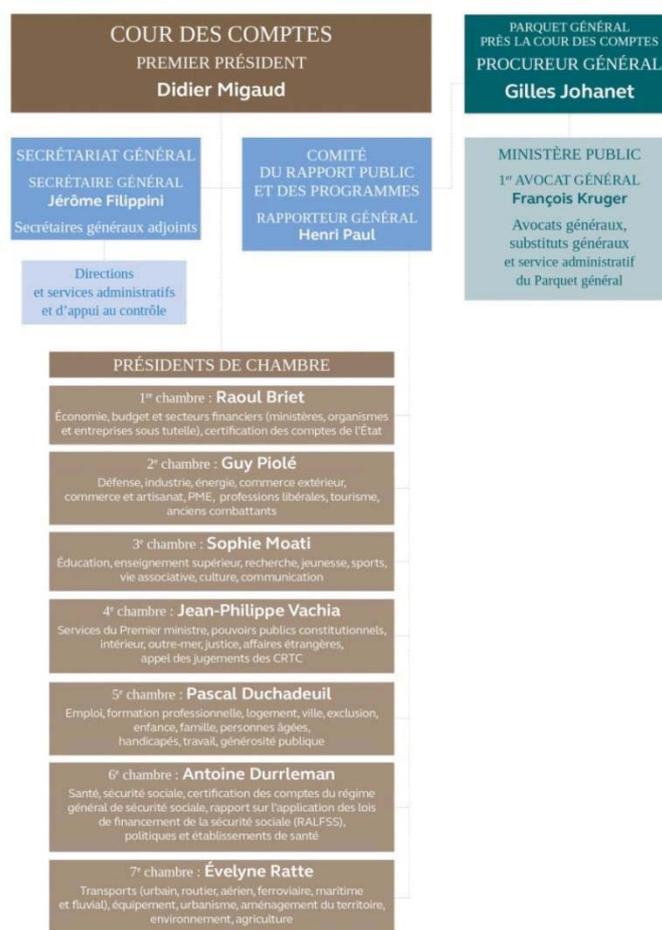
Par ailleurs, le Procureur général exerce le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (cf. *infra*). Il anime et coordonne le réseau des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes (cf. *infra*).

Le Premier président peut créer au sein de la Cour une formation interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambres est chargée de la préparation des rapports annuels sur la situation et les perspectives des finances publiques, du rapport annuel sur le budget de l'État, de l'acte de certification des comptes de l'État et de l'avis sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises à certification (cf. deuxième partie – chapitres III et IV).

Comme dans les autres juridictions, chaque chambre est assistée d'un greffe qui assure le bon déroulement des séances de délibéré, suit les auditions et l'ensemble des travaux de la chambre. Le greffe de la Première présidence est chargé, notamment, de l'organisation et du suivi matériels de la contradiction pour les rapports rendus publics.

Avec rang de président de chambre, le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour² joue un rôle de coordination à la fois dans l'élaboration et le suivi des programmes auprès du Premier président, et dans la préparation des rapports publics.

Organigramme n° 1 : organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

² Le comité du rapport public et des programmes définit les axes stratégiques d'intervention de la Cour, et prépare les programmations pluriannuelles et annuelles. Il approuve les projets de publication. Il est composé du Premier président, du Procureur général, des présidents de chambres et du rapporteur général.

La collégialité, au cœur du fonctionnement de la Cour

À chaque étape de leur élaboration, les projets de rapports de la Cour sont soumis à des délibérations collégiales.

Ainsi, les rapports, qu'il s'agisse des observations provisoires à l'issue de l'instruction par les rapporteurs ou des observations définitives transmises aux intéressés, sont systématiquement délibérés au sein de la formation compétente. Les rapports destinés à être publiés par la Cour sont soumis au comité du rapport public et des programmes. Ils sont enfin délibérés en chambre du conseil, composée, dans sa formation plénière, des présidents de chambre, des conseillers maîtres en activité dans les juridictions financières et des conseillers maîtres en service extraordinaire (la formation ordinaire de la chambre du Conseil ne comptant que cinq conseillers maîtres ou conseillers maîtres en service extraordinaire par chambre)³.

Les institutions associées à la Cour des comptes

Deux institutions indépendantes sont associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

La Cour de discipline budgétaire et financière

Cette juridiction, distincte de la Cour, est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier (articles L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières).

Composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie chapitre I en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour. De même, les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans certains cas.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement (cf. chapitre III), rendus publics par la Cour sous réserve de publication par les assemblées, sont adoptés par la formation compétente, mais ne sont pas examinés par la chambre du conseil. Il en va de même pour les rapports sur les organismes bénéficiant de dons.

La CDBF publie son rapport public annuel concomitamment à celui de la Cour.

Le Conseil des prélèvements obligatoires

Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est chargé, depuis 2005, d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements.

Instance autonome, il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, et composé à parité de magistrats ou hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées.

Le Haut Conseil des finances publiques

Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. En cohérence avec la Cour, le HCFP – institution budgétaire indépendante au sens du droit de l'Union européenne – contribue à la surveillance générale des finances publiques.

La mission du HCFP est triple :

- il se prononce sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement associées aux textes financiers (projets de lois de programmation des finances publiques, projets de lois de finances, projets de programmes de stabilité) ;

- il examine *ex ante* la cohérence des projets de lois de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel contenues dans les lois de programmation des finances publiques ;

- il examine *ex post* le solde structurel constaté pour l'année précédente et identifie le cas échéant les écarts importants avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Dans l'hypothèse où des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction est déclenché, le Gouvernement étant tenu de présenter les mesures envisagées dans le rapport accompagnant le prochain projet de loi de finances.

Les avis du HCFP sont communiqués au Gouvernement et au Parlement et rendus publics. Ils contribuent à l'examen, par le Conseil constitutionnel, de la sincérité des lois de finances.

Le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées nommées par le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Les membres du HCFP sont nommés pour cinq ans.

Les avis du HCFP sont disponibles sur son site internet : www.hcfp.fr

II - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) constituent des **juridictions indépendantes** qui exercent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en relèvent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et d'examen de la gestion que la Cour pour l'État. Elles exercent, en outre, principalement à la demande des préfets, une mission de contrôle des actes budgétaires de ces collectivités et de leurs établissements publics. Leur président, nommé parmi les magistrats ayant le grade de conseiller maître ou de conseiller référendaire à la Cour des comptes, est chargé de la direction générale de la chambre. Il arrête, notamment, le programme de ses travaux.

Les chambres régionales et territoriales des comptes forment avec la Cour un ensemble juridictionnel homogène. Les liens entre la Cour et les chambres sont étroits : le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des CRTC, la Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC, de nombreux travaux sont menés conjointement entre les CRTC et la Cour, et le secrétariat général de la Cour gère les ressources humaines et les moyens matériels des CRTC.

Chaque chambre régionale ou territoriale est dotée d'un ministère public composé d'un à trois procureurs financiers choisis parmi les magistrats des CRTC.

Les formations communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales

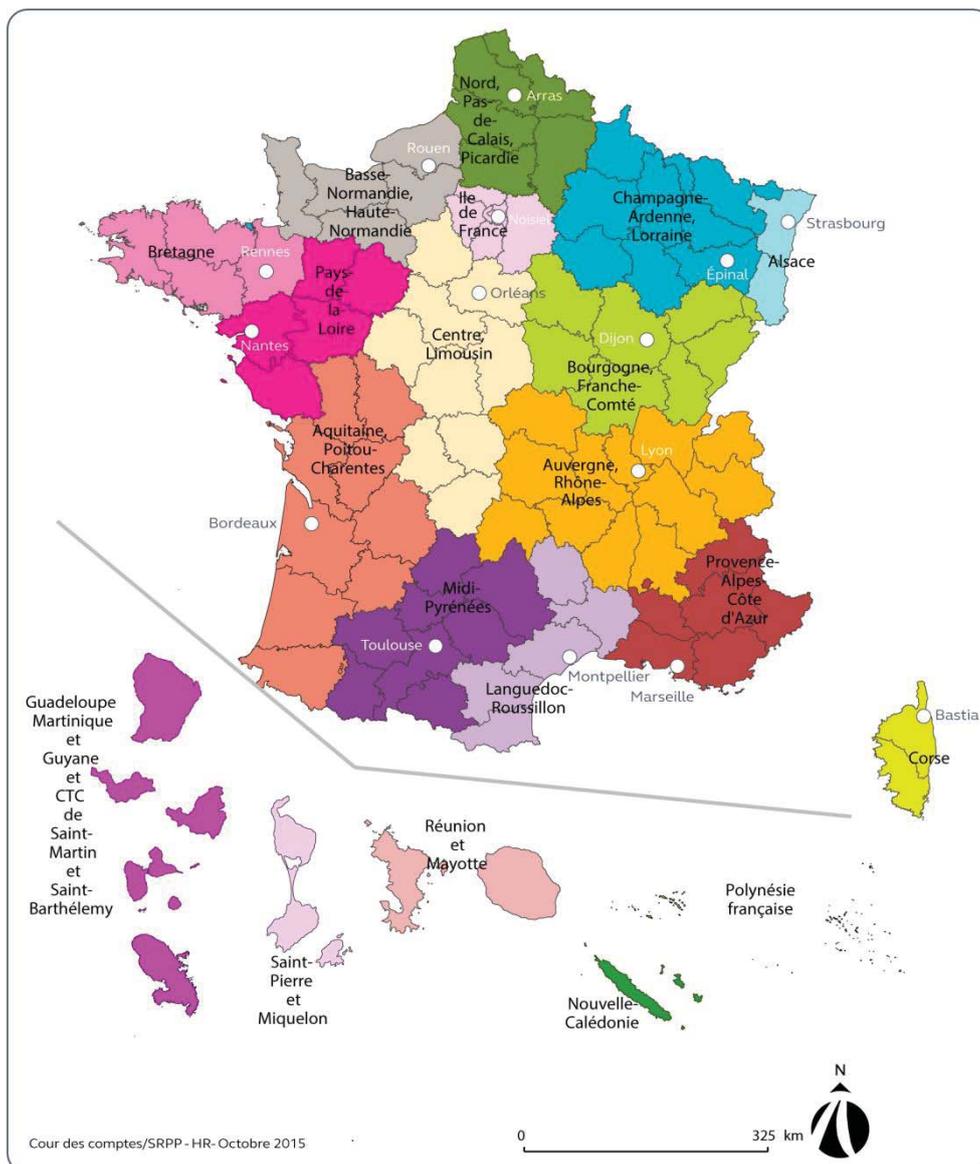
Pour traiter des sujets communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ou à plusieurs CRTC, des formations interjuridictions peuvent être créées par le Premier président.

Constituées pour effectuer une enquête thématique, ces formations communes statuent sur les orientations des travaux, les conduisent et délibèrent sur les résultats.

Ainsi, une formation interjuridictions est chargée de préparer le rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

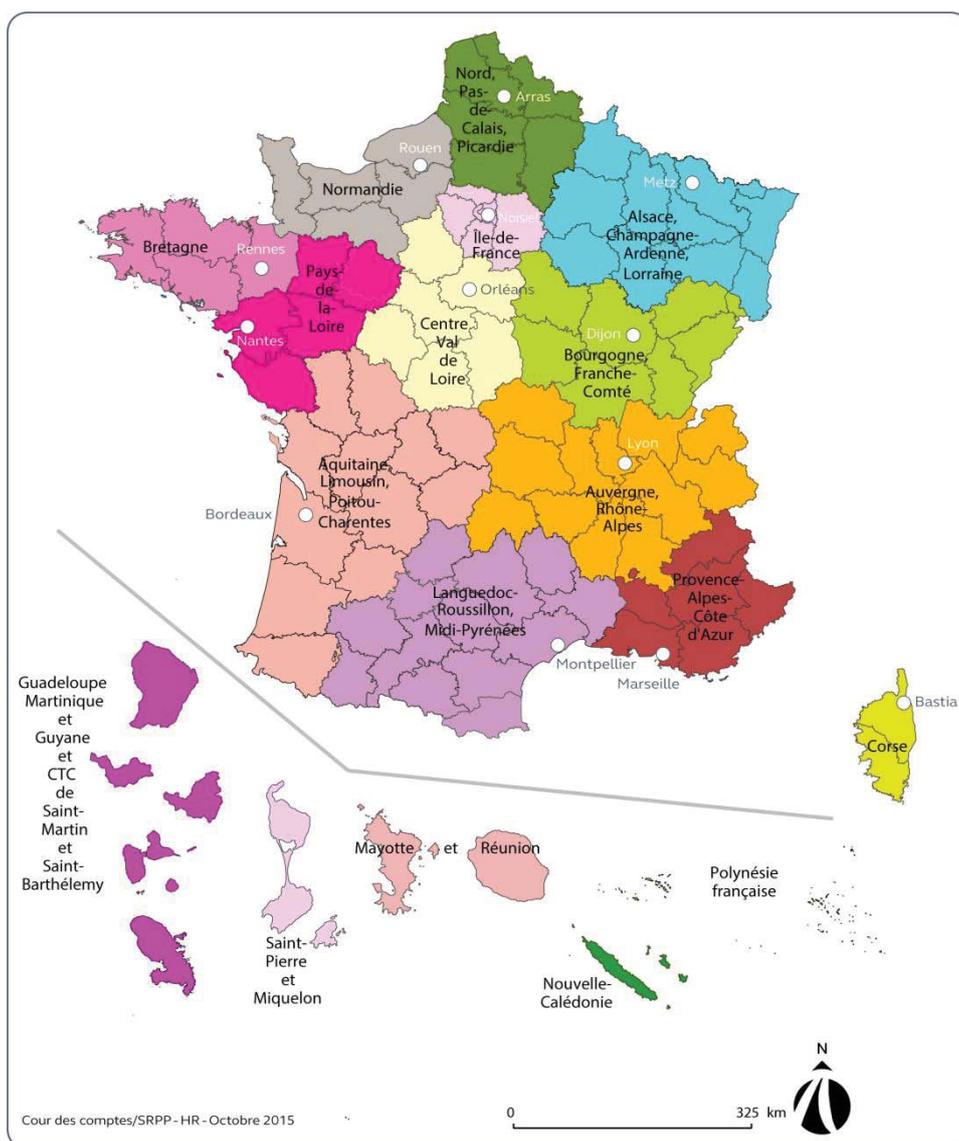
À la suite de la loi du 13 décembre 2011, qui a limité à 20 le nombre de chambres régionales des comptes métropolitaines, le réseau a été resserré à quinze chambres en métropole et dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) en outre-mer, alors que l'on décomptait auparavant une chambre par région. Certaines de ces chambres régionales et territoriales partagent leur siège, ont le même président et les mêmes magistrats, soit au total 19 implantations. Ce regroupement avait pour objectif de permettre aux chambres d'atteindre une « taille critique » permettant de mener leurs travaux de manière encore plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens, et enfin, de favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle.

**Carte n° 1 : chambres régionales et territoriales des comptes
jusqu'au 31 décembre 2015**



Compte tenu de la nouvelle géographie des régions, de nouveaux regroupements ont eu lieu, ramenant le nombre de chambres régionales des comptes à 13 en métropole, à compter du 1^{er} janvier 2016 (cf. encadré et carte n° 2).

**Carte n° 2 : chambres régionales et territoriales des comptes
à compter du 1^{er} janvier 2016**



Source : Cour des comptes

Partagent un siège conjoint :

- la CRC d'Île-de-France et la CTC de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- les CRC de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et les CTC de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
- les CRC de La Réunion et de Mayotte.

La réforme des chambres régionales et territoriales des comptes

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral modifie à compter du 1^{er} janvier 2016 le ressort des régions administratives. Les juridictions financières sont concernées par cette réforme qui conduit à modifier la carte des chambres régionales et à l'adapter aux nouvelles limites territoriales. Cette adaptation du réseau des juridictions financières avait été en partie anticipée lors de la réforme de 2012 qui avait conduit à regrouper deux à deux 14 chambres régionales des comptes métropolitaines, dont le nombre était passé de 22 à 15 juridictions.

La loi du 16 janvier 2015 poursuit cette adaptation avec le regroupement des chambres de Midi-Pyrénées et de Languedoc Roussillon, d'une part, de Champagne-Ardenne, Lorraine et d'Alsace, d'autre part, et avec le rattachement du ressort du Limousin à la chambre d'Aquitaine, Poitou-Charentes.

Par décret du 30 septembre 2015 modifiant les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales, le Gouvernement a fixé respectivement à Montpellier et à Metz les sièges des deux chambres de regroupement.

Comprenant en moyenne 60 agents, dont une quarantaine de magistrats et vérificateurs, la plupart des chambres régionales et territoriales sont divisées en sections entre lesquelles se répartissent les champs de contrôle de façon géographique et parfois thématique.

III - Des normes professionnelles entrées pleinement en vigueur

Conformément à la loi du 13 décembre 2011, les juridictions financières sont dotées de normes professionnelles. En effet, cette loi dispose que les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président après avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes et du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Cette pratique est conforme aux engagements internationaux de la Cour, membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai).

Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont fait l'objet d'un arrêté du Premier président en décembre 2014, et mises en ligne sur le site internet de la Cour⁴. Elles exposent et déclinent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des différentes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les normes professionnelles ont ainsi une triple utilité : harmoniser les approches, clarifier les exigences et protéger les différents acteurs, qu'il s'agisse des rapporteurs ou des contrôlés.

Chacune des quatre grandes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (juger, contrôler, évaluer et certifier) fait l'objet de normes professionnelles spécifiques, auxquelles s'ajoutent des normes transversales. Celles-ci visent à s'assurer de la mise en œuvre effective de principes professionnels, condition préalable à la légitimité des décisions et à la valeur ajoutée des publications de la Cour et des CRTC pour le citoyen, pour les institutions démocratiques et pour les organisations publiques.

L'existence de ces normes est, depuis janvier 2015, portée à la connaissance des organismes et collectivités contrôlés dans les courriers par lesquels les juridictions financières notifient le démarrage d'un contrôle. Elles peuvent ainsi constituer une référence commune aux juridictions et aux contrôlés.

⁴ www.ccomptes.fr

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

I - Un effectif stable

Les juridictions financières comptent au total un peu plus de 1 700 magistrats et agents. Sur ce total, en 2015, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 369 personnes, dont 532 à la Cour et 837 au sein des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Le personnel de contrôle est composé des magistrats de la Cour et des CRTC, issus de diverses voies de recrutement (ENA, tours extérieurs, accueils en détachement, concours direct en CRC, intégration de militaires), mais également de rapporteurs extérieurs (notamment administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs, directeurs d'hôpitaux etc.), et de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs), ainsi que d'experts (agents contractuels issus du secteur privé) qui accompagnent la Cour dans sa mission de certification. Le personnel d'appui au contrôle est quant à lui composé notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent directement à la bonne fin des contrôles.

Au côté des personnels de contrôle et d'appui au contrôle, les personnels de soutien, 360 en 2015, exercent dans les différents services supports (ressources humaines, moyens généraux, affaires financières, systèmes d'information, etc.). À la Cour, ces services sont dirigés par le secrétaire général, secondé par deux secrétaires généraux adjoints, sous l'autorité du Premier président.

Tableau n° 1 : évolution de l'effectif de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

	2011	2012	2013	2014	2015
Cour des comptes					
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	10	10	10	10	10
Secrétaires généraux, avocats généraux	7	8	8	8	8
Autres magistrats et personnel de contrôle (1)	415	411	423	423	412
Personnel administratif	278	271	273	284	285
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	72	83	88	98	102
Total Cour	710	700	714	725	715
Chambres régionales et territoriales des comptes					
Présidents et vice-présidents	27	24	23	24	24
Autres magistrats et personnel de contrôle	650	637	649	703	688
Personnel administratif	427	390	323	323	302
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	160	161	128	126	125
Total CRTC	1 104	1 051	995	1 050	1 014
Total Cour et CRTC	<u>1 814</u>	<u>1 751</u>	<u>1 709</u>	<u>1 775</u>	<u>1 729</u>
<i>dont contrôle et appui au contrôle</i>	1341	1334	1329	1392	1369
<i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i>	473	417	380	383	360

(1) hors rapporteurs à temps partiel

(2) soit, à la Cour : personnels des greffes, de la documentation, de l'ingénierie de formation en faveur des personnels de contrôle, certains personnels de la direction des systèmes d'information, et à compter de 2013, des agents non-magistrats du centre d'appui métier ; dans les CRTC : personnels de greffe et de la documentation.

Source : Cour des comptes – effectifs physiques présents au 31 décembre

L'effectif physique des juridictions financières est globalement stable depuis cinq ans. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé depuis 2012 et fixé à 1 840 ETPT.

Cette stabilité s'est cependant accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, adaptée à l'élargissement des missions et à la technicité accrue des métiers des juridictions financières, avec une part prépondérante des emplois de catégorie A+ et A, à hauteur d'environ 70 % de l'effectif. Cette évolution se traduit en particulier par une diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle.

Tableau n° 2 : typologie du personnel de contrôle

	2011	2012	2013	2014	2015
Cour des comptes					
Magistrats	221	228	225	219	218
Rapporteurs	85	69	80	81	80
Vérificateurs	68	69	67	67	69
Experts de certification	41	45	51	56	45
Total Cour	415	411	423	423	412
Chambres régionales et territoriales des comptes					
Magistrats	316	317	320	333	334
Vérificateurs	334	320	329	370	354
Total CRTC	650	637	649	703	688
Total Cour et CRTC	1 065	1 048	1 072	1 126	1 100

Source : Cour des comptes

II - Les moyens financiers : un budget constant

La Cour et les CRTC sont financées par un programme budgétaire spécifique (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*). Leurs dépenses se sont élevées en 2015 à environ 210 M€, soit moins de 0,02 % des dépenses des administrations publiques relevant de leurs champs de compétence.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, le budget des juridictions financières s'établit à 164 M€. Il se répartit entre la Cour (à hauteur de 80 M€) et les CRTC (84 M€).

Les dépenses des juridictions financières sont financées par dotation budgétaire, à laquelle s'ajoute le produit des recettes liées à l'exercice de la fonction de commissariat aux comptes de certains organismes internationaux (cf. deuxième partie chapitre VII).

Ces dépenses sont composées essentiellement de dépenses de personnel, qui représentent plus de 85 % du budget des juridictions financières.

Hors dépenses de personnel, les moyens financiers restent stables par rapport à 2014 (cf. tableau n° 3). Cette stabilité nécessite, compte tenu du poids de dépenses récurrentes, une gestion rigoureuse du budget, une maîtrise des dépenses de fonctionnement, la poursuite des économies d'échelle permises avec le regroupement, depuis 2012, du réseau des chambres régionales et territoriales des comptes et la mobilisation des ressources propres issues des activités internationales.

**Tableau n° 3 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – *Cour des comptes*
et autres juridictions financières**

Crédits de paiements en M€	2013	2014	2015	Variation (2014-2015)
Dépenses de personnel (Titre 2)	175,71	178,33	181,58	+3,26
- dont rémunérations d'activité	116,32	117,04	118,86	+1,82
- dont cotisations et prestations sociales	59,39	61,29	62,72	+1,43
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	28,24	27,74	26,07	-1,67
Dépenses d'investissement (titre 5)	2,06	0,38	2,44	+2,06
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	-
Total hors titre 2	30,34	28,16	28,55	+0,39
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	206,05	206,49	210,13	+3,64

Source : *Cour des comptes*

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une légère diminution des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui imposera de poursuivre les efforts de maîtrise déjà réalisés, afin de dégager les marges nécessaires à la mise en œuvre de projets structurants dans les domaines des systèmes d'information et de la politique immobilière.

Qui contrôle la Cour des comptes ?

Comme toute institution financée par l'argent public, la Cour des comptes voit son budget voté et contrôlé par le Parlement. Le programme budgétaire consacré aux juridictions financières fait l'objet d'indicateurs de performance suivis dans le cadre de l'examen des lois de finances.

La Cour s'appuie sur un dispositif formalisé d'audit et de contrôle interne. Par ailleurs, ses comptes font l'objet d'un audit conduit par des experts désignés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

Enfin, elle se soumet régulièrement au regard critique d'institutions supérieures de contrôle étrangères, à l'occasion de « revues par les pairs ». Les recommandations de ces pairs sont présentées à la collégialité des magistrats et débattues ; le Premier président décide ensuite des suites qui leur sont données. Au cours des dernières années, la Cour a bénéficié de trois revues par les pairs : celle du *Tribunal de contas* du Portugal a porté en 2012 sur son organisation et ses procédures, celle du Bureau national d'audit de Finlande a été consacrée en 2012 à l'organisation des missions de certification, celle du *Contrôle fédéral des finances de Suisse* a porté en 2010 puis 2013 sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'information.

Les principales recommandations de ces revues par les pairs ont été mises en œuvre. Leur suivi a été publié sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

*
**

Les moyens des juridictions financières, humains et matériels, font l'objet de mesures de maîtrise, alors même que le métier de la Cour s'est enrichi et que ses missions ne cessent de s'élargir.

À titre de comparaison, l'effectif qui, au sein de la Cour, se consacre aux missions de contrôle des administrations publiques nationales (soit hors fonction de soutien et d'appui au profit des CRTC), est de l'ordre de 650 personnes. La comparaison avec ses homologues étrangers montre que la Cour des comptes dispose, pour ses missions propres, de moyens inférieurs à ceux des institutions supérieures de contrôle (ISC) britannique (1 850 personnes) et allemande (1 250 personnes).

Deuxième partie

Les missions

Les juridictions financières, chargées de veiller au bon emploi des deniers publics, ont dès l'origine deux missions inséparables : le jugement des comptes des comptables publics et le contrôle de la gestion. Au titre de cette dernière mission, elles contrôlent la régularité, l'économie des moyens mis en œuvre, l'efficience et l'efficacité de l'emploi des fonds publics.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour contribue à l'information des citoyens, et assiste le Parlement et le Gouvernement, qui peuvent demander à la Cour des enquêtes sur des sujets spécifiques.

Depuis les années 2000, de nouvelles missions se sont ajoutées aux missions historiques, confortant le rôle d'information et d'assistance au Parlement consacré par la révision constitutionnelle de 2008 : la Cour est chargée, depuis l'entrée en vigueur des lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), de certifier les comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale. Depuis 2008, elle contribue également à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, la Cour exerce une activité internationale : elle participe activement à plusieurs instances au niveau international, notamment l'organisation INTOSAI, et assure des missions d'audit externe d'organisations internationales.

Chapitre I

Le jugement des comptes publics

La mission juridictionnelle est la plus ancienne exercée par la Cour. Depuis leur création, les chambres régionales et territoriales des comptes remplissent, sur les organismes publics relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, celle-ci demeurant la juridiction d'appel des jugements des CRTC.

Quoiqu'elle soit moins connue que le contrôle de la gestion et qu'elle ne représente plus la part prédominante de l'activité des juridictions financières, la mission de jugement des comptes demeure essentielle pour assurer le contrôle du bon emploi des fonds publics.

I - L'activité du juge des comptes

La compétence historique de jugement des comptes a vu ses conditions de mise en œuvre profondément renouvelées d'abord par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a simplifié les règles de procédure et les a adaptées aux exigences du procès équitable, puis par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

A - Le champ de compétence

1 - Un juge spécialisé

La gestion des administrations publiques repose en France sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur est en général le représentant légal de la collectivité ; il est, selon les cas, élu ou nommé : ministre ou préfet pour l'État, maire pour une commune, proviseur pour un lycée, président ou directeur pour un établissement public. Il dispose de pouvoirs en matière administrative et financière comme celui d'engager des dépenses ou d'ordonner le recouvrement de recettes, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.). Il agit, pour les actes les plus importants, avec l'autorisation de l'assemblée délibérante (conseil municipal, conseil d'administration, Parlement pour l'État).

L'ordonnateur n'est pas habilité à payer les dépenses ni à encaisser les recettes de l'organisme public. Ces tâches sont confiées à un fonctionnaire, le comptable public, qui doit effectuer à cette occasion des contrôles de régularité de l'opération ordonnancée. Le comptable n'est pas le subordonné de l'ordonnateur. Il s'agit, le plus souvent, d'un fonctionnaire de l'État, nommé par le ministre des finances et qui a suivi une formation en matière juridique, financière, budgétaire et comptable.

La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion.

Le champ de compétences du juge des comptes dépend donc directement du périmètre d'application du droit de la comptabilité publique et de l'organisation interne des services comptables. À cet égard, la création de la direction générale des finances publiques a entraîné la suppression des receveurs des impôts ; en sens inverse, le nombre d'établissements publics et surtout de groupements d'intérêt public, de coopération sanitaire et de coopération sociale ou médico-sociale dotés d'un comptable public croît constamment. Au total, le nombre de comptes à juger par la Cour des comptes s'élève en 2015 à plus de 1 300, soit une augmentation de 21 % en cinq ans. Les chambres régionales et territoriales des comptes ont connu une évolution opposée, à la suite de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, qui a confié à l'apurement administratif, à compter de l'exercice 2013, les

comptes des communes de moins de 5 000 habitants ou dont les recettes ordinaires sont inférieures à trois millions d'euros⁵.

Tableau n° 4 : nombre d'organismes soumis au contrôle juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 1^{er} janvier 2015

<i>Cour des comptes</i>		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des impôts et des douanes		132
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	517
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	63
	Groupements d'intérêt public et assimilés	406
	Organismes consulaires	116
	Autres établissements	82
Total		1 316
<i>Chambres régionales et territoriales des comptes</i>		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	32
	Départements	101
	Communes ⁵	2 183
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale	6 973
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public*	381
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	576
	Établissements publics de coopération culturelle	95
	Autres	4 877
Établissements publics nationaux par délégation	Établissements publics de santé	942
	Chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat	248
	Autres	127
Total		16 535

Source : Cour des comptes. * Soumis à comptabilité publique.

⁵ Les comptes des communes et établissements publics locaux de taille moindre ne font pas l'objet d'un jugement par les chambres régionales et territoriales, mais ils sont apurés par le réseau de la direction générale des finances publiques.

Le juge financier est un juge administratif spécialisé, distinct des juridictions administratives de droit commun et compétent pour statuer sur les comptes des comptables publics dits « patents », c'est-à-dire régulièrement habilités à manier des deniers publics.

La Cour et les chambres régionales des comptes ne peuvent pas juger les ordonnateurs, qui, lorsqu'ils commettent les faits prévus au livre III du code des juridictions financières, relèvent, à l'exception des ministres et, dans la plupart des cas, des élus locaux, de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF – cf. encadré première partie chapitre I). En 2015, le nombre de déférés à la CDBF a été de 23.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'immisce dans la gestion des deniers publics : on parle alors de « comptable de fait », par opposition à « comptable patent », ou de « gestion de fait » (cf. II, C, 6).

2 - La loi de 1963 et les faits générateurs de la responsabilité du comptable

Depuis 1807, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle vérifie, à cette occasion, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses.

Préalablement à l'exécution de l'opération en dépense ou en recette, le comptable doit exercer certains contrôles dont la portée a été précisée par la jurisprudence : il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Le Conseil d'État en a déduit que ces vérifications pouvaient conduire les comptables à porter une appréciation sur les actes administratifs à l'origine de la créance et qu'il leur appartenait alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, sans se faire pour autant juges de leur légalité⁶.

⁶ CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État* [CCAS de Polaincourt], Rec. p. 203.

Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine. Leur responsabilité est engagée dans des cas prévus par la loi du 23 février 1963 et notamment dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'un déficit ou un manquant a été constaté dans leur caisse. Le juge constate le manquement et les déclare alors débiteurs de l'organisme public s'il y a eu préjudice financier (décision de « débet ») ; dans le cas où l'irrégularité n'aurait pas causé de préjudice financier à la personne publique, le juge met à leur charge une somme d'argent dont le montant est plafonné à un montant modeste.

Cette responsabilité illimitée n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonction, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel. Leur régime de rémunération et de pension tient compte de ces sujétions spécifiques.

B - L'activité du juge des comptes

1 - Un contrôle efficace

Tableau n° 5 : décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC

<i>Cour des comptes</i>				
	2012	2013	2014	2015
<i>Arrêts</i>	164	99	140	122
<i> Dont arrêts d'appel</i>	53	48	41	63
<i>Débets</i>	194	238	199	137
<i>Montant des débits (en M€)</i>	20,4	135,5	45,4	18,8
<i>Nombre de mise à charge de sommes irrémisibles¹</i>	//	26	87	52
<i>Montant des sommes irrémisibles (en €)</i>	//	5 901	22 479	10 139
<i>Réquisitoires</i>	83	87	115	135
<i> Dont réquisitoires d'appel</i>	40	22	49	49
<i>Ordonnances</i>	91	111	79	117
<i>Chambres régionales et territoriales des comptes</i>				
<i>Jugements</i>	361	338	345	418
<i>Débets</i>	546	435	428	501
<i>Montant des débits (en M€)</i>	29,9	24,6	30,8	18,6
<i>Nombre de mise à charge de sommes irrémisibles¹</i>	//	144	137	192
<i>Montant des sommes irrémisibles (en €)</i>	//	19 141	23 956	38 272
<i>Réquisitoires</i>	336	273	356	419
<i>Ordonnances</i>	2 645	2 014	2 418	1 685

Source : Cour des comptes

¹ Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre. Les premières « sommes » ont été prononcées en 2013, le décret d'application de la loi du 28 décembre 2011 ayant été adopté le 10 décembre 2012.

La baisse de l'activité contentieuse de la Cour des comptes observée depuis plusieurs années résulte de différentes évolutions : montée en puissance d'autres missions (demandes du Parlement, certification des comptes publics), mise en place d'une programmation plus sélective, qui permet, à partir d'une analyse des risques, de se concentrer sur les enjeux les plus significatifs. S'y est ajouté, en 2013, le délai de mise en œuvre du nouveau régime de mise en jeu de la responsabilité des comptables. Cette programmation plus fine a d'ores et déjà permis une augmentation significative du nombre de jugements, de débet et de « sommes » prononcés par les CRTC. De même, l'augmentation sensible du nombre des réquisitoires, hors dossiers d'appel, en 2015 (88, contre une soixantaine par an en moyenne jusque-là), devrait entraîner une progression du nombre des arrêts à partir de 2016.

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre des décisions de débet ou aux montants en cause. Cette efficacité réside aussi dans l'effet préventif ou dissuasif, par définition impossible à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. Elle peut se mesurer également aux versements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou les faire reverser, par exemple par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

Par ailleurs, le développement des travaux de certification des comptes de l'État et de ceux du régime général de sécurité sociale ne conduit pas à remettre en cause la nécessité d'un jugement des comptes publics. La certification, même si elle était exprimée sans réserve, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent, signifie que les états financiers sont globalement fidèles, sincères et réguliers, mais elle n'implique pas que chacune des opérations retracées dans les comptes est exempte d'irrégularité au regard des contrôles qui incombent au comptable.

En pratique, le jugement des comptes est dissocié de la certification⁷ et souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Il a en effet été constaté que les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à

⁷ C. comptes, 1^{ère} chambre, 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 54.

l'ordonnateur, s'accompagnaient fréquemment d'irrégularités dans la tenue des comptes. Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles qui leur incombent.

Dans ce cadre, les juridictions financières sont amenées à juger de la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques au sens de la loi du 23 février 1963⁸.

Une responsabilité effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits de montant important, explique l'existence d'un pouvoir de remise gracieuse. Celui-ci permet au ministre des finances de dispenser les comptables de régler tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs et de faire prendre ces sommes en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public.

Les textes d'application de la loi du 23 février 1963 ont longtemps confié le pouvoir de remise au ministre des finances, sans condition ni limite. La pratique a parfois tendu à dénaturer l'exercice de cette prérogative, pour en faire une modalité du pouvoir hiérarchique, voire disciplinaire. Dans nombre de cas, les comptables constitués en débet par le juge des comptes obtenaient une remise quasi-intégrale en principal et en intérêts par décision ministérielle non motivée. Au milieu des années 2000, le taux de remise représentait ainsi entre 99,7 % et 99,9 % du montant des débits. La Cour des comptes comme la doctrine ont pu voir dans une telle attitude une atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, le ministre ne peut plus faire remise des sommes mises à la charge du comptable lorsque la méconnaissance de ses obligations n'a pas causé de préjudice à l'organisme public⁹. En cas de préjudice, les possibilités de remise des débits sont limitées puisque le ministre ne peut plus en faire remise gracieuse intégralement sauf en cas de décès du comptable ou de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses.

⁸ Sous la seule réserve de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

⁹ Dans ce cas en effet, comme expliqué *supra*, la somme mise à la charge du comptable par le juge est plafonnée à un montant modeste.

2 - Une procédure encadrée

Longtemps mise en œuvre par la règle du « double arrêt », la contradiction est désormais assurée dans le cadre de la procédure issue de la loi du 28 octobre 2008, qui a mis un terme à la possibilité, pour le juge, de se saisir lui-même des irrégularités qui avaient été relevées à l'occasion d'un contrôle, les présomptions de charges étant désormais énoncées à la diligence du parquet.

Dans une première phase, non contentieuse, un magistrat examine les comptes et remet un rapport. Au vu de ce rapport, transmis par le président de la formation de jugement au ministère public, ce dernier saisit le juge des irrégularités constatées par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, et la formation de jugement décide. Lorsque le parquet ne retient aucun élément de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable, la décharge de celui-ci est prononcée par une simple ordonnance prise par un juge unique.

Avant même cette réforme, les années 1990 et 2000 avaient vu se renforcer les garanties offertes aux parties. Le principe de l'audience publique avait été introduit en matière d'amendes et de gestion de fait. Puis, notamment sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'État¹⁰ et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour des comptes a relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement. En particulier, elle s'attache à ne pas se disqualifier en « préjugant » dans une communication publique d'une décision qu'elle serait ultérieurement susceptible de prendre dans une instance juridictionnelle.

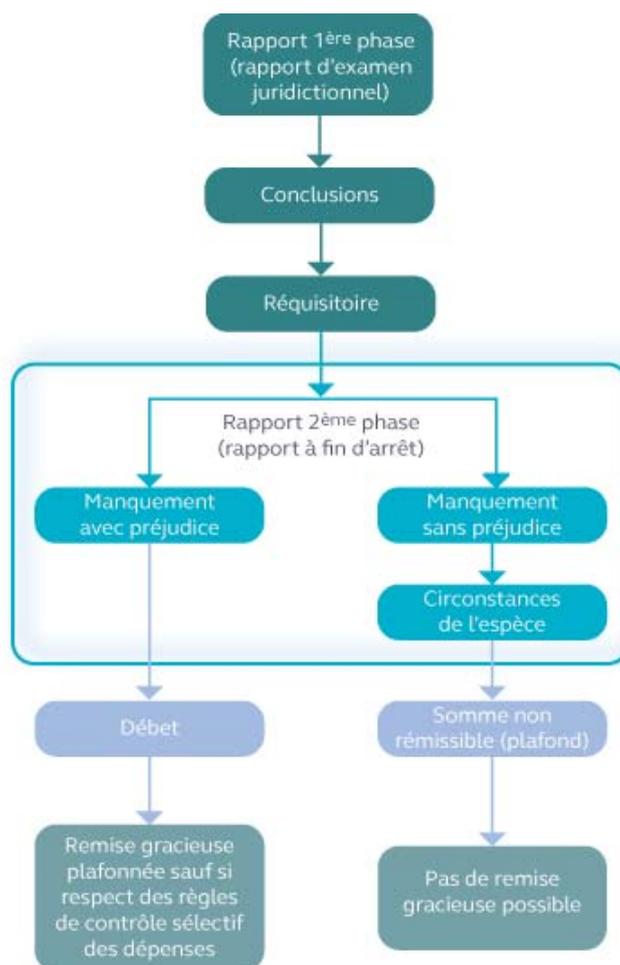
Le rôle du Parquet

Le ministère public, exercé auprès de la Cour des comptes par le procureur général ou auprès de la chambre régionale ou territoriale par le procureur financier, est chargé de veiller à la production des comptes publics. En cas de retard ou de défaillance du comptable, il peut demander à la juridiction de prononcer une amende. De telles situations sont rares et ont donné lieu, en 2014 et 2015, à moins d'une vingtaine de réquisitoires sur l'ensemble du territoire.

¹⁰ CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal* ; CE, Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*.

Le ministère public ne peut décider des contrôles, dont l'initiative revient au président de la juridiction. Au vu des rapports établis par un magistrat ou de toute information en sa possession, le procureur général ou le procureur financier saisit la Cour ou la chambre des irrégularités qu'il estime susceptibles d'engager la responsabilité du comptable ou de constituer une gestion de fait ; il dispose en ce domaine du monopole des poursuites. Le réquisitoire qu'il prend à ce stade porte sur les faits litigieux, la qualification qui s'y attache et les personnes en cause. Ces éléments lient le rapporteur et la formation de jugement, qui ne peuvent aller au-delà des griefs retenus par le ministère public, sauf à ce que celui-ci prenne un réquisitoire supplétif, ce qu'il peut faire à tout stade de l'instance (CE, 5 avril 2013, *Parquet général près la Cour des comptes*). Cette activité a crû régulièrement tant à la Cour (86 réquisitoires hors dossiers d'appel, contre 52 en 2009) qu'en chambres régionales et territoriales (419 en 2015 contre 336 en 2012).

Tenu informé ou rendu destinataire de l'ensemble des actes de la procédure, le ministère public fait connaître sa position, au terme de l'instruction, par des conclusions versées au dossier. Il prend part à l'audience publique de jugement, sans être tenu par le sens des conclusions écrites, en vertu de l'adage selon lequel « La plume est servie mais la parole est libre ». Le parquet général de la Cour a ainsi déposé 218 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2015, dont les deux tiers se concentraient sur la quatrième chambre (qui juge des appels à l'encontre des décisions des CRTC, 34 % du total) et la septième chambre (33 %). Le procureur général peut interjeter appel des jugements et ordonnances des CRTC (de même que le procureur financier près la chambre), se pourvoir en cassation contre les arrêts et ordonnances de la Cour, et introduire des recours en révision. Ses pourvois ont permis de préciser des points importants comme l'impossibilité, pour le juge des comptes, de se fonder sur le dépassement des délais raisonnables pour renoncer à mettre en jeu la responsabilité d'un comptable (CE, 17 décembre 2008, *Receveurs des impôts de Haute-Saône*), le régime des appels des ordonnateurs contre les ordonnances de décharge des comptables (CE, 5 avril 2013, *Centre hospitalier de Compiègne*), le caractère d'ordre public du moyen tiré de la prescription de l'action publique en matière de jugement des comptes (CE, 30 décembre 2015, *Centre culturel français de Lagos*) ou le fait que le comptable ne saurait faire prévaloir les impératifs tirés de la continuité du service public sur les obligations de contrôle qui lui incombent, par exemple en matière de disponibilité des crédits pour régler une dépense (CE, 20 mars 2013, *GIP de transport sanitaire par hélicoptère en Île-de-France*).

Schéma n° 1 : procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics

Source : Cour des comptes

II - L'actualité de la jurisprudence en 2015

A - La jurisprudence conforte le comptable dans ses missions

Le droit de la comptabilité publique est dominé par le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. En 2015, le juge des comptes a souhaité renforcer le rôle du comptable dans la mise en œuvre de l'ordre public financier. Il est allé jusqu'à évoquer le principe de « l'indépendance » du comptable. En contrepartie, le juge a été parfois plus exigeant à l'égard de celui-ci dans l'exercice de ses contrôles.

1 - L'indépendance du comptable est affirmée

C'est ainsi que la Cour a estimé qu'un comptable ne pouvait se prévaloir d'une instruction du ministre chargé des finances sur la dématérialisation et le service facturier pour déroger aux règles de la comptabilité publique et que les dispositions législatives et réglementaires régissant le statut des comptables publics lui conféraient des garanties d'indépendance afin qu'il remplisse pleinement ses obligations de contrôle¹¹.

Le juge a motivé cette affirmation en se fondant sur le régime de responsabilité des comptables : l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée prévoyant que les comptables sont « personnellement responsables (...) des dépenses », la loi et les textes réglementaires ont entendu créer un régime de responsabilité spécifique et placer les comptables dans une situation d'indépendance hiérarchique pour l'exercice de leurs fonctions de contrôle de la dépense publique ; dans ce cadre, des lettres ministérielles créant des indemnités (cf. *infra*) ne peuvent constituer une réquisition, laquelle aurait été de nature à exonérer la responsabilité du comptable¹².

¹¹ C. comptes, 7^{ème} chambre, 9 janvier 2013, *CBCM placé auprès du ministre de l'écologie et du développement durable*, Rec. p.13.

¹² C. comptes, 4^{ème} chambre, 11 juin 2015, *École Nationale de la Magistrature*.

Le Conseil d'État a consacré ce raisonnement, sans expressément utiliser le terme d'« indépendance » : il a rappelé qu'un comptable ne pouvait être délié de ses obligations au motif qu'il serait placé sous le contrôle hiérarchique du ministre des finances et que le ministre lui-même ne peut contester l'appréciation de la Cour sur l'existence d'un préjudice financier lié à des indemnités irrégulières, en se fondant sur le fait qu'il exerçait un pouvoir hiérarchique sur les comptables en cause¹³.

2 - Certaines obligations du comptable sont renforcées

Si, dans certaines jurisprudences récentes, la Cour et son juge de cassation (le Conseil d'État) avaient fixé les limites au-delà desquelles le contrôle du comptable excéderait son office, ils se sont attachés, en 2015, à renforcer certaines obligations du comptable : ainsi, alors qu'un comptable disposait de simples notes de restaurant établies au nom de la commune sans mention relative à la manifestation à l'origine de la dépense, le juge a considéré que ces pièces étaient insuffisamment précises et auraient pu aussi bien correspondre à des frais de représentation du maire, qui n'auraient pu être payés, en application de la nomenclature, qu'accompagnés de justificatifs spécifiques (une délibération du conseil municipal, cf. *infra*)¹⁴.

Les devoirs de contrôle du comptable sont ainsi élargis puisque sa responsabilité peut être engagée en cas de doute sur l'imputation et plus seulement en cas de contradiction ou d'anomalie manifeste, comme auparavant¹⁵. Le Conseil d'État a confirmé en 2015 cette position de la Cour¹⁶.

« Rien que la nomenclature, mais toute la nomenclature » pourrait être l'adage qui résumerait le mieux la position du juge de cassation aujourd'hui, s'agissant du contrôle de validité de la créance, en particulier s'agissant des dépenses des collectivités locales.

¹³ CE, Sect., 27 mai 2015, *Ministre délégué chargé du budget contre Procureur général près la Cour des comptes*.

¹⁴ C. comptes, 4^{ème} chambre, 25 avril 2013, *Commune de Mont-Saint-Martin*.

¹⁵ CE, Sect., 30 juillet 2003, *Marty*, Rec. p.174.

¹⁶ CE, Sect., 4 mai 2015, *Ministre du budget*.

B - L'évolution de la jurisprudence sur le préjudice financier

L'introduction de la notion de préjudice financier par la loi du 28 décembre 2011, dans le régime de responsabilité des comptables, a déjà conduit le juge à préciser ce concept.

1 - Les limites de la notion de préjudice

La Cour des comptes a notamment considéré que, pour qu'il y ait absence de préjudice financier, il devait y avoir non seulement service fait mais encore présence de pièces justificatives nécessaires au contrôle de la validité de la créance¹⁷. Le juge a aussi précisé qu'il n'était pas tenu par l'appréciation de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur quant à l'existence d'un préjudice financier, même en présence d'une attestation de service fait¹⁸.

En revanche, plus récemment, le juge a souhaité donner des garanties au comptable en s'attachant à démontrer qu'il existait bien un lien de causalité entre le manquement et le préjudice avant de prononcer un débet¹⁹.

De même, il considère que des circonstances particulières peuvent conduire à écarter la notion de préjudice financier : c'est ainsi que, malgré un ordre de paiement non signé par l'ordonnateur et une imputation comptable erronée, le paiement d'une dette en exécution d'une décision de justice n'entraîne pas de préjudice financier, en raison du caractère exécutoire de cette décision, et ce, même si la dépense n'avait pas été ordonnancée par une personne régulièrement habilitée²⁰.

¹⁷ C. comptes, 4^{ème} chambre, 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote*, Rec. p. 44

¹⁸ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *syndicat intercommunal de l'agglomération tarbaise (Hautes-Pyrénées)*.

¹⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellêmeois*, Rec. p. 79 ; 22 janvier 2015, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre de la justice*.

²⁰ C. comptes, 4^{ème} chambre, 16 octobre 2014, *Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*, Rec. p. 127.

2 - Le cas particulier du non-recouvrement des créances

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas de manquement du comptable à ses obligations en vue du recouvrement d'une recette, ce manquement devait « en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme concerné »²¹. Pour échapper au prononcé d'un débet, il appartient donc au comptable de démontrer l'absence de préjudice ou le fait que le préjudice ne peut être regardé comme imputable au manquement, « en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable ». Cette circonstance peut être établie, le cas échéant, postérieurement au manquement. À défaut, l'inaction du comptable sera considérée comme ayant causé un préjudice financier.

Le juge des comptes regarde, par suite, le défaut de diligences du comptable comme la cause du préjudice sauf, en cas de liquidation du débiteur, à ce que l'état de reddition du compte fasse apparaître qu'en toute hypothèse, le Trésor n'aurait pu être désintéressé.

Tel est notamment le cas du défaut de déclaration d'une créance fiscale au passif d'une procédure de liquidation judiciaire si la société concernée était insolvable au moment des faits²².

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé de la liquidation judiciaire²³, ou s'il est établi que la créance avait un caractère définitivement irrécouvrable avant la date de l'engagement de la liquidation judiciaire²⁴.

De même, si un comptable voit sa responsabilité engagée pour absence de déclaration de créances au passif de la liquidation judiciaire d'une société, et si le juge constate que seules les créances super privilégiées ont été payées à la clôture de la procédure collective, il considère que le manquement du comptable n'a pas engendré un préjudice financier²⁵.

²¹ CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, publié au recueil Lebon.

²² C. comptes, 1^{ère} chambre, 27 octobre 2014, *Direction des services fiscaux de Haute-Savoie. Service des impôts des entreprises (SIE) d'Annemasse*, Rec. p. 132.

²³ C. comptes, 1^{ère} chambre, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*.

²⁴ C. comptes, 7^{ème} chambre, 27 mai 2015, *Établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA)*.

²⁵ C. comptes, 1^{ère} chambre, 4 juin 2014, *direction départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Eure. Service des impôts des entreprises de Verneuil-sur-Avre*.

C - L'apport à la probité de la gestion publique

Sa mission juridictionnelle conduit la Cour, par le contrôle de la régularité de la dépense, et la mise en jeu consécutive de la responsabilité du comptable, à sanctionner certaines atteintes à la probité de la gestion publique. Par là même, elle contribue à en prévenir l'apparition ou la répétition. En témoignent de nombreuses décisions rendues en 2015, en matière de marchés publics, de subventions, de régime indemnitaire des fonctionnaires, de frais de représentation, de désordres comptables et de gestion de fait.

1 - Les marchés publics

Que le comptable n'ait pas à se faire juge de la légalité des décisions administratives marque la limite principale à l'office du juge des comptes en matière de probité. Une passation de marchés peut, par exemple, être viciée au point de constituer un délit de favoritisme : mais la Cour, en un tel cas, pourra donner des suites administratives et non juridictionnelles pour dénoncer l'affaire ; elle pourra par exemple demander à son procureur général, en fonction du degré de gravité des faits, d'adresser une simple communication à l'autorité compétente, de, ou saisir la Cour de discipline budgétaire et financière, ou encore, de signaler l'affaire aux autorités judiciaires.

En revanche, dans sa fonction juridictionnelle, la Cour a poursuivi en 2015 son rigoureux contrôle des marchés en mettant en jeu, le cas échéant, la responsabilité des comptables : tel est par exemple le cas si des paiements faisaient référence à un marché caduc ; pour les ordonnateurs locaux, elle a vérifié si ces derniers avaient été ou non habilités à passer le marché²⁶. Elle a également contrôlé si des factures retraçaient bien les prestations exécutées²⁷, et a sanctionné des doubles paiements²⁸. Enfin, elle a confirmé qu'un paiement en dépassement du montant prévu, en l'absence d'avenant au marché initial, était un manquement qui causait préjudice à la collectivité²⁹.

²⁶ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *SMICTOM d'Aunis et des Vals de Saintonge*.

²⁷ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CBCM du ministère de la justice*.

²⁸ C. comptes, 1^{ère} chambre, 4 mars 2015, *TPG de Mayotte*.

²⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *Commune de Venelles*.

2 - La transparence des subventions

S'agissant des subventions octroyées par les organismes publics, la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001 imposent des règles de transparence : au-delà du seuil de 23 000 €, une convention doit être signée entre la collectivité et le bénéficiaire, ce qui invite à fixer les droits et obligations des parties aussi précisément que possible. De surcroît, dans les collectivités locales, en application du code général des collectivités territoriales, la liste des organismes bénéficiaires doit être expressément fixée par l'organe délibérant.

Dans la plupart des cas, la Cour juge que l'absence de convention était justiciable d'une simple somme non rémissible³⁰ ; en revanche, elle a estimé la dépense indue, et a donc prononcé des débet, lorsque le comptable n'établissait pas la volonté expresse de l'organe délibérant de voir attribuer une subvention à tel ou tel bénéficiaire³¹.

Par ailleurs, lorsque la subvention versée par la collectivité a pour contrepartie une opération qui n'est pas réalisée, l'ordonnateur doit veiller à la récupération de la somme correspondante en émettant un titre de recettes à l'encontre du bénéficiaire. Si, plus tard, l'ordonnateur envisage d'annuler cette créance, il revient au comptable de vérifier la régularité de l'annulation : faute de cette vérification, la Cour a jugé que le manquement du comptable avait causé préjudice à la collectivité et a donc prononcé un débet³².

3 - Les primes et avantages des agents publics

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit, en son article 20, que les indemnités des fonctionnaires sont instituées par une loi ou un règlement, c'est-à-dire par un texte obéissant à un formalisme précis, incluant la publication. Il arrive pourtant à certaines administrations de créer, contrairement à cette loi, des compléments de rémunérations par de simples décisions qui ne font l'objet d'aucune publicité.

Le juge des comptes ne peut pas non plus, en cette matière, exiger du comptable un contrôle de légalité. Par exemple, il n'a pas, comme l'a rappelé le Conseil d'État, à suspendre le paiement au motif qu'un contrat

³⁰ C. comptes, 1^{ère} chambre, 22 juillet 2015, *DRFiP d'Aquitaine et du département de la Gironde* (charge n° 8).

³¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 27 juin 2014, *Syndicat mixte du pays de Saintonge romane*.

³² C. comptes, 6^{ème} chambre, 11 mars 2015, *INPES*.

de travail prévoirait un élément de rémunération que les textes n'organisent que pour les fonctionnaires³³. Dans cette même logique, pour le remboursement de loyers de logements de fonction, la Cour a jugé que le comptable n'avait pas davantage à contrôler la régularité de l'octroi des logements à ces derniers³⁴.

En revanche, la Cour regarde la dépense comme irrégulière en cas de contradiction entre pièces justificatives, ou d'absence de pièces visées par la nomenclature (le texte créant valablement la prime, son attribution à tel agent, etc.), ou, en l'absence de texte valide, constate l'impossibilité de contrôler la liquidation. La Cour estime que payer des primes sans texte constitue un manquement avec préjudice³⁵ : la Cour a jugé encore qu'une indemnité non instituée par une loi ou un règlement, ou dont la liste des bénéficiaires n'était pas fixée par l'organe délibérant, était indue, même s'il y avait service fait³⁶.

S'agissant du montant des primes, la Cour a vérifié si les modulations avaient ou non été décidées par une autorité compétente³⁷. De même, le paiement de pourboires à l'étranger en l'absence de pièces valides a été qualifié de manquement avec préjudice, sans que le comptable puisse utilement arguer d'une obligation coutumière locale³⁸. S'agissant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), la Cour a jugé que l'absence de production d'une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le nombre de points attribué à l'agent causait préjudice à la collectivité concernée³⁹.

Lorsque de tels faits sont relevés par le ministère public, les autorités prennent fréquemment des mesures de régularisation qui, si elles n'ont pas d'effet rétroactif sur la responsabilité du comptable⁴⁰, assurent pour l'avenir le respect de la loi et l'obligation de transparence.

³³ CE, Sect. 22 juillet 2015, *Ministère des finances c/ EHPAD Fondation Roux* (cassation de l'arrêt C. comptes, 24 octobre 2013, *Fondation Roux*).

³⁴ C. comptes, 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *OPH de Calais*.

³⁵ C. comptes, 4^{ème} chambre, 11 juin 2015, *ENM*.

³⁶ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *Département de la Haute-Corse* ; 7^{ème} chambre, 7 mai 2015, *Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire* ; 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *Commune d'Isles-sur-Suippe* ; 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *Lycée Dorian à Paris*.

³⁷ C. comptes, 7^{ème} chambre, 23 juin 2015, *ONEMA*.

³⁸ C. comptes, 4^{ème} chambre, 11 juin 2015, *Institut français d'Afrique du Sud*.

³⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 23 juillet 2015, *Commune de Cabriès*.

⁴⁰ C. comptes, 4^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Chambre régionale d'agriculture d'Aquitaine*.

4 - Les frais de réception et de représentation

La Cour s'attache au respect de l'imputation budgétaire : il existe un lien entre contrôle de l'imputation et niveau d'autorisation d'un crédit limitatif⁴¹. La nature de la dépense commande la nature des justificatifs à fournir. C'est ainsi que, pour les collectivités locales, les dépenses de fêtes et cérémonies présentent un formalisme moindre que les frais de représentation des élus, plus sensibles au regard de la déontologie : de fait, dans ce second cas, la nomenclature prévoit qu'une délibération fixant leur régime d'attribution est nécessaire (cf. *supra*).

Ainsi, à travers la vérification de l'imputation de la dépense, le comptable est amené à contrôler la justification des dépenses de fêtes et cérémonies⁴². De même, pour les établissements publics nationaux, la Cour a rappelé que le comptable ne pouvait payer des frais de réception sans disposer du document, prévu par la nomenclature, qui manifeste l'accord du directeur⁴³.

5 - Les désordres comptables

Très classiquement, la Cour a jugé que les paiements par chèques effectués sans pièces justificatives qui permettraient de rattacher les dépenses au service constituaient des manquements avec préjudice, et a confirmé un débet à ce motif dans le cas d'un poste très désorganisé⁴⁴.

Par ailleurs, certains comptes de tiers sont particulièrement à risque. Tel est notamment le cas des comptes qui retracent des opérations provisoires, lesquelles doivent être précisément documentées : une partie non justifiée peut certes correspondre à des opérations intrinsèquement régulières mais dont les justifications auraient été égarées ; mais il peut aussi s'agir de créances irrécouvrables faute d'identification ou de preuves, voire de contreparties de manquants en caisse. C'est notamment le cas du compte 4721 « dépenses à régulariser – dépenses payées avant ordonnancement » ; un tel compte doit être soldé, ou dûment justifié, sauf à constituer un manquant en deniers. C'est pourquoi, dans une telle affaire, le juge a prononcé un débet⁴⁵.

⁴¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 8 septembre 2015, *DDFiP du Lot-et-Garonne*.

⁴² CE, Sect., 4 mai 2015, *Ministre du budget* (statuant sur recours en cassation contre l'arrêt C. comptes, 4^{ème} chambre, 25 avril 2013, *Commune de Mont-Saint-Martin* précité).

⁴³ C. comptes, 7^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *GIP ENSV*.

⁴⁴ C. comptes, 4^{ème} chambre, 23 juillet 2015, *Lycée Robert de Luzarches à Amiens*.

⁴⁵ C. comptes, chambres réunies, 21 mai 2015, *Chambre d'agriculture de la Guyane* (8^{ème} charge).

6 - Les gestions de fait

La gestion de fait a pour effet – et parfois pour motivation principale – de faire échapper le maniement de deniers au comptable public. On se trouve ainsi dans des situations où, en l'absence des contrôles institutionnels, les risques de manquement à la probité sont *a priori* plus élevés qu'ailleurs : conservation douteuse des valeurs, dépenses irrégulières au fond, emplois fictifs, voire détournements.

Or, la juridiction financière doit s'assurer de l'emploi régulier des deniers publics, que ceux-ci aient été maniés par des personnes régulièrement habilitées, les comptables dits « patents », ou qu'ils l'aient été par des personnes dépourvues de titre légal, les « gestionnaires de fait ».

La gestion de fait consiste en l'encaissement de recettes publiques par des personnes dépourvues de titre légal ou l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité allant de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics en passant par la constitution de « caisses noires » ou la prise en charge d'emplois fictifs.

En 2015, la Cour a notamment jugé que le fait, pour des directeurs de foyers-logements, d'encaisser eux-mêmes des prix de repas, et d'utiliser ces fonds pour payer le prestataire et effectuer de menues dépenses était une gestion de fait, dans laquelle devait être attrait le supérieur hiérarchique qui, sans avoir directement manié les deniers, avait connaissance de l'irrégularité du dispositif. La même solution a été appliquée au maire de la commune, président du centre communal d'action sociale, qui a été regardé comme ayant connu et toléré les irrégularités, puisqu'il avait institué une régie de recettes chargée d'encaisser les produits des repas, nommé des régisseurs, mais ne s'était pas inquiété, en tant qu'ordonnateur du CCAS, de l'absence totale de recette ou de dépense à ce titre dans les comptes du centre. Elle a considéré que l'ordonnateur de l'établissement public, ayant autorité sur l'ensemble des agents du centre, notamment sur les gestionnaires « de brève main », aurait dû faire cesser les irrégularités qu'il ne pouvait ignorer, et l'a déclaré en conséquence gestionnaire de fait⁴⁶.

⁴⁶ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CCAS de Toul*.

Dans une autre affaire, la Cour a qualifié de gestion de fait la mise en place d'un fonds de dotation qui avait encaissé des recettes en rémunération de prestations qu'il réalisait en utilisant les moyens de l'administration, à l'égard de laquelle il ne disposait pas d'une autonomie réelle⁴⁷.

*

**

Le jugement des comptes a fait en 2015 l'objet d'une réflexion interne à la Cour des comptes : au 1^{er} janvier 2016, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée, et la part du contrôle des comptes dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue ; l'organisation interne de la juridiction a également été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses.

⁴⁷ C. comptes, 2^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Fonds de dotation Saint-Cyr grande école*.

Chapitre II

Le contrôle de la gestion

Le contrôle, ou l'examen⁴⁸, de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. Étroitement liée et souvent réalisée concomitamment au contrôle juridictionnel sur les comptes, elle a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, c'est-à-dire de leur utilisation régulière et respectueuse des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Le champ des organismes concernés est beaucoup plus vaste que celui du jugement des comptes.

Illustré d'exemples récents de contrôles de la gestion, qui ont donné lieu à des observations rendues publiques par la Cour ou par les chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC) en 2015, ce chapitre met en exergue la diversité des contrôles réalisés et de leurs suites.

I - Un très vaste champ de contrôle

Le champ du contrôle de la gestion est beaucoup plus vaste que celui du contrôle juridictionnel. Il s'exerce non seulement sur l'ensemble des organismes dotés d'un comptable public relevant de la compétence juridictionnelle respective de la Cour et des CRTC (cf. chapitre I), mais aussi sur d'autres entités non soumises au contrôle juridictionnel. Si ces

⁴⁸ Le terme d'examen de la gestion est spécifiquement utilisé pour les CRTC. Au sein du présent chapitre, les termes « contrôle de la gestion » renvoient à la fois à l'activité de la Cour et à celle des CRTC.

entités sont pour l'essentiel des organismes publics, nationaux ou locaux, des organismes privés peuvent aussi être contrôlés par la Cour ou les CRTC sous certaines conditions définies par la loi. Le contrôle de la gestion peut aussi être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

A - Le contrôle de la gestion exercé sur des entités

Tableau n° 6 : répartition des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, en 2015

Cour des comptes	État, sécurité sociale		Fonds européens
	Établissements publics nationaux (<i>sauf délégation aux CRTC</i>)		
	Entreprises publiques		
	Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux		
	Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droits à un avantage fiscal		
Chambres régionales et territoriales des comptes	Collectivités territoriales et organismes liés	Régions, départements, communes	
		Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – intercommunalités) et syndicats mixtes	
		Autres établissements publics locaux : établissements publics locaux d'enseignement, etc.	
		Sociétés d'économie mixte locales et sociétés détenues à + 50 % par les collectivités territoriales	
		Organismes privés bénéficiant de concours publics locaux	
	Établissements publics nationaux (par délégation)	Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat	
		Certains établissements d'enseignement (écoles d'architecture, notamment)	
		Établissements publics fonciers et certains établissements publics d'aménagement	
		Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS)	
		Établissements publics de santé (hôpitaux)	

Source : Cour des comptes

1 - Les entités relevant de la compétence de la Cour des comptes

Le champ de compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle de la gestion n'a cessé de s'élargir, tout particulièrement ces dernières décennies.

La Cour contrôle la gestion des services de l'État (services centraux et déconcentrés des ministères) et celle de l'ensemble des organismes de sécurité sociale.

Un exemple de services de l'État contrôlés par la Cour des comptes : la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie

L'exercice de la fonction de police judiciaire mobilise d'importants moyens humains, logistiques et techniques, au sein de différents services centraux et territoriaux de la police nationale et dans les unités opérationnelles de la gendarmerie. Les dépenses de personnel des services d'enquête pouvaient être estimées en 2013 à 2,42 Md€ dans la police et 1,76 Md€ dans la gendarmerie, pour respectivement 40 845 et 24 292 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Cependant, la mobilisation de ces moyens ne permet pas un exercice efficace de cette fonction.

Dans un référé rendu public le 11 mars 2015, la Cour des comptes constatait ainsi :

- une coopération encore insuffisante entre services de police et entre ceux-ci et unités de gendarmerie ;
- une grande disparité entre ces services dans l'élucidation des crimes et des délits ;
- une répartition territoriale déséquilibrée des effectifs par rapport au nombre et à la gravité des faits à traiter.

La Cour formulait, en conséquence, six recommandations. Elle recommandait, notamment, de développer l'échange de renseignements opérationnels entre les services d'enquêtes de la police et les unités d'enquêtes de la gendarmerie, d'arrêter un protocole cadre national sur une répartition indicative des compétences judiciaires entre les services et d'améliorer la répartition territoriale des effectifs entre police et gendarmerie nationales.

La Cour est aussi compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme les universités et autres établissements d'enseignement supérieur (cf. chapitre III - troisième

partie - tome I pour ceux qui relèvent du ministère de l'agriculture) ou les théâtres nationaux (cf. chapitre II - troisième partie - tome I).

**Un exemple d'établissements contrôlés par la Cour des comptes :
les universités**

Les contrôles réalisés par la Cour sur les universités, établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ont donné lieu, en 2015, à un rapport au Parlement sur le bilan de leur autonomie financière et à un référé sur l'allocation des moyens de l'État à celles-ci.

Le référé, rendu public en janvier 2015, mettait en lumière qu'en dépit de la progression des moyens alloués aux universités par l'État, celui-ci n'avait toujours pas mis en place de procédure de consolidation et de suivi de ses financements budgétaires et extrabudgétaires. La Cour constatait également que l'État n'avait fait évoluer que très tardivement son organisation pour l'adapter au contexte d'autonomie et que les modes d'allocation des moyens ne lui permettaient pas d'assurer un pilotage stratégique de l'enseignement supérieur.

Le rapport remis à la commission des finances du Sénat, rendu public le 30 septembre 2015, faisait le bilan de l'autonomie financière des universités instaurée par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Le rapport mettait en évidence une situation financière globalement stable et équilibrée à l'issue de l'exercice 2014. La Cour constatait que l'élargissement de leurs compétences et de leur autonomie constituait un réel facteur de modernisation de leur gestion. Elle soulignait toutefois que la consolidation et la poursuite du processus d'autonomie étaient notamment subordonnées à un renouvellement profond du cadre de leurs relations avec l'État.

Relève également de la compétence de la Cour des comptes le contrôle de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (comme, par exemple, la SNCF), sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social (comme, par exemple, la Française des jeux). La Cour des comptes est aussi compétente pour le contrôle de personnes morales de droit public *sui generis*, comme la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations, plus communément appelée « Caisse des dépôts », ou encore l'Institut de France et les cinq académies.

Les contrôles de la Caisse des dépôts par la Cour des comptes en 2015 : l'activité de banquier du service public de la justice

Créée par la loi du 28 avril 1816 en remplacement de l'ancienne « Caisse d'amortissement », la Caisse des dépôts (CDC) est régie par les articles L. 518-2 du code monétaire et financier qui la définit avec ses filiales comme un « groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays », pouvant également exercer des activités concurrentielles. Placée sous le contrôle d'une commission de surveillance composée notamment de parlementaires, la CDC est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

Après avoir contrôlé en 2014 deux filiales de la Caisse des dépôts, CDC Entreprises (cf. rapport public 2015⁴⁹) et Icade (cf. rapport particulier rendu public le 30 mars 2015⁵⁰), la première chambre de la Cour a contrôlé en 2015 à la fois l'activité de banquier du service public de la justice de la CDC et la participation de celle-ci dans Transdev (cf. chapitre II – troisième partie - tome I).

Mission historique de la CDC, l'activité de banquier du service public de la justice a été progressivement étendue par l'institution de nouvelles consignations et par la consolidation de monopoles sur les dépôts obligatoires de certaines professions juridiques (notaires, notamment) qui s'ajoutent aux dépôts volontaires de ces professions. Dans un référé rendu public le 11 juin 2015, la Cour a relevé quatre points d'attention principaux. Le premier porte sur le niveau du taux d'intérêt versé par la CDC aux professions juridiques, le second sur des défaillances dans le reversement des intérêts dus aux tiers par les notaires. Ce constat l'a conduite à examiner les moyens d'améliorer la traçabilité des flux grâce à une généralisation des comptes par affaire. La Cour relève, enfin, que les modalités des partenariats entre la CDC et les professions juridiques devraient faire l'objet d'un réexamen.

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 2. Les attributions gratuites de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d'un dispositif d'actionnariat salarié public, p. 419-440. La Documentation française, février 2015, 456 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion d'Icade. Exercices 2006 à 2013*. La Documentation française, mars 2015, 87 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le contrôle de la Cour en 2015 de l'Institut de France et des cinq académies

L'Institut de France et les cinq académies (Académie française, Académie des sciences, Académie des beaux-arts, Académie des inscriptions et belles-lettres et Académie des sciences morales et politiques), sont, depuis la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, placées sous le seul contrôle de la Cour des comptes.

Celle-ci a rendu compte de leur contrôle dans un rapport thématique rendu public en avril 2015. La Cour y constatait que leur gestion, malgré quelques progrès par rapport aux précédentes enquêtes, manquait de rigueur et que leur patrimoine, exceptionnel, était mal valorisé. Elle formulait 19 recommandations, portant sur l'organisation générale de l'Institut et des académies, la réforme des modes de gestion et la mise en place d'un contrôle interne, ainsi que sur la clarification des règles de droit applicables.

En plus du contrôle de toutes les entités qui, du fait de leur statut public national, sont obligatoirement soumises au contrôle de la Cour des comptes, celle-ci peut aussi contrôler les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics, ceux habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, ou ceux habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire, comme les éco-organismes (cf. chapitre II – deuxième partie - tome I). La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé prévoit en outre l'extension du champ du contrôle de la Cour aux établissements privés sociaux et médico-sociaux, ainsi qu'aux établissements de santé privés, d'intérêt public comme à but lucratif.

Enfin, le législateur a aussi donné à la Cour la compétence pour vérifier l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel à la générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009). Le chapitre VI du présent tome est consacré à cette activité.

2 - Les entités relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des CRTC contrôle, dans son ressort géographique, la gestion des collectivités territoriales (régions, départements et communes), de leurs groupements (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats

intercommunaux etc.) et des établissements publics locaux qui dépendent d'elles (lycées, collèges, centres communaux d'action sociale, offices publics de l'habitat, etc.), ainsi que, par délégation de la Cour, des établissements publics nationaux dont des établissements publics de santé.

Un exemple de contrôle réalisé par les chambres régionales des comptes : la gestion de la « dette toxique » d'une grande collectivité

À l'occasion de l'examen de la gestion du département de la Seine-Saint-Denis depuis 2010, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, évaluant la qualité de l'information financière et comptable et analysant la situation financière de cette collectivité, a souligné, s'agissant particulièrement des risques liés aux emprunts structurés estimés à fin 2013 à plus de 43 M€, les progrès à accomplir. Malgré leurs incidences significatives, ces emprunts n'avaient pas donné lieu à constitution de provisions par le département dans les comptes clos en 2013.

Alors que la situation financière du département reste préoccupante, la chambre a relevé qu'il a fortement accru le recours à l'emprunt, sa dette ayant progressé de près de 20 % depuis 2010 et la capacité de désendettement étant encore en 2013 à un niveau limite (14,5 ans contre 4,7 années en moyenne pour les départements de métropole à la fin décembre 2013).

La chambre a souligné que le département avait poursuivi sa stratégie de sécurisation de la dette, engagée dès 2008, même si, en janvier 2014, 42 % de l'encours de dette restaient encore constitués d'emprunts « toxiques » (84 % en 2010). Si la stratégie du département a été mise à mal après la promulgation de la loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, un accord a toutefois été conclu avec la société de financement local à la fin de l'année 2014 qui a eu pour effet de réduire à 12 % l'encours structuré de la dette du département au 1^{er} janvier 2015.

Alors que les résultats de l'exercice 2014 mettent en lumière une amélioration apparente, la chambre a souligné que les efforts de gestion engagés devraient être poursuivis et accentués, qu'une revue approfondie de l'ensemble des politiques publiques de la collectivité était nécessaire, que des choix devraient être faits en matière d'investissements et qu'il devait en être de même en matière de gestion des ressources humaines pour mettre fin aux pratiques coûteuses et pour certaines, comme en matière de régime du temps de travail, irrégulières.

Ces contrôles peuvent porter sur tout type d'organisme sans aucune considération de taille ou de budget, la programmation de chaque chambre prenant en compte à la fois les enjeux locaux et la maîtrise des risques financiers, et s'inscrivent, le plus souvent, dans une démarche pluriannuelle. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficacité et d'efficacité.

Un exemple atypique d'examen de la gestion conduit par les CRTC : le contrôle d'une association syndicale autorisée (ASA)

Dans le cadre d'un signalement du préfet de la Vendée, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a inscrit à son programme 2014 l'examen de la gestion de l'association syndicale autorisée (ASA) de la Vallée du Lay dont l'objet est notamment l'entretien des digues de défense contre la mer du littoral vendéen. Composé de 2 176 propriétaires fonciers, cet établissement public administratif a été un relais local important après la tempête Xynthia de 2010. Son budget a été en moyenne ces dernières années de 2,5 M€ en fonctionnement et de 1 M€ en investissement. Le contrôle de la chambre régionale des comptes a mis en évidence une véritable dérive de l'activité de l'ASA, transformée par ses dirigeants en une entreprise de travaux publics intervenant dans le secteur concurrentiel en dehors de toute conformité à son objet statutaire. Les revenus générés par cette activité commerciale ont permis, en outre, au président et au vice-président de s'octroyer des indemnités confortables pourtant expressément prohibées par l'assemblée générale des propriétaires.

Le directeur de l'ASA, initialement cadre B de l'État en détachement, bénéficiait également de primes très substantielles puisque sa rémunération atteignait plus de 100 000 € nets par an. Au surplus, de fausses déclarations de frais de déplacement lui permettaient, ainsi qu'au vice-président de l'époque, d'augmenter significativement ses revenus. Les autres salariés bénéficiaient d'avantages indus tels que des véhicules de services utilisés à des fins personnelles et de rémunérations d'heures supplémentaires forfaitaires importantes tout au long de l'année.

En 2012, le président a décidé la construction d'un nouveau siège de 300 m² pour près de 1 M€, bien que l'ASA ne compte que deux salariés administratifs travaillant *in situ*. En outre, pour cette opération, l'ASA n'a pas respecté les règles du code des marchés publics auxquelles elle est pourtant soumise.

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des CRTC, ces dernières peuvent également procéder au contrôle de la gestion de certains organismes ayant un lien direct ou indirect avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il s'agit, notamment, des sociétés publiques locales, des associations subventionnées par les collectivités, et des groupements d'intérêt économique ou public locaux.

Un exemple de contrôle d'une association subventionnée par les chambres régionales ou territoriales des comptes

Le Levallois Sporting Club (LSC) est une association régie par la loi de 1901 et fondée en 1983 par le maire de la commune de Levallois-Perret. Dotée d'un budget annuel supérieur à 10 M€, dont plus de la moitié en provenance de la seule subvention de la commune (6,1 M€ pour la saison achevée au 30 juin 2014), l'association comptait en 2015 près de 17 000 adhérents répartis au sein de 33 sections, ce qui en fait l'une des plus importantes associations omnisports de France, malgré une nette diminution de ses effectifs depuis 2010.

Même s'il est tourné prioritairement vers la pratique sportive de loisirs, le LSC a consacré de longue date une partie de son activité au développement du sport de haut niveau, en particulier dans trois disciplines : l'escrime, le judo et le tennis de table, avec le recrutement de plusieurs athlètes professionnels et la constitution de sections « olympiques ».

Le contrôle de la chambre qui portait sur la période 2008-2013, a mis en évidence de nombreuses irrégularités et anomalies dans la gestion de l'association dont les instances dirigeantes sont constituées, pour une part importante, de représentants élus de la commune. Outre le fait que, de 2008 à 2012, le secrétaire général de l'association était dans le même temps l'adjoint au maire chargé des sports, l'étroitesse des liens unissant le LSC à la commune s'exprime de multiples façons.

Ainsi, l'ensemble des locaux administratifs et sportifs utilisés par l'association sont mis à disposition à titre gracieux par la commune, ce qui est irrégulier dès lors que l'association organise des manifestations sportives à caractère commercial, comme c'est le cas pour les galas de boxe professionnelle qui se sont tenus au palais des sports « Marcel Cerdan ».

L'association a, par ailleurs, bénéficié de manière ininterrompue de nombreuses mises à disposition d'agents communaux, dans des conditions insuffisamment détaillées par la convention liant le club à la commune, qui n'ont donné lieu à aucun remboursement.

Enfin, en dépit d'un soutien très significatif de la commune, la situation financière de l'association s'est dégradée entre 2008 et 2013 avec des fonds propres négatifs et de graves problèmes de trésorerie.

Cette détérioration trouve ses origines dans l'organisation de plusieurs événements sportifs de grande ampleur au budget mal maîtrisé et dans la forte progression des charges de personnel due, notamment, au recrutement d'un judoka professionnel de tout premier plan mondial.

B - Les enquêtes portant sur des politiques spécifiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle de la gestion peut aussi s'exercer sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités. Pour la Cour des comptes, plusieurs contrôles ayant donné lieu à un rapport public thématique en 2015 ou à une insertion dans le tome I relèvent de cette catégorie, comme par l'exemple le suivi individualisé des élèves (rapport thématique rendu public le 4 mars 2015), les contrats de génération (cf. chapitre I – deuxième partie – tome I), ou la maintenance des centrales nucléaires (cf. chapitre II – deuxième partie – tome I).

Il en est de même pour les CRTC, comme le montrent les insertions relatives aux échecs de la filière de transformation de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon et les liaisons avec certaines îles bretonnes du Ponant (cf. chapitre III – deuxième partie – tome I).

Quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs CRTC, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle. Tel fut notamment le cas pour l'enquête sur les systèmes éducatifs en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, conduite par une formation commune aux chambres de ces deux territoires (cf. chapitre III – deuxième partie – tome I).

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle de la gestion d'une entité ou d'une activité consiste à apprécier, de manière indépendante, objective et documentée la régularité et la performance de leur gestion. À travers leurs analyses, constats et recommandations, la Cour et les CRTC visent la mise en place d'une organisation plus respectueuse des règles et plus performante, permettant une meilleure maîtrise globale de la dépense.

A - L'appréciation de la régularité

Une gestion est considérée comme régulière si elle est conforme aux règles de droit la concernant, avec notamment une absence d'atteinte à la probité. La maîtrise des risques liés à la probité dans l'emploi des fonds publics constitue un axe prioritaire dans la conduite des contrôles de la Cour et des CRTC. Cette priorité répond à une attente légitime des citoyens attentifs à la bonne utilisation des deniers publics dans une période de ressources publiques plus contraintes.

Un exemple de contrôle d'une chambre régionale des comptes, mettant en évidence un montage complexe qui appelle des réserves compte tenu des incertitudes juridiques et financières qui le caractérisent

La commune de Cran-Gevrier (17 200 habitants), proche d'Annecy, a décidé de rénover son hôtel de ville en intégrant un objectif d'efficacité énergétique. Sans en avoir évalué préalablement et de manière indépendante tous les avantages et inconvénients, elle a confié l'opération à une société publique locale « opérateur de services énergétiques régional » (SPL OSER) qui, dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif, réalise les travaux puis loue les locaux rénovés à la collectivité.

Ce choix n'est pas exempt de risques pour la commune. Faute d'une expertise technique suffisante, la SPL OSER a eu recours à un marché de conception, réalisation et exploitation ou maintenance avec un opérateur privé. En cas d'insuffisance des performances énergétiques, sur lesquelles la SPL ne s'engage que pour le quart de la durée du bail, mais aussi de vices affectant les travaux, la commune ne pourra exercer aucun recours direct contre l'entrepreneur de travaux.

Par ailleurs, les relations entre la commune et la SPL OSER reposent sur le principe qu'elles sont dans une relation intégrée (« *in house* »), qui les dispense d'avoir à procéder à la publicité et la mise en concurrence pour conclure des contrats entre elles. La chambre a souligné que la position d'actionnaire très minoritaire de la commune (0,34 % du capital) pourrait faire obstacle à ce qu'elle soit regardée comme exerçant sur la SPL, dont la région Rhône-Alpes est l'actionnaire principal, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques s'appuie également sur la capacité d'expertise des chambres régionales et territoriales des comptes pour apprécier le respect des équilibres budgétaires à travers la mission de contrôle budgétaire.

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales et ceux des établissements publics locaux sont soumis à un contrôle qui leur est propre. Ce contrôle budgétaire, exercé *a posteriori* par le préfet, en liaison avec la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente dont il peut solliciter l'avis, a pour but de faire respecter les règles suivantes : adoption du budget et du compte administratif dans les délais, équilibre réel du budget et déficit limité du compte administratif⁵¹.

Ces procédures, rendues nécessaires par le principe de libre administration des collectivités locales et la suppression de la tutelle, ont su montrer leur efficacité et leur célérité face à des situations pouvant entraîner le blocage du fonctionnement des services locaux, notamment en l'absence de vote du budget ou de l'apparition de déficits importants. Les chambres ont dû intervenir, quelquefois dans des situations délicates, de manière à rétablir la confiance de l'ensemble des acteurs locaux face à une situation financière très dégradée.

Le nombre d'avis rendus par les chambres dans le cadre de ce contrôle, après avoir diminué entre 2011 et 2014, est en progression en 2015. Il s'est ainsi élevé à 709, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2014.

Exemple d'avis d'une chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire dans le domaine de la santé

Le directeur de l'agence régionale de santé (ARS) peut saisir la chambre régionale des comptes, en application de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique, en vue de recueillir son avis sur la situation financière de l'établissement de santé et, le cas échéant, ses propositions de mesures de redressement. Contrairement aux saisines sur les budgets ou les comptes des collectivités territoriales, qui émanent des préfets, et qui ont un caractère prescriptif dès lors que des critères d'équilibre ne sont pas atteints, les saisines sur les établissements hospitaliers relèvent simplement d'une possibilité offerte aux directeurs d'ARS, notamment lorsque un plan de redressement préalablement décidé n'est pas mis en œuvre ou ne permet pas de redresser la situation de l'établissement.

⁵¹ La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en cas de non-inscription au budget d'une dépense obligatoire.

La chambre régionale des comptes de Bretagne a rendu les 28 avril et 29 avril 2015 deux avis budgétaires sur deux saisines simultanées du directeur de l'ARS. Elles concernaient les centres hospitaliers de Lannion et de Guingamp, situés sur un même territoire de santé.

Ces deux établissements sont à bien des égards comparables. Ils offrent des activités étendues de court, moyen et long séjour qui couvrent l'ensemble des spécialités de médecine, chirurgie et obstétrique, mais aussi de soins de suite et réadaptation et comprennent un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Ils regroupent chacun plus de 600 lits et places.

La chambre, dans ses avis, a analysé la situation financière de chacun de ces deux établissements, satisfaisant ainsi à l'obligation fixée par la loi. Elle a également formulé des propositions destinées à redresser ces situations financières, qui se sont avérées fortement dégradées.

Dans les deux cas, les déficits sont apparus depuis plusieurs années et, en dépit de mesures d'économie récemment engagées par les établissements et des aides qui ont pu être apportées par l'ARS, ils n'ont fait que croître, les charges augmentant plus rapidement que les recettes. L'évolution des dépenses est principalement due à la progression de la masse salariale et à celle des dépenses d'équipement, qui ont engendré de lourdes charges de remboursement d'emprunt.

L'analyse de procédures internes et la comparaison d'indicateurs d'activité avec des établissements de même catégorie a permis de diagnostiquer des points de faiblesse, tenant notamment à la productivité des services, qu'ils soient ou non médicaux. Les constats ont conduit à recommander de nombreuses mesures destinées à maîtriser l'évolution des charges et à valoriser les recettes.

Cependant, la mise en œuvre de ces recommandations, qui relève de la gestion interne de l'établissement (par exemple, selon le cas, adaptation des moyens en personnel à l'activité des services, révision des circuits de facturation, adoption de l'avancement à la durée moyenne, mutualisation des services de direction et des achats, développement de l'ambulatoire, etc.) ne suffit pas à restaurer l'équilibre financier. En outre, la plupart des mesures préconisées ne pourraient produire des effets qu'à moyen ou long terme.

Aussi, dans ses avis, en particulier à partir de la situation des services de maternité et de chirurgie qui n'est pas satisfaisante, la chambre incite au développement de la coopération entre les établissements, les solutions pérennes et suffisantes ne pouvant faire l'économie d'une réflexion au niveau du territoire de santé.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au contrôle budgétaire n'ont été que récemment et progressivement étendues aux communes de la Polynésie française⁵².

Exemple d'avis d'une chambre territoriale des comptes en matière de contrôle budgétaire dans le domaine communal en outre-mer

Les communes de Polynésie française ne disposent que d'une très faible marge de manœuvre en termes de fiscalité. Leurs recettes de fonctionnement ne sont en effet constituées que de 21 % d'impôts et taxes contre 61 % pour les autres communes métropolitaines. La différence, soit 40 % des recettes communales, est constituée de transferts provenant de la collectivité polynésienne au titre du Fond intercommunal de péréquation (FIP), sur lesquels les communes n'ont donc aucune prise.

Cette particularité oriente et contraint l'analyse et les propositions de la chambre dans les cas de saisines au titre de budgets ou de comptes administratifs en déséquilibre. La chambre territoriale des comptes de Polynésie française est ainsi régulièrement amenée à mettre en œuvre des plans pluriannuels de retour à l'équilibre des comptes, en agissant principalement sur la partie « dépense » des budgets communaux, faute d'action vraiment possible sur les recettes.

La commune de Hitia'a O Te Ra, sur la côte est de Tahiti, a fait l'objet d'une première saisine en juillet 2013, le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française détectant un vote intervenu sur la base d'écritures insincères. Le déficit budgétaire a alors été évalué par la chambre à 229 millions de francs CFP (1,92 M€), représentant plus de 30 % des recettes de fonctionnement de la commune.

Le retour à l'équilibre budgétaire devait à la fois prendre en compte les marges de manœuvre presque inexistantes en recettes mais aussi la rigidité des dépenses, les charges de personnel représentant, en 2013, plus de 75 % des recettes de fonctionnement de la commune.

Le plan pluriannuel de retour à l'équilibre, qui a été établi sur cinq ans, met en œuvre l'ensemble des leviers identifiés et fait, depuis 2013, l'objet d'un suivi annuel par la chambre, sur saisine du Haut-Commissaire. En 2015, la chambre a pu constater que la commune respectait la trajectoire définie en 2013 et actualisée en 2014 et que le retour à l'équilibre réel du budget restait envisagé pour 2018.

⁵² Ordonnance du 5 octobre 2007, applicable à compter de l'exercice 2009.

Si les marges de manœuvre sont étroites, la méthode, incluant un accompagnement au fil de l'eau de la commune par les équipes de la chambre territoriale des comptes, a prouvé son efficacité. En effet, plusieurs autres communes de Polynésie française, au terme de plans de redressement similaires, ont retrouvé des marges de manœuvre financières ainsi que leur pleine autonomie budgétaire.

L'externalisation des services publics constitue un enjeu très important dans la réflexion des collectivités locales qui sont soumises, actuellement, à une contrainte forte sur l'évolution de leurs recettes de fonctionnement, alors même que la demande de services adressée par la population est toujours aussi forte.

Les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent, dans le cadre des contrôles des comptes de l'autorité délégante, vérifier auprès des délégataires de services publics les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégantes.

Un exemple de contrôle des comptes produits par un délégataire de service public

La chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie a examiné pour la troisième fois la gestion du syndicat mixte pour la promotion de l'activité transmanche (SMPAT), chargé de la ligne maritime commerciale Dieppe-Newhaven.

Les précédents contrôles avaient conduit la chambre à formuler de nombreuses observations concernant à la fois l'application des règles de droit, la complexité du montage juridique et le financement particulier de la flotte porteur d'importants risques futurs. Compte tenu des remarques antérieures, les travaux ont porté tant sur la gestion interne que sur le pilotage de la délégation de service public (DSP) avec un examen des comptes produits par le délégataire.

Ce contrôle a montré des insuffisances importantes. Le délégataire s'est ainsi toujours soustrait à son obligation de présenter des comptes séparés pour la délégation. L'évolution de la société porteuse de la DSP, initialement *ad hoc* pour isoler les flux de la délégation, vers une entreprise multiservices pour le compte de sa maison-mère, combinée à une absence persistante de comptabilité analytique, a rendu les résultats présentés peu fiables et leur lecture difficile.

Les différends sur les comptes se sont multipliés entre les parties, les demandes de rectification émanant du délégant ont peu été suivies d'effets.

Les travaux de la chambre sur la comptabilité de la délégation soulèvent nombre d'observations. Le contrôle interne est insuffisant, voire défaillant sur un certain nombre de points-clés concourant à l'information financière et opérationnelle. La garantie de l'exhaustivité du chiffre d'affaires enregistré n'a pas été apportée. De plus, les charges imputées à la DSP contiennent des éléments étrangers aux obligations de service public dues à la porosité et à la mutualisation entre les diverses lignes gérées par le délégataire, non tempérée par un suivi analytique rigoureux. La chambre questionne, par ailleurs, certaines pratiques constatées et leur retranscription dans les comptes.

B - L'appréciation de la performance

Une gestion est considérée comme performante si elle est conforme aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour l'apprécier, le contrôle de la gestion doit répondre aux questions suivantes :

- les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs fixés ? (principe d'efficacité) ;
- les résultats obtenus sont-ils proportionnés aux ressources mobilisées ? (principe d'efficience) ;
- les ressources mobilisées sont-elles les moins consommatrices possibles des deniers publics ? (principe d'économie).

Plusieurs contrôles de la Cour et des CRTC ayant donné lieu à des rapports rendus publics en 2015 ou à une insertion dans le tome I du présent rapport public annuel ont eu pour objectif d'apprécier la performance d'une entité ou d'une politique donnée. Peuvent être cités, à titre d'exemples, le rapport thématique sur le logement en Île-de-France, rendu public le 8 avril 2015, celui intitulé « Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse », rendu public le 2 juillet 2015, ainsi que les insertions portant sur l'enseignement supérieur agricole et le parc Terra Botanica (cf. chapitre III – troisième partie – tome I).

Deux exemples d'examen de la performance : les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie et la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale

Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale rendu public par la Cour en septembre 2015 a mis en exergue deux domaines pour lesquels des gains d'efficience devaient être réalisés, sans remettre en cause, voire en améliorant dans certains cas la qualité des prises en charge⁵³.

La Cour a constaté qu'au-delà du vieillissement de la population et de l'extension des maladies chroniques, la dynamique (+ 5,7 % par an en euros constants depuis 2000) des dépenses d'assurance maladie liées aux soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral (10,7 Md€ en 2014) procédait d'une organisation inadaptée des soins, caractérisée par une forte croissance démographique et une répartition territoriale très déséquilibrée de ces professions. Afin de réduire le rythme d'augmentation des dépenses, la Cour a recommandé de fixer des objectifs quantifiés d'évolution des dépenses et d'en assurer la réalisation par une régulation rigoureuse des effectifs de professionnels au niveau local comme national, une véritable politique de gestion du risque, la fixation de forfaits par patient pour certaines pathologies et l'instauration d'une enveloppe de prescriptions par médecin en fonction des caractéristiques de sa patientèle.

De même, la Cour a relevé que les dépenses d'assurance maladie liées à la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale (3,8 Md€ en 2015), en hausse de 4 % à 5 % au cours des années récentes, s'inscrivaient par patient traité à un niveau nettement plus élevé en France que chez nos voisins, sous l'effet notamment de la prépondérance des modes de prise en charge les plus lourds et du recul des modes moins contraignants pour les patients et moins onéreux (auto-dialyse et dialyse à domicile). Afin de réduire le coût des dialyses, la Cour a recommandé d'instaurer un tarif unique par patient dialysé intégrant l'ensemble des dépenses qui lui sont liées et de réduire significativement les tarifs des séances de dialyse en centres lourds et en unités de dialyse médicalisée.

⁵³ Cour des comptes, *La sécurité sociale : Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Chapitre IX : Les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral : une progression non maîtrisée, des mesures de régulation à prendre sans délai, p. 301-344 et Chapitre X : L'insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charges plus efficaces, p. 345-378. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

III - La programmation, la réalisation et les suites des contrôles

Le contrôle de la gestion est exercé selon les trois principes qui régissent tous les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : indépendance, collégialité et contradiction.

A - La programmation

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes arrêtent chacune librement leurs programmes annuels de contrôle selon leurs priorités stratégiques triennales, et les risques et enjeux qu'elles ont identifiés.

Ainsi, la Cour élabore son programme de contrôle de manière indépendante, en trois étapes :

- des priorités stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, sur la base des priorités stratégiques de contrôle, les principaux thèmes de travail au cours des trois années à venir ;
- le programme annuel, arrêté comme la programmation pluriannuelle par le Premier président de la Cour, fixe les contrôles que chacune des chambres effectuera au cours de l'année et organise l'activité des rapporteurs.

À ces contrôles déterminés chaque année par la Cour, s'en ajoutent une quinzaine demandés par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Par ailleurs, en fonction des risques et enjeux, la périodicité de contrôle peut varier de manière importante selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu notamment de leur taille, de leurs moyens et de la nature de leurs missions, ont vocation à être contrôlées plus fréquemment.

Pour la Cour des comptes, c'est notamment le cas des entreprises publiques comme la Poste, la RATP et la SNCF, qui possèdent toutes de nombreuses filiales et interviennent dans plusieurs domaines. Chaque année ou presque, la chambre compétente de la Cour (la première pour la Poste et la septième pour la RATP et la SNCF) contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques, comme en témoignent les insertions du présent rapport (cf. chapitre II – troisième partie - tome I pour celle relative aux facteurs et à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France qui concerne la RATP et la SNCF).

S'agissant des opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, la quasi-totalité d'entre eux a été contrôlée au moins une fois depuis 2005. Les plus importants opérateurs en termes de financements de l'État et d'emplois, comme l'Agence de services et de paiement (ASP), Pôle emploi et le Centre national de la recherche scientifique, l'ont été à plusieurs reprises, comme en témoigne notamment l'insertion de suivi sur le bilan de la fusion des offices et la création de l'ASP (cf. chapitre III – troisième partie).

Les opérateurs de l'État

La notion d'opérateur de l'État est née avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Un organisme peut être qualifié d'opérateur de l'État s'il remplit les trois critères suivants :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus peuvent également être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour l'État. En 2015, 570 organismes étaient considérés comme des opérateurs de l'État⁵⁴. Pour l'essentiel, ils ont le statut d'établissement public national. Les autres opérateurs peuvent être des groupements d'intérêt public, voire des associations de droit privé. C'est dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche que les opérateurs sont les plus nombreux (universités, autres écoles et établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche).

À l'instar de la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent être amenées à contrôler très régulièrement certaines des collectivités territoriales qui relèvent de leur compétence. La chambre régionale d'Île-de-France procède ainsi, en ce qui concerne le département et la ville de Paris, sous forme de contrôles thématiques.

Les contrôles de la ville de Paris par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2015

Au regard de leur importance financière et en gestion publique locale, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France examine chaque année différents aspects des comptes et de la gestion de la ville de Paris et de la région Île-de-France, comme de leurs opérateurs, dans le cadre d'une section spécialement dédiée à ces deux collectivités.

Ainsi en 2015, la chambre a examiné la gestion du centre de santé municipal Marcadet (18^{ème} arrondissement), de l'association du théâtre musical de Paris - théâtre du Châtelet, de l'Association pour la gestion des œuvres sociales du personnel des administrations parisiennes, de l'association Laboratoire Paris Région Innovation, de l'opération Paris Plages et du département de Paris, sur le périmètre de son contrôle de gestion.

⁵⁴ Le nombre d'opérateurs a été réduit à 504 selon le projet de loi de finances pour 2016, la réduction étant due à la mise en œuvre de la réforme territoriale (le nombre d'agences régionales de santé est ainsi passée de 26 à 17), et aux fusions intervenues notamment dans le monde universitaire.

Ce dernier rapport rappelle que la ville de Paris, collectivité spécifique au sein des collectivités territoriales française, présente la particularité d'être à la fois une commune et un département pour administrer plus de 2,25 millions d'habitants. Près de 40 ans après le vote de la loi du 3 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et plus de 30 ans après les lois du 31 décembre 1982⁵⁵, cette organisation sans équivalent dans l'administration territoriale française montre ses limites.

La ville de Paris cumule les compétences de ces deux types de collectivités, sous l'égide d'une seule assemblée délibérante, le Conseil de Paris, et d'un seul exécutif élu.

Dans son rapport, la chambre constate que, dans les faits, cette particularité disparaît et perd de son intérêt car la gouvernance et l'organisation des services sont, désormais, communs et intégrés sur de nombreux plans : gestion partagée des ressources humaines, imbrication des compétences, notamment en matière sociale, croisement des financements.

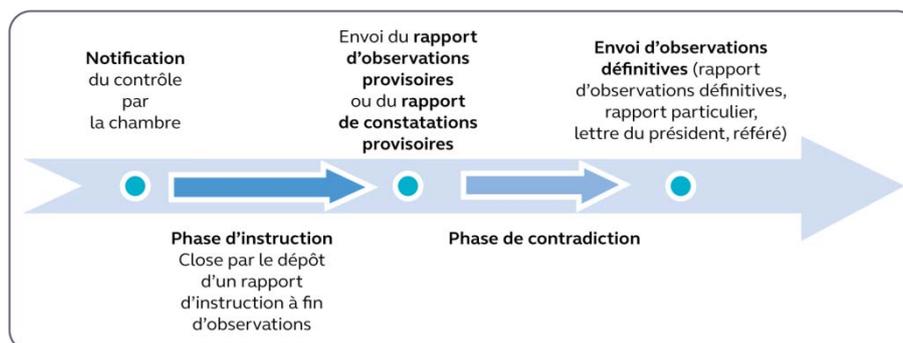
Constatant que le département de Paris n'a plus de réalité dans les faits, la chambre relève que le cadre juridique ne correspond plus à la gouvernance, désormais unifiée, de la capitale. Dans le cadre d'une adaptation devenue nécessaire et dans un contexte de profonde réforme territoriale et institutionnelle, qui prendra corps avec la mise en place de la Métropole du Grand Paris dès janvier 2016, la chambre préconise d'étudier avec attention l'hypothèse d'une fusion de la commune et du département de Paris.

Si le contrôle de la gestion porte sur une entité dotée d'un comptable public (tous les établissements publics à caractère administratif et certains établissements à caractère industriel et commercial, notamment), il est généralement programmé de manière concomitante au contrôle juridictionnel des comptes.

⁵⁵ Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, dite « loi PML » et loi du 31 décembre 1982 relative à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseille.

B - La réalisation du contrôle

Schéma n° 2 : les principales étapes du contrôle



Source : Cour des comptes

Chaque contrôle de la gestion est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés de produire, au terme de son instruction, un rapport. La ou les entités sur lesquelles porte le contrôle et, le cas échéant, leurs autorités de tutelle sont informés de l'ouverture du contrôle et de ses modalités.

Les rapporteurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes bénéficient de droits de communication et d'accès larges pour mener les investigations qu'ils jugent utiles, sur pièces et sur place.

À la Cour, un contre-rapporteur, choisi parmi les conseillers maîtres, veille à la qualité des travaux. Dans le respect de l'indépendance de l'instruction, il s'assure qu'elle a été conduite conformément aux procédures et aux méthodes appropriées. Il fait connaître son avis écrit à la formation délibérante sur les propositions des rapporteurs.

Le rapport d'instruction est en règle générale transmis au ministère public qui formule des conclusions communiquées à la formation délibérante.

Il est examiné par une formation collégiale préconstituée, dénommée formation délibérante⁵⁶, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

Les dirigeants des entités ou les responsables des activités contrôlées et les tiers mis en cause, font connaître leurs remarques sur les observations et recommandations provisoires qui leur ont été adressées. Les personnes concernées par cette procédure contradictoire répondent à la Cour ou à la chambre régionale ou territoriale des comptes dans les délais qui leur sont fixés et qui ne peuvent être inférieurs à un mois. Elles ont, par ailleurs, le droit d'être entendues par la formation délibérante avant que celle-ci ne statue définitivement, au vu d'un rapport d'analyse de leurs réponses.

À chaque stade de ses délibérations (observations provisoires ou définitives), la formation délibérante se prononce après que le ministère public (Procureur général à la Cour ou procureur financier dans les CRTC) a rendu ses conclusions. Celles-ci analysent les irrégularités relevées par les rapporteurs au regard du droit et de la jurisprudence applicables lors de leurs contrôles, recommandent la procédure contradictoire à suivre et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et en fonction de la qualité des diligences effectuées.

La durée d'un contrôle de la gestion varie selon les caractéristiques de l'entité ou de l'activité examinées. Du fait de la procédure contradictoire qui induit un double examen par la formation délibérante, elle est en moyenne supérieure à un an. Les contrôles particulièrement complexes, ou portant sur un périmètre large, peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixé un indicateur de performance, avec un délai moyen de contrôle, de 16 à 18 mois pour la Cour, et de 13 à 15 mois pour les CRTC entre la notification du contrôle et la date d'envoi des observations définitives.

⁵⁶ À la Cour des comptes, cette formation délibérante est composée, dans chaque chambre, des conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire de la chambre. Dans les CRTC, l'ensemble des magistrats font partie de la formation délibérante.

Tableau n° 7 : délai moyen pour le contrôle de la gestion

<i>En mois</i>	2013	2014	2015	
	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2015	Réalisation
Cour des comptes	17	18	16-18	16
CRTC	16	15	13-15	15

Source : Cour des comptes

C - Les suites

Les suites données au contrôle de la gestion prennent la forme d'observations définitives assorties, le cas échéant, de recommandations. Lorsque des irrégularités ont été relevées, d'autres suites, à portée contentieuse, peuvent être décidées. La Cour et les CRTC décident en toute indépendance des suites données à leurs contrôles, notamment de leur publication, lorsque celle-ci n'est pas de droit⁵⁷.

Si la totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics, la publication est de plus en plus fréquente pour la Cour. Au-delà du rapport public annuel, des rapports publics thématiques et des rapports sur les finances publiques et finances sociales, les référés sont publiés depuis 2012 et le Premier président peut décider, depuis 2014, de la publication des rapports particuliers consacrés aux entreprises publiques (26 rapports particuliers ont ainsi été publiés en 2015) dans la limite des secrets protégés par la loi.

1 - Les communications de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

Les observations définitives sont communiquées aux destinataires arrêtés par la formation délibérante sous des formes variées, en fonction notamment de leur contenu.

⁵⁷ Par exemple, tous les rapports d'observations définitives émis par les chambres régionales et territoriales des comptes sont systématiquement publiés.

Pour les CRTC, les observations définitives prennent la forme de rapports d'observations définitives et de communications du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes aux autorités déconcentrés et aux comptables supérieurs, pour faire part d'observations essentiellement juridiques. Par ailleurs, les CRTC peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes de communiquer aux services et organismes de l'État les observations définitives qu'elles ont arrêtées, les concernant.

Tableau n° 8 : nombre et forme des observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

	2013	2014	2015
Rapports d'observations définitives	661	551	601
Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre	264	360	319

Source : Cour des comptes

Pour la Cour des comptes, les observations définitives sont communiquées sous la forme notamment de référés du Premier président, de lettres de présidents de chambre, de communications du Procureur général, de rapports publics et de rapports particuliers.

Tableau n° 9 : nombre et forme des observations définitives de la Cour des comptes

	2013	2014	2015
Référés	41	25	24
Communications du Procureur général	40	42	33
<i>dont à la demande de la Cour des comptes</i>	30	31	23
<i>dont à la demande de chambres régionales et territoriales des comptes</i>	10	11	9
<i>dont à l'initiative du Procureur général</i>	0	0	1
Rapports particuliers	25	36	26
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons	3	1	3

Source : Cour des comptes. Référés et rapports particuliers notifiés (dont certains non publiés).

Les référés sont adressés par le Premier président à un ou plusieurs ministres, voire au Premier ministre, pour leur faire part d'observations définitives sur des entités ou des activités placées sous leur responsabilité. Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, rendus publics sur le site internet de la Cour.

Tableau n° 10 : référés publiés en 2015

	Date de publication
<i>L'Institut national de la propriété industrielle</i>	13/01/2015
<i>La Cité de la musique, la salle Pleyel et la Philharmonie de Paris</i>	19/01/2015
<i>L'allocation des moyens de l'État aux universités</i>	27/01/2015
<i>La subvention pour travaux divers d'intérêt local</i>	12/02/2015
<i>La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales</i>	11/03/2015
<i>Les écoles de formation du ministère de la justice</i>	18/03/2015
<i>Bilan de la politique immobilière de l'État</i>	19/03/2015
<i>La gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq</i>	09/04/2015
<i>La formation continue des enseignants</i>	14/04/2015
<i>La gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales</i>	20/04/2015
<i>Le pilotage et le suivi des allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires</i>	21/04/2015
<i>Les investissements de la direction générale de l'aviation civile</i>	13/04/2015
<i>La gestion des impôts dus en France par les non-résidents</i>	12/05/2015
<i>L'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs</i>	01/06/2015
<i>La Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice</i>	11/06/2015
<i>La gestion des agences de l'eau</i>	16/07/2015
<i>La fonction d'inspection au ministère de la justice</i>	20/07/2015
<i>Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique</i>	21/07/2015
<i>Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales</i>	01/09/2015
<i>La fonction restauration dans les armées</i>	04/09/2015
<i>L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile</i>	20/10/2015
<i>Les minimas sociaux</i>	26/11/2015

Source : Cour des comptes

Les lettres du président sont adressées par le président d'une des sept chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres pour notifier aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle la fin du contrôle, et, le cas échéant, leur transmettre les observations définitives. Elles ne sont pas rendues publiques, mais seulement communiquées, sur demande, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, les présidents de chambre ou de formation commune à plusieurs chambres peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes d'adresser des observations définitives qu'elles ont arrêtées, quand elles concernent des irrégularités ou des questions juridiques.

Les rapports particuliers concernent les entreprises publiques. Ils sont adressés par le Premier président aux responsables de ces entreprises et à leurs tutelles, ainsi qu'aux commissions parlementaires compétentes. Depuis 2014, ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour (14 rapports mis en ligne en 2015).

Tableau n° 11 : rapports particuliers publiés en 2015

	Date de publication
<i>Les trains d'équilibre du territoire</i>	13/02/2015
<i>La rémunération des cadres dirigeants dans le Groupe La Poste</i>	16/03/2015
<i>Les comptes et la gestion d'Icade</i>	30/03/2015
<i>L'Établissement public d'aménagement Plaine de France</i>	15/04/2015
<i>L'Établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine Amont</i>	15/04/2015
<i>L'activité, la gestion et les comptes de la Cité d'architecture et du patrimoine</i>	16/04/2015
<i>Le grand port maritime de Rouen</i>	23/04/2015
<i>Le bureau de recherches géologiques et minières</i>	27/04/2015
<i>La gestion du groupe Électricité de Strasbourg</i>	20/05/2015
<i>Les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale</i>	07/07/2015
<i>L'Office national d'études et de recherches aérospatiales</i>	07/09/2015
<i>Les activités sociales et culturelles destinées aux agents de la Poste</i>	27/10/2015
<i>Les comptes et la gestion de l'Agence française des investissements internationaux (AFII)</i>	12/11/2015
<i>Les comptes et la gestion d'Ubifrance</i>	12/11/2015

Source : Cour des comptes

Les rapports publics de la Cour des comptes, qui contribuent à l'information des citoyens et du Parlement, sont soit prévus par la loi (c'est le cas du rapport public annuel, des rapports sur les finances publiques et du rapport sur la sécurité sociale), soit publiés à son initiative (les rapports thématiques). Les publications visent à permettre l'information des citoyens et à contribuer ainsi à la transparence de l'action publique.

La publication de la Cour des comptes la plus connue des citoyens est le rapport annuel, qui fut d'abord remis au seul chef de l'État avant d'être transmis au Parlement en 1832 et enfin rendu public en 1938. Dans sa forme actuelle, le rapport annuel présente les résultats de 15 à 20 contrôles de la gestion achevés l'année précédente par la Cour ou les CRTC. Ils sont sélectionnés en fonction de critères tels que l'enjeu financier, l'exemplarité, la gravité des irrégularités ou des manquements à la performance, et la sensibilité du sujet pour l'opinion et les pouvoirs publics. Depuis 2006, une partie du rapport annuel est consacré aux suites données par les responsables publics concernés aux observations et recommandations formulées antérieurement par la Cour et les CRTC (cf. troisième partie).

La Cour rend publics également des rapports sur les finances publiques et sur la sécurité sociale (cf. chapitre III *infra*).

Le rapport sur les finances publiques locales est, *a contrario*, une initiative récente. Le rapport rendu public le 13 octobre 2015 n'est que le troisième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le premier au titre des nouvelles dispositions législatives⁵⁸. Fruit d'un travail commun de la Cour et des CRTC (au sein d'une formation interjuridictions spécifique), il vise à analyser la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que les enjeux qui s'y attachent.

D'autres observations issues des contrôles de la Cour ou des CRTC peuvent également être rendues publiques dans des rapports particuliers ou thématiques.

⁵⁸ L'article L. 132-7 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Tableau n° 12 : les rapports publics thématiques publiés en 2015

	Date de publication
<i>Le suivi individualisé des élèves, une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif</i>	mars 2015
<i>Radio France : une entreprise à rénover</i>	avril 2015
<i>Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique</i>	avril 2015
<i>L'Institut de France et les cinq académies : un patrimoine exceptionnel, une gestion manquant de rigueur</i>	avril 2015
<i>Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse</i>	juillet 2015
<i>Le coût du lycée</i>	septembre 2015
<i>Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger</i>	décembre 2015

Source : Cour des comptes

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions, la formation délibérante transmet au Parquet de la Cour, qui est également Parquet de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), les faits présumptifs de ces irrégularités ou infractions (cf. première partie chapitre I sur le rôle du Parquet et la CDBF).

Le Parquet peut alors saisir la CDBF, ou transmettre les éléments relatifs à des présomptions d'infractions pénales aux autorités judiciaires, et procéder à un signalement auprès d'autres autorités détentrices d'un pouvoir de sanction⁵⁹.

**Tableau n° 13 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

	2013	2014	2015
Transmissions - présomptions d'infraction pénale	37	50	56
Saisines - CDBF	6	22	23
Transmissions - Tracfin	3	11	1

Source : Cour des comptes

⁵⁹ Les chambres de la Cour ne saisissent jamais directement la CDBF ou les juridictions judiciaires : le Parquet est systématiquement l'intermédiaire.

Chapitre III

L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en insérant un article 47-2 dans la Constitution, a consacré le lien entre la Cour et le Parlement, sans remettre en cause une indépendance garantie par son statut de juridiction et indispensable à la qualité de ses travaux.

En effet, si le Parlement s'est toujours saisi des rapports publiés par la Cour, et notamment du rapport public annuel, il est aujourd'hui destinataire d'un certain nombre de publications, prévues par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et inscrites dans le calendrier budgétaire et social, dont l'objet est de lui permettre d'exercer pleinement ses missions de contrôle des comptes et de la gestion publique.

Le Parlement, et en particulier les commissions des finances et des affaires sociales, ont également la faculté de demander à la Cour de réaliser des enquêtes sur des thèmes relevant de leurs compétences. Elles peuvent par la suite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires. Enfin, l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières dispose que le Premier ministre peut demander à la Cour la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances et à l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que toute enquête sur la gestion des services ou organismes relevant de sa compétence ou de celle des CRTC. La Cour a ainsi réalisé quatre enquêtes au titre de cet article, la dernière consacrée au dispositif des certificats d'économies d'énergie remise le 16 octobre 2013 – qui a fait en 2015 l'objet d'un contrôle de suivi (cf. troisième partie – chapitre II)⁶⁰.

⁶⁰ En 2015 comme en 2014, le Gouvernement n'a en revanche pas demandé d'enquête à la Cour.

I - Les rapports sur les finances publiques

La remise au Parlement des rapports de la Cour des comptes s'insère dans le calendrier d'examen des différents textes budgétaires et sociaux : loi de règlement, débat d'orientation des finances publiques, loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances rectificative de fin d'année. Les publications de la Cour permettent ainsi aux parlementaires de disposer d'une expertise indépendante approfondie.

L'examen du projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur par le Parlement peut s'appuyer sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (résultats et gestion), prévu par l'article 58-4 de la LOLF, et sur son acte de certification des comptes de l'État, prévu par l'article 58-5 de la LOLF. Ces deux documents ont été transmis le 27 mai 2015.

Le rapport sur le budget de l'État analyse la formation de ses résultats et l'évolution de ses recettes et de ses dépenses. Il comporte aussi une appréciation d'ensemble de la gestion budgétaire. Il est accompagné d'analyses détaillées de l'exécution des crédits par mission et par programme : ces notes d'analyse de l'exécution budgétaire sont publiées sur le site internet de la Cour concomitamment au rapport. L'acte de certification présente la position de la Cour sur les comptes de l'État avec ses motivations détaillées et le compte-rendu de ses vérifications.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par l'article 58-3 de la LOLF, est déposé conjointement à un rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques qui se tient en juin ou juillet. Il comprend une analyse de la situation d'ensemble des finances publiques pour l'année passée et l'année en cours ainsi que de leurs perspectives pour les années à venir. Il présente aussi des comparaisons internationales, des analyses des outils de programmation et de pilotage des finances publiques ainsi que des pistes de réflexion en vue de réformes structurelles. Il a été transmis le 24 juin 2015.

L'examen par le Parlement du projet de loi de financement de la sécurité sociale est pour sa part précédé par le rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établi par la Cour en application des articles LO. 132-2-1 du code des juridictions financières et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui porte sur les comptes annuels des organismes nationaux et sur les comptes combinés des quatre branches et de l'activité de recouvrement du régime général. Il a été transmis le 22 juin 2015.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est également destinataire du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu par les articles LO. 132-3 du code des juridictions financières et LO. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale. Ce rapport présente un tableau d'ensemble de la situation et des perspectives financières de la sécurité sociale, et des analyses par branche et régime, ainsi que les observations et recommandations de la Cour sur de nombreux aspects des dépenses et des recettes des organismes sociaux. Il a été transmis le 15 septembre 2015.

À travers l'article liminaire de la loi de finances, le Parlement se prononce sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques, qui comprennent les collectivités territoriales et leurs regroupements. Pour éclairer ses débats, la Cour publiait, depuis 2013 et de sa propre initiative, un rapport public thématique consacré à la situation des finances publiques locales. La remise de ce rapport au Gouvernement et au Parlement est désormais obligatoire en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le rapport de 2015, le premier au titre de ces nouvelles dispositions législatives, a été publié le 13 octobre. Il comprend notamment une analyse de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics en 2014 et de l'évolution de leur situation financière au cours de cette première année de baisse des dotations de l'État. Il étudie également l'impact sur l'investissement local de cette baisse, ainsi que celui des « normes » sur leurs finances.

Enfin, en application de l'article 58-6 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificatives, notamment celui qui est traditionnellement déposé en fin d'année, sont accompagnés d'un rapport de la Cour présentant une analyse des crédits de l'État ouverts par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances.

La Cour apporte donc son concours au Parlement tout au long de la procédure d'examen des textes relatifs aux finances publiques.

De son côté, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, rend des avis sur les prévisions économiques et sur les soldes structurels, c'est-à-dire corrigés de l'effet des fluctuations de la conjoncture, de l'ensemble des administrations publiques qui sont associés aux projets de loi de règlement, de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale.

Tableau n° 14 : calendrier des rapports sur les finances publiques

Rapport	Référence	Date de publication en 2015
Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État	Article 58-4 de la LOLF	27 mai
Acte de certification des comptes de l'État	Article 58-5 de la LOLF	27 mai
Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	Article 58-3 de la LOLF	24 juin
Rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	22 juin
Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	Article LO. 132-3 du code des juridictions financières	15 sept.
Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics	Article LO. 132-7 du code des juridictions financières	13 octobre
Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décrets d'avance	Article 58-6 de la LOLF	1 ^{er} décembre

Source : Cour des comptes

II - Les communications

A - Les demandes d'enquête

Le Parlement a la faculté d'adresser à la Cour des comptes des demandes d'enquêtes ou d'évaluation sur des sujets spécifiques : les commissions des finances (article 58-2 de la LOLF), les commissions d'enquête (article L. 132-4 du code des juridictions financières), les commissions des affaires sociales (article LO. 132-3-1 du même code) et les présidents des assemblées (article L. 132-5 du même code). Dans ce dernier cas, les enquêtes ont été jusqu'à présent destinées au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale et portent sur des évaluations de politiques publiques (cf. chapitre V).

La définition du sujet et de son champ fait l'objet d'une concertation entre la Cour et l'instance à l'origine de la demande. La

Cour publie sur son site sa communication avec l'accord de l'assemblée concernée.

En 2015, 13 rapports réalisés à la demande du Parlement ont été publiés, et deux autres rapports remis fin décembre 2015 et début 2016 ont été publiés en janvier 2016.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances publiées en 2015

Assemblée nationale	Les contributions internationales de la France, 2007-2014
	Le transfert de services de l'INSEE à Metz : bilan d'étape
	Bilan des conventions de revitalisation
Sénat	La protection judiciaire de la jeunesse
	Le recours par l'État aux conseils extérieurs
	Les soutiens à la filière forêt-bois
	Les aides personnelles au logement
	Le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie
	L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre
	La masse salariale de l'État : enjeux et leviers
	Le Crédit immobilier de France

Tableau n° 16 : enquête réalisée à la demande des commissions des affaires sociales publiée en 2015

Sénat	Les maternités
--------------	----------------

Tableau n° 17 : enquête réalisée à la demande des Présidents des assemblées publiée en 2015

Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale	L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics
--	---

B - La communication des autres travaux

L'article L. 143-6 du code des juridictions financières précise que le rapport public annuel est adressé au Président de la République et présenté devant le Parlement. À l'occasion de sa publication, le Premier président est invité à venir s'exprimer dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette session solennelle peut être complétée par des auditions sur des sujets évoqués dans le rapport public.

En application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, ainsi que les réponses qui y sont apportées, sont transmises aux commissions des finances et aux autres commissions dans leurs domaines de compétence, dans un délai de deux mois.

En application du même article, les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprises publiques sont également transmis dans un délai d'un mois aux membres du Parlement désignés à cet effet.

En outre, les commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, les autres commissions permanentes et les commissions d'enquête peuvent demander la transmission des autres constatations et observations définitives de la Cour.

Les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont transmis aux présidents des commissions des finances en application de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières.

En 2015, 18 référés, 19 rapports particuliers, 4 relevés d'observations et trois rapports sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions devant le Parlement

Chaque année, une cinquantaine d'auditions se déroulent devant les différentes commissions et délégations du Parlement.

Les rapports issus de demandes du Parlement sont systématiquement présentés devant la commission ou l'instance à l'origine de la demande. Ces auditions sont l'occasion pour la Cour de préciser ses constats.

À titre d'exemple, le CEC de l'Assemblée nationale a auditionné le Premier président sur le rapport d'évaluation relatif à la politique des douanes en matière de lutte contre la fraude et les trafics le 19 février 2015⁶¹. La commission des finances du Sénat a entendu le Premier président, le président de la première chambre et les rapporteurs sur l'enquête effectuée au titre de l'article 58-2 de la LOLF consacrée aux enjeux et leviers de la masse salariale de l'État le 16 septembre 2015⁶². Les commissions parlementaires permanentes, les commissions d'enquête et les rapporteurs des différents projets et propositions de loi auditionnent très régulièrement des magistrats de la Cour, dans le cadre des travaux qu'ils ont pu mener. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la gestion par les mutuelles des prestations maladie obligatoires a ainsi entendu le 24 juin 2015⁶³ le président de la sixième chambre et plusieurs magistrats.

*

**

D'une manière générale, la collaboration entre la Cour et le Parlement s'est fortement intensifiée ces dernières années, notamment en application des dispositions de la LOLF et dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008.

⁶¹ Le compte rendu de cette audition est disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2839.asp>

⁶² Le compte rendu est disponible sur <http://www.senat.fr>

⁶³ Le compte rendu est disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-mecss/14-15/c1415013.asp>

Chapitre IV

La certification des comptes

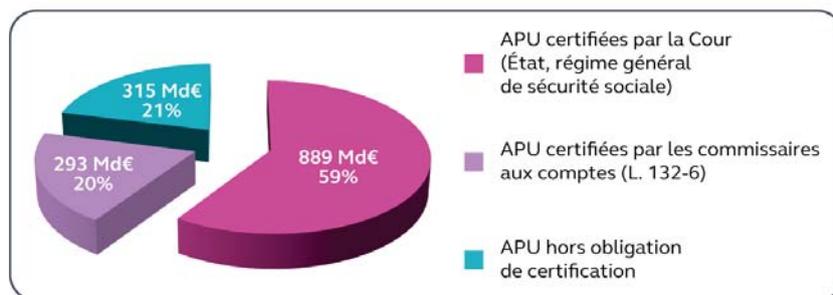
Aux termes de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Suivant l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la qualité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État, du régime général de la sécurité sociale, soit en rendant compte des certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques.

Pour l'exercice 2014, 79 % des 1 497 Md€ de charges brutes globales des administrations publiques ont été auditées, soit par la Cour (889 Md€ de charges brutes⁶⁴), soit par un commissaire aux comptes (293 Md€).

⁶⁴ 473 Md€ au titre des comptes de l'État et 676 Md€ au titre des charges brutes relevant du régime de sécurité sociale.

Graphique n° 1 : champ d'application de la certification des comptes des administrations publiques



Source : Cour des comptes. Total de 1 497 Md€ correspondant au cumul des charges brutes. Ce cumul est supérieur au total des dépenses des administrations publiques, calculé par l'INSEE (1 226 Md€) pour les besoins de la comptabilité nationale

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes.

À cette fin, dans le cadre des missions de certification qui lui sont confiées, la Cour des comptes met en œuvre une démarche d'audit qui, en application des normes internationales (normes ISA) et de ses normes professionnelles⁶⁵, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré).

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux modalités de présentation généralement applicables en matière d'audit d'états financiers, qui prévoient notamment qu'une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, voire une impossibilité ou un refus de certifier, est formulée si des difficultés significatives – désaccords avec le producteur des comptes ou limitations dans l'étendue des vérifications – sont identifiées et non résolues à l'issue de l'audit.

⁶⁵ Recueil des normes professionnelles, § V.3. « La Cour des comptes applique les dispositions des normes ISA et de la norme ISQC 1 dans la mesure de leur compatibilité avec la nature particulière de ses missions de certification ainsi qu'avec les dispositions du code des juridictions financières. ». Cf. également encadré première partie chapitre II.

Au-delà, la Cour s'attache par ses observations et recommandations à accompagner l'amélioration permanente de la fiabilité et de la sincérité des comptes des entités dont elle a pour mission de certifier les comptes.

La démarche d'audit de la Cour

La Cour applique une démarche d'audit homogène, qui se concentre sur quatre enjeux principaux :

1- l'évaluation du risque, de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs dans l'application des règles de gestion, ou dues à des écarts des règles de gestion par rapport aux règles de droit ;

2- l'existence d'un chemin de révision entre les opérations de gestion effectuées par l'entité et leur enregistrement en comptabilité générale ;

3- la conformité des états financiers aux référentiels comptables qui leur sont applicables, la permanence des méthodes, l'exhaustivité du recensement des actifs, passifs et engagements et la correcte évaluation des actifs, passifs et des estimations comptables, afin de s'assurer notamment de l'exactitude du résultat de l'exercice ;

4- l'évaluation de la fiabilité de l'information financière procurée par les états financiers, y compris leurs annexes.

Une part significative des vérifications de la Cour se concentre sur l'évaluation du contrôle interne. En effet, au regard du nombre des opérations effectuées, la fiabilité des comptes est subordonnée à la mise en place de dispositifs de contrôle interne permettant de prévenir, de détecter et de corriger en temps voulu une anomalie de portée significative affectant les opérations effectuées et comptabilisées (notamment les contrôles embarqués dans les systèmes d'information, les procédures de gestion, les supervisions internes aux services ordonnateurs et les contrôles des agences comptables). La Cour examine également l'audit interne, qui doit permettre de vérifier l'efficacité du contrôle interne.

La Cour accompagne par ses constats l'amélioration des dispositifs mis en place par les entités certifiées. Elle évalue les progrès accomplis et l'importance des chantiers engagés, ainsi que les évolutions encore nécessaires pour fiabiliser les états financiers.

La certification des comptes est ainsi un levier de modernisation de la gestion, en termes de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

Au-delà du champ des organismes dont les comptes sont certifiés par la Cour, celle-ci est chargée d'un rôle plus général d'appréciation de la qualité des comptes des administrations publiques, par l'avis qu'elle donne tous les trois ans (la prochaine fois en 2017 pour l'exercice 2016), concernant les administrations dont les comptes sont soumis à certification par un commissaire aux comptes. En effet, la qualité de ces comptes ne s'appréciant que sur plusieurs exercices, la Cour, par souci d'optimisation des procédures de certification, entend désormais accomplir cette mission qui lui est confiée par l'article L. 132-6 dans un cadre pluriannuel.

I - La certification des comptes de l'État

A - Le fondement et le périmètre de la certification

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a introduit une profonde réforme comptable pour l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire, largement fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient également une comptabilité générale fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, et sur des règles qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Ainsi, l'État publie désormais chaque année un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et des notes annexes présentant notamment ses principaux engagements hors bilan.

Ces états financiers retracent les opérations des services, établissements ou institutions de l'État non dotés de la personnalité juridique. Ce périmètre comprend les pouvoirs publics au sens de la Constitution (principalement les assemblées parlementaires, la présidence de la République et le Conseil constitutionnel), les administrations centrales et déconcentrées de l'État, mais aussi les budgets annexes, les comptes de commerce et tous les fonds qui n'ont pas la personnalité juridique mais sur lesquels l'État détient des droits.

Fin 2014, cet ensemble représentait :

- 966 Md€ d'actifs, 1 778 Md€ de dettes financières et 3 400 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 473 Md€ de charges et 396 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 130 millions d'enregistrements comptables ;
- au moins 300 applications informatiques de gestion, dont une vingtaine alimente directement le progiciel comptable de l'État qu'utilisent environ 55 000 agents.

C'est dans ce contexte que le 5° de l'article 58 de la LOLF a confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, afin d'assurer la transparence des comptes publics qui est due aux citoyens et d'éclairer le Parlement chargé d'approuver les comptes de l'État.

La réalisation de cette mission à partir de 2006 a conduit la Cour à s'organiser pour disposer de procédures adaptées et de compétences spécialisées en audit financier.

Chaque année, elle exprime de manière indépendante sa position sur les comptes de l'État dans un document appelé « acte de certification », selon les modalités de présentation généralement applicables en matière de certification d'états financiers.

B - Les résultats depuis 2006

La position de la Cour sur les premiers comptes de l'État produits sous l'empire de la LOLF, relatifs à l'exercice 2006, comportait 13 réserves, regroupant chacune de manière conventionnelle de nombreux points d'audit. Toutes ces réserves étaient qualifiées de substantielles, de manière à souligner tout à la fois l'importance des problématiques soulevées et leur caractère durable. Ce choix d'une certification initiale assortie d'un nombre élevé de réserves – plutôt que celui d'un refus ou d'une impossibilité de certifier – s'inscrivait dans la perspective d'accompagner de manière constructive une réforme comptable ambitieuse mais fragile, reposant sur une mobilisation considérable et inédite des services de l'État.

Par la suite, au travers d'un dialogue constant entre la Cour et les services de l'État, des progrès significatifs ont été réalisés chaque année dans la tenue d'une comptabilité générale de l'État en droits constatés, dans le cadre d'une trajectoire exigeante de fiabilisation.

Ainsi, le nombre de réserves formulées est passé de 13 sur les comptes de l'exercice 2006 à 12 sur ceux des exercices 2007 et 2008, puis à 9 sur ceux de l'exercice 2009, et à 7 sur ceux de l'exercice 2010. Ce nombre est resté inchangé sur les comptes des exercices 2011 et 2012, témoignant d'une pause dans la dynamique d'amélioration. En effet, la mise en place progressive à partir de 2009 du progiciel de gestion intégré Chorus, en remplacement des anciennes applications comptables dites, et le passage de la comptabilité générale de l'État dans ce nouvel environnement au 1^{er} janvier 2012, ont fortement mobilisé l'administration au cours de cette période.

La mise en place de Chorus s'étant achevée avec succès en 2012, la dynamique de progrès qui avait été constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et en mai 2014, la Cour a certifié les comptes de l'État pour l'exercice 2013 en formulant cinq réserves substantielles, contre sept un an auparavant.

Le nombre de réserves est resté inchangé sur les comptes de l'exercice 2014, mais des avancées ont été constatées dans tous les domaines, certaines ayant permis d'apporter une réponse satisfaisante à des constats qui étaient relevés depuis plusieurs exercices.

De par son incitation forte et continue à l'amélioration des comptes, au travers d'un dialogue constant et nourri entre certificateur et producteur des comptes, la certification des comptes est un facteur de modernisation de l'action de l'État.

Tableau n° 18 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2014

	2006	2007	2008	2009 à 2012	2013	2014
Exercices comptables						
	Le système d'information financière					
	Le contrôle interne et l'audit interne ministériels					
	Les produits régaliens					
	Les actifs et passifs du ministère de la défense					
	Les immobilisations financières					
	Le patrimoine immobilier					
	Les passifs non financiers					
	Le réseau routier					
	Les autres immobilisations et stocks des ministères civils					
	Le compte des opérations de la COFACE					
	La Caisse d'amortissement de la dette sociale					
	Les immobilisations spécifiques					
	Les fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts financiers					
	Les contrats d'échanges de taux					
	Les comptes de trésorerie					
	Les provisions pour Pouvoirs publics risques					
	Exercice 2006 : comptes de l'État établis pour la première fois et certifiés avec treize réserves.					
Réserves maintenues	Exercice 2006 : comptes de l'État établis pour la première fois et certifiés avec treize réserves.					
Réserves progressivement levées	Exercice 2009-2012 : préparation et passage au 1 ^{er} janvier 2012 de la comptabilité générale dans le progiciel Chorus.					
	Depuis l'exercice 2013, la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes est relancée.					
	Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, des progrès significatifs ont été régulièrement réalisés dans la tenue d'une comptabilité des opérations de l'État en droits constatés.					
	Ces progrès ont conduit, en huit ans, à la levée de treize réserves. Les comptes de 2014 sont ainsi certifiés avec cinq réserves substantielles , maintenues depuis la première certification.					
	Plus largement, la Cour s'attache à accompagner l'amélioration continue de la fiabilité et de la sincérité des comptes de l'État en identifiant dans son acte de certification les axes sur lesquels des progrès doivent être réalisés par l'administration pour que cette dernière parvienne, par étapes successives, à une certification sans réserve.					

Source : Cour des comptes

II - La certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

A - Le fondement et le périmètre de la certification

En application des dispositions de l'article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour établit chaque année un rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, dans lequel elle exprime neuf opinions distinctes, portant sur :

- les comptes combinés de chacune des quatre branches du régime général (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement ;
- les comptes annuels des quatre établissements publics nationaux têtes de réseaux des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

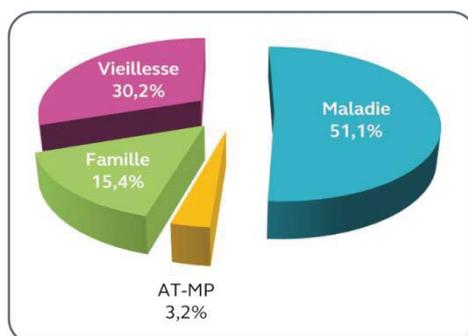
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 275 organismes de base.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par l'importance des masses financières en jeu et la volumétrie des opérations effectuées et comptabilisées, qui se chiffrent chaque année à plusieurs centaines de millions.

L'activité du régime général comprend le recouvrement de cotisations et de contributions sociales et d'impositions pour son compte et pour le compte d'autres tributaires (autres régimes de sécurité sociale et de protection sociale, État, Unédic, etc.) et la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers (État et collectivités territoriales).

Les masses financières entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont ainsi atteint, en 2014, 523,3 Md€ pour les ressources affectées aux branches du régime général et à d'autres tributaires et 427,0 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,5 % et 20,0 % du PIB.

Graphique n° 2 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2014 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

B - L'audit des comptes 2014

La campagne de certification des comptes de l'exercice 2014 s'est inscrite à nouveau dans le cadre d'un calendrier d'arrêté des comptes de résultats et des bilans des organismes nationaux et des régimes de sécurité sociale réduit de deux semaines par rapport aux exercices 2012 et antérieurs, en application désormais de l'arrêté du 24 décembre 2014 fixant le calendrier d'établissement des comptes annuels et les modalités d'élaboration des balances mensuelles des organismes de sécurité sociale.

La Cour a effectué ses travaux dans les organismes nationaux, en leur double qualité d'établissement dont elle certifie les comptes et de têtes des réseaux dont elle certifie les comptes combinés. Elle a également réalisé des vérifications dans 18 organismes de base des différents réseaux.

À l'issue des demandes d'ajustement acceptées par les organismes nationaux et leurs autorités de tutelle, le régime général de sécurité sociale a dégagé un résultat déficitaire, toutes branches confondues, de - 9,7 Md€ (contre - 12,5 Md€ pour 2013).

Comme en 2013, la Cour a certifié avec réserves les états financiers de la totalité des entités du régime général.

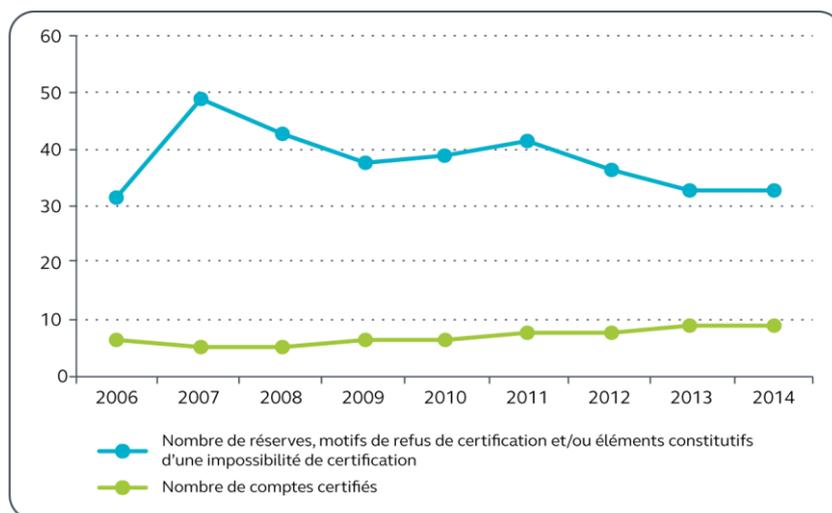
Graphique n° 3 : pourcentage de comptes ayant obtenu la certification



Source : Cour des comptes

En raison de progrès limités en 2014, la Cour a maintenu le même nombre de réserves qu'en 2013 (soit 33 réserves), dont certaines sont accentuées, sur les comptes des quatre branches et de l'activité de recouvrement.

Graphique n° 4 : évolution des positions de la Cour



Source : Cour des comptes

La Cour s'inscrit dans une démarche d'accompagnement des progrès des branches du régime général en matière de maîtrise des risques et de fiabilité de leurs comptes. La certification des comptes contribue à la qualité du service rendu aux assurés, à la sécurisation de la gestion des organismes de sécurité sociale et à la sauvegarde des intérêts financiers de la sécurité sociale. Comme pour l'État, elle constitue un puissant levier de modernisation.

III - La certification des comptes des assemblées

La mission de certification des comptes des assemblées s'organise dans un cadre *ad hoc* qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des assemblées⁶⁶. Ce cadre est formalisé dans une convention signée avec le président de chaque assemblée, qui en définit les modalités.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont distincts de ceux de l'État mais sont destinés à y être intégrés. Cela induit pour le teneur des comptes de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de telle manière qu'ils répondent aux exigences du référentiel comptable de celui-ci. Cela justifie aussi que l'audit annuel dont ils font l'objet soit mis en œuvre dans des conditions comparables. La mission comporte dès lors, comme les autres travaux de certification conduits par la Cour, une phase préliminaire consacrée à l'examen du contrôle interne, c'est-à-dire des procédures et opérations qui interviennent en amont des comptes, et une phase finale, à l'issue de laquelle les tests pratiqués sur les états financiers mettent la Cour en mesure de formuler une opinion globale sur les comptes.

Pour la deuxième année, la Cour a réalisé en 2015 deux audits en vue de la certification des comptes de l'exercice 2014. Elle a apprécié la conformité des états financiers aux référentiels comptables des assemblées, qui ne se distinguent que sur des points très limités du plan comptable général et des normes applicables à l'État.

⁶⁶ Sur la base de l'article 47-2 de la Constitution, de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de l'article 58-5° de la LOLF et du règlement de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2014 :

- le Premier président de la Cour des comptes a adressé en avril 2015, respectivement au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat, le rapport de certification par lequel la Cour a constaté qu'aucune des observations faites pendant l'audit n'avait mis en lumière un risque ou une incertitude de nature à affecter la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes. Comme elle l'avait fait à l'issue de l'exercice précédent, elle a certifié ces comptes sans réserve. Cette opinion est assortie, comme c'est l'usage en matière de certification, d'observations sur les corrections apportées aux comptes et sur les éléments les plus significatifs portés dans l'annexe, notamment ceux relatifs aux engagements sociaux à moyen et long terme ;
- le président de la quatrième chambre de la Cour a par ailleurs transmis au secrétaire général de la Questure de chacune des assemblées une synthèse, de nature plus technique, formulant un certain nombre de recommandations (25 pour l'Assemblée nationale, 34 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de formalisation des procédures et d'actualisation du montant des immobilisations. Pour l'une et l'autre assemblées, la moitié des recommandations adressées en 2014, portant sur l'examen des comptes de 2013, ont été levées au cours du présent audit, compte tenu des progrès réalisés.

**

Nouveauté instaurée par la LOLF qui lui imposait de développer un nouveau métier, de nature très différente de ses anciennes missions de juger et contrôler, la certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale est une mission dont la Cour a su se servir pour contribuer à la modernisation de la gestion publique.

Si le nombre de réserves est demeuré inchangé en 2014, tant en ce qui concerne les comptes de l'État que ceux des quatre branches du régime général de sécurité sociale et de l'activité de recouvrement, la levée de certaines parties de réserve témoigne ainsi d'améliorations dans la fiabilité des comptes.

Réalisée en 2014 pour la deuxième année, la certification des comptes des assemblées, qui s'inscrit dans un cadre juridique différent, a également permis de constater les progrès réalisés.

Par ailleurs, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, en son article 110, que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

En liaison avec les ministères chargés des collectivités territoriales et des comptes publics qui se prononcent sur les candidatures des collectivités intéressées sur avis du Premier président de la Cour des comptes, cette dernière s'attache maintenant à préparer la mise en place du cadre de cette expérimentation. Celle-ci est ouverte au terme d'une phase préparatoire de trois ans suivant la promulgation de la loi, pour une période de cinq ans.

Il en sera rendu compte régulièrement par la Cour des comptes, à qui il appartient de préparer un bilan intermédiaire puis un bilan final de l'expérimentation.

Chapitre V

L'évaluation

L'évaluation est la plus récente des missions de la Cour. Elle a été introduite dans le code des juridictions financières par son article L. 111-3-1 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette nouvelle disposition découle de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui l'ajoute aux missions de la Cour dans le cadre de son assistance au Parlement et au Gouvernement.

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts, ainsi que les raisons qui les expliquent. Cette ambition d'estimer la pertinence des politiques aux regards de leurs objectifs va au-delà des seuls aspects comptables et budgétaires d'un contrôle de gestion. La publication systématique des évaluations participe à la mission que confère la Constitution à la Cour de « contribuer à l'information des citoyens ». Cette démarche, qui associe les principales parties prenantes, traduit l'adaptation de la Cour aux nouvelles attentes de la société civile.

Après une période d'expérimentation avec des évaluations demandées par l'Assemblée nationale ou sur autosaisine, la Cour a progressivement amélioré sa méthodologie, pour aboutir en décembre 2014 à la publication de normes professionnelles applicables aux évaluations⁶⁷. Celles conduites en 2015 sont les premières à les appliquer intégralement.

⁶⁷ Les normes professionnelles des juridictions financières sont présentées en première partie, chapitre I.

I - La Cour, acteur institutionnel de l'évaluation

A - Une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté l'évaluation des politiques publiques aux deux attributions traditionnelles du Parlement, le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement (article 24 de la Constitution). L'Assemblée nationale a créé en son sein un organe spécifique, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Les missions de la Cour s'en sont trouvées modifiées : ainsi, aux termes de l'article 47-2 de la Constitution : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

La loi du 3 février 2011⁶⁸ précise les conditions de cette assistance au Parlement : la Cour doit être saisie par les Présidents des assemblées parlementaires ; elle est invitée à produire son rapport écrit dans les 12 mois suivant sa saisine. Cette disposition a été intégrée dans les articles L. 111-3-1 (« La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ») et L. 132-5 du code des juridictions financières.

En application de ce texte, l'article 4 de la loi du 3 février 2011 précise les conditions de saisie de la Cour par le Parlement pour cette nouvelle mission. L'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières dispose que « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette évaluation peut être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, ou l'être à l'initiative de la Cour.

⁶⁸ 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.

B - La place particulière de la Cour

Les acteurs de l'évaluation sont de plus en plus nombreux. Outre le Parlement, le Gouvernement diligente également des évaluations de politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y fait largement appel. Les administrations centrales pratiquent aussi de plus en plus l'évaluation, notamment grâce à leurs inspections générales. Au niveau territorial, les collectivités conduisent de même leurs propres évaluations. Enfin, le nombre d'organismes indépendants qui effectuent des évaluations de politiques publiques est en augmentation. Ce sont des universités, des établissements publics de recherche, des associations ou encore des cabinets privés.

Dans ce contexte, la Cour occupe une place particulière à trois titres : son positionnement institutionnel et notamment les garanties d'indépendance qu'il procure ; sa connaissance des acteurs et des activités publics ; les interactions de sa mission générale d'appréciation du bon emploi des fonds publics avec l'évaluation des politiques publiques.

Il n'en demeure pas moins que la Constitution, tout en faisant de l'évaluation des politiques publiques une attribution distincte du contrôle de l'action du Gouvernement, et en reconnaissant en même temps une mission propre d'assistance à ce titre à la Cour des comptes, ne la définit pas, mais reprend la distinction communément admise entre évaluation et contrôle. Dès lors, les questions de définition et de méthodes ont dû être clarifiées, l'un des enjeux pour la Cour étant de distinguer les audits de performance qui se rattachent encore aux logiques de contrôle de la bonne gestion (voir art. L. 111-3 du code des juridictions financières) et l'évaluation des politiques publiques qui met en jeu la discussion des objectifs et la dimension sociétale.

II - Une méthodologie nouvelle

A - L'évaluation, outil de la transparence

L'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques aux objectifs variés que les pouvoirs publics cherchent à poursuivre. Le but final de l'évaluation est de pouvoir éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi faciliter les choix démocratiques. Elle se différencie en cela et

complète les contrôles de la Cour qui examinent principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁶⁹ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficience, la pertinence et l'utilité⁷⁰ de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes⁷¹.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques et des mentalités. Le fonctionnement des administrations demeure en effet encore marqué par une culture qui met trop l'accent sur les moyens et s'intéresse moins aux résultats. Il est ainsi fréquent de constater que la France consacre des moyens équivalents voire supérieurs à ses voisins pour une politique publique donnée, sans que les résultats obtenus soient à la hauteur des moyens investis – comme la Cour l'a montré en 2015, par exemple, dans son rapport relatif au coût du lycée⁷². Parmi les tout premiers pays de l'OCDE pour le niveau de la dépense publique rapportée à la richesse nationale, 57 % du PIB en 2013 contre environ 45 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, la France est bien plus rarement parmi les premiers, lorsque les résultats sont mesurés.

L'évaluation pose des questions méthodologiques exigeantes. Afin d'établir un lien causal entre un dispositif et un résultat, elle doit se prémunir des erreurs d'interprétation, des biais de sélection, des causalités inverses, des interactions de la politique étudiée avec d'autres, ainsi que des effets multiples, directs et indirects, de la politique en question. Ces difficultés peuvent pour partie être surmontées par le recours à des techniques économétriques, statistiques et de sciences sociales parfois complexes, afin d'étudier ces causalités. La mise en œuvre de ces

⁶⁹ Efficacité (efficience) : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés (les moyens mobilisés).

⁷⁰ Pertinence (utilité) : rapport entre les objectifs (les résultats) d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

⁷¹ Ce terme n'est pas un concept juridique aux contours précis. Sont « parties prenantes », d'après l'OCDE, les individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt particulier dans la façon dont la politique fonctionne ou dans son évaluation.

⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

méthodes pose toutefois des questions différentes suivant les institutions qui s'engagent dans l'évaluation.

La notion d'évaluation des politiques publiques

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique d'amélioration des connaissances sur la façon dont les instruments des politiques publiques atteignent - ou n'atteignent pas - leurs objectifs initiaux. Une politique peut en effet avoir de multiples effets, parfois loin du champ initialement ciblé. Les évaluations sont réalisées à partir de mesures quantitative de l'impact d'une politique publique sur ceux qui sont initialement visés mais aussi sur ceux qui peuvent être touchés sans le vouloir. Cette détermination repose sur des analyses statistiques pour remonter à la causalité entre la politique et ses effets, par exemple en les comparant à ce qui se serait passé en l'absence de la politique considérée (appelé aussi scénario contrefactuel). Cela peut être réalisé à partir d'expérimentations réelles, à l'image de ce qui est fait dans le domaine médical, ou dans le cadre d'expériences dites naturelles, c'est-à-dire quand il est possible, ex post, de comparer deux groupes d'individus semblables, séparés de manière non intentionnelle et dont l'un seulement a subi la politique. En général ces analyses d'impacts sont complétées par des analyses socio-économiques (dites aussi coût-bénéfice) afin de savoir si, pour la société, les bénéfices l'emportent sur les coûts.

Sauf à réaliser des analyses quantitatives d'impact sur des points restreints d'une évaluation, l'approche précédente exige, quand elle est faisable, de grandes bases de données validées, des outils mathématiques élaborés et un long délai de réalisation, ce que la Cour ne peut que difficilement envisager à l'heure actuelle, sauf à y consacrer beaucoup de moyens. Elle peut la sous-traiter, toutefois dans les limites de ses capacités financières.

Comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise principalement l'approche qualitative pour estimer les relations de causalité entre les actions d'une politique et les effets pour ses bénéficiaires. Cette approche, héritée des sciences sociales, ne repose pas autant sur les méthodes statistiques que la précédente mais fait appel à une forte implication des parties prenantes. De ce seul point de vue, les évaluations se différencient nettement de la méthodologie des contrôles et enquêtes habituelles de la Cour.

Les besoins sur les bases de données et les outils statistiques ou de sondage restent cependant importants et dépendent des sujets et de la méthode choisie pour les évaluations qui seront conduites à la Cour. La méthodologie vis-à-vis des parties prenantes est spécifique elle aussi car elle repose sur des méthodes des sciences sociales pour le choix des représentants, la transparence initiale vis-à-vis de leur rôle, et les outils utilisés : sondage, conférence de consensus, « focus group », diagnostics partagés, etc. La Cour s'appuie aussi assez systématiquement sur des experts pour ses évaluations⁷³.

Quelle que soit l'approche utilisée, une évaluation implique une publication des résultats et l'indépendance de ceux qui la font vis-à-vis des commanditaires de la politique évaluée et de ceux qui la mettent en œuvre. C'est à ces conditions d'indépendance et de partage des connaissances que les évaluations constituent une démarche efficace, la responsabilité des politiques publiques restant aux citoyens et aux décideurs publics.

B - Une méthodologie s'appuyant sur les parties prenantes de la politique

Le retour d'expérience des premières évaluations conduites à la Cour à partir de 2011 a donné lieu le 10 juillet 2013 à une instruction du Premier président formalisant les évaluations. Outre leur définition, l'instruction exposait le cadre procédural de ces évaluations, les modalités de leur réalisation et de leur valorisation. À partir de 2015, les travaux

⁷³ L'article L. 141-4 du code des juridictions financières indique que « La Cour des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par son premier président (...) ». La loi du 12 mars 2012 l'a complété par la création d'un statut ad-hoc : « Lorsque l'expérience des experts mentionnés au premier alinéa est susceptible d'être utile aux activités d'évaluation des politiques publiques de la Cour des comptes, cette dernière conclut une convention avec les intéressés (...). Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la cour. Le cas échéant, ils ont vocation à être affectés en chambre par le premier président, devant lequel ils prêtent le serment professionnel. Ils prennent alors le titre de conseiller expert ». Le premier « conseiller expert » a été recruté en 2015 et affecté à la 6^{ème} chambre pour une évaluation sur les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool.

d'évaluation sont menés à la Cour dans le cadre de normes professionnelles⁷⁴ spécifiques à cette mission.

La Cour considère que toute politique n'est pas forcément évaluable par ses soins. Pour elle, l'intérêt d'évaluer une politique publique s'apprécie à la lumière du jugement professionnel, exercé collectivement par référence aux enjeux et aux risques qui s'attachent à la conduite de la politique et à ses caractéristiques : objectifs, effets mesurables, dimension, ancienneté, environnement réglementaire, complexité institutionnelle. C'est pourquoi, une politique publique en vue de son évaluation donne lieu à l'inscription au programme de la Cour des comptes d'une note de faisabilité afin de confirmer son caractère évaluable et d'identifier ses principales parties prenantes.

Les politiques publiques sont souvent multisectorielles, ce qui implique des expertises pluridisciplinaires au sein de la Cour. Aussi, très souvent la formation délibérante pour une évaluation est une formation interchambres (FIC), ou interjuridictions (FIJ) s'il est aussi fait appel aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

La conduite des évaluations (instruction, délibéré et contradiction) ne diffère pas fondamentalement de celles des autres travaux de la Cour. Elle s'en distingue toutefois par deux aspects : la systématisation des comparaisons internationales sur les résultats des politiques et le rôle donné aux parties prenantes, les principales d'entre elles étant associées, dans toute la mesure du possible, aux travaux d'instruction.

À cet effet, une instance consultative, le « *comité d'accompagnement* », est constitué par le président de la formation compétente et associe certaines parties prenantes ainsi que des experts extérieurs. Ce comité est constitué d'un échantillonnage suffisamment représentatif des différents intérêts et opinions en jeu, afin de permettre des échanges et une information réciproque aux différents stades de l'instruction.

La présence du comité d'accompagnement ne dispense pas de la procédure contradictoire habituelle des contrôles de la Cour, permettant aux principales parties prenantes de faire connaître leurs remarques sur les observations provisoires de la Cour. Elle fait l'objet d'échanges écrits et éventuellement d'auditions. Les rapports d'évaluation sont complétés

⁷⁴ Les normes professionnelles dont le recueil a été publié le 15 décembre 2014, complètent et précisent le déroulement de l'ensemble des travaux de la Cour. Ces normes publiées sont opposables (cf. première partie chapitre I).

par l'exposé des opinions des principales parties prenantes recueillies au cours des travaux.

Les rapports réalisés à l'initiative de la Cour des comptes sont ensuite examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être arrêtés par la chambre du conseil en formation ordinaire ou plénière, puis publiés.

Les rapports d'évaluation réalisés à la demande du Parlement sont examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être communiqués à l'assemblée à l'origine de la demande.

La Cour des comptes assure un suivi des recommandations formulées dans ses rapports d'évaluation (cf. *infra*).

III - Les différentes évaluations conduites par la Cour

Du fait de leur complexité et de la mobilisation importante de ressources nécessaires à leur réalisation, les évaluations pouvant être réalisées par la Cour sont limitées en nombre. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) demande annuellement l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières (CJF). De plus, deux évaluations sont programmées cette année sur autosaisine.

Le caractère large des politiques publiques implique une approche pluridisciplinaire de telle sorte que très souvent les évaluations sont conduites non par une chambre seule mais par une FIC ou une FIJ qui permettent de réunir les compétences nécessaires.

A - Évaluations engagées à la demande de l'Assemblée nationale

Selon l'article L. 132-5 du CJF « la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, (...) pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. (...)

L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes. (...) »

Dans ce cas des évaluations sur demande du Parlement ou du Premier ministre, la Cour s'assure que la demande est compatible avec ses moyens et son programme de travail, y compris au regard des exigences d'équilibre qui s'y attachent⁷⁵, et qu'elle est réalisable dans le délai imparti. La note de faisabilité est préparée dès réception de la demande. Elle permet notamment de convenir avec les parlementaires du périmètre et des modalités précis de l'évaluation. Dans le cas où la note conclut à une impossibilité de réaliser une évaluation dans le respect des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête.

La remise du rapport donne lieu à une audition du Premier président. Sa publication intervient à cette occasion, simultanément par la Cour et l'assemblée parlementaire concernée. Les magistrats de la Cour se tiennent ensuite à la disposition de l'instance permanente compétente de l'assemblée parlementaire qui exploite le rapport, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'Assemblée nationale.

L'évaluation de la politique de lutte contre le tabagisme

Conduite à la demande du CEC de l'Assemblée nationale, cette enquête remise en décembre 2012⁷⁶ qui a mobilisé trois rapporteurs pendant un an, a été l'une des premières de la Cour qui ait respecté les principaux critères d'une évaluation. Les travaux ont été ainsi appuyés par un comité d'accompagnement comprenant des parties prenantes et des experts : médecins, économiste, sociologue, inspecteur des affaires sociales, militant anti-tabac, etc.

⁷⁵ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation, Les politiques de lutte contre le tabagisme*, décembre 2012, 332 p., disponible sur www.ccomptes.fr

S'agissant d'un sujet déjà fortement traité, la Cour a mené un travail préliminaire de documentation important, conduisant à une note de faisabilité délibérée à la mi-janvier 2012 et un envoi d'un état des lieux aux administrations en février 2012. De nombreuses analyses spécifiques ont été conduites pour éclairer certains aspects du sujet : il a été fait appel à une expertise juridique pour une revue de jurisprudence, un sondage a été commandé, un organisme extérieur a été chargé de réaliser une revue de la littérature scientifique internationale. Une mission a été effectuée en Angleterre et des contacts ont été pris aux États-Unis et au Canada.

Sur le fond, la Cour concluait, dans un diagnostic partagé, sur un constat préoccupant, avec un regain de la prévalence tabagique, des résultats médiocres par rapport aux autres pays européens et une réglementation restrictive sévère mais pas respectée. Elle constatait la timidité des dispositifs déployés pour le sevrage et l'aide à la sortie du tabac, le manqué de continuité dans la politique poursuivie en matière de prix et de fiscalité et la grande faiblesse des dispositifs de collecte des données et de suivi des effets des mesures prises. Elle recommandait de mettre en œuvre une politique d'ensemble conduite dans la durée, appuyée sur un dispositif de pilotage, d'action et de suivi des résultats de la lutte contre le tabagisme, efficace et politiquement identifiable et d'inscrire la lutte contre le tabagisme dans un cadre international.

Trois ans après, la Cour a réalisé en 2015 une enquête de suivi sur ce sujet pour mesurer les évolutions intervenues (cf. chapitre II – deuxième partie).

Le tableau suivant indique les différentes demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation⁷⁷ ou enquête.

⁷⁷ Celles engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

Tableau n° 19 : évaluations demandées par l'Assemblée nationale

<i>Date de publication</i>	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête)
<i>Sept. 2011</i>	La politique de médecine scolaire (enquête)
<i>Nov. 2011</i>	La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation)
<i>Déc. 2012</i>	Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation)
<i>Déc. 2012</i>	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation)
<i>Sept. 2013</i>	L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête)
<i>Déc. 2013</i>	La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête)
<i>Juillet 2014</i>	Le développement des services à la personne (enquête)
<i>Janv. 2015</i>	L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête)
<i>Janv. 2016</i>	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête)
<i>Fév. 2016</i>	Relations aux usagers et modernisation de l'État, vers une généralisation des services publics numériques (enquête)
<i>Prévue fin 2016</i>	Les aides à l'accession à la propriété (enquête)
<i>Prévue fin 2016</i>	La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête)

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont pas une nouveauté pour la Cour. Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'appréciation des résultats des politiques publiques et l'analyse des causes de ces résultats occupent une place importante dans les contrôles et les enquêtes. Pour autant, la Cour s'attache à distinguer évaluation et contrôle, quand bien même les contrôles peuvent comporter des volets d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience⁶⁹ d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence⁷⁰ des politiques publiques, permet d'encore mieux différencier les évaluations des autres missions de la Cour.

Les évaluations à l'initiative de la Cour sont choisies en fonction de leur valeur ajoutée. Celle-ci dépend à la fois des enjeux de la politique évaluée, de l'intérêt de la soumettre à une évaluation et de l'apport spécifique attendu de la réalisation de cette évaluation par la Cour. La liste des évaluations achevées ou prévues est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 20 : évaluations à l'initiative de la Cour

<i>Date de publication</i>	Politique évaluée
<i>Janv. 2012</i>	La politique d'aide aux biocarburants
<i>Janv. 2012</i>	La politique de l'assurance-vie
<i>Févr. 2012</i>	Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
<i>Déc. 2012</i>	La politique de sécurité des navires
<i>Prévue en juin 2016</i>	Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool
<i>Prévue fin 2016/début 2017</i>	La politique publique du logement social

Deux évaluations ont été engagées en 2015, avec des notes de faisabilité qui ont permis d'en délimiter le sujet et d'identifier les principales parties prenantes. L'évaluation des politiques de lutte contre l'alcoolisme devrait être achevée au premier semestre 2016, alors que celle sur le logement social devrait l'être à la fin de 2016.

C - Les suites des recommandations

Une attention particulière est portée au suivi des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Trois ou quatre ans après la publication du rapport, la Cour examine le degré de réalisation de ses recommandations et les effets de celles qui ont été appliquées⁷⁸.

⁷⁸ Les suites des évaluations réalisées par la Cour dans le cadre de l'article L. 132.5 du CJF peuvent aussi faire l'objet d'une enquête de suivi par l'assemblée qui l'a demandée. Le CEC a ainsi décidé d'une enquête qu'il conduira en 2016 sur le suivi de l'évaluation de la mise en œuvre du paquet « énergie climat » qu'il a réalisée en 2014 à partir du rapport que la Cour lui a remis et publié sur son site le 16 janvier 2014.

Le rapport de suite est publié dans la série consacrée aux évaluations de la Cour. Il peut également faire l'objet d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. Le présent tome du rapport public annuel comporte ainsi dans sa troisième partie deux insertions de suivi, respectivement consacrées aux politiques de lutte contre le tabagisme (cf. chapitre III – deuxième partie) et à l'aide aux biocarburants (cf. chapitre II – deuxième partie).

Chapitre VI

Le contrôle des organismes bénéficiant de dons

La loi du 7 août 1991⁷⁹ impose aux organismes qui font appel à la générosité publique, dans le cadre de campagnes nationales, d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social, et d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, précisant notamment l'affectation des dons par type de dépenses.

Depuis sa création, le compte d'emploi des ressources est un instrument de transparence financière qui peut être contrôlé par la Cour des comptes afin de mettre les adhérents de l'organisme qui le produit, ainsi que ses donateurs⁸⁰, en mesure de s'assurer de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public. À l'occasion de la publication, en mars 1996, des deux premiers

⁷⁹ Loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

⁸⁰ Dans une insertion au rapport public annuel 2011 sur « les organismes faisant appel à la générosité publique », la Cour rappelait qu'elle avait « toujours eu pour priorité le contrôle du respect de la volonté du donateur », et qu'elle avait « toujours considéré le donateur (...) comme le premier destinataire » de ses travaux « en matière de générosité publique ». Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, tome II. Les organismes faisant appel à la générosité publique, pp.51-61. La documentation française, février 2011, 414 p., disponible sur www.ccomptes.fr

rapports fondés sur ses dispositions nouvelles⁸¹, le Premier président de la Cour rappelait en effet que ces contrôles devaient permettre de préserver la confiance du public dans des structures qui, faute de surveillance, pouvaient dériver et abuser de la crédulité de leurs donateurs.

Vingt ans après les premiers rapports publiés au titre de cette compétence, la Cour a souhaité présenter la doctrine suivie dans les contrôles qu'elle a conduits depuis 1996, et récapituler par ailleurs les principales observations et réserves formulées dans le cadre des rapports publiés entre 2008 et 2015.

I - Le contrôle de la Cour sur les organismes faisant appel à la générosité publique

A - Une compétence reconnue à la Cour en 1991

Au début des années 1990, le constat de carences dans la tenue des comptes, la gestion et le contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique a conduit le législateur à instituer un contrôle externe indépendant sur l'emploi des ressources collectées par ceux-ci.

1 - Le constat d'une absence de contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique

En mai 1989, le Premier président de la Cour des comptes a transmis au ministre de l'économie, des finances et du budget un « projet de loi relatif au contrôle par la Cour des organismes qui, pour des raisons scientifiques, humanitaires ou sociales font appel à la générosité publique ». Cette proposition s'appuyait sur un triple constat :

- la croissance rapide des dons en France depuis le début des années 1990, liée à la professionnalisation des techniques de démarchage

⁸¹ Rapports sur l'Association pour la recherche contre le cancer (ARC) et sur l'Association française contre les myopathies (AFM). Les références de l'ensemble de ces rapports sont données dans le tableau *infra*.

des donateurs et à une fréquence accrue d'évènements médiatiques destinés à susciter les dons⁸² ;

- le développement concomitant des malhonnêtetés et les premières condamnations du fait d'utilisations frauduleuses des dons collectés ;
- l'insuffisance des dispositifs existants : aucune structure administrative ou juridictionnelle n'était alors habilitée à contrôler les organismes faisant appel à la générosité du public, alors que le secteur caritatif avait pourtant lui-même ressenti le besoin de se doter de ses propres règles de déontologie⁸³.

Après cinq tentatives d'origine parlementaire et l'interruption, par le tribunal administratif de Paris⁸⁴, du contrôle de l'ARC par l'inspection générale des affaires sociales, la compétence de contrôle de la Cour sur les organismes faisant appel à la générosité du public a été instaurée par le législateur en 1991. Les débats parlementaires montrent que cette intervention était alors justifiée par la nécessité d'assurer la transparence financière de ces organismes, pour permettre leur développement tout en redonnant confiance au donateur⁸⁵, et par l'existence de déductions fiscales : « Le fait que ces dons fassent l'objet de déductions fiscales constitue (...) une raison suffisante à l'appel à la Cour des comptes. En effet, l'État subit ainsi une diminution de ses ressources fiscales (...) »⁸⁶.

Afin de ne pas porter atteinte au principe à valeur constitutionnelle de liberté d'association, la compétence d'attribution confiée à la Cour a été cependant circonscrite au contrôle de la conformité des dépenses aux objectifs des appels à dons.

⁸² Le Téléthon est organisé pour la première fois sur Antenne 2 en 1987 par l'AFM.

⁸³ Le comité de la Charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité publique a été créé le 20 novembre 1989.

⁸⁴ Une mission de contrôle de l'ARC avait été diligentée à la demande du ministre des affaires sociales et de la solidarité. Le tribunal administratif de Paris a prononcé dans un premier temps, sur requête de l'ARC, dans le cadre d'une procédure de référé, le sursis à exécution de ladite décision puis, dans un second temps, son annulation.

⁸⁵ Une députée précise que « cette disposition (...) n'entend pas soumettre les organisations humanitaires (...) à des contrôles tatillons (...), mais simplement, leur permettre d'engranger en toute confiance les fruits de la générosité publique. Les dispositifs existants (...) se sont révélés insuffisants ». (*Journal officiel* du 26 juin 1991, compte rendu intégral des débats, Assemblée nationale, p. 3580-3581).

⁸⁶ Jean-Pierre Bequet, député, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Assemblée nationale, séance du 25 juin 1991 (*Journal officiel* du 26 juin 1991, compte rendu intégral des débats, p. 3580).

2 - Une compétence d'attribution précisée par le Conseil constitutionnel

Le dispositif de contrôle institué par les articles 3 à 7 de la loi du 7 août 1991⁸⁷ repose sur trois composantes :

- l'obligation d'une déclaration préalable auprès de la préfecture du département du siège social de l'organisme, précisant « les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique » afin de soutenir une ou plusieurs des causes énumérées par la loi⁸⁸, « dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication » ;
- l'établissement, par les organismes tenus d'effectuer cette déclaration, d'un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, précisant notamment l'affectation des dons par type de dépenses ;
- la possibilité ouverte à la Cour de contrôler ce compte d'emploi des ressources.

Ces obligations ont été précisées par plusieurs textes :

- un arrêté du 30 juillet 1993 a défini les rubriques devant obligatoirement figurer dans le compte d'emploi des ressources ;
- le règlement du 16 février 1999 a arrêté les modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations et précisé la notion de collecte affectée ;
- une ordonnance du 28 juillet 2005⁸⁹ et son décret d'application⁹⁰ ont fait entrer le compte d'emploi des ressources dans le périmètre de la certification des commissaires aux comptes, en l'intégrant dans l'annexe des comptes annuels des associations et fondations ;

⁸⁷ Loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

⁸⁸ Cf. article 3 : « cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement ».

⁸⁹ Ordonnance du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

⁹⁰ Décret du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil.

- le règlement comptable CRC du 7 mai 2008 afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations a modifié le règlement comptable de 1999 en instituant un tableau normalisé et en précisant les notions de missions sociales, de dépenses opérationnelles, ainsi que les modalités de suivi de l'emploi des ressources collectées et non utilisées des campagnes antérieures.

Appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi du 7 août 1991, le Conseil constitutionnel a jugé⁹¹ que ses dispositions n'entravaient pas le respect du principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'association, qu'il s'agisse :

- de l'instauration de la formalité de déclaration préalable ayant pour objet de porter à la connaissance de l'autorité administrative « les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique », afin de permettre l'exercice ultérieur d'un contrôle sur l'emploi des dons ;
- de l'obligation pour les organismes d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public ;
- de l'attribution d'une mission de contrôle à la Cour, dans la mesure où « ses modalités d'exercice résulteront, non de l'ensemble des prérogatives conférées à cette institution par la loi du 22 juin 1967⁹², mais des règles spécifiques édictées par décret en Conseil d'État, dans le respect de la liberté d'association »⁹³.

Ces dispositions ont ensuite été complétées par la loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations, qui a instauré, au profit de la Cour, un « droit de suite » auprès des organismes recevant d'autres organismes faisant appel à la générosité publique des ressources collectées dans le cadre de campagnes d'appel à dons⁹⁴.

⁹¹ Décision n° 91-299 DC, 2 août 1991, J.O. du 6 août 1991, p. 10473.

⁹² Cette loi détaille le statut, l'organisation et les compétences de la Cour.

⁹³ Avec la loi du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, le législateur a reconnu à l'inspection générale des affaires sociales une compétence identique à celle de la Cour dans le champ des affaires sociales. Cette compétence a également été reconnue à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche depuis 1999.

⁹⁴ Ce droit, codifié dans le second alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, a été utilisé pour la première fois pour contrôler l'association Généthon lors du second contrôle de l'AFM - Téléthon (rapport publié en juillet 2004).

B - L'élargissement récent de la compétence de la Cour

L'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2009⁹⁵ a élargi le champ de compétence de la Cour au contrôle de l'emploi des dons ouvrant droit à avantage fiscal. Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières dispose désormais que la Cour peut contrôler la « conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'État »⁹⁶.

Le fait que les dons adressés à un organisme puissent faire bénéficier leur auteur d'une réduction d'impôt n'est pas lié à l'existence d'un appel à la générosité publique, mais à un ensemble de critères prenant en compte son activité et son mode de gestion (il doit répondre à trois conditions qui définissent la notion d'intérêt général : poursuivre un but non lucratif, être géré de façon désintéressée et ne pas fonctionner au profit d'un nombre restreint de personnes).

L'article 20 de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a également précisé la procédure à suivre, si la Cour, à l'issue d'un contrôle réalisé au titre de l'article L.111-8, conclut à la non-conformité des dépenses : dans ce cas, elle doit assortir son rapport d'une « déclaration explicite en ce sens », qui est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances des assemblées⁹⁷. Lorsqu'il reçoit une telle déclaration, le ministre chargé du budget peut suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. S'il décide de ne pas le faire, il doit adresser un rapport motivé aux autres destinataires.

⁹⁵ La loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations avait prévu une extension de la mission de la Cour aux organismes délivrant des attestations fiscales. Le décret d'application de cette loi n'ayant jamais été publié, cette disposition a été remplacée par le texte de 2009.

⁹⁶ Ce seuil a été fixé à 153 000 € par an par le décret du 23 septembre 2010.

⁹⁷ La forme et les conditions de publicité de cette déclaration de non-conformité sont précisées par l'article D. 144-5 du code des juridictions financières.

C - Les contrôles effectués depuis 1996

Depuis ses premiers rapports sur l'ARC et l'AFM, la Cour a systématiquement rendu compte des contrôles effectués sur les organismes faisant appel à la générosité publique en publiant :

- quarante-trois rapports sur des comptes d'emploi des ressources d'organismes⁹⁸ ;
- trois rapports de synthèse sur les comptes d'emploi des ressources d'organismes dans le cadre de collectes exceptionnelles, intervenues à la suite du tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud-Est⁹⁹ et du séisme à Haïti en janvier 2010¹⁰⁰ ;
- un contrôle transversal sur les comptes d'emploi des ressources d'organismes facilitant les parrainages internationaux ;
- un rapport sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique ;
- et un référé sur le compte d'emploi des ressources (mai 2015), rédigé à la suite du contrôle des dix organismes faisant le plus appel à la générosité publique (sept associations et trois fondations), dont le but était d'identifier les points sur lesquels les pratiques et la réglementation comptable pouvaient être améliorés, afin de donner au compte d'emploi des ressources toute la portée voulue par le législateur de 1991.

Elle a également rendu compte de l'accomplissement de cette mission dans cinq rapports publics annuels (1998, 2002, 2004, 2005, 2011).

⁹⁸ Sur les trente-quatre organismes contrôlés, huit l'ont été deux fois et un trois fois.

⁹⁹ Le premier rapport sur « l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 », publié en décembre 2006, faisait suite aux contrôles menés sur les conditions d'intervention des services de l'État et de 32 organismes caritatifs. Le second rapport, publié en janvier 2011, portait sur l'emploi des fonds collectés par 29 organismes sur la période 2005-2008.

¹⁰⁰ Dans le cadre de ce contrôle, qui a donné lieu à la publication d'un rapport en janvier 2013, la Cour a vérifié l'action et les comptes de sept organisations humanitaires regroupant près de 78 % des dons versés en faveur d'Haïti en 2010.

1 - Un périmètre de contrôle pleinement investi

Si la compétence attribuée à la Cour est strictement définie par la loi, son périmètre d'application est large. Le bilan des contrôles menés permet en effet de constater, s'agissant du statut juridique des organismes, de la diversité des causes des appels à dons ou du montant des ressources collectées, que la Cour a pleinement investi son périmètre de contrôle.

Bien que des associations ou des fondations soient le plus souvent à l'origine des appels à la générosité publique, le statut juridique de l'organisme n'a pas constitué un frein à la compétence de la Cour, qui a ainsi pu contrôler une structure sans personnalité juridique¹⁰¹ ou plus récemment encore une mutuelle¹⁰².

Les différents contrôles menés retracent également la prise en compte de la grande diversité des causes qui sont invoquées à l'appui des appels à la générosité publique. Ceux-ci ont ainsi porté sur des appels à dons en faveur de la recherche médicale, de la solidarité internationale, de la protection de l'enfance, de la défense des droits, de la protection de l'environnement, de la lutte contre la pauvreté, de la recherche contre le sida, etc.

Depuis 1996, 32 des 40 organismes qui sont les plus importants collecteurs de ressources issues de l'appel à la générosité publique¹⁰³ ont été contrôlés au moins une fois et quatre sont en cours de contrôle. Ces organismes concentrent à eux seuls une très grande part des ressources de la générosité publique collectées en France. L'emploi des fonds par des organismes dont les collectes sont plus modestes ont fait par ailleurs l'objet de contrôles transversaux de la Cour, comme en témoignent la diversité des 32 organismes contrôlés pour préparer le rapport sur l'aide aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 ou le contrôle de 14 organismes cités dans le rapport sur le parrainage international¹⁰⁴.

¹⁰¹ L'Œuvre nationale du Bleu de France, mai 2000.

¹⁰² L'Orphelinat mutualiste de la Police nationale-Assistance (Orphéopolis), rapport publié en juillet 2015.

¹⁰³ Classement à partir des comptes d'emploi des ressources publiés en annexe des comptes annuels des associations et fondations sur le site du *Journal officiel*.

¹⁰⁴ Pour l'avenir, l'article 9 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, portant simplification du régime des associations et des fondations, fixe un seuil de collecte en deçà duquel la production d'un CER n'est pas obligatoire, mais prévoit que « les corps de contrôle peuvent demander aux organismes ayant fait appel public à la générosité une communication de leurs comptes, afin de s'assurer du montant des ressources collectées ».

La programmation des contrôles sur les comptes d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique s'inscrit aussi dans l'ensemble des travaux de la Cour. En raison du rôle majeur joué par les opérateurs associatifs, notamment dans le champ des politiques sociales, la Cour a choisi, à plusieurs reprises, de programmer l'examen des comptes d'emploi d'organismes dont les activités relevaient des thématiques de certaines enquêtes générales sur des politiques publiques, comme par exemple celles portant sur « les personnes sans domicile¹⁰⁵ » en 2007 ou « la protection de l'enfance » en 2009.

La Cour a également pu choisir de contrôler un organisme à la fois au titre de ses appels à la générosité publique, des dons reçus hors appel à la générosité publique (mais ouvrant droit à avantage fiscal) et des concours financiers publics qui lui sont octroyés. Ce fut notamment le cas de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, ainsi que de l'Institut Curie (février 2015).

2 - Une fonction d'information des donateurs

Le premier objectif de la Cour est d'informer les donateurs passés et potentiels, qu'elle considère comme les premiers destinataires de ses travaux. À cette fin, au-delà des transmissions prévues par la réglementation¹⁰⁶, la Cour a choisi de publier systématiquement le résultat de ses investigations.

À huit reprises, la Cour a décidé de contrôler les suites qui avaient été données à ses observations, la publication d'un premier rapport étant suivie d'un second contrôle. La Ligue nationale contre le cancer et l'AFM-Téléthon ont même fait l'objet d'un troisième contrôle engagé en 2014.

Enfin, la Cour a décidé de publier en 2007, après une enquête menée auprès de dix organismes, un rapport sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs, dans lequel elle a présenté des recommandations destinées à l'améliorer. Elle a ensuite adressé, en décembre 2007, un référé au Premier ministre qui appelait à

¹⁰⁵ Sont annexées à ce rapport thématique les observations sur la Banque alimentaire de Paris et de l'Île de France.

¹⁰⁶ Présidents des organismes contrôlés, ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel à dons, présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

une évolution de la réglementation comptable applicable au compte d'emploi des ressources afin de :

- mieux distinguer, dans les missions sociales, la part des dépenses financées par la seule générosité du public ;
- permettre le suivi, sur plusieurs exercices, des ressources collectées non utilisées.

Par la suite, le Conseil national de la vie associative (CNVA)¹⁰⁷ a saisi le Conseil national de la comptabilité¹⁰⁸ afin qu'il se prononce sur les modalités d'établissement du compte d'emploi des ressources. Les travaux du groupe de travail constitué à cette occasion¹⁰⁹ ont abouti à la publication de l'avis du Conseil national de la comptabilité du 3 avril 2008. Cet avis a été ensuite approuvé par le Comité de la réglementation comptable le 7 mai 2008 et homologué par arrêté interministériel du 11 décembre 2008¹¹⁰ (cf. *supra*).

Un nouveau référé a été adressé au Premier ministre le 21 juillet 2015¹¹¹ à la suite d'une enquête ayant établi qu'en dépit de certains progrès, le compte d'emploi des ressources, tel que défini par l'arrêté de 2008, demeurait peu compréhensible pour un donateur non spécialiste. Il a appelé de ses vœux une simplification du compte d'emploi des ressources et, de manière générale, une plus grande rigueur des documents d'information du donateur.

¹⁰⁷ Devenu par la suite Haut conseil de la vie associative (HCVA, décret du 28 juin 2011).

¹⁰⁸ Les attributions du Conseil national de la comptabilité et du Comité de la réglementation comptable ont été transférées à l'Autorité des normes comptables, créée par l'ordonnance du 22 janvier 2009.

¹⁰⁹ Groupe de travail composé de membres de la Cour des comptes et de l'IGAS, des représentants désignés par le Conseil national de la vie associative, le Comité de la charte, les ministères de la justice, de l'intérieur, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, de la compagnie nationale des commissaires aux comptes et du conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

¹¹⁰ Arrêté interministériel du 11 décembre 2008 portant homologation du règlement du 7 mai 2008 du Comité de la réglementation comptable.

¹¹¹ Cour des comptes, *Référé, Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*. 21 juillet 2015, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr

II - Une doctrine de contrôle constante depuis le premier rapport « générosité publique »

La doctrine de contrôle appliquée par la Cour depuis le premier rapport « générosité publique » sur l'ARC peut être résumée de la façon suivante : le fait de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les campagnes implique de contrôler, en amont, l'information donnée aux donateurs potentiels sur l'utilisation des fonds collectés, et, en aval, la nature des actions menées, leurs modalités de réalisation, la mesure de leurs résultats, ainsi que la cohérence de la communication destinée aux donateurs avec les objectifs des appels à dons et la réalité des actions entreprises. Il s'agit en définitive, dans un souci de transparence, de confronter les actions qui sont annoncées au public et celles qui sont effectivement réalisées.

A - Le contrôle du respect de la volonté du donateur

L'identification des objectifs de l'appel à dons est déterminante pour fixer la portée du contrôle de la Cour. Un organisme pouvant faire appel à la générosité publique pour des objectifs plus restreints que son objet social, la Cour a indiqué dès l'origine que la cause soutenue par un appel à la générosité publique ne se confondait pas nécessairement avec les orientations affichées dans celui-ci. Ainsi, une organisation à vocation confessionnelle, qui paraît donc se situer hors du champ de la loi de 1991, peut y entrer dès lors qu'elle fait appel à la générosité publique pour une cause que mentionne la loi.

En conséquence, la Cour cherche tout d'abord à identifier l'objectif spécifique des appels à la générosité publique. Dans le cas d'un projet déterminant *ex ante* l'emploi des dons¹¹² (ce qui induit des conséquences particulières sur le plan comptable, en application de la réglementation sur les fonds dédiés), la Cour s'assure notamment que les dépenses servent effectivement la cause mentionnée dans l'appel à dons, et pas une autre.

¹¹² Le règlement comptable du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations donne la définition suivante d'une collecte affectée : « Dans le cadre de leurs appels à la générosité du public, les dirigeants des associations ou fondations sollicitent dans certaines circonstances leurs donateurs, pour la réalisation de projets définis préalablement à l'appel par les instances statutairement compétentes. Les sommes ainsi reçues sont considérées comme des produits perçus et affectés aux projets définis préalablement ».

Les objectifs de l'appel à dons et les objectifs de l'organisme peuvent toutefois se confondre dans le cas d'un organisme recourant, pour faire appel à la générosité publique, à des formulations si générales qu'elles ne fournissent aucune indication sur l'emploi qui sera fait des fonds collectés, hormis la poursuite de ses objectifs généraux.

Pour rendre possible une vérification de la conformité entre les dépenses effectuées et les objectifs annoncés, la loi a imposé une obligation comptable particulière aux organismes faisant appel à la générosité publique : ils doivent identifier dans un document normalisé (compte d'emploi) les ressources issues de la générosité publique et transposer les dépenses par nature, issues de la comptabilité générale, en dépenses par destination, en respectant les rubriques du compte d'emploi.

Ainsi, la Cour s'assure que l'organisme :

- a comptabilisé avec exactitude et conformément à la réglementation comptable les recettes issues de la générosité publique ;
- a restitué, en cas de pluralité de financements, l'affectation des seules ressources collectées auprès du public, et rendu compte des ressources issues de la générosité publique restant à utiliser sur les exercices ultérieurs ;
- a respecté la distinction des emplois entre missions sociales, frais de collecte et frais de fonctionnement, sans majorer indûment les premières ;
- a appliqué les dispositions du règlement comptable sur le contenu des missions sociales ;
- a correctement informé les donateurs et les adhérents, sans que sa communication puisse être considérée comme contraire aux données du compte d'emploi des ressources ou bien à la réalité de ses actions.

B - Un contrôle dépassant le cadre d'un simple audit comptable

La vérification du respect des obligations comptables rappelées ci-dessus n'épuise pas le contrôle de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis. Dès ses premiers contrôles, la Cour ne s'en est pas tenue à une simple vérification comptable du compte d'emploi annuel des ressources. Pour accomplir sa mission et s'assurer que l'organisme informait convenablement ses donateurs, elle a vérifié si l'action effective

de l'organisme était conforme aux objectifs de l'appel à dons et s'il existait un dispositif adapté de pilotage / mesure des résultats.

La Cour examine tout d'abord le contenu des emplois rattachés aux missions sociales, dans la mesure où les organismes les mettent généralement en avant dans leurs appels à dons.

La Cour vérifie par ailleurs que l'organisme présente suffisamment de garanties en termes de gouvernance, de formalisation des procédures et de contrôle. Dans le premier rapport consacré à l'ARC, la Cour indiquait ainsi que « vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique (...), implique notamment de s'assurer que les procédures par lesquelles les ressources collectées sont affectées à ces objectifs donnent toutes garanties de respect de l'intention des donateurs. S'agissant des aides de l'ARC, la Cour s'est attachée par conséquent à vérifier que les procédures suivant lesquelles les aides ont été allouées garantissaient que les projets et opérations aidés revêtaient bien le caractère d'actions de recherche sur le cancer »¹¹³.

La Cour s'assure de la réalité matérielle des actions financées, notamment en se rendant sur place, comme elle l'a fait pour les rapports tsunami et Haïti. La Cour vérifie également la mise en place par l'organisme d'un dispositif adapté de mesure des résultats des actions qu'il finance.

Les rapports sur Haïti et sur le parrainage international¹¹⁴, par exemple, ont non seulement présenté les actions des organismes, mais aussi porté une appréciation sur le suivi et l'évaluation de leurs projets, sans pour autant discuter le choix des types d'action ni s'immiscer dans la définition et la conduite par les organismes de leurs missions sociales.

Le contrôle exercé par la Cour est ainsi un instrument de transparence financière qui vise à confronter les actions annoncées au public et celles qui sont concrètement réalisées¹¹⁵.

¹¹³ Cour des comptes. *Rapport sur des organismes faisant appel à la générosité publique. Association pour la recherche sur le cancer*, p. 29. La Documentation française, mars 1996, 46 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁴ Cour des comptes, *Rapport sur des organismes faisant appel à la générosité publique. Le parrainage international*. La Documentation française, mars 2012, 148 p.

¹¹⁵ Le cas échéant, lorsque la Cour constate des manquements graves aux lois et règlements, elle saisit la justice pénale : cf. exemple du premier contrôle de l'ARC en 1996.

1 - L'étendue et la nature des investigations de la Cour

Les exemples présentés ci-après illustrent la diversité des domaines sur lesquels portent ses observations dont l'objectif commun est d'offrir au donateur des éclairages et éventuellement des garanties, ou bien au contraire, si nécessaire, de faire apparaître des réserves sur la conformité de l'emploi des fonds versés aux objectifs de l'appel à dons.

Ces observations ont également pour objectif de fournir aux différents responsables de la gestion de l'organisme des éléments d'information, en leur laissant le soin d'en tirer eux-mêmes les conséquences.

Les constats ci-dessous illustrent l'étendue et la nature des investigations de la Cour. Lorsqu'ils sont critiques, ils ne préjugent pas des mesures correctrices qui ont pu être prises par les organismes par la suite, que la Cour n'a pas les moyens de contrôler, sauf lorsqu'elle programme des contrôles de suivi.

a) La gouvernance des organismes

Plusieurs des rapports récents de la Cour mettent en valeur les améliorations ou, au contraire, les difficultés persistantes dans la gouvernance des associations contrôlées.

Examinant en 2008 l'organisation de la section française d'Amnesty international, la Cour a ainsi observé les difficultés de fonctionnement de l'association, liées notamment à « l'absence d'un véritable conseil d'administration », et notait qu'une révision des statuts avait été décidée pour améliorer la gouvernance. En revanche, la Cour relevait la même année que le fonctionnement de la Société protectrice des animaux était « menacé de paralysie », que l'assemblée générale ne jouait « aucunement le rôle d'orientation stratégique qui devrait être le sien », que le conseil d'administration connaissait « des querelles internes violentes », pouvant aboutir « à des situations de blocage ».

b) Les déclarations de campagne d'appel à dons

Les organismes souhaitant faire appel à la générosité publique dans le cadre de campagnes nationales « sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social »,

déclaration qui précise « les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ». La Cour s'assure systématiquement du respect de cette obligation.

À titre d'exemple, dans un rapport relatif à Greenpeace (2012), la Cour notait que l'association « s'acquitt[ait] de cette obligation en envoyant chaque année une déclaration annuelle », mais que « la rubrique destinée à la description des campagnes envisagée n'[était] jamais remplie ».

De même, dans son rapport sur le parrainage international (2012), la Cour observait que « sur les quatorze organismes examinés (...), les deux tiers n'établissaient pas de déclaration préalable et près de la moitié n'établissaient pas de compte d'emploi des ressources collectées. Lors du contrôle, seules respectaient les deux obligations les associations Aide et Action, Enfants & Développement, Partage et Plan France. Les associations Assistance Médicale – Toit du Monde, Couleurs de Chine, Enfants du Mékong et Vision du Monde, établissaient des comptes d'emploi des ressources, mais n'effectuaient pas de déclarations de campagne. (...) Au moment de la publication du [rapport], (...) les organismes contrôlés ont, soit régularisé leur situation, soit engagé une démarche pour ce faire ».

c) Le contenu des appels à dons

Le contenu des appels à dons fait l'objet d'une vigilance particulière pour s'assurer de leur conformité avec la réalité de l'action de l'organisme. Dans son rapport sur la Fondation pour l'enfance (2010), la Cour notait ainsi que les messages d'appel à dons laissaient penser que la Fondation menait des actions directement auprès de l'enfance en danger, ce qui n'est pas le cas. À la suite de ces observations, les termes de l'appel à la générosité publique figurant sur le site de la Fondation ont été substantiellement modifiés pour mieux présenter la réalité de ses actions auprès des professionnels, des associations spécialisées et des familles.

La Cour constatait, au cours de la même année, que le Foyer de Cachan ciblait dans ses appels à la générosité publique l'aide « aux enfants en difficulté », alors qu'il accueillait en réalité un public « d'adolescents et de jeunes adultes ».

En 2015, à la suite du contrôle de l'Orphelinat mutualiste de la Police nationale-Assistance, la Cour a constaté que les appels à dons pour venir en aide aux orphelins de policiers manquaient parfois de clarté

quant à la caractérisation des bénéficiaires des actions : ils devraient mentionner explicitement qu'ils sont restreints aux seuls orphelins des adhérents de la mutuelle et lever par ailleurs toute ambiguïté sur la cause du décès, qui peut être ou non liée à l'exercice de la profession de policier, et sur le parent décédé, qui peut être le policier ou son conjoint.

d) Le coût de la collecte

Sans fixer de pourcentage optimal ou maximal, la Cour évalue le coût de la collecte des ressources dans chacun de ses rapports. Si certains organismes, en raison notamment de leur notoriété et de l'importance du bénévolat, ont des frais de collecte faibles, d'autres peuvent être conduits à engager des actions coûteuses, qu'il convient de rapprocher des résultats obtenus. Dans son rapport relatif au Comité Perce Neige (2009), la Cour notait ainsi que la rubrique « frais d'appel à la générosité du public » avait connu une évolution modérée sur la période et représentait, avec 0,3 M€ de frais d'appel pour 9 M€ de ressources issues de la générosité publique en 2007, un niveau « exceptionnellement modeste ».

En sens inverse, dans son rapport de 2009 sur la Société protectrice des animaux, la Cour observait une forte progression de ces frais qui atteignaient 43 % du montant collecté en 2007 : « le niveau particulièrement élevé de ces frais et leur forte progression doivent appeler une grande vigilance de l'association qui ne semble pas s'en être pour l'instant véritablement inquiétée ».

Plus récemment (2013), le contrôle de l'Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV) a révélé un pourcentage de frais de collecte représentant plus de la moitié de la collecte. Ce constat a contribué à motiver une déclaration de non-conformité, dans la mesure où l'appel à dons de l'organisme mettait en valeur l'importance de ses missions sociales, alors que leur part réelle était minoritaire dans l'emploi des dons.

e) Les procédures d'encaissement des dons et legs

Lors de ses contrôles, la Cour analyse les moyens mis en œuvre pour assurer la sécurité et la traçabilité de l'encaissement des fonds et du traitement des dossiers de legs.

S'agissant des procédures d'encaissement des ressources, la Cour notait ainsi, dans son rapport sur Greenpeace (2012), que pendant son enquête, « les procédures mises en place entre Greenpeace et son prestataire [avaient] été entièrement revues et [avaient] fait l'objet d'un nouveau recueil (...) qui abord[ait] avec précision toutes les étapes à accomplir par la société prestataire, depuis la réception du courrier contenant les dons ou formulaires de prélèvement automatique, jusqu'à la remise à la banque, la gestion des reçus fiscaux et l'édition de courriers automatiques ».

À l'inverse, la Cour constatait, dans le rapport de 2009 relatif à la Société protectrice des animaux, « un défaut persistant de professionnalisme dans le suivi des dossiers de legs (...). Pas moins de 745 dossiers, soit trois ans de dossiers entrants restaient en instance ».

f) La consommation des fonds collectés et la politique des réserves

En examinant la situation financière d'un organisme, la Cour vérifie les conditions de consommation des fonds, qu'il s'agisse des collectes ordinaires ou de fonds reçus à la suite d'événements exceptionnels, comme le tsunami du 26 décembre 2004 en Asie du Sud-Est.

Dans son rapport relatif au Comité Perce-Neige (2009), la Cour observait que « si les excédents annuels dégagés par l'association [étaient] affectés à un fonds de réserve pour projets associatifs (...), ces sommes [étaient] effectivement utilisées pour la réalisation de projets, qui [donnait] lieu à des ouvertures de maisons par « vagues » successives ».

A contrario, dans son rapport de 2011 relatif au tsunami, la Cour relevait que certains organismes continuaient, quatre années après la catastrophe et la collecte qui s'en est suivie, de disposer de ressources non engagées substantielles : « entre fin 2004 et fin 2008, la Croix-Rouge française aura eu à sa disposition plus de 122,3 M€, dont 80,1 M€ de dons de particuliers, mais n'en aura employé que 97,7 M€, dont 24,9 M€ pour des dépenses étrangères à l'objet de l'appel à dons (5,1 M€ pour des frais de siège et 19,8 M€ pour d'autres causes humanitaires). Les fonds dédiés « tsunami » s'élevaient encore à 24,6 M€ au 31 décembre 2008 ».

Concernant la Société protectrice des animaux, le rapport de 2009 notait également que ses réserves « représentaient presque trois années de ressources issues de la générosité publique » et que cette thésaurisation apparaissait « particulièrement anormale, tant au regard de la volonté des donateurs, que de la vétusté de nombreux refuges de la SPA et plus généralement des besoins de la cause animale ».

g) Le placement des disponibilités

La Cour estime que le placement des fonds disponibles ou mis en réserve ne doit pas revêtir de caractère spéculatif.

Dans son rapport relatif à la Fondation pour la recherche médicale (2013), elle notait ainsi que « la Fondation avait conservé jusqu'à l'été 2009 (...) des produits à rendement variable (...) présentant la double caractéristique d'objectifs de performance élevés et de risques de perte en capital. Ces produits ont été définitivement cédés en mai 2009 et la FRM déclare désormais posséder un portefeuille de produits sans risque ».

h) Le pilotage des actions et la sélection des projets financés

La Cour examine la manière dont les organismes pilotent leurs actions, soit dans leur activité de financement de projets, soit dans les opérations directes qu'ils mènent. Dans un rapport publié en 2010 concernant la Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France, la Cour constatait que cette dernière « subventionn[ait] des projets de toute taille selon un processus qui apparaît sélectif. En 2005, sur 713 dossiers reçus (...), 578 d'entre eux avaient été jugés recevables (...); au final, le comité d'orientation n'en a retenu que 322 ».

Le rapport consacré en 2013 à la Fondation pour la recherche médicale soulignait que « l'examen par la Cour des dossiers déposés pour les appels d'offres de 2008 et de 2009 montre que les candidats s'acquittent avec sérieux de ces formalités (...). Chaque dossier est examiné au fond par au moins deux experts (...) et au final le conseil scientifique délibère sur les projets retenus (...). En revanche, le fait que dans certaines disciplines, n'existent que quelques experts (...) comporte le risque que se reproduisent des mécanismes de cooptation (...). La fondation a rappelé à la Cour que pour minimiser ce risque, aucune demande n'émanant de l'équipe d'un membre du conseil scientifique ou d'un comité n'est éligible et qu'elle fait largement appel à des experts étrangers dans les procédures de sélection ».

Après avoir rappelé dans son rapport de 2009 que la Société protectrice des animaux s'était engagée, lors du précédent contrôle, à mettre en œuvre « un plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges » afin d'« améliorer les conditions d'accueil des animaux et favoriser les conditions de travail des bénévoles et des salariés », la Cour relevait que cet engagement ne s'était

pas traduit par la mise en œuvre d'une politique d'investissement rigoureuse et professionnelle : « sans vision stratégique ni transparence, celle-ci n'a abouti qu'à des résultats modestes, mais coûteux. Contrairement à l'engagement pris d'organiser des appels d'offres pour tous les prestataires extérieurs, aucune procédure formalisée n'a été adoptée pour la réalisation des projets immobiliers (...) ».

i) La mesure et l'évaluation des résultats par l'organisme

Le dispositif de mesure des résultats des actions financées dans le cadre des missions sociales fait l'objet d'une attention particulière.

Dans son rapport de 2009 consacré aux Restaurants du Cœur - Les relais du Cœur, la Cour note ainsi que « l'engagement de l'association dans le développement des activités d'insertion se traduit sur le plan quantitatif, notamment en matière de logement (de 380 logements gérés en 2003-2004 à 501 en 2006-2007) et d'insertion socio-économique (de 1 153 salariés en contrats aidés en 2003-2004 à 1 481 en 2006-2007). (...) Le taux de retour vers l'emploi durable (CDI et CDD de plus de six mois) est de 26,3 %, le taux de « sorties positives » (CDI, ensemble des CDD et formation) étant de 58 % ».

Dans le rapport relatif à l'aide à Haïti (2012), la Cour soulignait que « la qualité globale du suivi des actions conduit par les organismes [avait] été satisfaisante, même si les audits et évaluations [n'étaient] pas encore systématiques ». Elle détaillait pour chacun des organismes contrôlés les mesures de suivi et d'évaluation mises en œuvre. Par exemple, « la totalité des interventions de la Croix-Rouge a été gérée sur place mais suivie et pilotée par le siège (...). Les procédures à mettre en œuvre sont codifiées et des audits internes ont été conduits pour s'assurer de la qualité de la gestion et en proposer l'amélioration ». De son côté, « La Fondation de France a élaboré un dispositif précis de suivi des dossiers depuis le siège, organisé des missions régulières de terrain pour faire le point de l'avancement des réalisations, et recruté une salariée sur place pour renforcer le suivi du programme ».

j) Le contrôle interne et la politique d'audit

Les observations de la Cour portent également sur les procédures de contrôle interne et, d'une manière générale, sur le dispositif de maîtrise des risques mis en place par l'organisme contrôlé.

Dans un rapport de 2009, la Cour constatait que « Sidaction [avait] confié à un cabinet externe (...) une mission annuelle d'audit portant sur une vingtaine de structures, pour moitié associatives et de recherche. La Cour a examiné les résultats de la mission de contrôle menée en 2007. Cet examen porte sur un trop faible nombre de cas pour que ses résultats puissent être extrapolés (...), mais l'existence de ces contrôles externes, qui utilisent un cadre normalisé d'audit, appelle une appréciation positive ».

En 2012, dans le rapport consacré au Secours Populaire, la Cour notait que « depuis une dizaine d'années, l'association nationale [avait] mis en œuvre un audit interne des structures locales, fédérations et conseils de région, exercé par des auditeurs comptables et financiers. Face à l'indépendance des structures locales très attachées à leur autonomie, ces auditeurs menaient à bien cette mission, sous l'appellation d'« animateurs de gestion », (...). Dans les faits, ce n'est que depuis l'exercice 2006 que ces sept auditeurs sont devenus des auditeurs comptables et financiers à part entière à la fois dans leurs activités, l'exercice d'un audit interne, et dans leur appellation. Leur domaine de compétence se limite aux structures locales ».

2 - L'information du donateur

Alors que les sites internet des organismes permettent immédiatement d'accéder aux messages d'appel à dons et aux formulaires correspondants, la Cour a constaté que les informations financières sur l'emploi des dons ne sont pas toujours aussi aisément accessibles.

Sans même évoquer les cas d'irrégularités manifestes¹¹⁶, la Cour a relevé des exemples de pratiques qui risquent d'induire en erreur les donateurs¹¹⁷ :

- l'agrégation des données financières du compte d'emploi des ressources avec les éléments de valorisation des ressources en nature (particulièrement le bénévolat) : ces dernières étant souvent considérées comme affectées à 100 % aux missions sociales, le ratio présentant la répartition des emplois entre ces dernières, les frais de

¹¹⁶ Cf. rapport sur l'UNADEV, janvier 2014.

¹¹⁷ Cf. référé sur le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique publié en juillet 2015.

recherche de fonds et les frais de fonctionnement peut se trouver considérablement déformé ;

- la présentation de tableaux ou de ratios ne reprenant pas les éléments présentés dans le compte d'emploi des ressources du fait de divers retraitements, plus ou moins expliqués ;
- la communication partielle ou tronquée sur les rapports des corps de contrôle (Cour et inspection générale des affaires sociales – IGAS – en particulier) concernant l'organisme.

Sur ce dernier point, il serait souhaitable que ces rapports figurent en version intégrale téléchargeable sur les sites internet des organismes et soient mentionnés dans leur communication financière.

3 - L'appréciation finale sur la conformité des dépenses engagées par un organisme

L'appréciation finale de la Cour expose l'opinion à laquelle le contrôle a permis de parvenir quant à la conformité de l'emploi des dons aux objectifs formulés dans les appels à la générosité publique.

Depuis ses premiers contrôles, la Cour a choisi de formuler son appréciation finale de façon globale et synthétique en conclusion de ses rapports ou dans la synthèse préliminaire. La typologie des appréciations de la Cour s'échelonne, quand la Cour a la possibilité de se prononcer, de la conformité totale à la non-conformité. Dans ce dernier cas, depuis 2009, elle doit assortir son rapport d'une déclaration explicite en ce sens. L'avis de la Cour est donné dans les limites de ses diligences et de ses contrôles¹¹⁸.

a) L'impossibilité de se prononcer sur la conformité

La Cour est dans l'impossibilité de se prononcer sur la conformité de l'emploi des dons quand ceux-ci sont versés à une organisation internationale. Ainsi, à l'occasion du contrôle de l'emploi des dons de la collecte à la suite du séisme à Haïti, la Cour a déclaré être « dans l'impossibilité de se prononcer sur l'emploi des fonds versés par

¹¹⁸ Dans le cadre des collectes exceptionnelles (tsunami et Haïti), le contrôle n'a porté que sur le compte d'emploi des ressources de ces collectes.

UNICEF-France à l'UNICEF, qui représentent 84,5 % des sommes collectées auprès du public. En effet, l'action de l'UNICEF, organisation internationale, ne relève pas de son contrôle ».

b) Une conformité totale

La conformité de l'emploi des dons aux objectifs de l'appel à la générosité publique a été reconnue à l'issue de beaucoup de contrôles¹¹⁹, sans empêcher la Cour d'émettre par ailleurs des observations ou des recommandations destinées aux dirigeants de l'organisme afin qu'ils améliorent l'emploi des dons.

c) Une conformité partielle

La conformité partielle est déclarée quand la Cour a dû émettre des réserves, quand une part mineure des emplois est non conforme¹²⁰, ou bien quand une part des emplois échappe au contrôle (par exemple versement d'une partie des fonds à l'étranger).

La conformité peut être déclarée, à l'exception d'une part de l'emploi des dons estimée non conforme. Ainsi, dans le cadre des rapports sur les collectes exceptionnelles, certaines des dépenses engagées ne respectaient pas les annonces au donateur, que ce soit en raison de la zone géographique concernée, du fait générateur (fonds utilisés à l'occasion d'une autre catastrophe naturelle dans la zone sans

¹¹⁹ Médecins sans frontières (1998), ARC (2005), Fondation Abbé Pierre (2006), Aide à toute détresse (ATD Quart Monde) (2007), Fondation Hôpitaux de Paris- Hôpitaux de France (2010).

¹²⁰ Dans le rapport sur l'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (publié en janvier 2011), le pourcentage des non-conformités partielles était d'importance variable : pour Secouristes sans frontières, la non-conformité partielle concernait 50,3 % des dépenses (27 800 € sur un total employé en 2006-2008 de 55 400 €) ; pour Action contre la faim, la non-conformité partielle concernait 10,4 % des dépenses (683 000 € sur un total de 6 556 000 €) ; pour la Croix-Rouge française, la non-conformité partielle représentait 5,9 % des dépenses (soit 4,6 M€ sur un total de 80,3 M€).

s'assurer de l'accord préalable des donateurs), de la population ciblée par l'appel, ou bien encore de la nature de l'aide annoncée¹²¹.

Plus récemment (juillet 2015), la Cour a conclu à la conformité aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public des dépenses engagées par l'Orphelinat mutualiste de la police nationale - assistance, sous trois réserves :

- les appels à dons pour venir en aide aux orphelins de policiers, qui ont parfois manqué de clarté quant à la caractérisation des bénéficiaires des actions, devraient mentionner qu'ils sont restreints aux seuls orphelins des adhérents de la mutuelle et lever toute ambiguïté sur la cause du décès, qui peut être ou non liée à l'exercice de la profession de policier, et sur le parent décédé, qui peut être le policier ou son conjoint ;
- le compte d'emploi des ressources rend imparfaitement compte des produits financiers issus du placement de ces ressources et du report des ressources non affectées et non utilisées en début d'exercice ;
- la mutuelle a conservé trois biens immobiliers pour élargir son offre de location saisonnière au profit de ses adhérents, ce qui ne correspondait pas à la volonté des testateurs.

Par ailleurs, compte tenu des dispositions applicables du code général des impôts, de la jurisprudence du Conseil d'État, des positions réitérées de l'administration fiscale et des risques fiscaux qu'elles entraînent pour les comptes de la mutuelle, la Cour a considéré qu'il appartenait aux responsables de la mutuelle de retirer la mention sur ses appels à dons de l'ouverture d'un droit à réduction fiscale et de cesser d'émettre des reçus fiscaux.

d) La non-conformité

La Cour a conclu à la non-conformité globale des actions menées par rapport aux objectifs de l'appel à dons dans les situations les plus graves révélées par ses contrôles. Ainsi, en 1996, le premier contrôle de l'ARC montrait une confusion entre engagements et réserves qui ne faisait pas ressortir clairement la part de la recherche dans l'utilisation des fonds collectés : « l'examen du compte d'emploi des ressources

¹²¹ Dans le cadre du contrôle sur la collecte en faveur des victimes du tsunami, pour sept organismes, une partie des actions ont été estimées non conformes.

collectées en 1993 (...) conduit, en définitive, la Cour à constater que la part des aides à la recherche, qui s'est établie à moins de 30 % des engagements de cette année-là, ne peut être considérée comme correspondant aux objectifs indiqués dans les campagnes d'appel à la générosité publique (...) ».

À d'autres occasions¹²², la Cour a enjoint les organismes d'améliorer la construction du compte d'emploi sans cependant estimer que leur construction masquait une utilisation non conforme des dons.

La Cour a également alerté les donateurs en cas d'absence de procédures financières rigoureuses. Lors du deuxième contrôle de la Société protectrice des animaux en 2009, la Cour a indiqué qu'« en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires, ses responsables ont trahi par leur passivité générale la confiance des testateurs et plus généralement celle des donateurs ».

Enfin, en 2014, la Cour a déclaré, sur le fondement de la loi du 30 décembre 2009, la non-conformité des dépenses engagées par l'UNADEV aux objectifs de ses appels à dons pour les trois motifs suivants :

- les dépenses engagées par l'association ont été majoritairement des frais de recherche de fonds ;
- près du quart de la part, minoritaire, des dépenses consacrées aux missions sociales a été réservé par l'UNADEV à ses seuls adhérents personnes physiques, en dépit du fait qu'elle indiquait au public soutenir la cause de l'ensemble des déficients visuels ;
- l'information du public sur l'objet réel des dépenses engagées, tant par les comptes d'emploi des ressources que par la communication financière de l'association, était erronée.

**

Au cours des vingt dernières années, la Cour a contrôlé les comptes d'emplois des ressources collectées auprès du public élaborés par les organismes soumis à cette obligation, afin de permettre aux donateurs et aux adhérents de ces organismes de s'assurer de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

En 2014, l'importance du compte d'emploi des ressources dans le dispositif de transparence mis en place par la loi du 7 août 1991 a incité la

¹²² Fondation de France (2002), Comité Perce-Neige (2003).

Cour à s'interroger, après un premier contrôle effectué en 2007, sur la capacité du nouveau compte d'emploi des ressources, tel qu'il est défini aujourd'hui par le règlement comptable du 7 mai 2008, à répondre aux objectifs fixés par le législateur.

Au terme de son enquête, la Cour a constaté les apports de ce nouveau cadre comptable : mise en œuvre d'un cadre normé par tous les organismes, meilleure implication des instances délibérantes en charge de l'arrêté des comptes, définition plus précise des missions sociales et du périmètre des ressources issues de la générosité publique. Elle a également mesuré ses limites, à commencer par sa complexité, qui rend le compte d'emploi des ressources peu compréhensible pour un donateur non spécialiste. Elle a conclu à la nécessité d'homogénéiser les pratiques comptables des organismes concernés. Aussi, dans un référé¹²³ rendu public en juillet 2015, la Cour a formulé plusieurs propositions afin de le simplifier et d'améliorer sa lisibilité pour les donateurs.

¹²³ Cour des comptes, *Référé, Le compte d'emploi des ressources (CER) des organismes faisant appel à la générosité publique*. 7 mai 2015, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre VII

Les missions internationales

Deux modèles principaux d'institutions supérieures de contrôle (ISC) cohabitent : un modèle non juridictionnel, souvent rattaché au Parlement, en vigueur dans les pays anglo-saxons, et un modèle juridictionnel, indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, dont la Cour des comptes française est emblématique. L'activité internationale de la Cour a ainsi pour objet, notamment, de promouvoir ce modèle juridictionnel.

I - Le commissariat aux comptes d'organismes internationaux

En 2015, le Premier président de la Cour des comptes était commissaire aux comptes (auditeur externe) de quatre organisations internationales : l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) et la Cour pénale internationale (CPI).

Les missions confiées à la Cour des comptes consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion. Les audits financiers ont pour objet de permettre au Premier président d'émettre une opinion sur les comptes annuels de chaque organisation (l'équivalent de la certification des comptes de l'État ou du régime général de la sécurité sociale). Cette opinion est accompagnée, le cas échéant, d'observations

sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable et sur les contrôles financiers internes. Parallèlement, les équipes de contrôle se livrent à l'examen de la gestion de ces organisations et réalisent à ce titre des audits de performance et de régularité sur tout sujet concernant leur administration. Les résultats des vérifications sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées.

La Cour retire de son activité d'auditeur international des avantages d'ordre externe (une présence internationale conforte ses capacités d'intervention en lui permettant de montrer son savoir-faire), ainsi que d'ordre interne (ces missions sont un outil de formation professionnelle du personnel de contrôle). De plus, la Cour est défrayée par les organisations des coûts engendrés par ces missions.

Les activités de contrôle se sont traduites par 32 missions en 2015, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Paris, Vienne, La Haye) que dans leurs bureaux régionaux, ce qui représente un total de 1 179 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 61 auditeurs, dont 54 magistrats, rapporteurs, experts et assistants de vérification de la Cour et des CRTC, et sept collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Au total, 29 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.

<i>Année</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Nombre de rapports produits</i>	28	38	50	90	40	36	43	36	29

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales de la Cour des comptes

La Cour et les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont consolidé, durant l'année 2015, leurs activités internationales grâce :

- aux nombreuses initiatives portées au sein des organisations professionnelles internationales, notamment l'organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ;

- à la contribution active au renforcement des capacités d'institutions supérieures de contrôle (ISC) partenaires.

1 - Une forte implication dans les organisations internationales : des enjeux de professionnalisation et de construction des normes internationales

En participant aux différents groupes de travail qui correspondent à ses priorités, la Cour conforte sa visibilité sur la scène internationale, renforce l'influence des juridictions financières et s'assure que les normes professionnelles édictées au plan international sont adaptées aux missions qui sont dévolues à la Cour des comptes et aux textes qui les encadrent.

Consciente des nouveaux enjeux représentés par la normalisation professionnelle, la Cour des comptes française a pris de nombreuses initiatives. En 2015, elle a ainsi :

- contribué, en tant que présidente du groupe de l'INTOSAI sur l'évaluation de programme, à la rédaction de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Ces lignes directrices doivent être adoptées en 2016 et ont vocation à apporter une aide méthodologique aux ISC dans leurs travaux d'analyse des impacts des politiques publiques ;
- co-piloté à Paris, les 12 et 13 novembre 2015, avec l'ISC du Chili, le premier forum des institutions supérieures de contrôle juridictionnelles/réseau des procureurs, réunissant 10 ISC membres permanentes et 6 ISC observatrices. Ce forum a donné lieu à l'adoption d'une « déclaration de Paris » destinée à affirmer les spécificités des ISC à compétence juridictionnelle ;
- largement contribué à amender le projet concernant « les relations entre les institutions supérieures de contrôle (ISC) et les pouvoirs exécutif / législatif / judiciaire » du groupe de travail d'INTOSAI sur « la valeur ajoutée des ISC », sous présidence mexicaine ;
- participé activement à l'organisation de l'Assemblée générale de l'association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) qui s'est tenue les 5 et 6 novembre 2015 à Bruxelles. Cette Assemblée générale, qui a connu une affluence record, a donné lieu à l'adoption d'une résolution relative aux 20 ans de l'association.

En 2016, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans de nombreuses autres thématiques qu'elle suit depuis plusieurs années comme par exemple la participation aux travaux normatifs comptables européennes (EPSAS) ou encore la participation au dispositif mondial de normalisation en cours de refonte au sein du Comité des normes professionnelles de l'INTOSAI.

La Cour des comptes continuera de se mobiliser au sein de l'initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), qui est l'outil de coopération mis au point par l'INTOSAI et les bailleurs de fonds pour renforcer et maintenir les capacités des institutions supérieures de contrôle. L'IDI élabore un cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) qui devrait être adopté en 2016. Dans la mesure où ce cadre pourrait devenir la norme internationale en matière d'évaluation de la performance des ISC, la Cour des comptes française est très impliquée dans le suivi des travaux. Elle veille à ce que les caractéristiques des ISC juridictionnelles soient suffisamment prises en compte dans le CMP ISC. À ce titre, elle a reçu mandat de l'assemblée générale de l'AISCCUF, avec quatre autres ISC, de coordonner sur ces questions la position des ISC francophones.

En 2016, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) présideront le comité directeur du projet de coopération entre les institutions régionales de contrôle externe des finances publiques en Europe (EURORAI) pour une durée de trois ans.

2 - Une contribution active au renforcement des capacités : un rôle moteur pour le partage de connaissance entre ISC

Les juridictions financières peuvent, grâce à l'expérience accumulée, contribuer au renforcement des capacités de jeunes ISC au moyen de nombreuses actions de coopération bilatérale et multilatérale. À ce titre, depuis 2012, la Cour des comptes ouvre la session de formation destinée à l'accueil des nouveaux arrivants dans le métier des juridictions financières aux membres des ISC étrangères. La session d'accueil de septembre 2015 a d'ailleurs permis d'accueillir un nombre important (15) de participants étrangers.

Pour contribuer activement au renforcement des capacités des ISC, la Cour s'appuie sur des protocoles d'accords de coopération (notamment avec le Brésil, le Niger, la Chine, le Chili, le Maroc, le Sénégal, etc.) et mène son action en collaboration étroite avec le ministère des affaires

étrangères et du développement international (MAEDI) et le réseau Expertise France. Ces coopérations permettent à la Cour de travailler à l'élaboration de programmes d'assistance technique financés par des bailleurs de fonds (la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Commission européenne, etc.). À ce titre, la Cour mène des actions de jumelage, longs (en Tunisie, le jumelage est clos depuis décembre 2014, celui avec l'Algérie ayant débuté en décembre 2015) ou courts (Maroc), sous égide de l'Union européenne.

Les revues par les pairs, auxquelles la Cour est associée, ainsi que sa présence ponctuelle à des séminaires d'intérêt commun (comme la lutte contre la corruption, l'audit environnemental ou les mécanismes de régulation financière) contribuent également au partage de connaissance entre les ISC. L'implication sur la scène internationale sur des sujets émergents, tel que l'utilisation et la diffusion de données numériques (*l'open data*), est également un moyen pour la Cour de promouvoir son approche auprès de ses homologues.

Afin de renforcer ses voies de communication à l'international, la Cour des comptes a mis en ligne en 2015 un site internet en anglais sur lequel sont accessibles toutes les publications de la Cour disponibles en anglais ainsi que la présentation de son organisation et de ses missions.

Troisième partie

Le suivi des recommandations

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les gestions, les politiques et les comptes publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités des actions conduites.

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

Le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir.

Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont engagées dans la même voie en 2013.

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions repose sur l'organisation suivante, dont les principes sont repris dans les normes professionnelles dont elle s'est dotée :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- enfin, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en fixant dans le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le

code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, des obligations à la charge des destinataires des observations et de la Cour elle-même :

- les destinataires des observations définitives de la Cour rendues publiques sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- pour sa part, la Cour présente ces suites dans son rapport public annuel, sur la base des comptes rendus fournis.

La présente partie comporte d'abord les résultats globaux du suivi effectué par la Cour de l'ensemble de ses recommandations rendues publiques au cours des années 2012 à 2014. Elle se poursuit par l'exposé détaillé de 14 enquêtes de suivi auxquelles elle a procédé, classées en trois chapitres : la Cour constate des progrès, la Cour insiste et la Cour alerte.

La formulation et le suivi des recommandations selon la norme ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des comptes répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), dont la Cour est membre.

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations.

Elle prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit ». Les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses », elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Cette norme a été transposée dans les normes professionnelles de la Cour des comptes.

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2015

Un rapport sur les résultats de la revue annuelle de suivi des recommandations est établi chaque année par les chambres de la Cour pour leurs domaines respectifs de compétences.

Ce rapport couvre l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années, soit près de 1 800 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

La Cour s'adresse principalement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Par ailleurs, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

Les recommandations concernées par le suivi 2015 sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques par la Cour au cours des trois dernières années, soit entre le 1^{er} mars 2012 et le 28 février 2015, le rapport public 2015 étant inclus.

Ainsi, le suivi 2015 des recommandations a porté sur 1 792 recommandations.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données par leurs destinataires aux recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que dans ses communications au Parlement, au Premier ministre ou aux ministres (les référés).

Quant aux recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), elles sont, depuis 2011, intégrées à ce suivi, lorsqu'elles ont figuré dans une publication de la Cour, et notamment dans son rapport public annuel. À l'avenir, elles y seront intégrées systématiquement. En effet, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, confie aux CRTC la responsabilité de produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de leurs observations définitives.

L'indicateur de suivi 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, elle peut être cotée, soit totalement suivie, soit partiellement suivie.

Tableau n° 21 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2013 (suivi des recommandations formulées en 2010, 2011 et 2012)	2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013)	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)
<i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi</i>	1 671	1 924	1 792
<i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre</i>	1 033	1 343	1 256*
<i>soit</i>	62 %	69,8 %	70 %

Source : Cour des comptes

*Dont mises en œuvre en cours et incomplètes.

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, ce nombre a baissé en 2015 (1 792 recommandation suivies en 2015, contre 1 924 en 2014). En effet, si les années 2012 et 2013 ont été marquées par un nombre particulièrement élevé de publications, ce qui a eu une forte incidence sur celui des recommandations à suivre en 2014, le nombre de publications a diminué depuis.

L'indicateur de suivi des recommandations est stable en 2015 : 70 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, après une progression de 7,8 points entre 2013 et 2014. Ainsi, sur 1 792 recommandations suivies en 2015, 1 256 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

II - La prise en compte des recommandations

Le suivi systématique assuré par la Cour permet de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

Pour la campagne 2015 de suivi des recommandations, la Cour a décidé de mieux prendre en compte la variété des situations couvertes par la catégorie des recommandations partiellement mises en œuvre qui pouvaient aller d'une mise en œuvre effectivement partielle, voire très partielle (expérimentation) à une mise en œuvre en cours dans la perspective d'une mise en œuvre totale. Ainsi, cette année, les recommandations autrefois cotées « partiellement mises en œuvre » ont été classées sous deux nouvelles cotations :

- la cotation « mise en œuvre en cours » qui s'applique aux recommandations pour lesquelles une mise en œuvre a été engagée avec un calendrier de réalisation étalé dans le temps. La perspective est ici clairement la mise en œuvre totale ;
- la cotation « mise en œuvre incomplète » qui s'applique aux recommandations pour lesquelles la mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

Ces deux nouvelles cotations permettent de refléter le plus étroitement possible la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les administrations concernées et de mieux appréhender le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours des trois années consécutives de suivi.

Tableau n° 22 : cotation des recommandations suivies en 2015

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations	En % du nombre de recommandations
<i>Totalement mise en œuvre</i>	491	27,4 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	461	25,7 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	304	17,0 %
<i>Non mise en œuvre</i>	367	20,5 %
<i>Devenue sans objet</i>	27	1,5 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	142	7,9 %
Total	1 792	100 %

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 256 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète et les 142 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples ayant une portée symbolique forte ou ayant donné lieu à des débats dans l'opinion publique peuvent être cités.

A - Des rythmes différents de mises en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. En effet, certaines recommandations concernent des aspects techniques, pratiques et mesurables qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, sont plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure se présentent : certaines recommandations font l'objet d'une mise en œuvre progressive dans le temps, d'autres d'une mise en œuvre incomplète quand leur mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

1 - Des recommandations d'amélioration de la gestion souvent rapidement mises en œuvre

a) Les avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie en déshérence

Dans un rapport au Parlement de 2013¹²⁴, la Cour avait recommandé plusieurs améliorations dans la gestion des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence, en soulevant ainsi d'importants enjeux pour la protection des épargnants.

Les recommandations de la Cour ont très largement été suivies d'effet dans un délai très bref. La loi du 13 juin 2014 et le décret d'application du 28 août 2015 répondent largement aux recommandations de la Cour, avec, notamment, la mise en place de la consultation annuelle obligatoire du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) par les organismes d'assurance ou la reconnaissance d'une compétence aux comptables spécialisés.

b) La gestion de l'École polytechnique

Parmi les recommandations totalement mises en œuvre du référé de février 2012 relatif à la gestion de l'École polytechnique¹²⁵, la Cour préconisait le nécessaire rétablissement de la « pantoufle ». Les élèves de l'École polytechnique qui sont sous statut militaire sont rémunérés et leurs études sont gratuites. La réforme X 2000 avait supprimé *de facto* le remboursement de la partie des frais de scolarité (« la pantoufle ») que les élèves n'intégrant pas la fonction publique devaient à l'État. Dans le référé, la Cour avait recommandé son rétablissement.

Cette recommandation a été totalement suivie. Le décret du 20 mai 2015 a rétabli le principe du remboursement de la « pantoufle » à partir de la promotion 2015. Le ministère de la défense estime à 5 M€ par an l'économie engendrée par la mise en œuvre de cette recommandation.

¹²⁴ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence*. Juin 2013, 215 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁵ Cour des comptes, *Référé, La gestion de l'École polytechnique*. 17 février 2012, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) La restructuration du réseau des centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP)

Dans l'insertion au rapport public annuel 2014 consacrée au Centre national de documentation pédagogique et à son réseau¹²⁶, la Cour demandait l'unification du réseau au sein d'un établissement public administratif national unique. Cette recommandation a été mise en œuvre par le décret du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'établissement public de création et d'accompagnement pédagogiques dénommé « réseau Canopé ».

d) L'organisation du secours en montagne et la surveillance des plages

Dans un rapport communiqué au Parlement de novembre 2012¹²⁷, la Cour avait notamment recommandé d'arrêter et de mettre en œuvre, sous l'autorité des préfets, des plans de secours fondés sur une lecture stricte de la définition de « secours en montagne », d'assurer un rôle central aux centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) dans la régulation des alertes et l'engagement des vecteurs aériens et d'exploiter davantage les pistes de mutualisation pour le secours en montagne notamment pour les achats de matériels, la médicalisation et la maintenance des hélicoptères.

Ces recommandations ont été largement appliquées dans la mesure où vingt préfetures ont actualisé leurs plans de secours. Dans ces vingt départements, le numéro d'urgence 112 est reçu par le CTA-CODIS et ce dernier assure l'engagement des moyens en conférence avec les autres acteurs. Enfin, des mesures de mutualisation ont été mises en place par la gendarmerie nationale, les services de la police nationale et les services de sécurité civile.

¹²⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume 2. Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable, p. 47-81. La Documentation française, 417 p, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁷ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*, novembre 2011, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr

e) Les frais de gestion des retraites complémentaires des salariés

Dans son rapport public thématique sur les retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO)¹²⁸, la Cour a souligné que les charges de gestion des organismes gestionnaires des retraites complémentaires (1,8 Md€ en 2013) n'étaient pas maîtrisées. Entre 2003 et 2013, elles ont en effet progressé de + 23,6 %, soit + 6,5 % hors inflation à périmètre constant, tandis que les volumes d'activité ont augmenté de moins de + 17 %, ce qui conduit au constat de gains de productivité annuels inférieurs à 1 %.

La Cour a dès lors recommandé de réduire d'au moins 25 % les charges de gestion d'ici à 2020, soit un effort supplémentaire de 150 M€ annuels par rapport aux économies d'ici à 2018 décidées en application de l'accord national interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux en mars 2013.

L'accord national interprofessionnel d'octobre 2015 répond et au-delà à cette recommandation, en prévoyant une réduction supplémentaire des charges de gestion de 300 M€, en euros courants, d'ici à fin 2022 au plus tard.

f) Le GIE Dragage-ports

Dans un rapport particulier publié en 2014 sur la gestion du GIE Dragages-Ports¹²⁹, la Cour des comptes a formulé huit recommandations visant à améliorer la gouvernance, la stratégie et la qualité des comptes et d'achats publics.

Le groupement a largement mis en œuvre ces recommandations dans la mesure où six recommandations sur huit ont été totalement mises en œuvre alors que les deux autres font l'objet d'une mise en œuvre en cours. L'impact de la mise en œuvre des recommandations sur la gestion du GIE est très direct. Il a révisé ses statuts et rédigé un nouveau règlement intérieur et la qualité comptable s'est améliorée avec,

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁹ Cour des comptes, *Rapport particulier, Groupement d'intérêt économique Dragages-Ports (GIE DP). Exercices 2005 à 2012*. Juin 2014, 82 p., disponible sur www.ccomptes.fr

notamment, l'exacte reprise des soldes et les travaux sur le compte de résultats prévisionnels.

g) La réforme du régime de retraite des conseillers membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Dans son rapport annuel 2015¹³⁰, la Cour avait notamment recommandé de poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions de retraite des conseillers du CESE et de faire évoluer leur régime de retraite vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.

À cet égard, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a validé les propositions de réforme de la caisse de retraite de ses membres, répondant largement aux recommandations de la Cour. L'ensemble des mesures a été présenté lors de l'assemblée plénière du 9 juin 2015. Cette réforme permet d'équilibrer les recettes et les dépenses de la caisse de retraite à financement de l'État constant à compter de 2022 et de reconstituer le fonds de réserve de la caisse au niveau du montant d'une année de pensions versées vers 2032.

2 - Des recommandations nécessitant des réformes structurelles plus lentes à mettre en œuvre

Le taux de suivi varie souvent en fonction de l'ancienneté des recommandations. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations.

Ainsi, au-delà de l'instantané que donne le calcul d'un taux de mise en œuvre, il a paru intéressant de mettre en œuvre deux nouvelles cotations pour remplacer celle appliquée aux recommandations partiellement mises en œuvre. Un élément important a été introduit pour examiner le degré de réalisation des réformes attendues : la progression dans le temps.

¹³⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre, p. 249-264. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Certaines évolutions en cours sont annonciatrices de mesures plus concrètes, d'autres illustrent des mises en œuvre encore incomplètes comme le montrent les sept cas détaillés ci-après.

*a) Le centre national d'enseignement à distance (CNED) :
la mise en œuvre progressive de plusieurs recommandations*

Quatre des six recommandations contenues dans l'insertion au rapport public annuel de 2013 sur le CNED¹³¹ ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre. Il faut en particulier souligner que la mise en œuvre de la recommandation relative à la définition d'objectifs et de modalités d'intégration de la formation en ligne dans l'enseignement scolaire a été amorcée par l'adoption d'un nouveau plan stratégique d'établissement et la volonté affichée de faire de l'établissement un opérateur du nouveau service public du numérique éducatif créé par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République. De même, la recommandation relative à l'adaptation des moyens en personnel de l'établissement a reçu un début de mise en œuvre avec l'adoption d'une cartographie de ses emplois-types. En ce qui concerne la recommandation portant sur la mise en place d'une comptabilité analytique susceptible de permettre l'identification des coûts et de justifier la subvention pour charges de services publics, la tutelle comme l'établissement considèrent que ce chantier est désormais achevé (seul subsiste le chantier d'amélioration des inducteurs permettant une ventilation plus fine de coûts préalablement ventilés sur des processus indirects et ventilables sur des processus directs (commercial, système d'information) et la ventilation plus fine de la masse salariale.

¹³¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome II, Le CNED, un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne, p. 419-442. La Documentation française, février 2013, 605 p., disponible sur www.ccomptes.fr

*b) Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel :
la mise en place d'une mission d'expertise*

Dans une insertion au rapport public annuel de 2013¹³², la Cour recommandait à l'État d'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. Cette recommandation a connu un début de mise en œuvre. Ainsi, une mission d'expertise chargée de définir la structure de gouvernance et les modalités de financement du site a été mise en place avec pour objectif de permettre à chacun des acteurs concernés de disposer d'une feuille de route et d'un mode opératoire pour la période postérieure à l'année 2015.

*c) L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage :
l'intégration des recommandations de la Cour dans un projet de loi*

Dans un rapport public thématique de 2012¹³³, la Cour a formulé des recommandations destinées à améliorer la prise en charge publique en termes d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage. Si toutes les recommandations formulées n'ont pas été retenues, certaines, majeures, sont en cours de mise en œuvre. Ainsi, une proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, le 9 juin dernier. Elle définit, notamment, un mécanisme de consignation des fonds pour la réalisation de travaux et le pouvoir de substitution du préfet¹³⁴.

Par ailleurs, une circulaire du 8 avril 2015 adressée aux préfets de région leur demande d'anticiper les arrivées de grands groupes au niveau régional et de soutenir les initiatives qui concourent au bon déroulement

¹³² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome I, volume 2. Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel : un projet mal conduit, p. 253-278. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*. La Documentation française, octobre 2012, 341 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁴ La proposition de loi prévoit que, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas pris les mesures nécessaires dans les délais prévus par le calendrier, le représentant de l'État dans le département lui ordonne de consigner les sommes correspondant au montant de ces dépenses. Ces sommes sont restituées au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures.

des grands passages en lien avec les collectivités territoriales et les associations de gens du voyage. Sur la même question, la proposition de loi précitée prévoit de définir les secteurs géographiques d'implantation des aires de grand passage. Ces dispositions apportent un début de réponse à une recommandation de la Cour.

*d) Les impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale :
une réforme incomplète*

Dans son rapport annuel 2012 sur la sécurité sociale¹³⁵, la Cour a souligné que le financement des régimes de base de sécurité sociale par des impôts et taxes affectés (71,1 Md€ en 2014) avait un caractère peu lisible et instable. De ce fait, elle recommandait de redéfinir et de simplifier ce troisième pilier de financement de la sécurité sociale à côté des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée.

Cette recommandation a été mise en œuvre de manière incomplète.

Le financement de la sécurité sociale par la TVA a été rationalisé. En 2013, les différentes fractions de TVA assises sur des consommations sectorielles (boissons, tabacs, biens et services de santé) ont été remplacées par une fraction unique (de 7,19 % depuis 2016) du produit brut de la TVA prise dans son ensemble affectée à la branche maladie du régime général. Depuis lors, la TVA est le seul impôt partagé entre l'État et la sécurité sociale.

En revanche, la plupart des principaux ITAF demeurent répartis entre une pluralité d'affectataires : neuf pour le droit de consommation sur les tabacs¹³⁶, quatre pour la taxe sur les salaires¹³⁷, trois pour la taxe

¹³⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre V : Le financement de la sécurité sociale par l'impôt, p. 135-163. La Documentation française, septembre 2012, 576 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁶ Branches maladie et vieillesse du régime général, branches maladie des régimes des exploitants et des salariés agricoles, autres régimes d'assurance maladie, régime complémentaire d'assurance vieillesse des exploitants agricole, fonds de financement de la CMU-C, fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante et caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

¹³⁷ Branches famille, maladie et vieillesse du régime général et fonds de solidarité vieillesse (FSV).

de solidarité additionnelle¹³⁸ et deux pour le prélèvement social sur les revenus du capital¹³⁹.

De surcroît, la répartition des impôts et des taxes continue à connaître des mouvements incessants qui affectent la comparabilité des résultats de leurs affectataires d'une année à l'autre (modification quasi-annuelle de la répartition du droit de consommation sur les tabacs, modalités retenues pour affecter à la branche famille les recettes supplémentaires d'impôt sur le revenu liées à l'abaissement du plafond du quotient familial et pour compenser auprès de cette branche les allègements de cotisations du pacte de responsabilité et de croissance).

e) Les services de l'État et la lutte contre la fraude internationale : plusieurs mesures encore insuffisantes

Dans un référé de 2013¹⁴⁰, la Cour a assorti ses messages de quatre recommandations qui font l'objet d'une mise en œuvre encore incomplète.

S'agissant de la lutte contre les paradis fiscaux, la Cour estime que l'accord multilatéral d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers conclu en octobre 2014 permet un élargissement notable de la liste des États participants.

De même, le protocole de coopération signé entre Tracfin et la direction générale des finances publiques (DGFIP) en matière de coopération permet de répondre partiellement à la recommandation de la Cour s'agissant du renforcement de la recherche et de la coordination du renseignement en matière de fraude fiscale internationale.

Sur la question de l'amélioration de l'organisation de la DGFIP et de la coordination au sein du ministère des finances, la Cour constate de réels progrès avec la signature de protocoles d'accord entre la DGFIP et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), de mises à disposition de bases de données informatiques mais cette démarche de coopération pourrait encore être renforcée.

¹³⁸ Branches maladie et famille du régime général et fonds de financement de la CMU-C.

¹³⁹ FSV et CNSA.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Référé, Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale*. 1^{er} août 2013, 15 p., disponible sur www.ccomptes.fr

3 - Des recommandations qui font l'objet d'un refus de mise en œuvre

Certaines recommandations formulées par la Cour peuvent donner lieu à des refus explicites de mise en œuvre par les administrations concernées.

Dans ce cas, la Cour peut réaliser des contrôles de suivi qui peuvent se traduire par une insertion de suite dans le rapport public annuel (voir chapitres II à IV *infra*), ayant vocation à alerter sur un dysfonctionnement pérenne.

Elle peut aussi adresser un référé du Premier président au Premier ministre ou à un ministre, pour lui faire part des observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle. Ce référé est ensuite transmis à toutes les commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat, accompagné des réponses des ministres concernés, puis rendu public.

a) Le refus de réformer la politique de soutien aux débitants de tabac et de supprimer certaines aides injustifiées

Dans une insertion au rapport public annuel de 2013¹⁴¹, la Cour préconisait de procéder à une remise en cause rapide et complète des mesures arrêtées début 2012 sous l'appellation de « contrat d'avenir 2012-2016 ». La Cour recommandait de ne maintenir que les aides structurelles destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débitants et de maintenir le taux de la remise nette au niveau atteint le 1^{er} janvier 2012 tout en appliquant un mécanisme dégressif en fonction du chiffre d'affaire des débitants.

Dans sa réponse à la Cour, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) réitère son refus de mettre en œuvre ces recommandations, indiquant que ce dossier nécessite un arbitrage ministériel dans la mesure où le ministre chargé du budget s'est engagé en 2013 à mener à son terme le 3^{ème} contrat d'avenir 2012-2016.

¹⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome I, volume 1. Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées, p. 583-620. La Documentation française, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) L'absence de programmation d'engagements pluriannuels dans le budget de l'État pour le Centre national d'études spatiales (CNES), afin de financer les engagements européens de la France

Dans un rapport particulier de 2013 relatif à la gestion du Centre national d'études spatiales, la Cour recommandait de prévoir dans le programme 193 – *Recherche spatiale* des autorisations d'engagement pluriannuelles pour le CNES, pour couvrir les engagements européens de la France.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère du budget et des comptes publics persiste dans son refus de programmer de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement du CNES résultant des engagements de la France pris dans le cadre de l'agence spatiale européenne, notamment pour le développement des lanceurs¹⁴². Il soutient que le fait générateur de l'engagement budgétaire est constitué uniquement par les appels de cotisations annuels de l'agence spatiale européenne et que les engagements à plus long terme sont, en tout état de cause, présentés en hors bilan dans l'annexe au compte général de l'État. Néanmoins, le CNES a engagé des discussions avec ses autorités de tutelles, afin de rendre ses restitutions financières conformes au décret de 2012 relatif à la gestion comptable et budgétaire publique, ce qui appellera des modifications de son système d'information.

c) Les crédits d'impôts dans le secteur cinématographique et audiovisuel : de nouvelles mesures de bonification à l'encontre de la recommandation de la Cour

Dans son rapport public thématique sur les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle d'avril 2014¹⁴³, la Cour recommandait de ne pas prolonger, au-delà du 31 décembre 2014¹⁴⁴, le relèvement des plafonds et l'extension des dépenses éligibles introduits

¹⁴² Position réaffirmée par le directeur du budget dans le cadre de la réponse à la contradiction du rapport sur *Ariane 6* reçue en août 2015.

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*. La Documentation française, avril 2014, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ Date à laquelle une nouvelle autorisation de la Commission européenne était nécessaire.

depuis 2012 pour les crédits d'impôts à la production cinématographique (CIC) et audiovisuelle (CIA) et le crédit d'impôt international (CII). En contradiction avec les observations de la Cour, non seulement le ministère de la culture et de la communication n'a pas mis en œuvre la recommandation, mais il a proposé de nouvelles mesures de bonification des crédits d'impôt. En effet, ces derniers ont été revalorisés par la loi de finances rectificative pour 2014, pour une application effective à partir du 1^{er} janvier 2016. Ainsi, le taux du CIC a été relevé de 20 % à 30 % pour les dépenses de production relatives aux films dont le budget ne dépasse pas 7 M€, contre 4 M€ auparavant. En outre, le taux de CIA a été relevé de 20 % à 25 % pour les œuvres d'animation et le plafond de ce même crédit d'impôt a été relevé pour les œuvres audiovisuelles d'animation passant de 1 300 € à 3 000 € la minute. Enfin, le taux du CII a été relevé de 20 % à 30 % ainsi que son plafond de 20 M€ à 30 M€ par œuvre. De nouvelles mesures de bonification ont été votées dans le cadre de la LFI pour 2016.

*d) Les liaisons aériennes ministérielles spécifiques
au ministère chargé des transports*

Le référé du 22 mars 2012 sur « Le dispositif des liaisons aériennes ministérielles spécifiques au ministère chargé des transports »¹⁴⁵ avait formulé une recommandation visant à « supprimer les liaisons aériennes ministérielles spécifiques assurées par l'ETEC (escadron de transport, d'entraînement et de calibration) ». Malgré la résiliation de contrat de crédit-bail de l'avion habituellement utilisé pour ces liaisons, la direction générale de l'aviation civile a confirmé à la Cour le maintien d'une possibilité d'utilisations occasionnelles des moyens aériens de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) à cette fin.

B - Le chiffrage des économies potentielles

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Référé, Le dispositif des liaisons aériennes ministérielles spécifiques au ministère chargé des transports*. 22 mars 2012, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée. Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Des exemples tirés de récents rapports illustrent les économies qui pourraient être réalisées en appliquant les recommandations de la Cour.

1 - Les recommandations relatives à l'assurance maladie : des économies majeures, réalisées de manière encore très partielle

Pour se limiter au seul champ de l'assurance maladie, la Cour a rendu publiques dans ses récents rapports sur la sécurité sociale de nombreuses recommandations de nature à dégager des économies très significatives, sans porter atteinte à la qualité des soins. Les développements suivants détaillent, de manière non limitative, des économies envisagées, dont certaines ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre par les pouvoirs publics et par l'assurance maladie.

En matière hospitalière, la Cour a relevé l'importance des économies qui pourraient être réalisées en amplifiant le recours à la **chirurgie ambulatoire**, sensiblement moins développée en France que dans des pays comparables. Faire de la chirurgie ambulatoire la pratique de référence, comme c'est le cas chez nos voisins, permettrait d'utiliser pleinement les capacités de chirurgie ambulatoire existantes et de fermer des lits conventionnels, dont un tiers ne sont pas occupés. Au terme de réorganisations à conduire plus vigoureusement et plus complètement, jusqu'à 5 Md€ d'économies par an pourraient ainsi être dégagées.

Le ministère chargé de la santé indique que les campagnes tarifaires 2014 et 2015, dans lesquelles ont été introduites des incitations au développement de la chirurgie ambulatoire, auraient permis de dégager 125 M€ d'économies entre les dépenses de chirurgie constatées sur la période, si l'activité avait été identique, par rapport à celles liées à la campagne 2013, ce qui demeure modeste. Le plan triennal d'économies de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – pour

les années 2015-2017¹⁴⁶ a rehaussé l'objectif d'augmentation du taux de chirurgie ambulatoire comme le recommandait la Cour (53 % en 2017, contre un objectif antérieur de 50 % en 2016, suivi de 62 % à l'horizon 2020) et y a associé la réalisation d'un montant chiffré d'économies (400 M€ d'ici à 2017), comme la Cour l'avait également préconisé, permises par des regroupements d'unités de soins et des réductions de capacités en hospitalisation complète. Au regard du potentiel qu'offre le développement de la chirurgie ambulatoire, ces mesures conduisent à mobiliser une part encore très partielle des gains d'efficience possibles.

S'agissant des **urgences hospitalières**, la Cour a relevé l'importance des passages susceptibles d'être considérés comme relevant en fait d'une consultation en médecine de ville. La réorientation des patients concernés vers des médecins libéraux permettrait une économie potentielle de 500 M€ par an.

S'agissant des **dépenses de médicament** (23,4 Md€ de charges en 2014), un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, la révision de leur prix, plus élevé, et la modification des modalités de rémunération des pharmaciens, très généreuses, autoriseraient une économie annuelle de 2 Md€.

S'agissant des **dépenses relatives aux dispositifs médicaux** (4,8 Md€ en 2014), dont la dépense est très dynamique, la Cour a identifié plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au bout de trois ans, tels que des baisses de tarifs allant au-delà de celles déjà programmées, la mise sous entente préalable de certains dispositifs, le retour de la « liste en sus »¹⁴⁷ à son objet initial de financement des seuls dispositifs innovants et coûteux ou la mise en œuvre de procédures d'appel d'offres.

La progression des **dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie** en exercice libéral (10 Md€ de charges en 2014, + 5,7 % par an en euros constants entre 2000 et 2014) excède très largement l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. De surcroît, la répartition de

¹⁴⁶ Élaboré dans le cadre de la stratégie nationale de santé, ce plan prévoit une diminution du taux d'évolution de l'ONDAM sur la période 2015-2017, il s'articule autour de quatre axes, dont l'un est consacré au « virage ambulatoire et l'adéquation de la prise en charge en établissement de santé ».

¹⁴⁷ Médicaments prescrits à l'hôpital et remboursés aux hôpitaux par l'assurance maladie en sus des prestations d'hospitalisation.

l'offre sur le territoire est largement déconnectée des besoins de la population (absence de corrélation notamment pour les infirmiers avec la part de la population âgée et la densité d'ALD), engendrant un surcoût de l'ordre de 2,6 Md€. Un rééquilibrage territorial de l'implantation de ces professionnels, encore très marginal, la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque, qui fait aujourd'hui presque entièrement défaut, le renforcement des contrôles portant sur les facturations d'actes à l'assurance maladie, très insuffisants et l'inscription des prescriptions dans le cadre d'un objectif impératif de maîtrise des dépenses liant l'évolution de la tarification des actes à celle de leur volume permettraient de réduire la dynamique des dépenses. À ce titre, un simple abaissement de la progression des dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie à l'augmentation moyenne des dépenses de soins de ville retenue dans le cadre de l'ONDAM 2015 (+ 2,2 %) procurerait 320 M€ d'économies par an.

S'agissant des **dépenses de transport de patients** à la charge de l'assurance maladie (4,1 Md€ de charges en 2014), tendanciellement très dynamiques, une action ferme sur la prescription, notamment hospitalière, une redéfinition stricte de certaines modalités de prise en charge, un contingentement global de l'offre d'ambulances, de véhicules sanitaires et de taxis conventionnés plus rigoureux, une lutte plus décidée contre les abus et les fraudes et une réorganisation du système de garde permettraient au moins 450 M€ d'économies par an.

Pour ce qui concerne l'**insuffisance rénale chronique terminale** (3,1 Md€ de charges au titre des séances de dialyse en 2014, auxquelles s'ajoutent 0,7 Md€ de transports sanitaire), la fixation de tarifs homogènes pour les séances de dialyse, indépendants du mode de dialyse, permettrait de réaliser 300 M€ d'économies par an. En outre, une utilisation des transports en commun par 10 % des personnes aptes à se déplacer de manière autonome pour se rendre à leur séance de dialyse autoriserait la réalisation de 50 M€ d'économies par an. Ajoutées à ces premières pistes, la substitution, lorsque l'état du patient le permet, de modes de prise en charge moins lourds et onéreux que le centre lourd ou l'unité de dialyse médicalisée (unités d'autodialyse, dialyse péritonéale et hémodialyse à domicile) et une révision à la baisse des tarifs des séances de dialyse afin de mieux prendre en compte les gains de productivité liés aux équipements et aux consommables permettraient d'économiser 900 M€ au total par an.

En matière de **dépenses d'analyses médicales** (3,4 Md€ de charges en 2014), la Cour estime qu'une action faisant bénéficier l'assurance maladie de façon beaucoup plus déterminée des gains

considérables de productivité du secteur, notamment par un regroupement accru des plateaux techniques, permettrait de dégager rapidement 500 M€ d'économies, également réparties entre les dépenses de ville et les dépenses hospitalières. Cependant, un protocole d'accord sur la biologie médicale conclu entre les syndicats signataires de la convention des directeurs de laboratoires de biologie médicale privée et l'assurance maladie a fixé un objectif d'augmentation de + 0,25 % par an de la dépense remboursée par l'assurance maladie sur la période 2014-2016, ce qui conduit à stabiliser la dépense à un niveau élevé et à prémunir les laboratoires de tout effort réel d'économies.

Par ailleurs, une gestion directe par l'assurance maladie des **tâches de gestion des droits à l'assurance maladie obligatoire de base des fonctionnaires et des étudiants**, aujourd'hui assurées dans des conditions de qualité et de coûts insuffisamment rigoureuses par des mutuelles, autoriserait la réalisation d'économies portant sur une part prépondérante des remises de gestion que leur verse l'assurance maladie, soit 270 M€ au total pour l'année 2014.

Les économies ainsi documentées par la Cour illustrent la diversité des leviers et des options ouvertes pour maîtriser de manière plus rigoureuse des dépenses d'assurance maladie. Elles sont de nature à apporter une contribution substantielle au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie dans le contexte d'un resserrement significatif de son taux d'augmentation (+ 2,05 % en 2015 et + 1,75 % en 2016 et en 2017, contre + 2,4 % en 2014) et, au-delà, au retour à l'équilibre financier de l'assurance maladie.

Par ailleurs, un **alignement des coûts de gestion** des 30 CAF, des 25 CPAM et des 5 URSSAF les moins performantes sur les 30 CAF, 25 CPAM et 5 URSSAF, qui sont les plus efficaces, conduirait à réaliser 390 M€ d'économies par an au total. Les cadrages d'effectifs et de dépenses de gestion administrative fixés par les conventions d'objectifs et de gestion applicables aux branches concernées du régime général pour les années 2013-2014 à 2017 et les objectifs supplémentaires d'économies de frais de gestion fixés par les pouvoirs publics poussent à réduire les écarts de performance entre organismes au sein des branches.

2 - La mise en œuvre de certaines recommandations dans le domaine de l'enseignement supérieur a conduit à des économies

Dans l'insertion au rapport public annuel 2015 intitulée « Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable »¹⁴⁸, la Cour recommandait à l'État de « réformer la définition et la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers ». Les contrôles effectués par la Cour avaient notamment montré le niveau très faible des recouvrements effectués sur les étudiants boursiers qui n'étaient pas assidus aux cours.

Cette recommandation relative au contrôle d'assiduité a été cotée « mise en œuvre en cours ». En effet, de nombreuses actions ont déjà été lancées dans ce domaine. Le ministère a ainsi chiffré à près de 13 M€ le montant des recouvrements de bourse potentiels pour l'année universitaire 2013-2014¹⁴⁹.

3 - Les économies générées dans le périmètre du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

a) La réorientation du système d'assurance récolte

Dans un référé de 2013, la Cour recommandait d'analyser les effets d'aubaine des aides apportées à certaines activités et d'y remédier. En réponse, le ministère de l'agriculture a indiqué que les simulations réalisées ont démontré que la mise en place de contrats socle dont les caractéristiques reposent, notamment, sur un plafonnement des

¹⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 1. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 433-465. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁹ Dans le cadre des contrôles effectués en 2013 et 2014 sur le CNOUS et sur les CROUS, le taux de recouvrement n'avait pu être appréhendé qu'à travers les rétablissements de crédits effectués sur les budgets des académies, qui correspondent presque uniquement au reversement des bourses. Ces rétablissements de crédits se sont élevés à 7 M€ en 2012 et à 2,2 M€ en 2013. Mais ils ne représentent pas l'intégralité des bourses éventuellement récupérées : si le recouvrement ne se fait pas dans l'année, les montants recouverts se perdent dans le budget général de l'État.

prix¹⁵⁰ devrait générer une baisse de 13 % du tarif pour la seule garantie socle et de 5,8 % du besoin de subvention par rapport à l'actuel dispositif, représentant une économie de 6,8 M€ à périmètre constant. Par ailleurs, la prise en compte de la recommandation visant à différencier les taux d'aide en fonction des filières agricoles devrait permettre une économie annuelle de 5 M€.

b) L'amélioration de la gestion de l'office national des forêts (ONF)

L'application de la recommandation¹⁵¹ visant à privilégier les recrutements de droit commun pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain va générer une économie égale à la différence des charges patronales entre un fonctionnaire et un agent contractuel à salaire brut équivalent. Sur la durée du contrat d'objectifs et de performance 2016-2020, cette économie est évaluée à 23 M€. En matière de ressources humaines, la mise en œuvre de la recommandation de la Cour s'agissant de la rationalisation des dépenses de recherche a entraîné la suppression de quatre postes soit 0,25 M€ en coûts salariaux à fin 2016.

Enfin, la cession recommandée par la Cour des participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois a permis à l'Office d'éviter des pertes et même de valoriser des cessions d'actifs pour un gain estimé à 0,3 M€.

¹⁵⁰ L'assurance récolte couvre les aléas climatiques auxquels peuvent être exposés les agriculteurs et constitue une alternative au Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA), financé en partie par la politique agricole commune (PAC) depuis 2010. Afin d'encourager la souscription de ces contrats, les pouvoirs publics prennent en charge une partie des cotisations d'assurance payées par les exploitants. Dans ce référé de 2013, la Cour a constaté que les taux d'aide correspondants restaient excessifs dans certains secteurs agricoles. Source : Cour des comptes, *Référé, L'assurance récolte*. 11 avril 2013, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport particulier, Office national des forêts. Exercices 2009 à 2012*, juin 2014, 61 p., disponible sur www.ccomptes.fr

4 - Les économies permises par l'abandon d'un projet non rentable sur la ligne grande vitesse (LGV) Est

Dans son rapport consacré au financement de la ligne à grande vitesse LGV-Est¹⁵², la Cour recommandait de suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurerait la rentabilité socio-économique du projet. Le président du conseil régional de Lorraine a annoncé début 2015 l'abandon du projet de gare, qui était de nature à susciter une dépense estimée à 120 M€.

¹⁵² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse (LGV-Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop, p. 473-530. La Documentation française, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre II

La Cour constate des progrès

1. Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré
2. Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires
3. La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue

1

Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré

PRÉSENTATION

Créés par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, les certificats d'économies d'énergie ont pour objet d'inciter les fournisseurs d'énergie à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients, en leur imposant une obligation triennale de réalisation d'économies. Ce dispositif s'insère ainsi parmi les différents outils qui participent à la maîtrise de la consommation énergétique.

Deux ans après avoir remis au Premier ministre un rapport proposant des améliorations à ce système¹⁵³, la Cour s'est interrogée sur les suites données aux recommandations qu'elle avait formulées.

Les certificats d'économies d'énergie participent aujourd'hui activement à la réduction de la consommation d'énergie (I). Si leur efficacité s'est progressivement améliorée ces dernières années (II), il n'en reste pas moins nécessaire d'évaluer périodiquement ce dispositif et d'en renforcer le contrôle (III).

¹⁵³ Cour des comptes, *Communication au Premier ministre : Les certificats d'économies d'énergie*, octobre 2013, 184 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Un dispositif visant à réduire la consommation d'énergie

A - Un système original

1 - Un système parmi les autres mécanismes de réduction de la consommation d'énergie

Mis en place à compter de 2006, dans le cadre de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) s'insère dès cette période dans le cadre d'une stratégie plus générale de maîtrise de l'énergie, en application du protocole de Kyoto¹⁵⁴, entré en vigueur en février 2005.

Le mécanisme des CEE est aujourd'hui un outil destiné à promouvoir les économies d'énergie, à côté notamment du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, ex-crédit d'impôt développement durable ou CIDD) ou de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ). Ces différents dispositifs peuvent, par ailleurs, se cumuler ponctuellement.

Son suivi et son contrôle sont réalisés par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) – et en son sein de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en liaison avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'association technique énergie environnement (ATEE)¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Accord international sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui complète la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

¹⁵⁵ L'ATEE rassemble des fournisseurs d'énergie et de service, des fabricants d'appareils, des bureaux d'étude et de consultants, des collectivités locales et des réseaux de chaleur. Elle est, notamment, chargée d'élaborer périodiquement des propositions de nouvelles fiches d'opérations standardisées pour le ministère.

Les certificats d'économies d'énergie (CEE)

Chaque fournisseur d'énergie, appelé « obligé¹⁵⁶ », se voit attribuer un quota d'économies d'énergie à réaliser par période de trois ans, en fonction de son volume de vente, sous peine d'une pénalité financière. Les CEE matérialisent ainsi le volume d'énergie économisé, dans une unité particulière, le kilowatt-heure cumac¹⁵⁷.

L'État impose un objectif chiffré à atteindre, mais chaque obligé est libre de ses moyens d'action. Trois modes d'action, qui se déclinent sur l'ensemble des secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport), sont ainsi à sa disposition :

- inciter ses clients (particuliers, entreprises et collectivités) à réaliser des opérations d'économies d'énergie, à travers des opérations standardisées (représentant 90 % des CEE délivrés) ou spécifiques. Les opérations standardisées, qui correspondent à 304 opérations couramment réalisées pour lesquelles une valeur forfaitaire de CEE à attribuer a été définie, sont répertoriées sous forme de fiches d'opérations standardisées et regroupées au sein d'un catalogue ;
- contribuer financièrement à des programmes éligibles aux CEE tendant à la maîtrise d'énergie (information, formation, innovation, etc.) ;
- acheter des certificats tenus sur un registre dématérialisé, sur un marché de gré à gré.

Le dispositif est par ailleurs ouvert à d'autres acteurs, appelés « éligibles », qui peuvent mener des actions d'économies d'énergie et les valoriser en certificats, qu'ils revendront le cas échéant aux obligés dans le cadre du marché de gré à gré. Il s'agit notamment de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), des collectivités territoriales, des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL) et des bailleurs sociaux. 700 d'entre eux ont effectivement obtenu des CEE en propre.

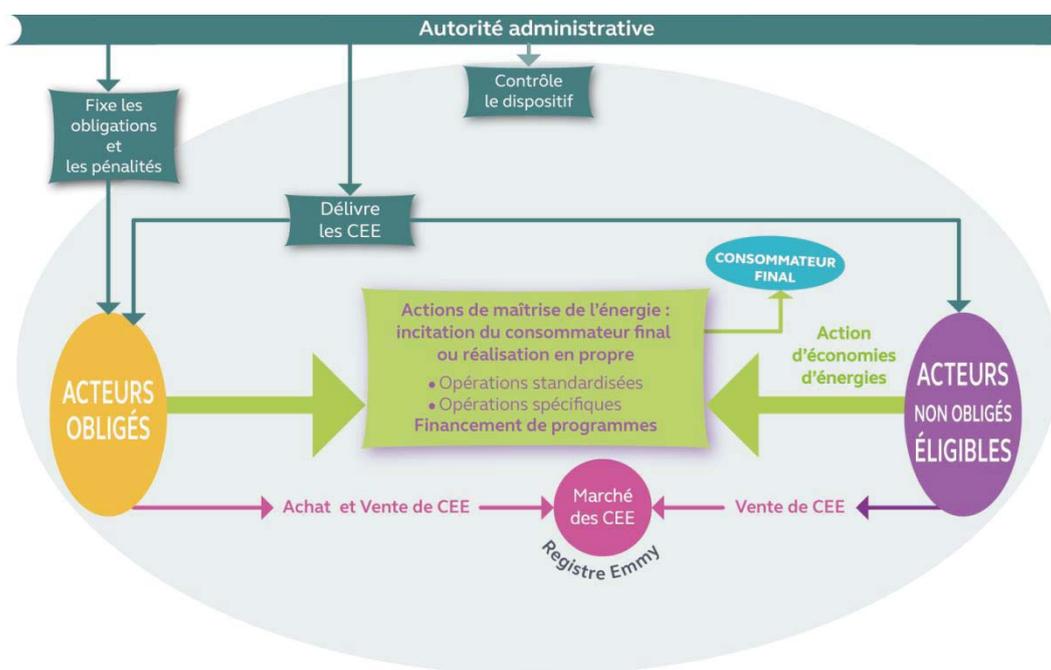
¹⁵⁶ Les obligés sont les fournisseurs d'énergie (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique, GPL, carburants pour automobiles), ainsi que les structures collectives auxquelles les obligés ont délégué leurs obligations. Ils représentent aujourd'hui près de 1 800 entreprises.

¹⁵⁷ Un kilowatt-heure (kWh) correspond à l'énergie consommée par un appareil de 1 000 watt en une heure. L'unité de mesure des certificats est le kWh d'énergie finale cumulée et actualisée sur la durée de vie du produit (kWh cumac).

En 2014, chaque ménage français a consacré en moyenne 2 980 €, soit 8,9 % de son budget, à ses achats d'énergie¹⁵⁸. La maîtrise des dépenses d'énergie est, en conséquence, un enjeu essentiel, tant au niveau individuel qu'au niveau national.

Les CEE concernent l'ensemble des secteurs liés à la consommation d'énergie (transport, bâtiment, industrie et agriculture), mais sont principalement utilisés par le secteur du bâtiment, qui représentait 45 % de la consommation d'énergie finale en 2013 et constitue, à ce titre, le premier secteur consommateur d'énergie.

Schéma n° 1 : le dispositif CEE



Source : Cour des comptes d'après ADEME, ATEE, DGEC

¹⁵⁸ Commissariat général au développement durable, *Bilan énergétique de la France pour 2014*, juillet 2015.

Les CEE et les particuliers

Monsieur B. exploite une ferme et constate depuis plusieurs années l'importance croissante de sa facture énergétique. Il est démarché par plusieurs artisans et par les grandes surfaces de proximité, qui lui proposent d'économiser jusqu'à 30 % de sa facture énergétique annuelle, en renforçant notamment l'isolation de sa toiture et en changeant sa chaudière.

Pour le convaincre, chaque entreprise formule une offre spécifique : réduction sur le coût des travaux qu'il devra supporter, bons d'achats de fenêtres ou de matériaux isolants dans un supermarché, versement d'une prime qui lui permettra de financer d'autres équipements, etc.

Ces offres, promotions ou réductions plus ou moins importantes, s'appuient sur le dispositif des CEE, dont monsieur B. n'a probablement jamais entendu parler. Ces offres promotionnelles aux consommateurs proviennent soit d'obligés qui ont l'obligation de réaliser des économies d'énergie, soit d'entreprises qui valorisent les CEE auprès des obligés.

En acceptant une offre, monsieur B. deviendra bénéficiaire de ce dispositif incitatif, mis en place en 2005, encore largement méconnu du grand public bien que deux millions de personnes depuis 2011 en aient bénéficié.

2 - Un système relativement souple

Le dispositif des CEE présente quatre avantages :

- son coût est très faible pour les finances publiques, la seule charge directe pour l'État étant le coût administratif du pôle national des CEE, responsable de l'administration des certificats¹⁵⁹ au sein de la DGEC ;
- il laisse une véritable autonomie aux obligés sur les modalités d'atteinte de leurs objectifs et constitue de ce fait un instrument souple et s'adaptant aux particularités de chaque entreprise ;
- il a un rôle important en termes de sensibilisation. Le système concerne en effet directement tous les obligés, mais également plus indirectement les éligibles et, au-delà, les ménages et les consommateurs ;

¹⁵⁹ L'effectif du pôle national des CEE était de 15,5 équivalents temps plein (ETP) en 2015.

- il cherche à quantifier les économies d'énergie réalisées, selon des hypothèses validées en amont par l'administration en fonction des opérations réalisées.

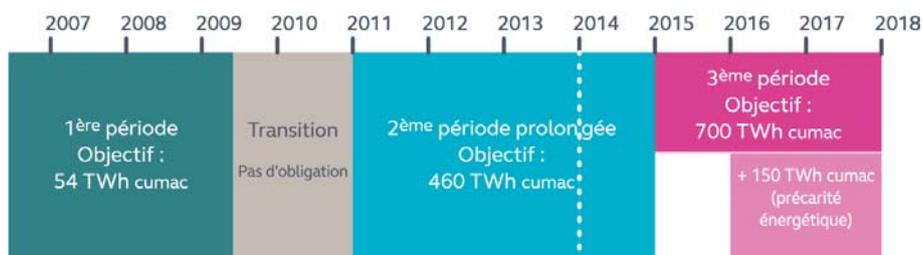
Le dispositif est, dès lors, considéré comme plus incitatif par les entreprises que des outils plus rigides comme la taxation directe ou un système de réglementations et d'interdictions.

B - Un outil qui s'est progressivement développé

1 - Une montée en puissance rapide des certificats d'économies d'énergie

Créé en 2006, le mécanisme des CEE, qui vient d'entrer dans sa troisième période d'activité depuis le 1^{er} janvier 2015, est rapidement monté en puissance.

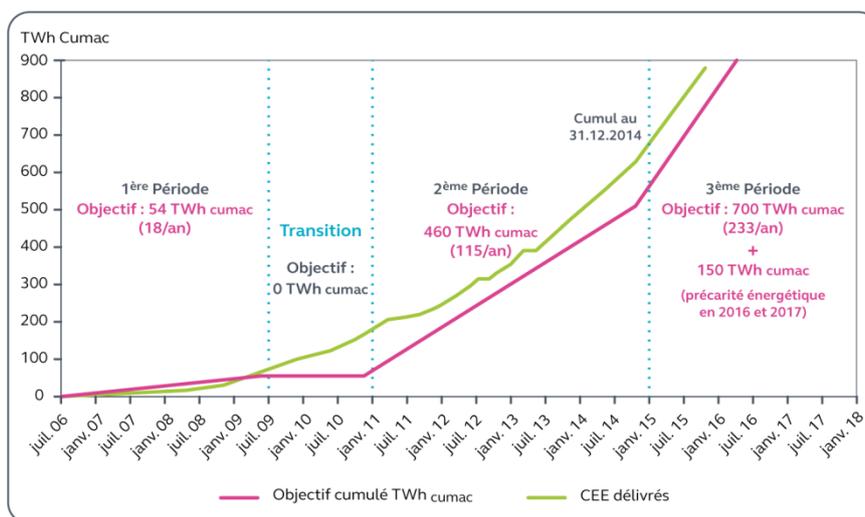
Schéma n° 2 : la montée en puissance des CEE à travers les objectifs de réduction de la consommation énergétique



Note : à l'objectif de 700 TWh de la 3^{ème} période, s'ajoute désormais un objectif spécifique de 150 TWh pour prendre en compte la précarité énergétique à compter de 2016.

Source : Cour des comptes d'après données ADEME, ATEE, DGEC

Graphique n° 1 : les résultats des CEE



Source : Cour des comptes d'après données ADEME, ATEE, DGEC

Le lancement des CEE et la sensibilisation des parties prenantes ont été réalisés en 1^{ère} période ; la 2^{ème} période a été marquée par l'augmentation des objectifs – passés de 54 TWh, soit 18 par année, à 460 TWh, soit 115 par année – et par un élargissement du vivier des obligés et des opérations susceptibles d'ouvrir droit à CEE. La 3^{ème} période, qui a débuté le 1^{er} janvier 2015, est plus ambitieuse, avec un objectif triennal de 700 TWh, soit 233 TWh par année et des modalités simplifiées de mise en œuvre, ainsi qu'un objectif complémentaire de 150 TWh au titre de la précarité énergétique.

Entre le 1^{er} juillet 2006 et le 31 décembre 2014, 612 TWh ont ainsi été économisés. Sur l'année 2014, cela représente une économie de 34 TWh, ce qui correspond à 4 % de la consommation des secteurs résidentiel et tertiaire en 2013. Depuis leur lancement, les CEE ont contribué à financer des travaux d'économies d'énergie à hauteur de 24 Md€¹⁶⁰ et ont entraîné 2 Md€ d'économies annuelles pour les consommateurs, selon la DGEC. Progressivement simplifié autour de

¹⁶⁰ Depuis 2011, les principales actions portent sur l'installation d'un million de chaudières individuelles, le remplacement de chaudières collectives pour 400 000 appartements, l'installation de 480 000 appareils de chauffage à bois, de 116 000 pompes à chaleur, de 45 millions de m² d'isolant, de plus de trois millions de fenêtres à vitrage isolant ou encore 250 000 luminaires d'éclairage public rénovés.

quelques principes clés¹⁶¹, comme l'avait souhaité la Cour, le dispositif a aujourd'hui gagné en maturité. Les résultats du début de la 3^{ème} période sont, par ailleurs, encourageants par rapport à l'objectif affiché, qui sera vraisemblablement atteint avec plusieurs mois d'avance.

La gouvernance du dispositif a, par ailleurs, été progressivement adaptée conformément aux recommandations de la Cour. Un « comité de pilotage des CEE » a ainsi été créé, sous l'autorité de la DGEC, comme instance de concertation, à la fois permanente et ouverte à l'ensemble des parties prenantes¹⁶². Réuni à un rythme semestriel, le comité de pilotage sert essentiellement de lieu d'échanges et d'information sur le dispositif et ses évolutions.

2 - Un dispositif qui se généralise en Europe

La directive européenne « efficacité énergétique »¹⁶³ a établi « un cadre commun de mesures pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union ». Elle a notamment prévu un objectif de réduction de 1,5 % par an de l'ensemble des ventes d'énergie, hors transport. Pour y parvenir, les États membres ont dû mettre en place un mécanisme d'obligations et/ou de mesures alternatives, chacun restant libre de sa stratégie¹⁶⁴.

En 2013, sept pays européens avaient ainsi un système d'obligations ; en 2015, ils sont 16, représentant 58 % de la consommation énergétique de l'Union européenne. Un premier retour d'expérience, issu du projet européen ENSPOL¹⁶⁵, souligne deux enseignements principaux :

- l'affirmation progressive des dispositifs d'obligation d'économies d'énergie, qui s'inscrivent progressivement et durablement au cœur des politiques d'efficacité énergétique ;

¹⁶¹ Actualisation du forfait des fiches, modèle unique d'attestation sur l'honneur, mise en cohérence avec les directives européennes, mode déclaratif.

¹⁶² Administrations, représentants des obligés et des éligibles, ATEE, associations.

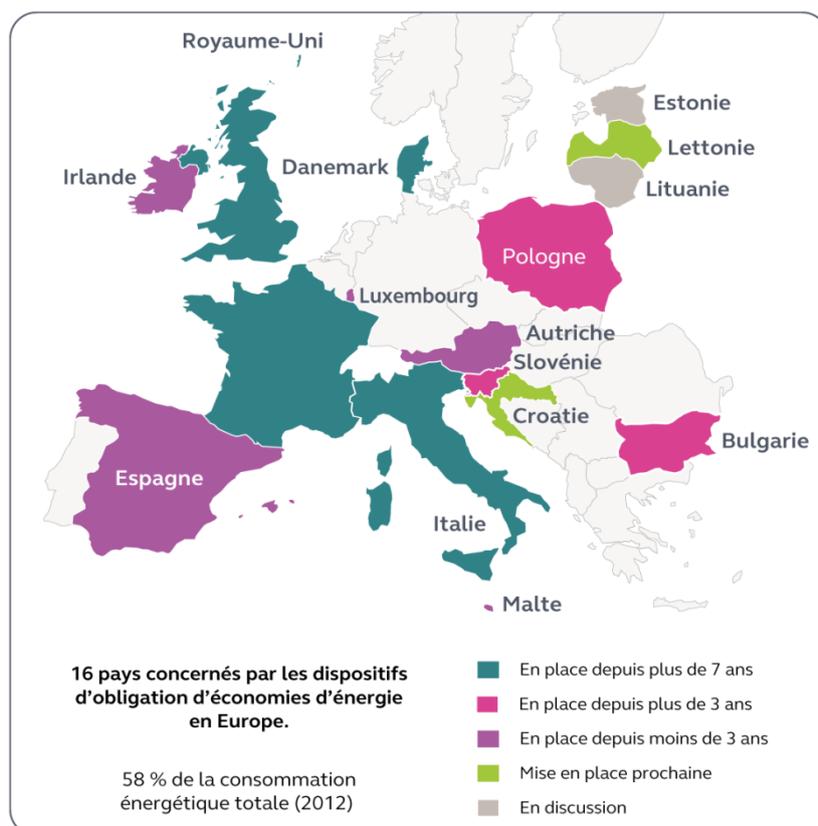
¹⁶³ Directive du 25 octobre 2012 sur l'efficacité énergétique (Journal officiel de l'Union européenne du 14 novembre 2012).

¹⁶⁴ Si la directive impose des économies d'énergie, cela peut être effectué par un mécanisme d'obligation (type CEE) ou par des mesures alternatives, comme c'est le choix de l'Allemagne ou de la Finlande (taxes, accords volontaires, etc.).

¹⁶⁵ ENSPOL (*Energy saving policies and energy efficiency*) est un projet financé par l'Union européenne sur l'efficacité énergétique dans les États membres.

- une approche essentiellement pragmatique, adaptée à chaque contexte national : il n'y a ainsi à ce jour pas deux systèmes identiques et les différences restent significatives¹⁶⁶.

Carte n° 1 : les obligations énergétiques en Europe



Source : Cour des comptes d'après données ATEE et white certificate club, club créé par ATEE en 2006 pour instituer un espace de rencontre et de décision pour les auteurs concernés par le dispositif de CEE

¹⁶⁶ Définition ou non de sous-cibles (ménages, publics précaires, etc.), définition ou non d'actions standardisées, mise en œuvre ou non d'un contrôle sur site, priorisation des secteurs d'intervention, etc.

Le dispositif des CEE a ainsi connu une nouvelle phase de développement liée à la directive européenne, qui a également favorisé une convergence progressive des différents dispositifs.

II - Une efficacité progressivement améliorée

A - Un dispositif qui a su évoluer

1 - Une révision périodique des fiches d'opérations standardisées

Trois types d'actions génèrent des certificats : la réalisation d'opérations standardisées, dont la liste est fixée par arrêté¹⁶⁷, d'opérations spécifiques ou le financement de programmes correspondant à des actions organisées de maîtrise de l'énergie (information, formation, innovation, lutte contre la précarité énergétique).

Les opérations standardisées représentant près de 90 % des CEE délivrés. À la suite de la recommandation de la Cour de « procéder à la révision triennale des fiches et des calculs qu'elles contiennent », un important travail de mise à jour a été effectué, sur la base d'une mise en conformité avec la directive du 25 octobre 2012, en liaison avec l'ensemble des parties prenantes impliquées¹⁶⁸. Ce travail, essentiel, devrait se terminer début 2016, mais il couvre d'ores et déjà plus de 95 % du volume des CEE délivrés en 2^{ème} période.

Il aura donné lieu à une actualisation de l'évaluation des gains énergétiques, notamment des estimations forfaitaires, attachés à de nombreuses opérations. Mises à part certaines hausses ponctuelles, la révision a généralement entraîné une diminution du nombre de CEE obtenus par opération¹⁶⁹. La révision des fiches se traduit ainsi, pour les obligés, par des gains par opération généralement moindres que ceux retenus au cours de la 2^{ème} période.

¹⁶⁷ Avec un forfait d'économies d'énergie défini pour chaque opération standardisée.

¹⁶⁸ Dix groupes de travail et 150 experts ont été réunis sous l'autorité de l'ATEE.

¹⁶⁹ Le principal facteur de révision à la baisse vient du changement de référence pour mesurer les économies : c'est désormais, sauf exceptions, le niveau moyen de performance du marché, et non plus le niveau de performance du parc installé. Certaines bonifications ont également été révisées à la baisse.

Cette révision des fiches devra être effectuée régulièrement, afin d'actualiser les données de référence et les bases de calcul des économies d'énergie estimées.

2 - Une simplification autour du principe déclaratif

La complexité de mise en œuvre du dispositif avait alourdi sa gestion, et suscité des critiques récurrentes. Début 2015, la valeur du stock de CEE en attente de traitement représentait ainsi plus d'un quart de la valeur totale des CEE déposés au pôle national des certificats d'économies d'énergie, et les retards dépassaient pour certains dossiers près d'un an et demi.

Le relèvement du seuil minimal¹⁷⁰ et le passage au mode déclaratif pour présenter une demande de CEE dans le cadre d'une opération standardisée font ainsi partie des nouvelles dispositions mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015, dans le cadre de la 3^{ème} période. Cette démarche, mise en œuvre conformément aux recommandations de la Cour, n'est toutefois pas encore finalisée.

La demande de CEE relative à une opération spécifique¹⁷¹ requiert quant à elle un nombre important de justificatifs, qui doivent être conservés pendant six ans, durée jugée souvent excessive et qui mériterait d'être réexaminée.

Le décret du 29 décembre 2010 modifié relatif aux certificats d'économies d'énergie¹⁷² a, par ailleurs, prévu une possibilité de dématérialisation des demandes des CEE, qui devrait entraîner une disparition, fin 2015, de la transmission des pièces justificatives papier. Il sera toutefois nécessaire, pour la DGEC, de finaliser le développement d'une plate-forme informatique dans cette perspective.

Des mesures de standardisation des documents contribuent également à une simplification du dispositif, comme l'élaboration de tableaux récapitulatifs des opérations d'économies d'énergie, ou d'un modèle d'attestation sur l'honneur pour les opérations standardisées.

¹⁷⁰ Seuil de 50 GWhc pour une demande sur des opérations standardisées (contre 20 auparavant) et de 20 GWhc dans les autres cas. Une dérogation ponctuelle reste par ailleurs possible en cas de volume inférieur (article 7 du décret du 29 décembre 2010).

¹⁷¹ Seulement 4 % des CEE de la 2^{ème} période toutefois.

¹⁷² L'article 6 du décret dispose que : « La demande peut être adressée par voie électronique, dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'énergie ».

D'autres exemples illustrent toutefois ponctuellement la persistance de la complexité dans la gestion du système¹⁷³.

Si les actions réalisées dans le cadre de la 3^{ème} période s'inscrivent ainsi dans une volonté de dématérialisation et simplification, ce chantier doit, en tout état de cause, s'inscrire dans la durée.

3 - Une optimisation des programmes FEEBAT et Habiter mieux

Dans son rapport de 2013, la Cour demandait de « renforcer la professionnalisation du secteur du bâtiment » et une optimisation du programme « Habiter mieux ».

La professionnalisation du secteur du bâtiment passait notamment par la formation, objet du programme de formation aux économies d'énergie des entreprises et artisans du bâtiment (FEEBAT) existant depuis 2010, qui associe l'ATEE, l'ADEME, les professionnels du bâtiment et EDF. La signature, en avril 2014, d'une convention quadriennale entre l'État, l'ADEME, EDF et les organismes professionnels du secteur s'inscrit dans cette perspective. Cette convention pérennise le financement partiel des actions de formation permettant la labellisation « reconnus garants de l'environnement » (RGE) de 75 000 artisans et salariés fin mai 2015. Dans le cadre de l'éco-conditionnalité, seuls les professionnels titulaires du label sont désormais habilités à accomplir des opérations donnant droit à l'obtention de CEE dans le domaine des aides à la rénovation énergétiques.

Le programme « Habiter mieux », qui a permis de rénover 50 000 logements en 2014, a été simplifié pour être plus efficient. Un nouveau processus plus rapide de récupération, d'enregistrement et de répartition des CEE entre les collectivités locales participantes¹⁷⁴ a ainsi été progressivement mis en œuvre. L'Anah, qui gère le programme avec la DGEC, a également mis en place depuis 2014 une forfaitisation des

¹⁷³ Par exemple, lorsque des opérations groupées n'ont pas prévu la possibilité d'une attestation unique, il faut un formulaire par opération. Si un bailleur social installe une chaudière dans une centaine de logements, il doit rédiger autant de déclarations.

¹⁷⁴ Les obligés finançant le programme « Habiter mieux » doivent, en effet, rétrocéder gratuitement aux collectivités locales participantes au programme 25 % des CEE obtenus dans chacun des départements pour lesquels ils sont référents, mais sans que les textes ne prévoient jusque-là de règles de répartition.

KWh affectés par opération qu'elle finance, permettant d'accélérer les procédures.

B - Un meilleur ciblage

« Préserver la santé humaine » et « garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie » faisaient partie des objectifs initiaux de la loi. Dans son rapport de 2013, la Cour avait ainsi recommandé un meilleur ciblage du dispositif. Deux grands axes ont été mis en place dans cette perspective : une nouvelle obligation en matière de précarité énergétique et l'expérimentation de passeports énergétiques.

1 - Une nouvelle obligation pour prendre en compte la précarité énergétique

Le principe d'une obligation distincte et spécifique en matière de précarité énergétique a été affirmé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte¹⁷⁵, qui s'applique à compter du 1^{er} janvier 2016. Une nouvelle obligation de 150 TWh vient ainsi s'ajouter aux objectifs d'économies d'énergie prévus pour la 3^{ème} période au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique¹⁷⁶, sur la base d'un plafond de revenus aligné sur celui des « ménages modestes » de l'Anah. Une bonification serait également prévue pour valoriser les actions réalisées auprès des ménages « très modestes », lesquels représentent environ 25 % de la population.

2 - L'expérimentation des passeports énergétiques

Dans son rapport de 2013, la Cour soutenait « l'expérimentation des passeports énergétiques ». Il s'agit d'un audit pris en charge par un

¹⁷⁵ L'article 30 de la loi insère un nouvel article L. 221-1-1 au code de l'énergie qui dispose que : « Les personnes mentionnées à l'article L. 221-1 sont également soumises à des obligations d'économie d'énergie spécifiques à réaliser au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique. »

¹⁷⁶ Selon l'Observatoire de la précarité énergétique dans son rapport d'octobre 2014, 5,1 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique en France.

énergéticien, préalable à des travaux de rénovation effectués par des professionnels, éventuellement par étapes. Initialement conçu par EDF et ENGIE (ex-GDF Suez) comme une alternative aux CEE, ce système doit permettre de mieux cibler les logements, notamment les plus « énergivores », et d'accompagner les ménages dans l'engagement de travaux importants et coûteux. Pour la Cour, ces « passeports énergétiques » devaient intégrer le dispositif CEE, afin d'éviter le risque de sa déstabilisation.

Plusieurs initiatives ont été développées dans cette perspective. Expérimentées initialement chez les concepteurs du passeport énergétique (EDF et ENGIE), elles se sont rapidement développées, en liaison avec les collectivités territoriales, soit directement¹⁷⁷, soit sous forme de « tiers financement pour la rénovation énergétique » par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte¹⁷⁸.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit, enfin, un carnet numérique de suivi et d'entretien du logement, qui devrait contenir l'« ensemble des informations utiles à la bonne utilisation, à l'entretien et à l'amélioration progressive de la performance énergétique du logement ». Obligatoire dès le 1^{er} janvier 2017 pour les constructions neuves, il deviendra systématique pour tous les logements faisant l'objet de mutations à compter du 1^{er} janvier 2025.

L'analyse générale du dispositif des CEE montre ainsi globalement une évolution sensible au cours des différentes périodes ainsi qu'une prise en compte des recommandations de la Cour des comptes, qui pourrait cependant être plus complète.

III - Une évaluation et des contrôles à renforcer

La Cour avait souligné dès 2013 que les certificats d'économies d'énergie, au même titre que toute politique publique, se devaient d'être périodiquement évalués et contrôlés.

¹⁷⁷ « Passeport rénovation » au sein de la Communauté urbaine d'Arras par exemple.

¹⁷⁸ C'était notamment le cas des régions Rhône-Alpes, Île-de-France, Picardie, Poitou-Charentes, Nord – Pas-de-Calais, Alsace, du département de la Drôme, ou de villes comme Brest et Saint-Brieuc, pour citer les principaux exemples.

A - Évaluer périodiquement

1 - Le développement des contrôles *a posteriori*

L'engagement d'une politique de contrôles *a posteriori* n'a réellement débuté qu'avec le décret sur les contrôles et les sanctions du 6 janvier 2012¹⁷⁹. De plus, l'encombrement des services du pôle national des certificats d'économies d'énergie, entièrement consacrés au traitement administratif des demandes relatives aux CEE, a ralenti le démarrage des contrôles *a posteriori*, tardivement développés à compter de novembre 2013. Ils restent quantitativement insuffisants (808 contrôles en 2014, représentant 365 GWh), mais les résultats actuels sont plutôt positifs, avec un taux de non-conformité de 0,9 % sur l'échantillon.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit également un ensemble de sanctions proportionnelles à la gravité des manquements constatés. Ce dispositif, qui s'inscrit dans la logique d'un meilleur contrôle, n'a pas encore été mis en application.

Pourtant, les contrôles *a posteriori* sont d'autant plus indispensables que les CEE évoluent vers un mode déclaratif. Un système de contrôles *a posteriori*, construit sur un échantillonnage adapté aux risques estimés et des sélections ciblées d'opérations complémentaires, doit constituer un objectif à court terme.

2 - Des études parcellaires et incomplètes

Les CEE ont fait l'objet d'études peu nombreuses, parcellaires et centrées sur des aspects partiels. Une évaluation quantitative menée sur la 2^{ème} période par l'ADEME¹⁸⁰ auprès de 4 000 particuliers a ainsi fourni quelques constats majeurs :

- le caractère réellement incitatif de la « prime » CEE dans la décision des ménages de faire réaliser des travaux¹⁸¹ ;

¹⁷⁹ Décret du 6 janvier 2012 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

¹⁸⁰ Évaluation qualitative du dispositif des CEE, ADEME, avril 2013.

¹⁸¹ Rôle avéré pour 75 % des ménages.

- la valeur ajoutée des CEE par rapport aux autres aides publiques¹⁸² ;
- la réalité des économies d'énergie réalisées¹⁸³.

Cette première enquête valide ainsi, dans son registre, l'effet qualitatif et quantitatif des CEE.

D'autres études ont été conduites, sur un échantillon limité comme l'enquête de l'Anah en 2014 sur le programme « Habiter mieux » sous forme d'enquêtes téléphoniques auprès de 1 206 propriétaires occupants, ou encore l'évaluation du programme « Toits d'abord » portant sur la consommation et la facture énergétique d'un échantillon de 50 ménages.

Trois inspections générales¹⁸⁴ ont, par ailleurs, réalisé une mission conjointe en juillet 2014 sur les certificats d'économies d'énergie. Si la mission considère que « le dispositif des CEE présente des avantages décisifs » par rapport aux autres dispositifs, elle souligne néanmoins que les économies d'énergie sont sans doute moindres qu'initialement anticipées et qu'un meilleur ciblage est indispensable, confirmant ainsi les principales recommandations de la Cour. Elle insiste également sur la nécessité de « renforcer significativement l'évaluation de l'efficacité de ces outils au vu des enjeux environnementaux et budgétaires ».

Il reste donc indispensable, à plus court terme, que l'ensemble des acteurs concernés définissent, sous l'autorité du MEDDE, une méthodologie d'évaluation de l'efficacité et, plus généralement, de la performance du dispositif des CEE. L'ATEE a, notamment, proposé de créer et d'animer un groupe de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques promouvant l'efficacité énergétique. L'ADEME ou le Conseil général de l'environnement et du développement durable pourraient également s'y impliquer.

Une telle évaluation sera en tout état de cause complexe. Le coût potentiellement élevé de cette évaluation pourrait être atténué par sa concentration sur les fiches d'opérations les plus fréquemment mobilisées.

¹⁸² Pour plus de la moitié des travaux, les CEE constituent la seule aide reçue.

¹⁸³ 95 % des ménages pensent ainsi avoir réduit leurs dépenses d'énergie.

¹⁸⁴ Rapports n° 9574-01 du conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 2014-M-026-02 de l'inspection générale des finances et n° 2014/03/CGE/SG du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, décembre 2014, 124 p., disponible sur www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

B - Maîtriser des risques financiers et des dérives potentielles

Au-delà de son indispensable évaluation, il reste tout aussi important de maîtriser les risques résiduels auxquels sont exposés les CEE.

1 - La renégociation de la délégation de service public du gestionnaire du registre Emmy

La Cour avait recommandé, en 2013, de «renégocier les conditions de la délégation de service public du gestionnaire du registre Emmy ». Le registre Emmy, dont la tenue a été concédée à la société Locasystem International jusqu'au 31 décembre 2017, est destiné à tenir la comptabilité des certificats obtenus, acquis ou restitués à l'État. Conformément à l'article 2 du décret du 23 mai 2006 relatif à la mise en place et à la tenue du registre national des certificats d'économies d'énergie, le prestataire retenu est rémunéré à la fois pour l'ouverture d'un compte et pour l'enregistrement des certificats en fonction du nombre de KWh et d'un prix unitaire déterminé par arrêté ministériel.

Depuis fin 2011, ce prix est passé de 11 € par million de KWh pour l'exercice 2012 à 4,15 € par million de KWh pour l'ensemble de la 3^{ème} période, soit une baisse de 62 %.

Malgré cette diminution unitaire, la croissance des volumes d'échange induit une hausse de la rémunération du prestataire et une sauvegarde de sa marge. Dans le cadre d'une renégociation de la délégation de service public, voire de la passation d'un nouvel appel d'offres, un plafonnement de la rémunération pourrait ainsi être étudié.

2 - Une sécurisation des transactions sur le registre Emmy à assurer

Les CEE obtenus dans le cadre d'un achat, sur un marché de gré à gré, sont très minoritaires¹⁸⁵ (moins de 10 % en moyenne). Toutefois, certaines insuffisances ont été relevées dans le fonctionnement de ce marché et méritent d'être mieux prises en compte.

¹⁸⁵ 12 577 GWh cumac au 1^{er} semestre 2015.

Le registre Emmy permet aujourd'hui d'enregistrer les transactions portant sur les CEE, transactions effectuées de gré à gré, suivant un prix déterminé entre les deux parties. Toutefois, malgré l'obligation de déclarer le prix moyen de vente des certificats¹⁸⁶, ce marché reste peu transparent, comme le constatait déjà la Cour dès 2013.

Même si les enjeux financiers restent limités, les anomalies persistent et nécessitent impérativement une maîtrise des risques adaptée, d'autant plus que les volumes traités pourraient s'accroître avec l'augmentation des objectifs de la 3^{ème} période et le nouveau dispositif spécifique relatif à la précarité énergétique issu de la loi du 17 août 2015 précitée. Cela passe en particulier par la création d'une place de marché réservée à l'échange des CEE, séparée du registre national aux fonctions d'enregistrement et prévoyant notamment un carnet d'ordre, la transparence des prix et volumes recherchés et des transactions effectivement réalisées. Un tel marché contribuerait à la fiabilisation et la transparence du dispositif, comme le préconisait la Cour en 2013.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dix ans après le lancement des CEE et deux ans après son enquête, la Cour constate que le dispositif a progressivement gagné en maturité.

La plupart des recommandations émises, globalement partagées par les différentes parties prenantes, ont été progressivement mises en œuvre, à deux exceptions près, relatives à la systématisation des études a posteriori ainsi qu'à la sécurisation des transactions.

Aujourd'hui, les agents économiques et professionnels intéressés ont pleinement adopté le dispositif, qui reste relativement méconnu du grand public. Le ciblage spécifique sur la lutte contre la précarité énergétique devrait lui apporter un dynamisme et une visibilité accrus.

Pour améliorer les CEE, la Cour réitère deux de ses précédentes recommandations non encore mises en œuvre à ce jour :

- 1. rendre obligatoire les études a posteriori auprès des obligés, pour améliorer les connaissances des économies réellement obtenues grâce aux opérations financées par les CEE ;*

¹⁸⁶ Article L. 221-11 du code de l'énergie.

-
2. *assurer la transparence et la sécurité des transactions en séparant les fonctions d'enregistrement des certificats et la gestion des transactions.*

Au-delà, la Cour formule trois nouvelles recommandations :

3. *mettre en œuvre l'obligation supplémentaire « précarité énergétique » prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de façon progressive ;*
 4. *poursuivre la simplification du dispositif ;*
 5. *développer les procédures de contrôles a posteriori sur les justifications d'attribution de certificats.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	194
Réponse du président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	197
Réponse de la directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)	199

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Association technique énergie environnement (ATEE)

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

Après deux périodes d'obligations pour lesquelles les objectifs quantitatifs ont été largement atteints, le dispositif a démontré son efficacité et son efficacité. Mes services veillent cependant à en améliorer continûment le fonctionnement. Le dispositif a notamment évolué avec l'entrée dans la troisième période en 2015 pour prendre en compte les retours des parties prenantes, ainsi que les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son précédent rapport.

Le rapport souligne les améliorations progressives apportées au dispositif permettant un meilleur ciblage et une plus grande efficacité. Il confirme les avantages de ce dispositif, qui permet à un coût très limité pour les finances publiques une sensibilisation effective des acteurs aux enjeux de maîtrise de la demande énergétique, un effet incitatif réel, avec une souplesse d'application pour les acteurs obligés.

Les recommandations émises par la Cour et reprises dans le rapport appellent de ma part les commentaires suivants.

La recommandation n° 1 : rendre obligatoire les études a posteriori auprès des obligés, pour améliorer les connaissances des économies réellement obtenues grâce aux opérations financées par les CEE, me semble à mettre en œuvre de manière ciblée.

Le dispositif des CEE fait régulièrement l'objet d'études et d'évaluations (par l'ADEME, le CGEIET, la Cour des comptes), de travaux académiques (par le CIRED en 2010, EDF R&D en 2015), mais également d'analyses dans le cadre de projets européens (notamment ENSPOL).

Les résultats de ces enquêtes sont globalement positifs, et mettent en avant l'efficacité du dispositif. Ils nourrissent les évolutions du dispositif : la quasi-totalité des recommandations émises par la Cour des comptes en 2013 ont été mises en œuvre.

Je partage l'objectif d'un bon suivi du dispositif et d'identifier les économies réellement générées par les opérations financées par les CEE. Ainsi mes services étudient les moyens de mettre en place des études a posteriori, en particulier pour les opérations les plus fréquentes (isolation, remplacement de chaudières).

Pour autant, la systématisation d'études a posteriori opération par opération serait très complexe au plan technique et statistique et particulièrement coûteuse.

Le bénéfice n'en serait pas évident, puisque les fiches d'opérations standardisées s'appuient sur les dires d'experts et les dernières études existantes, intégrant l'ensemble des données statistiques disponibles, et font l'objet d'un réexamen régulier.

La recommandation n° 2 : assurer la transparence et la sécurité des transactions en séparant la fonction d'enregistrement des certificats et la gestion des transactions nécessite à mon sens une étude plus fine avant décision de mise en œuvre.

Dans le cadre actuel, les transactions se font de gré à gré et il n'y a pas d'obligation pour les acteurs du dispositif d'utiliser un intermédiaire spécifique. De ce fait, l'enregistrement des transactions tel qu'il est réalisé à ce jour est indissociable de la tenue du registre.

Mes services n'ont pas connaissance de problème récent sur ce plan. On rappellera que la mise en place d'un marché organisé, en plus du mode de transaction actuel de gré à gré, a déjà été testée par la société Powernext en 2012, mais l'expérience n'a pas été concluante.

Mes services consulteront les parties prenantes afin d'identifier leurs besoins et d'évaluer si les conditions sont réunies pour qu'une place de marché soit mise en place et viable.

Je vous confirme par ailleurs que le gouvernement va mettre en œuvre l'obligation supplémentaire « précarité énergétique » prévue par l'article 30 de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte de façon progressive (recommandation n° 3 du rapport).

L'article 30 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a créé, dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, une nouvelle obligation d'économies d'énergie au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique.

Les modalités de mise en œuvre de cette obligation spécifique ont fait l'objet d'une concertation avec les acteurs. Ce travail a permis de déterminer la plupart des modalités opérationnelles dès le début de l'automne 2015, ce qui rend les obligés en mesure d'anticiper leur nouvelle obligation et d'initier des opérations leur permettant d'y répondre.

Cette nouvelle obligation sera mise en place dès le 1^{er} janvier 2016, avec une obligation de 150 TWh cumac à réaliser sur la troisième période d'obligation. Cette obligation implique une montée en puissance des actions d'économies d'énergie au profit des ménages en situation de précarité énergétique dès à présent.

L'expérience et l'implication dans le dispositif des CEE de certains acteurs en lien avec les populations en risque de précarité énergétique (collectivités locales, bailleurs sociaux, ANAH, mais aussi associations : CLER, Fondation Abbé Pierre), devraient grandement faciliter la mise en œuvre de cette obligation.

Un appel à projets pour de nouveaux programmes d'accompagnement dédiés sera lancé prochainement. Ces programmes contribueront à faire émerger des partenariats entre obligés et acteurs associatifs de terrain.

La recommandation n° 4 : poursuivre la simplification du dispositif est déjà largement mise en œuvre.

Suite aux recommandations de la Cour formulées en 2013, un comité de pilotage a été mis en place pour réaliser un suivi du dispositif des CEE entre l'administration et les acteurs, notamment pour permettre d'identifier les marges de simplification et d'amélioration de l'efficacité du dispositif.

La simplification des dossiers de demande de CEE est ainsi mise en œuvre pour la troisième période pour toutes les opérations standardisées engagées depuis 2015 et sera généralisée pour toutes ces demandes à partir de 2016. Le demandeur ne transmet plus les pièces justificatives avec sa demande, il les archive. Enfin, le projet de dématérialisation des demandes de CEE avance, avec une mise en œuvre prévue en 2017.

Seules les opérations spécifiques qui font l'objet d'une analyse préalable au cas par cas nécessitent de transmettre les pièces justificatives. Ces opérations représentent à ce jour moins de 5 % du volume de CEE délivré.

De même le développement des procédures de contrôles a posteriori sur les justifications d'attribution des certificats, objet de la recommandation n° 5 est en cours de montée en puissance.

Les contrôles a posteriori dans le cadre du système déclaratif ont été lancés par le Pôle national des CEE dès la délivrance des CEE relatifs aux opérations concernées : la première demande comportant des opérations relevant de la troisième période a fait l'objet d'un dépôt fin mars 2015, d'une délivrance de CEE fin mai et d'un contrôle lancé début juin. La réalisation de contrôles est décidée sur la base d'une sélection par échantillonnage des opérations.

Ainsi, fin novembre 2015, sur les 9 TWhcumac délivrés depuis fin mai pour des opérations relevant de la 3^{ème} période, 10 % ont fait l'objet

d'un contrôle a posteriori. Le calendrier de mise en œuvre d'un contrôle s'étalant par nature sur plusieurs mois, la majorité de ces contrôles sont en cours au 1^{er} décembre 2015.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a complété et précisé les sanctions applicables, qui seront appliquées au cas par cas, en fonction des manquements constatés.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE
(ADEME)**

Nous tenons en premier lieu à saluer le travail de pédagogie et de synthèse réalisé dans ce document. La Cour propose en effet au grand public une présentation claire et concise du dispositif CEE, notamment en termes d'amélioration dans le temps de cet outil phare de la politique d'efficacité énergétique française. Elle présente ensuite ses recommandations pour faire encore gagner en efficacité et en transparence ce dispositif.

Comme indiqué lors de notre courrier du 7 octobre dernier, l'ADEME souscrit pleinement à la plupart des analyses et propositions de la Cour des comptes, notamment en matière de simplification du dispositif CEE, de développement des contrôles a posteriori ou encore de transparence du registre national.

L'ADEME ne rejoint pas, par contre, l'analyse de la Cour selon laquelle le dispositif CEE serait plus incitatif que des outils plus rigides, comme la taxation ou les réglementations. Composante clé du coût de l'énergie, la taxation est au cœur du signal prix nécessaire (mais non suffisant) pour stimuler les démarches d'économies d'énergie. Les réglementations, qu'elles concernent la performance énergétique des bâtiments ou celle des équipements, sont fondamentales pour faire sortir du marché les éléments les moins efficaces et fixer à moyen terme des objectifs de performance ambitieux. Le dispositif CEE s'appuie sur ce signal prix et ces minimums de performance pour ne promouvoir que les meilleures pratiques et technologies disponibles. Il présente pour ce faire de nombreux atouts en termes de coût pour les dépenses publiques et de flexibilité pour les obligés. Mais il ne pourrait en aucun cas entièrement

s'y substituer (et inversement), et l'incitativité de ces politiques ne peut donc être envisagée qu'en synergie et non en opposition.

L'ADEME tient par ailleurs à vous faire connaître plusieurs observations de fond relatives au contenu de cette insertion :

- *l'ADEME se félicite de la mise en place d'une obligation CEE dédiée à la lutte contre la précarité énergétique, obligation qu'elle appelait de ses vœux. L'Agence se positionne par ailleurs en faveur d'un ciblage fort de cette obligation vers les ménages les plus modestes et en situation avérée de précarité énergétique, du fait de leur facture énergétique ou de la faible performance énergétique de leur logement, au-delà d'une seule approche par les revenus. C'est ce ciblage précis qui permettra à terme de faire sortir durablement de la précarité énergétique un nombre significatif de ménages. L'ADEME espère par ailleurs que les programmes d'accompagnement qui seront mis en œuvre dans le cadre de cette obligation précarité énergétique permettront une meilleure connaissance et compréhension du phénomène, à l'échelle locale et nationale. Elle appelle de ses vœux une gouvernance partagée et un suivi rigoureux de ces futurs programmes ;*
- *l'ADEME rappelle sa mobilisation permanente depuis le lancement du dispositif pour que des évaluations a posteriori de l'impact du dispositif CEE soient réalisées. Ces éléments sont fondamentaux pour quantifier et améliorer l'efficacité du dispositif et atteindre les objectifs de réductions des consommations énergétiques de long terme que la France s'est fixée. L'ADEME se positionne depuis plusieurs années et continuera à se positionner pour piloter ce type d'évaluation, en coopération avec les parties prenantes volontaires et en toute transparence vis-à-vis de l'ensemble des acteurs ;*
- *à la lumière des expériences des pays également précurseurs en matière d'obligation d'économies d'énergie (Italie, Royaume-Uni, Danemark), et sans remettre en cause le fonctionnement et l'intérêt du catalogue d'opérations standardisées, l'ADEME préconise de mettre progressivement en place des contrôles sur site sur des échantillons représentatifs, permettant de s'assurer de la qualité des opérations réalisées et de l'importance des économies d'énergie obtenues. À ce titre, l'expérience d'EDF en Outre-mer pour contrôler et faire monter en qualité les opérations « chauffe-eau solaire » et « isolation » financées dans le cadre des opérations standardisées du dispositif CEE, est particulièrement intéressante. La charge de ces contrôles pourrait être conjointement portée par la puissance publique et les obligés, selon des répartitions à définir, à*

l'image de ce qui est d'ores et déjà en place dans d'autres pays européens. Enfin, l'ADEME espère voir se développer davantage les opérations spécifiques, lesquelles contribuent tant à des projets d'économies d'énergie conséquents qu'à stimuler les innovations techniques et organisationnelles, et travaille actuellement à la refonte du guide ADEME-ATEE qui leur est dédié. L'Agence estime que ces opérations gagneraient à être à l'avenir valorisées sur la base de campagnes de mesures ex-post et non plus sur des gains théoriques, dans une logique de qualité et de mobilisation des bénéficiaires dans le suivi de leurs consommations énergétiques.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE
NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)**

Ce document a fait l'objet d'une lecture attentive et n'appelle pas de remarques de notre part.

2

Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires

PRÉSENTATION

Dans une évaluation publiée en janvier 2012 sur la politique en faveur des biocarburants¹⁸⁷, la Cour a souligné autant les lacunes que les incohérences de cette politique. Elle a émis une série de recommandations portant sur une approche plus réaliste des taux d'incorporation des biocarburants dans les carburants fossiles, la suppression de la défiscalisation fin 2015, une forte incitation à l'incorporation avec le maintien d'une pénalité (la taxe générale sur les activités polluantes) à un niveau suffisamment dissuasif, une plus grande cohérence vis-à-vis des constructeurs automobiles, plus de transparence vis-à-vis du consommateur, ainsi qu'une vigilance accrue dans les débats européens sur la fiscalité de l'énergie.

La Cour a souhaité, quatre ans après, vérifier dans quelle mesure ses constats étaient encore valides et ses recommandations mises en œuvre.

Au terme de son enquête, la Cour constate que l'utilisation de biocarburants reste le principal moyen de remplir l'obligation communautaire d'atteindre 10 % d'énergie renouvelable en 2020 dans les transports.

¹⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique d'aide aux biocarburants*. La Documentation française, janvier 2012, 267 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Désormais intégralement prise en charge financièrement par l'automobiliste, la mise en œuvre de la politique de soutien aux biocarburants a dû toutefois contourner de nombreuses contradictions pour s'approcher des objectifs affichés d'incorporation (I). Les filières ont été fragilisées par un contexte porteur d'incertitudes accrues à la suite des controverses européennes sur leur bénéfice environnemental, des mouvements des marchés qui subissent la baisse des prix des hydrocarbures et de la concurrence qui s'intensifie. La réussite de cette politique implique, dès lors, d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs nationaux de la politique de l'énergie et les objectifs européens, de faire évoluer certains outils et de renforcer la transparence vis-à-vis des consommateurs (II).

I - Le soutien aux biocarburants : des objectifs multiples, des résultats en progrès, un coût élevé

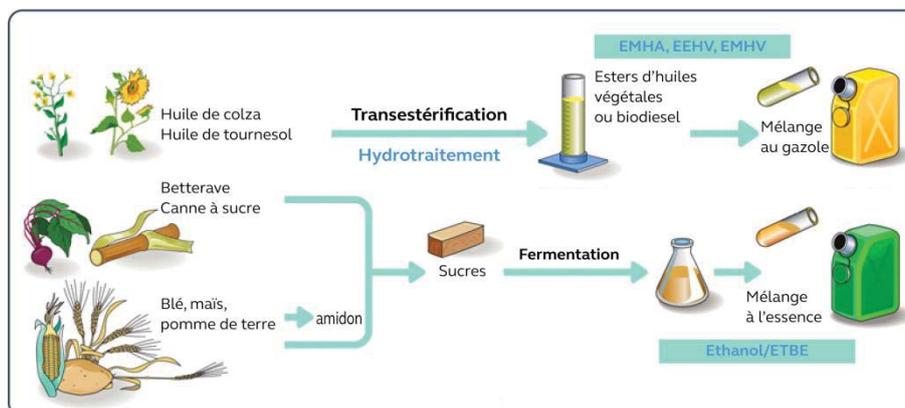
Les biocarburants sont des carburants de substitution obtenus à partir de la biomasse. Utilisés dans les transports, ils sont généralement incorporés dans les carburants d'origine fossile. Aujourd'hui encore, seule la première génération produite exclusivement à partir de cultures vivrières – parfois appelés « agro-carburants » – a atteint un stade industriel. Il s'agit, d'une part, du biodiesel résultant de l'estérification et, plus récemment, de l'hydrotraitement d'huiles végétales (HVO) de colza, de tournesol ou de palme¹⁸⁸ et, d'autre part, de l'éthanol issu de la distillation de sucres provenant du blé, du maïs, de la betterave ou de la canne à sucre. Le biodiesel est destiné à être mélangé au gazole, l'éthanol

¹⁸⁸ Le biodiesel utilisé aujourd'hui en mélange avec le gazole est issu de la transformation chimique des huiles, ces dernières étant à l'état brut incompatibles avec les technologies des moteurs. Les types de biodiesel les plus développés industriellement à l'heure actuelle sont les esters méthyliques, obtenus en faisant réagir l'huile avec du méthanol. Ils ont des propriétés s'approchant de celles du gazole. Ce procédé relativement simple (l'estérification) est concurrencé par un procédé récent, mais plus complexe, qui permet de traiter avec de l'hydrogène les triglycérides contenus dans les huiles végétales. Il produit une huile végétale, dite hydrotraitée (HVO, pour Hydrotreated Vegetable Oil), qui, contrairement aux esters, a des propriétés proches de celles d'un gazole idéal.

est directement mélangé à l'essence ou préalablement incorporé à de l'ETBE¹⁸⁹.

Il existe ainsi en France deux filières principales de production, distinctes mais étroitement liées au monde agricole, et ce d'autant plus que chacune d'elles fournit aussi en grande quantité des coproduits (drèches de blé et de maïs, pulpes de betterave, tourteaux de colza et de tournesol) qui servent à l'alimentation du bétail et constituent un substitut aux protéines végétales fabriquées à partir de soja importé.

Schéma n° 1 : les filières conventionnelles de production de biocarburants



Source : IFP énergies nouvelles

Au plan mondial, la production de ces biocarburants est de l'ordre de 68 à 70 Mtep¹⁹⁰ en 2015, soit l'équivalent de six jours de production de pétrole. Le continent américain représente 74 % de cette production (États-Unis 43,5 %, Brésil 24,2 %) et l'Europe 17 %, dont 3,3 % pour la France et 4 % pour l'Allemagne. La production mondiale est caractérisée

¹⁸⁹ L'ETBE (Éthyl Tertio Butyl Éther) a été introduit comme substitut du plomb pour augmenter l'indice d'octane. Fabriqué à partir d'isobutylène et d'éthanol, il pose moins de difficultés techniques à être incorporé que l'éthanol pur. Il a l'inconvénient de n'être que partiellement renouvelable et d'être comptabilisé pour un volume contenant 47 % d'équivalent de bioéthanol. La base des supercarburants contient 3,3 % en volume d'éthanol provenant de l'ETBE incorporé auquel est rajouté de l'éthanol pur, le tout étant plafonné à 5 % pour les SP95 et SP98 et 10 % pour le SP95-E10.

¹⁹⁰ Mtep : Million de tonnes équivalent pétrole.

par la très forte domination de l'éthanol sur le biodiesel avec une répartition de l'ordre de respectivement 75 % et 25 %.

La production française en 2014 a été de 0,98 Mt de bioéthanol carburant et 1,85 Mt de biodiesel¹⁹¹. Elle stagne depuis cinq ans et mobilise un peu moins de 6 % de la surface agricole utile en incluant les coproduits¹⁹², notamment des aliments pour animaux, dont la production atteint 2,25 Mt environ. Il existe, par ailleurs, une filière non directement agricole issue de graisses animales recyclées et d'huiles alimentaires usagées dont la production est de l'ordre de 100 à 150 000 t.

À l'inverse de la production mondiale, la répartition de la consommation totale de biocarburants, en France comme en Allemagne ou dans les pays du Benelux, est de 80 % en faveur du biodiesel contre 20 % pour l'éthanol. Cela est dû notamment à la très faible pénétration du diesel sur le continent américain, Nord et Sud, et, inversement, à sa prépondérance en Europe.

Des biocarburants dits de deuxième génération sont apparus, qui utilisent la biomasse dans son ensemble, notamment les déchets y compris ceux issus de la forêt : ils sont encore en phase de développement, les applications industrielles et commerciales à grande échelle n'étant pas attendues avant une dizaine d'années. Ils ne fournissent pas de coproduits. Quant aux biocarburants de troisième génération, produits à partir de micro-algues, ils ne sont encore qu'au stade de la recherche en laboratoire.

A - Des objectifs multiples et pas toujours convergents

Destinée à l'origine à compenser pour les agriculteurs les effets du gel des terres issu de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992, la politique de soutien aux biocarburants lancée en 2005 a cherché, au fil du temps, à satisfaire deux autres objectifs : diminuer la facture énergétique, grâce au développement d'une énergie renouvelable qui puisse se substituer aux importations de carburants fossiles et

¹⁹¹ Soit 1,23 Mdl de bioéthanol carburant et 2,1 Mdl de biodiesel, correspondant respectivement à 0,6 Mtep et 1,7 Mtep.

¹⁹² Un coproduit est une matière, intentionnelle et inévitable, créée au cours du même processus de fabrication et en même temps que le produit principal, chacun de ces produits étant apte à être utilisé directement pour un usage particulier.

contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre¹⁹³ (GES) dans le cadre du Paquet énergie-climat (PEC) de l'Union européenne (UE).

Au regard de ces objectifs, la politique de soutien aux biocarburants était apparue à la Cour en 2011 :

- modérément efficace au plan agricole : elle a certes réglé à l'époque la question de la jachère, à travers notamment le développement de la culture du colza, et réduit la dépendance de la France et de l'UE vis-à-vis des importations de protéines végétales grâce à la valorisation des coproduits. En revanche, elle n'a eu qu'un effet limité sur le revenu des agriculteurs et son impact sur le prix des matières premières agricoles a donné lieu à d'importantes controverses. Les polémiques sur le changement direct ou indirect d'affectation des sols (CAS) induit par ces cultures sont certes difficiles sinon impossibles à trancher, mais elles ont nui à l'image des biocarburants ;
- limitée quant à l'indépendance énergétique, car si l'on avait voulu qu'il en soit autrement, il aurait fallu consacrer une grande part des terres agricoles (plus de 30 %) à la culture des intrants ;
- difficile à quantifier s'agissant de la réduction des émissions de GES : le coût de la tonne de CO₂ évitée est cinq ou six fois plus élevé que celui fixé par l'UE pour la moyenne des différents secteurs.

B - Des instruments dont la mise en œuvre n'a pas toujours été cohérente

Pour atteindre les objectifs¹⁹⁴ d'incorporation, les pouvoirs publics ont eu recours à quatre instruments mis en place à partir de 2005 dans le

¹⁹³ En théorie, le bilan carbone de la combustion des biocarburants est nul, car le carbone émis provient de celui capturé dans l'air par la plante lors de sa croissance. En pratique, l'analyse du cycle de vie montre que les engrais et les procédés de cultures et de fabrication peuvent utiliser beaucoup d'énergie, ces phases émettrices de CO₂ réduisant d'autant l'avantage des biocarburants.

¹⁹⁴ Objectifs dont il convient de signaler qu'ils n'ont pas été assortis de cibles quantitatives telles que nombre d'hectares à cultiver en plantes destinées aux biocarburants ou nombre de tonnes d'hydrocarbures non importées ou bien encore tonnes de GES non émises.

cadre d'un plan d'ensemble destiné à stimuler la production et la consommation de biocarburants :

- soutien à la production à travers une défiscalisation partielle et dégressive dans le temps *via* une réduction de la TICPE¹⁹⁵ ;
- maîtrise des capacités productives par l'attribution d'agrément accordés aux unités de production éligibles à la défiscalisation, ces agréments prenant fin en 2015 ;
- incitation à la consommation par la fixation d'objectifs d'incorporation de biocarburants dans les différentes catégories de carburants fossile (essence et gazole) ;
- sanction du non-respect des objectifs d'incorporation par un fort prélèvement sous forme d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La mise en œuvre de ces outils a rencontré des difficultés, auxquelles il a été répondu par des solutions parfois artificielles.

1 - Une contradiction entre taux d'incorporation et normes de qualité des carburants

Inscrite dans un cadre européen composé pour l'essentiel de deux directives, l'une concernant la cible à atteindre, à échéance de 2020, de 10 % d'énergie renouvelable dans la consommation totale d'énergie dans les transports, l'autre définissant la qualité des carburants, la politique française repose aujourd'hui sur des objectifs d'incorporation fixés, en pouvoir calorifique inférieur (PCI), à 7 % pour l'éthanol mélangé à l'essence et 7,7 % pour le biodiesel mélangé au gazole.

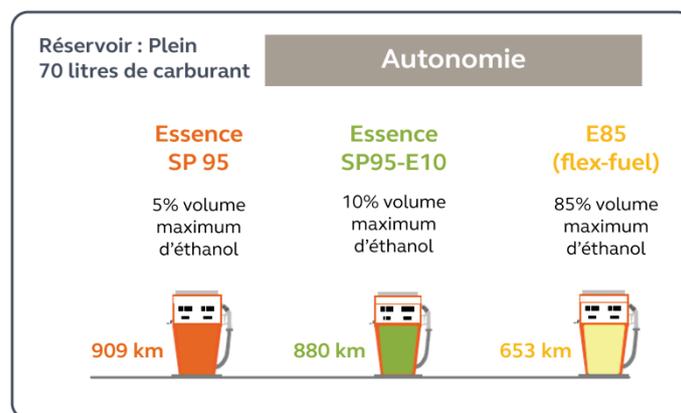
¹⁹⁵ TICPE : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

Objectifs d'incorporation des biocarburants en « pouvoir calorifique inférieur » (PCI) et en volume

Pour un même volume consommé, les biocarburants ne permettent pas de se déplacer aussi loin que les carburants fossiles. Leur taux d'incorporation est, par ailleurs, limité par les normes européennes de qualité des carburants, liées à leur acceptabilité technique par les moteurs.

Les obligations d'incorporation des biocarburants sont définies en pourcentage de pouvoir calorifique inférieur (PCI) qui est l'énergie thermique libérée par la combustion d'un litre de carburant. Or le PCI des biocarburants est inférieur à celui des hydrocarbures fossiles dans lesquels ils sont incorporés : de 34 % pour l'éthanol par rapport à l'essence et de 8 % pour le biodiesel par rapport au gazole. Ainsi, 1 000 litres d'éthanol ont le même pouvoir calorifique que 657 litres d'essence.

En conséquence, à plein de carburant identique, l'autonomie d'un véhicule diminue quand le pourcentage d'incorporation de biocarburants augmente, comme le montre le schéma ci-après pour l'essence.



Le carburant E85, qui contient au maximum 85 % en volume d'éthanol, est encore confidentiel avec 1 % des volumes de vente d'essence. Il bénéficie d'un net avantage fiscal : sa TICPE, de 12,6 c€ par litre en 2015, est inférieure de près de 50 c€ à celle appliquée au super. Aussi, en dépit d'une autonomie réduite et d'une grande variabilité de son prix de vente à la pompe, le coût au kilomètre de l'E85 reste, en moyenne, inférieur de 30 % à celui du SP95. En revanche, l'utilisation du SP95-E10

est, en moyenne, plus onéreuse au kilomètre que celle du SP95, de l'ordre de 1 %, comme la Cour a pu le calculer à partir d'exemples¹⁹⁶ de stations-service commercialisant tous ces types de carburant.

S'agissant de l'incorporation de biocarburant exprimée en volume, son pourcentage, d'autant plus élevé que le PCI des biocarburants, est faible : par exemple, 7 % d'incorporation en PCI correspondent respectivement à 7,6 % en volume pour les esters dans le gazole et 10,6 % pour l'éthanol dans l'essence.

Ces pourcentages en volume dépassent les plafonds d'incorporation imposés par les normes européennes sur la qualité des carburants fixés à 7 % pour le gazole banalisé (dit B7) et 10 % en volume pour l'éthanol dans l'essence (SP95-E10).

De plus, à la suite de récentes controverses sur le bénéfice des biocarburants du point de vue de l'environnement, un nouveau plafond d'incorporation de 7 % (PCI) a été imposé aux biocarburants de première génération. Ce nouveau plafond rend encore plus difficile le respect des engagements européens de 10 % en PCI d'énergie renouvelable dans les transports en 2020. En effet, la différence entre cet objectif de 10 % et le nouveau plafond de 7 % ne peut être satisfaite ni par une production de biocarburants issus de matières premières alimentaires, ni par de l'éthanol ou des esters issus de déchets ou de résidus.

Le tableau ci-dessous résume les objectifs d'incorporation et de critères de qualité des deux principaux biocarburants de première génération.

	Objectif national incorporation	Nouvelle Directive EnR 2015	Objectif national en équivalent volume	Directive et normes UE qualité (hors B30 / E85)	Règlement national de qualité, depuis 01/01/2015 (hors B30)
Biodiesel (Esters d'huiles végétales)	7,7% en PCI	inférieur à 7 % PCI	8% en volume	inférieur à 7% en volume	inférieur à 8 % en volume
Ethanol (betterave, canne à sucre, blé, maïs...)	7% en PCI	inférieur à 7 % PCI	10,6% en volume	inférieur à 10% en volume	

¹⁹⁶ À partir des données du 21 octobre 2015 du site <http://www.prix-carburants.gouv.fr/>

Par ailleurs, d'ici 2020, les véhicules fonctionnant à l'électricité renouvelable ne pourront pas contribuer de façon significative à l'atteinte de l'objectif de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports fixé par le PEC. Il faudra, dans ces conditions, soit autoriser des taux d'incorporation plus élevés qu'actuellement, soit accélérer le recours à des biocarburants de nouvelle génération, à la fois issus de la partie non comestible des plantes, d'algues ou de déchets, et incorporables sans trop de limite physique.

La Cour avait déjà souligné, en 2011, les incohérences et insuffisances des instruments mis en place.

L'objectif d'incorporation initial fixé au minimum à 7 % en PCI d'ici 2010 était, dès l'origine, contradictoire avec les maxima des normes de qualité, tant pour l'essence (10 % au maximum en volume) que pour le gazole (7 % en volume)¹⁹⁷. L'objectif exprimé en PCI était jugé d'autant plus irréaliste que le gouvernement français affichait l'objectif de 10 % d'incorporation en PCI dès 2015, soit cinq ans avant la date prévue par le Paquet énergie-climat. Or, un tel effort représentait, par exemple, une incorporation de 15 % en volume pour l'éthanol, très au-delà du plafond admis par la norme européenne de qualité. De fait, l'objectif n'a pas été atteint, puisque l'incorporation en PCI ne dépassait pas, en 2010, 5,5 % pour l'éthanol et 6,4 % pour le biodiesel.

2 - Des risques de surcapacités

L'éthanol est en principe un produit agricole bénéficiant d'une protection au titre de la politique agricole commune (PAC), mais il suffit qu'il soit mélangé pour devenir un produit chimique beaucoup moins protégé. Le biodiesel est une huile végétale sans protection de la PAC, qui ne peut être soumise qu'à des normes techniques plus strictes dans l'UE qu'ailleurs. En conséquence, les importations de biocarburants représentaient en 2010 près de la moitié de l'approvisionnement du marché communautaire et fragilisaient d'autant plus les unités de production françaises que celles-ci étaient récentes et donc non amorties.

¹⁹⁷ Pour l'essence, 7 % en PCI représentent 10,6 % en volume. Pour le diesel, 7,35 % en PCI représentent 8 % en volume. Il était donc absolument impossible de satisfaire à la fois les objectifs d'incorporation et les normes de qualité.

En outre, la capacité de production française s'est révélée supérieure aux besoins, du fait du trop grand nombre d'agréments accordés, aboutissant à des surcapacités annonciatrices de restructurations futures. En conséquence, la Cour recommandait de réduire progressivement la défiscalisation de la TICPE pour y mettre fin en 2015.

3 - Le caractère excessivement pénalisant de la taxe générale sur les activités polluantes

Payée par le distributeur, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a pour objet de sanctionner le non-respect des cibles d'incorporation. Son taux est égal à la différence entre le taux d'incorporation cible et celui réalisé. Elle s'applique à une assiette qui est la totalité du chiffre d'affaires réalisés par le distributeur, TICPE incluse.

Par construction, elle constitue une sanction très forte en cas de non-respect des cibles d'incorporation¹⁹⁸. Elle avait initialement, en l'absence de concurrence, donné aux producteurs de biocarburants, notamment de biodiesel, un pouvoir de négociation important sur les distributeurs qui ont répercuté sur le consommateur l'avantage qu'ils étaient obligés de concéder aux producteurs. La Cour recommandait, néanmoins, le maintien de la TGAP à un niveau suffisamment dissuasif pour que les cibles d'incorporation aient une chance d'être atteintes.

C - Des résultats en progrès, un recours à des palliatifs

La filière biodiesel a, contrairement à celle du bioéthanol, atteint la cible de 7 % en PCI dès 2013, grâce notamment à des palliatifs.

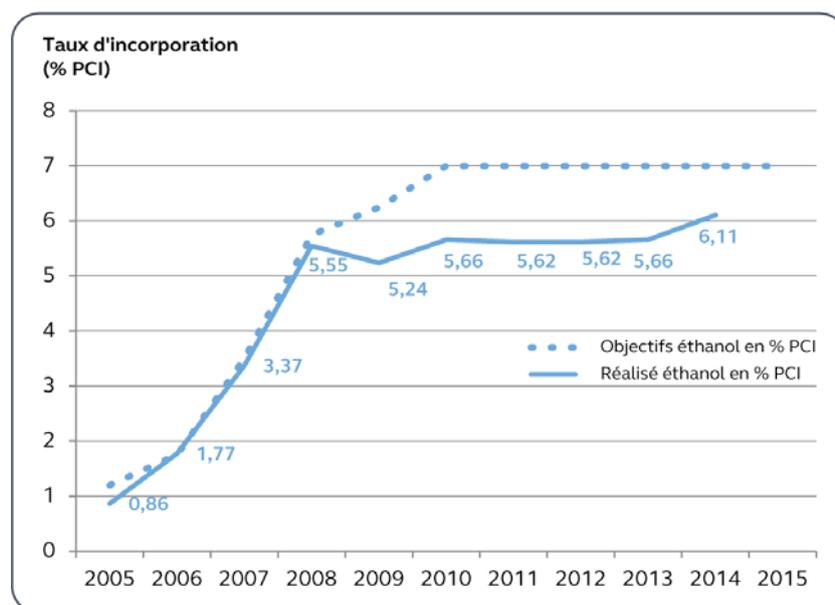
¹⁹⁸ L'effet incitatif s'apprécie en comparant les deux solutions qui s'offrent au distributeur de carburant : d'un côté, incorporer 1 hl de biodiesel, de l'autre, acheter 0,918 hl de gazole auquel il faut ajouter la TGAP. La différence entre les deux options (55 €/hl avec les cours de mars 2015) est donc très largement en faveur de l'achat de biocarburants. Le calcul équivalent pour un hectolitre d'éthanol non incorporé donne une différence du même ordre de grandeur, à savoir de 47 € (au cours de mai 2015).

1 - Des résultats en progrès

La cible de 7,7 % définie à partir de 2014 pour le biodiesel a été atteinte d'autant plus facilement que les pouvoirs publics français ont autorisé, à compter du 1^{er} janvier 2015, le passage de 7 % à 8 % du taux d'incorporation en volume des esters dans le gazole. Les cibles ainsi définies permettent de sécuriser à peu près les investissements déjà réalisés et pour la plupart déjà amortis.

En revanche, l'objectif de 7 % de bioéthanol n'est pas atteint, ainsi qu'il ressort du graphique n° 1.

Graphique n° 1 : objectif et réalisation d'incorporation du bioéthanol (en PCI)



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

L'atteinte des objectifs dépend, pour l'essentiel, de la composition du parc automobile et du comportement des distributeurs et des automobilistes. En effet, la pénétration des biocarburants peut être freinée par un parc automobile ancien, la prudence de la grande distribution, voire les réticences des automobilistes.

En dehors de l'E85, deux carburants contenant de l'éthanol sont proposés à la vente : le SP95 et le SP95-E10. Le premier contient jusqu'à 7,4 % d'éthanol en volume et ne permet donc pas d'atteindre l'objectif d'incorporation en PCI (7 %). Le second, contenant jusqu'à 10 % d'éthanol en volume soit 6,6 % en PCI, est aussi en dessous de l'objectif et il n'est présent que dans 55 % seulement des 9 000 stations-service les plus importantes.

Cette faible proportion résulte de la prudence de la grande distribution qui, jusqu'en 2011 inclus, a craint de perdre la clientèle des véhicules non compatibles avec ce carburant, soit 40 % du parc essence de l'époque.

Le basculement de ces grands réseaux en faveur du SP95-E10 s'est réalisé en 2012 et 2013, mais les comportements des automobilistes font que les ventes de SP95-E10 se limitent encore à 40 % du total de l'essence, à égalité avec le SP95. Or, en 2015, le parc automobile essence a été suffisamment renouvelé pour que 90 % des voitures essence qui roulent actuellement puissent se fournir en SP95-E10, alors que 30 % seulement le font.

Ces conditions sont loin d'être remplies et l'objectif de 7 % en PCI dans la filière essence paraît difficile à atteindre, du moins à court et moyen terme.

2 - Des palliatifs parfois artificiels

Même si la seule essence distribuée était le SP95-E10, l'objectif de 7 % d'incorporation d'éthanol en PCI ne pourrait pas être atteint. En effet, cet objectif de 7 % correspond à 10,6 % d'incorporation en volume, et le SP95-E10 contient un maximum de 10 % en volume d'éthanol. Le problème de non-cohérence entre objectif de taux d'incorporation et normes européennes de qualité s'applique aussi au B7. Dès lors, plusieurs solutions ont été mises en œuvre, parfois de manière artificielle, pour surmonter cette difficulté.

a) Le recours à des carburants à fort taux d'incorporation : B30 et E85

Un premier moyen était de développer et de distribuer des carburants plus riches en biocarburants, dans la limite, bien entendu, de

ce que peuvent accepter les moteurs¹⁹⁹. Cela a été fait pour le biodiesel avec le B30 qui contient 30 % de volume de biodiesel et qui est réservé aux flottes dites « captives » : compagnies d'autocars, services d'autobus de certaines villes.

Pour l'éthanol en revanche, dès que l'on dépasse un certain pourcentage d'incorporation, il faut des modifications aussi bien dans le circuit de distribution des carburants que dans les moteurs²⁰⁰. Or la distribution du E85, qui contient jusqu'à 85 % de volume d'éthanol, non seulement n'a pas été encouragée, mais a même été pénalisée, puisque les véhicules à carburant modulable (VCM) ou « flex fuel » ont été affectés d'un malus environnemental. Une telle mesure allait à l'évidence à l'opposé de l'atteinte de l'objectif de 7 % d'incorporation.

Encore à peine distribué en 2009, le carburant E85 a cependant gagné en notoriété, mais sa part de marché ne dépasse toujours pas 1 % en 2014. Aller au-delà nécessiterait de satisfaire deux conditions :

- l'existence d'une gamme de modèles de véhicules VCM. La position des constructeurs français ne va pas dans le sens du développement de ces modèles, alors que les constructeurs étrangers sont plus présents sur ce type de motorisation ;
- l'homologation et la promotion commerciale de boîtiers adaptables (« kits ») sur les injecteurs des moteurs classiques pour leur permettre de fonctionner avec tout type de carburant, y compris le E85. L'homologation serait en cours et devrait être achevée au printemps 2016 avec mise sur le marché des produits trois mois plus tard. La promotion du produit repose sur son coût, de l'ordre de 600 € par véhicule, installation comprise, et sur son amortissement rapide, estimé à 9/18 mois selon les modèles. La question de l'assurance contre un éventuel défaut de ces boîtiers reste cependant à résoudre²⁰¹.

¹⁹⁹ La directive de qualité des carburants ne s'applique pas aux véhicules utilisant le B30 ou le E85.

²⁰⁰ L'éthanol est de l'alcool pur, extrêmement abrasif pour toute canalisation.

²⁰¹ Ce point renvoie à la question plus générale de la crainte qu'ont toujours eue les constructeurs automobiles de se trouver pris dans des contentieux avec leurs clients pour des problèmes liés aux carburants.

b) Le recours au double comptage des déchets et résidus

À la suite de la « crise de la vache folle », la nécessité de valoriser certains déchets, tels que les graisses animales issues de l'équarrissage ou bien les huiles alimentaires usagées provenant des établissements de restauration rapide, s'est imposée. Pour y contribuer, il a été introduit en 2010 une règle de double comptage²⁰² des graisses animales et des huiles alimentaires usagées, lorsque, après traitement, elles étaient mélangées aux carburants fossiles. Prise sans étude d'impact préalable ni définition précise des huiles usagées, cette décision a fortement déstabilisé la filière biodiesel au moment précis où la concurrence des produits importés se faisait le plus sentir et donnait lieu à des fraudes massives.

Pour la filière éthanol, une règle identique a été mise en place pour les marcs de raisin et lies de vin, avec un plafonnement à 0,25 % en PCI.

c) La prise en compte du gazole non routier

La directive européenne ne s'applique en principe qu'au carburant routier. Toutefois, ce texte permet, afin de faciliter l'atteinte des objectifs d'incorporation, d'ajouter le biodiesel incorporé dans le calcul du taux d'incorporation du gazole non routier (GNR)²⁰³. Reprise dans le calcul de la TGAP, cette règle permet à un distributeur qui commercialise 10 % de son gazole en GNR d'alléger artificiellement d'environ 0,7 % sa contrainte d'incorporation de biodiesel.

D - Un coût élevé pour le consommateur

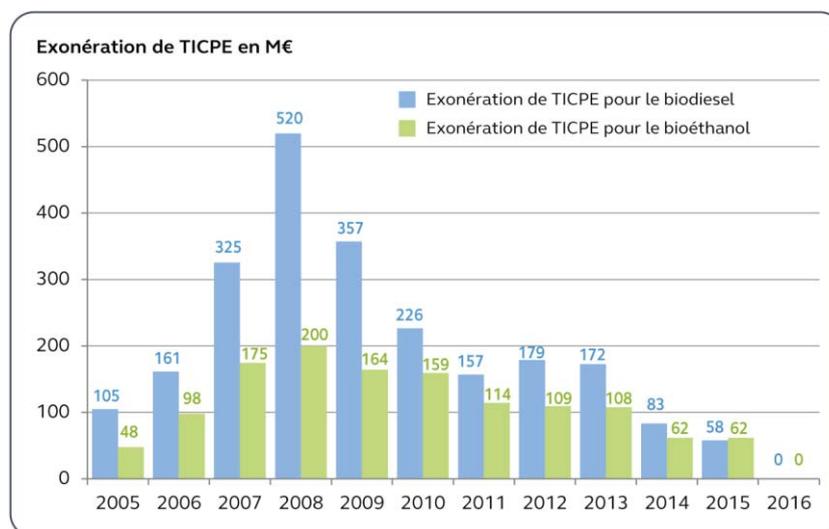
Les biocarburants ayant un moindre PCI que les carburants fossiles, l'automobiliste parcourt moins de kilomètres pour un même volume de carburant. C'est donc lui qui paie cette politique à travers, entre autres, une surconsommation de carburant. Les données disponibles montrent, en effet, que le coût pour l'État de l'exonération partielle de

²⁰² Autrement dit, 1 % d'huile provenant de ces produits compte pour 2 % dans le taux d'incorporation.

²⁰³ Carburant utilisé par les engins agricoles, de chantier et les bateaux de plaisance et de navigation intérieure et qui incorpore aussi des biocarburants.

TICPE est en grande partie compensé par le produit des taxes prélevées sur les volumes additionnels consommés.

Graphique n° 2 : montant des exonérations de TICPE



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGDDI (prévisionnelles pour 2015)

Après avoir atteint un pic en 2008, le coût pour l'État de cette dépense fiscale a continûment décliné depuis. De 280 M€ en 2013, la défiscalisation est passée à 145 M€ en 2014 (83 M€ et 62 M€ respectivement pour le biodiesel et l'éthanol), et ne devrait pas excéder 120 M€ en 2015, dernière année d'application.

Le cumul des exonérations de TICPE entre 2005 et 2014 a atteint un total de 3,6 Md€, dont 2,3 Md€ pour la filière biodiesel et 1,3 Md€ pour celle de l'éthanol. La TICPE étant assise sur le volume des ventes de carburant, elle finit par être plus élevée par kilomètre parcouru pour un carburant contenant des biocarburants que pour les carburants fossiles. Les rentrées supplémentaires résultant de la surconsommation sont estimées par la Cour à 2,2 Md€ (1,0 Md€ pour l'essence, 1,2 Md€ pour le gazole), réduisant le coût net cumulé de l'aide à la production à 1,4 Md€.

Si l'on ajoute le fait que la TGAP, sur cette même période 2005-2014, a rapporté 0,9 Md€ en taxes supplémentaires, provenant presque intégralement de l'éthanol, le coût net pour l'État de l'aide fiscale aux biocarburants n'a en définitive pas dépassé 0,5 Md€ en cumul sur ces dix années.

En contrepartie, le surcoût pour les consommateurs est estimé, en moyenne sur les dix dernières années, à environ 2,6 centimes d'euros par litre d'essence et à 1,5 centime d'euros par litre de gazole à la pompe.

Tableau n° 1 : estimation du surcoût du litre de carburant pour le consommateur (moyenne 2005-2014)

<i>En c€/litre</i>	Essence SP95-E10	Gazole
<i>Excès de taxe payée (TICPE+TVA) due à la surconsommation</i>	0,9	0,3
<i>TGAP</i>	0,8	0,0
<i>Surcoût HT de la matière première par litre de carburant consommé²⁰⁴</i>	0,9	1,2
Total	2,6	1,5

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGDDI

L'exonération partielle de TICPE sur les biocarburants étant supprimée à compter de 2016, la seule surconsommation de gazole rapportera annuellement 120 M€ à l'État. En revanche, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a réduit de 2 centimes d'euros la TICPE pour le SP95-E10. Cette mesure fait disparaître la recette supplémentaire pour l'État correspondant à la surconsommation de ce carburant et, en grande partie, son surcoût pour le consommateur.

²⁰⁴ Le surcoût est obtenu à partir des cotations de mai 2015 : 0,657 €/l pour le SP95 et 0,624 €/l pour l'éthanol. Ces chiffres variant au cours du temps, ce surcoût peut varier dans une plage de $\pm 0,2$ c€/l. Pour le gazole, la prime du biodiesel par rapport au gazole est prise ici à 120 € la tonne, une variation de 50€/t entraînant une variation de 0,3 c€/l pour le surcoût.

II - Un contexte qui appelle des adaptations

A - Un contexte incertain

1 - L'instabilité des règles communautaires et une moindre ambition européenne

La controverse sur le changement d'affectation des sols a contribué à déstabiliser les règles d'incorporation. Les biocarburants ont été, à partir de 2008, au cœur d'une polémique concernant leur impact sur le prix des denrées agricoles, leur fabrication entrant en concurrence avec l'utilisation alimentaire, en France comme dans les pays en développement. Les nombreuses études sur le sujet n'ont pas débouché sur des conclusions bien nettes et la controverse reste ouverte.

Elle a conduit la Commission européenne à proposer en 2012 un nouvel objectif d'incorporation de 5 % en PCI, en retrait sur le précédent. Après trois ans de négociations, les objectifs européens ont été définitivement fixés en avril 2015 à 7 % et 7,7 % respectivement pour l'essence et le gazole. L'écart avec l'objectif final de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 devra être comblé progressivement par des biocarburants qui n'entrent pas en concurrence avec les productions alimentaires ou par d'autres types de motorisations, électriques par exemple. En raison de l'instabilité des objectifs communautaires au cours des trois dernières années, les industries automobile et pétrolière ont été privées de visibilité pour déterminer leurs choix technologiques.

Les perspectives 2030 dans le cadre de l'UE ne sont pas, par ailleurs, de nature à rassurer les professionnels.

Les objectifs d'incorporation fixés par la directive européenne prennent fin en 2020 et il n'est, aujourd'hui, pas envisagé de dispositifs de soutien au-delà de cette date. Chaque État membre de l'UE les détermine donc déjà plus ou moins en fonction de ses priorités. C'est ainsi que l'Allemagne a prévu de passer à un unique objectif de réduction de GES, sans obligation d'incorporation de biocarburants.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation du Paquet énergie-climat à horizon 2030, l'objectif de l'Union européenne est de réduire de 40 % les émissions de GES par rapport à 1990 et de produire 27 %

d'énergie à partir de sources renouvelables, sans objectif spécifique pour les transports.

En France, les professionnels des biocarburants estiment qu'il est, néanmoins, important de définir au niveau communautaire un objectif de part d'énergie renouvelable dans les transports identique à celui inscrit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, c'est-à-dire 15 % à l'horizon 2030, et d'assurer une continuité claire entre les soutiens à la première et deuxième génération de biocarburants.

2 - Un marché moins porteur

a) Une consommation de carburants et des prix en baisse

Le marché des biocarburants subit la crise économique et la réduction de la demande en transport et donc en carburants. Il plafonne donc aujourd'hui à 50 Mdl environ et aucune reprise ne se dessine. Il reste dominé à plus de 80 % par le diesel, l'essence n'ayant qu'une part résiduelle et décroissante depuis 10 ans. Cette asymétrie entre les deux carburants étant renforcée par l'aspect technique du moindre pouvoir énergétique de l'éthanol par rapport au biodiesel, la filière éthanol a plus de mal à atteindre les cibles d'incorporation. Sa distribution est donc plus pénalisée par la TGAP et, son marché étant plus étroit, cette filière peine davantage à trouver son équilibre économique et financier.

Il est probable qu'un certain rééquilibrage intervienne entre les deux filières, ainsi qu'en témoigne la remontée des ventes de voitures neuves à essence²⁰⁵, mais ce phénomène sera lent et n'aura que peu d'incidence à moyen terme sur le marché des carburants dans leur ensemble.

La baisse des prix du pétrole affecte, par ailleurs, fortement le résultat de la filière biodiesel compte tenu du mode d'établissement de son prix par contrat annuel entre le producteur et le distributeur. Au cours

²⁰⁵ Remontée significative puisque la part des voitures diesel neuves n'est plus que de 58,5 % des ventes contre 75 % il y a cinq ans et une moyenne européenne de 52 %. La part des véhicules diesel du parc des voitures particulières a toutefois continué de croître, de 62,1 % au 1^{er} janvier 2014 à 62,4 % au 1^{er} janvier 2015. De même, la motorisation diesel des véhicules utilitaires a crû de 94,3 % au 1^{er} janvier 2014 à 95,0 % au 1^{er} janvier 2015 (données du comité des constructeurs français d'automobiles).

du second semestre 2014 en effet, l'écart entre le cours du gazole fossile et celui des huiles végétales entrant dans la fabrication du biodiesel a baissé de plus de 170 €/m³. Il en est résulté un effondrement de la marge des fabricants de biodiesel. Le résultat d'exploitation de la filière a plongé en 2015, ce qui a conduit son organisation professionnelle à demander le relèvement de la défiscalisation au titre de la TICPE.

La sensibilité de la filière éthanol aux fluctuations du prix du pétrole est moindre. Pendant une partie de l'année 2014, le prix de l'éthanol a été, de façon exceptionnelle, inférieur à celui de l'essence. Il s'agissait d'une situation très favorable pour l'incorporation d'éthanol dont le prix devenait compétitif par rapport à celui de l'essence.

b) Un marché plus concurrentiel

L'apparition de l'huile végétale hydrogénée (HVO) à l'échelle industrielle est un fait nouveau qui date de 2011/2012. Elle est concomitante avec la montée en puissance des importations d'huile de palme en provenance des pays tropicaux et a introduit un déséquilibre nouveau et important dans la filière biodiesel, dans la mesure où cette matière première est, la plus grande partie de l'année, nettement moins coûteuse que l'huile de colza. Le biocarburant qui en est issu est totalement assimilable au gazole et incorporable sans limite, contrairement aux esters de matière grasse. C'est pourquoi le groupe Total a le projet d'augmenter sa production annuelle d'HVO de 20 000 à 500 000 tonnes, en reconvertissant une unité de production de la raffinerie de La Mède près de Marseille.

De plus, l'arrivée de ce nouveau produit industriel, concurrent des biodiesels à base d'esters de la filière agro-industrielle, se situe dans un contexte où la pression des importations risque de se renforcer à nouveau. L'UE avait en effet pallié, en 2013, l'inefficacité de la protection aux frontières pour les deux filières de biocarburants par la mise en place de droits antidumping sur le biodiesel et l'éthanol, suffisamment élevés pour permettre une certaine reconquête du marché intérieur. Mais ces mesures sont d'une durée limitée à cinq ans et elles sont, de surcroît, vivement contestées. Leur pérennité est donc loin d'être assurée.

3 - Une moindre priorité pour les constructeurs automobiles

La mise au point d'un moteur adapté à un type de carburant différent du carburant fossile classique suppose une stabilité des objectifs et des incitations. La Cour avait ainsi recommandé que les motoristes ne soient pas tributaires des changements de mode qui affectent les propulsions alternatives et que les règles concernant ces dernières gardent une stabilité d'au moins cinq ans. Or les règles n'ont jamais été assez stables pour permettre aux constructeurs de réaliser des séries industrielles dans les nouvelles propulsions. Par conséquent, les seuls biocarburants mis sur le marché ont été ceux ne nécessitant aucun ou très peu de changement dans le réglage des moteurs existants, donc ceux incorporant de faibles proportions de biocarburants.

Les biocarburants font, de surcroît, moins partie des priorités stratégiques des constructeurs automobiles français, quel que soit le carburant. En effet, la contrainte principale est désormais pour eux la réduction progressive des émissions de CO₂ (contrainte réglementaire dite Euro 6 limitant les émissions des moteurs à 95 gCO₂/km en 2020), d'autant plus que, depuis 2008, les règles européennes ne combinent plus les réductions d'émissions des moteurs et celles des carburants. Pour mettre en œuvre la réduction de ces émissions, ils ont choisi de porter d'abord leurs efforts sur la diminution de la consommation (par réduction de poids et amélioration de l'efficacité énergétique des moteurs, « *downsizing*²⁰⁶ »), et sur la voiture électrique, plutôt que de développer des motorisations spécifiques aux fortes teneurs en biocarburants.

Les objectifs et les instruments de la politique de soutien aux biocarburants ont été initialement définis dans un environnement qui a profondément évolué. Le recours aux biocarburants, toujours nécessaire pour atteindre 10 % d'énergie renouvelable dans le secteur des transports, suppose d'adapter les objectifs et les outils de cette politique.

²⁰⁶ Le *downsizing* désigne un ensemble de procédés visant à réduire la cylindrée d'un moteur, sans dégrader la puissance.

B - Une nécessaire adaptation des objectifs et des outils

1 - Faire évoluer certains des instruments de soutien pour favoriser le respect des obligations communautaires

Conformément à la recommandation de la Cour, la TGAP a vocation à devenir l'instrument de droit commun de la politique en faveur des biocarburants de première génération. Le maintien d'un niveau de taxe élevé d'aujourd'hui est certes fortement incitatif, mais risque de créer une forme permanente de taxation, notamment pour la filière éthanol. La baisse du prix du brut peut être l'occasion d'une réflexion sur le niveau pertinent de la TGAP pour l'éthanol : actuellement, la pénalité variant, suivant le cours du pétrole, de 0,45 à 0,65 € par litre manquant d'éthanol, la Cour estime qu'une réduction de cette fourchette par rapport au niveau actuel préviendrait ce risque tout en conservant le caractère incitatif de la TGAP.

Trois autres évolutions permettraient de clarifier les conditions dans lesquelles les objectifs d'incorporation peuvent être atteints, tout en favorisant le respect des obligations communautaires de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 :

- inclure le gazole non routier (GNR) dans l'assiette de la TGAP, ce qui représente un potentiel supplémentaire de 0,4 Mt de biodiesel ;
- supprimer dans le calcul de la TGAP le double comptage des biocarburants obtenus à partir de déchets animaux, d'huiles usagées ou de lies de vin et marcs de raisin. Outre que les fraudes dans leur utilisation sont très aisées, ces matières premières n'ont pas d'impact significatif sur les émissions de gaz carbonique. En revanche, il pourrait être appliqué, le moment venu, aux carburants de nouvelle génération qui ont un impact significatif et prouvé sur les émissions de CO₂ ;
- harmoniser, à recettes constantes, le régime de déductibilité de la TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence²⁰⁷. En élargissant le marché du SP95-E10, cette mesure permettrait à la filière éthanol de se rapprocher de l'objectif de 7 % d'incorporation en PCI.

²⁰⁷ Seuls les premiers bénéficient de cette déductibilité.

2 - Assurer la cohérence entre objectifs européens et nationaux à l'horizon 2030

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dispose que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe un objectif d'incorporation de biocarburants de nouvelle génération dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports. Il convient de s'assurer qu'il n'y ait pas d'incohérences entre la PPE qui va être élaborée et les futures directives européennes en préparation pour l'horizon 2030.

3 - Renforcer les exigences de transparence vis-à-vis du consommateur

L'information des consommateurs mériterait d'être plus claire sur les objectifs de la politique en faveur des biocarburants²⁰⁸ et plus transparente quant à ses coûts et ses résultats.

En effet, la décision a été prise de passer à partir du 1^{er} janvier 2015 d'un maximum d'incorporation d'esters de 7 % à 8 % en volume dans le gazole banalisé, ceci afin d'élargir les débouchés des esters de colza²⁰⁹ face à la menace du HVO à base d'huile de palme. Cette décision de passer du B7 au B8 a surpris les distributeurs et provoqué une certaine perplexité chez les constructeurs, notamment du point de vue de ses conséquences en termes de garantie du véhicule²¹⁰. Quant aux

²⁰⁸ Soutien à l'agriculture, indépendance énergétique ou défense de l'environnement.

²⁰⁹ La TGAP pousse actuellement à incorporer 7,7 % en PCI de biodiesel : 7 % d'esters végétaux (7,6 % en volume) et 0,35 % de PCI (0,38 % en volume) d'esters produits à partir des résidus et déchets et comptant double, soit au total pratiquement 8 % en volume, ce qui est dorénavant permis (en France uniquement) par le gazole banalisé (B8). Le HVO n'a pas l'obligation d'observer ce plafond de qualité et peut donc être incorporé en volume au-delà des limites de 7 % du B7 ou de 8 % du B8.

²¹⁰ Il existerait un risque juridique que ce carburant soit non conforme à la norme européenne EN590, qui garantit aux utilisateurs de gazole les mêmes spécifications dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Les consommateurs, qui ne savent pas que ce carburant est potentiellement non accepté par des constructeurs étrangers, pourraient se voir refuser l'application de la garantie en cas de défaillance du moteur à cause de ce carburant. Les producteurs d'esters font remarquer qu'aucun incident n'a été répertorié depuis l'introduction du B8, mais les pétroliers indiquent aussi que les objectifs de réduction de polluants et de CO₂ conduisent les constructeurs à développer et mettre en œuvre de nouvelles technologies de pointe qui, pour certaines, ne peuvent admettre des teneurs en esters supérieures à 7 % en volume.

consommateurs, ils ne sont pas véritablement informés et la plupart d'entre eux achètent du B8, alors qu'ils croient acheter du B7.

De façon générale, il serait souhaitable que soit donnée à la pompe une information plus complète aux consommateurs, aussi bien sur le bilan carbone des carburants que sur leur prix rapporté à leur contenu en énergie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sans revenir sur la pertinence de la politique d'aide aux biocarburants qu'elle avait évaluée en 2012, la Cour conclut qu'elle reste le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020.

Le soutien aux biocarburants ne représente plus aujourd'hui une charge financière pour l'État. Il est payé exclusivement par l'automobiliste. Le seul instrument incitatif à l'incorporation de biocarburants est, désormais, la pénalité élevée de la taxe générale des activités polluantes (TGAP).

Toutefois, le contexte dans lequel se situe cette politique a fortement évolué depuis 2012 :

- *au niveau européen, avec la controverse récente sur les bénéfices réels des biocarburants pour l'environnement qui a conduit à un plafonnement de l'incorporation des biocarburants de première génération issus des filières agricoles et à une incertitude sur la politique qui sera suivie au-delà de 2020 ;*
- *en France, avec le début d'un rééquilibrage entre le gazole et l'essence et la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 qui donne des objectifs explicites de recours aux énergies nouvelles pour les transports ;*
- *dans le domaine technologique, avec un risque potentiel de déséquilibre de la filière agricole du biodiesel avec l'introduction à échelle industrielle de l'hydrotraitement.*

Au cours des années récentes, des progrès indéniables ont été réalisés en vue de respecter les objectifs d'incorporation de biocarburants. La filière du biodiesel parvient à les respecter, en partie à l'aide de quelques facilités de calcul. La filière de l'éthanol reste, en revanche, pénalisée par une distribution insuffisante, de telle sorte que

l'objectif d'incorporation ne semble pas atteignable à court et moyen terme. C'est pourquoi la Cour considère opportun de faire diminuer le niveau de la taxe générale sur les activités polluantes pour ce carburant.

Une attention particulière doit être portée aux filières agricoles de l'éthanol et du biodiesel qui restent fragiles. Aussi, il apparaît nécessaire de faire évoluer les règles de calcul de la TGAP et de la TVA pour accroître les taux réels d'incorporation de biocarburants, facilitant par là même le respect des objectifs communautaires de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020.

La Cour se félicite que la mesure qu'elle avait préconisée d'inclusion du gazole non routier dans l'assiette de la TGAP soit reprise en partie dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Au total, la Cour formule quatre nouvelles recommandations :

- 1. diminuer la TGAP pour l'éthanol tout en lui conservant un niveau suffisamment incitatif ;*
- 2. achever de soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier ;*
- 3. réserver désormais le double comptage dans le calcul de la TGAP uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂ ;*
- 4. harmoniser les régimes de déductibilité de TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence, à recettes constantes pour l'État.*

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	226
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	231
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	233
Réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	236

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

Depuis 2005, la France a mis en place une politique ambitieuse de développement des biocarburants, confirmée avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) qui fixe des objectifs élevés d'énergie renouvelable (ENR) dans les transports, 10 % en 2020 et 15 % en 2030.

Les bilans montrent que ces objectifs ambitieux sont atteints pour le gazole et s'en rapprochent pour l'essence. Ainsi, pour 2014, les objectifs fixés à 7,7 %, en énergie, dans la filière gazole et à 7 % dans la filière essence ont conduit à des taux d'incorporation de 7,72 % dans la filière gazole et à 6,11 % dans la filière essence. En Europe, ces niveaux placent la France parmi les premiers pays.

Pour permettre l'atteinte de ces objectifs, la France a autorisé des carburants à plus forte teneur en biocarburants ; essence SP95-E10, superéthanol E85, gazole B8 et gazole B30 (ce dernier réservé à des véhicules de flottes captives).

À la suite des débats sur le changement d'usage des sols, les biocarburants en concurrence alimentaire (IG) sont désormais plafonnés à 7 % en énergie jusqu'en 2020 au niveau européen. Ceci conduit à soutenir prioritairement le développement des biocarburants avancés (issus de déchets, de résidus ou de lignocellulose) et d'autres formes d'énergies renouvelables, le biogaz, l'électricité renouvelable, etc.

Les professionnels des biocarburants soulignent souvent, d'une part, le faible pourcentage de la surface agricole utile française mobilisée et d'autre part, la valorisation des coproduits pour l'alimentation animale.

Ces deux points méritent un commentaire.

En 2014, plus de 50 % des matières premières utilisées pour la fabrication des esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV) consommés en France étaient importés, il faudrait donc tenir compte des rendements dans les pays de provenance pour avoir une évaluation des surfaces effectivement mobilisées. L'huile de palme importée de Malaisie et d'Indonésie représente environ 30 % de ces importations. Cette situation a également un impact sur la contribution à notre indépendance énergétique.

D'autre part, les coproduits résultent des productions d'huile (en France à partir de colza ou de tournesol) ou de sucre (en France à partir de betterave principalement) indépendamment du fait que ces produits sont ensuite transformés ou non en biocarburants.

Dans son rapport, la Cour évalue le surcoût des biocarburants pour les consommateurs à partir du moindre contenu énergétique des biocarburants et des surcoûts des matières premières. Toutefois, cette estimation ne représente qu'une valeur minimale, les marchés prenant en compte d'autres éléments.

La Cour soulève la question de la cohérence entre les objectifs ambitieux et les contraintes liées à la qualité des carburants, elles-mêmes liées à l'adéquation des carburants aux moteurs et à leurs limites d'émissions.

L'arrivée de nouveaux carburants dits « drop in »²¹¹ devrait faciliter cette cohérence dans la mesure où ils peuvent être incorporés sans la contrainte des plafonds fixés pour la teneur en esters méthyliques d'acide gras, EMAG dans le gazole ou en oxygène dans les essences.

Le double comptage des biocarburants produits à partir de déchets permet également de réduire la quantité physique de biocarburants à incorporer. Ainsi, il est possible d'atteindre l'objectif d'incorporation de 7,7 % dans le diesel en n'incorporant physiquement que 7,35 %. De la même façon, il est possible d'atteindre l'objectif d'incorporation de 7 % dans l'essence en n'incorporant physiquement que 6,75 %.

Après avoir rappelé les principales évolutions intervenues depuis l'analyse faite en 2012, la Cour souligne que les résultats sont en progrès et formule quatre recommandations :

Diminuer la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour l'éthanol tout en conservant un niveau suffisamment incitatif

L'objectif affiché de la TGAP est « de pousser » les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants à incorporer des biocarburants. Pour ce faire, il convient de maintenir un niveau de taxe suffisamment élevé qui incite les metteurs à la consommation à respecter leur objectif d'incorporation ou du moins d'inclure un volume de biocarburant le plus proche possible de leurs objectifs. Si cette taxe baissait fortement, un arbitrage pourrait alors être opéré entre le coût

²¹¹ Dont par exemple les huiles hydrogénées (HVO) qui peuvent être incorporées dans le gazole et qui peuvent être fabriquées à partir de tout type d'huile.

d'incorporation des biocarburants et celui de la taxe à acquitter. Baisser cette taxe comme le propose la Cour alors que les prix du carburant sont actuellement au plus bas du fait de la chute des cours du brut, et que par conséquent la TGAP diminue également mécaniquement (le prix du carburant figure dans l'assiette de cette taxe), risque d'inciter les opérateurs à ne plus incorporer d'éthanol.

Comme indiqué ci-dessus, la mise sur le marché de nouveaux biocarburants comme l'éthanol de marcs de raisin et lies de vin ainsi que la bio-essence de synthèse (issue du traitement de l'huile végétale par hydrotraitement miscible à l'essence) a permis à la filière d'approcher l'objectif d'incorporation. Certains opérateurs pétroliers ont d'ailleurs atteint cet objectif et n'ont par conséquent pas payé cette taxe.

Afin d'accélérer le développement de la filière superéthanol E85, la Cour recommande l'autorisation de kits flexfuel, comme le demandent les industriels de la filière éthanol.

L'instruction de ce dossier n'est pas finalisée mais les premiers résultats ne montrent pas de réduction des émissions avec l'utilisation de ces kits. Le cadre fiscal reste favorable au développement de véhicules à carburant modulable. J'espère que des constructeurs présenteront à l'homologation de véritables véhicules à carburant modulable.

Les taux mentionnés de pénétration du SP95-E10 et de compatibilité du parc véhicule avec ce carburant s'établissent respectivement à 32 % et environ 82%.

Compte tenu, d'une part, de la progression régulière des niveaux d'incorporation, y compris en 2014 avec une révision défavorable des modalités de calcul²¹², et d'autre part, des cours très bas des produits pétroliers, je considère qu'une telle mesure n'est pas adaptée actuellement.

Le Gouvernement a proposé un ajustement des fiscalités "essence" de manière à favoriser le développement du SP95-E10 (-1c€/l) au détriment du E5- SP95 et SP98 (+1c€/l).

Soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier

Cette disposition qui rendra quasi obligatoire l'incorporation de biodiesel dans le gazole non routier (GNR) a été retenue. Elle était

²¹² La part maximale d'ETBE pouvant être prise en compte a été réduite de 47 % à 37 %.

demandée par les industriels qui souhaitent compenser la fin de la défiscalisation des EMAG en permettant à la filière des producteurs de biodiesel d'augmenter leur potentiel de vente.

Toutefois, et afin de permettre aux opérateurs concernés de s'adapter progressivement à cet élargissement de l'obligation, il a été convenu que cette obligation ne porterait, en 2016, que sur 50 % des quantités de GNR mises à la consommation.

Cette approche progressive permettra de réaliser un bilan coût-bénéfice et d'éclairer les décisions futures. Il conviendra, en particulier, d'évaluer l'impact sur le prix du GNR et sur la nature des biocarburants incorporés.

Réserver désormais le double comptage dans le calcul de la TGAP uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂

Les biocarburants issus de déchets ou de résidus présentent des bilans gaz à effet de serre (bilans GES) du puits à la roue très sensiblement meilleurs que ceux des biocarburants issus de matières premières en concurrence alimentaire. Les bilans font encore objet de débats, notamment concernant la prise en compte du changement d'affectation des sols, mais les études montrent que les premiers permettent une réduction de l'ordre de 80 à 85 % alors que les autres se situent approximativement à - 40/50 %.

D'autre part, les circuits de collecte de matières premières pour les filières de fabrication des biocarburants à partir, d'une part, d'huile de cuisson usagée et de graisse animale et, d'autre part, de marcs de raisin et lies de vins, sont bien en place pour récupérer les gisements concentrés mais il existe encore des moyens de progression pour récupérer les gisements plus diffus des particuliers notamment d'huiles de cuisson usagées.

Au vu de la réglementation actuelle, et notamment la rédaction de l'article 266 quindecies du code des douanes, la suppression de cet avantage fiscal ne permettrait plus à des biocarburants comme l'éthanol de marcs de raisin d'accéder au marché alors que son bilan GES est très sensiblement meilleur que celui de l'éthanol de betterave.

En effet, le prix de revient de cet éthanol est supérieur à celui issu de betterave ou de céréales et l'absence de soutien serait probablement fatale à la filière.

Concernant les huiles alimentaires usagées, la collecte s'est organisée et structurée essentiellement en raison de l'avantage procuré par le débouché biocarburant avec le bénéfice du double comptage. Mais le biodiesel issu de ces huiles usagées reste plus cher à produire que celui issu d'huile vierge et il convient donc de lui procurer un avantage compétitif pour que la filière continue d'exister et de se développer.

Enfin, la majorité des usines de fabrication d'ester méthylique d'huile usagée (EMHU) ou d'ester méthylique d'huile animale (EMHA), n'a pas bénéficié de la défiscalisation contrairement aux sites de fabrication d'EMHV.

Je considère qu'il faudra probablement adapter le dispositif actuel de double comptage fiscal avec l'arrivée de biocarburants avancés qui auront probablement besoin d'un soutien plus marqué que ceux issus de déchets et de résidus. Ceci n'est pas encore d'actualité et le dispositif actuel reste utile, pertinent et nécessaire pour conforter les filières concernées.

Harmoniser les régimes de déductibilité de TVA

Je suis favorable à cette mesure, les externalités de l'essence et du gazole ne justifiant pas l'écart actuel de fiscalité en faveur du gazole. Cette disposition participerait pleinement au rééquilibrage du parc automobile en traitant de manière équitable les véhicules professionnels fonctionnant à l'essence et ceux fonctionnant au gazole.

Le déséquilibre actuel contribue à des ventes de gazole plus de quatre fois supérieures à celles des essences. Ce déséquilibre fragilise le raffinage qui ne peut pas satisfaire un tel marché et qui conduit à devoir compléter avec des importations de gazole à raison d'environ 30 % des consommations et à exporter des essences également à raison d'environ 30 % des consommations.

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

Cette insertion appelle de notre part les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation relative à la diminution du niveau de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dans sa composante « biocarburants » :

La Cour des comptes recommande de diminuer l'objectif d'incorporation d'éthanol dans l'essence, permettant de déterminer le taux du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), prévu à l'article 266 quindecies du code des douanes. Le document qui nous a été transmis indique, en effet, que le secteur professionnel de l'éthanol connaît des difficultés structurelles à atteindre cet objectif d'incorporation, aujourd'hui fixé à 7 %, et que cette taxe, en principe incitative, est devenue dans les faits une sanction systématique pour le secteur de l'éthanol.

Le Gouvernement, conscient de cette problématique déjà évoquée dans votre rapport de 2012, a récemment fait évoluer la politique fiscale relative aux essences incorporant des biocarburants. Au terme d'un travail mené en concertation avec les producteurs de biocarburants de la filière essence, plusieurs mesures ont été prises.

Le Gouvernement a choisi de combiner deux mesures : la convergence des tarifs de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) de l'essence et du gazole et la différenciation des tarifs des essences SP95-E5 et SP95-E10.

Ainsi, ces deux mesures visent à favoriser le marché de l'essence, en particulier celui de l'E10 contenant plus de biocarburants et notamment d'éthanol, tout en maintenant un niveau de TGAP suffisamment élevé pour permettre au dispositif de créer un effet incitatif suivi par les opérateurs redevables de la taxe.

S'agissant de la recommandation visant à soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier :

La prise en compte des incorporations de biocarburants dans le gazole non routier (GNR) est prévue pour moitié des volumes mis à la consommation par l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2015. Cette mesure est une première étape dans la prise en compte du gazole non routier dans le dispositif de la TGAP biocarburants. Une prise en compte de tous les volumes aurait été incompatible avec les contraintes techniques

pesant sur certains engins non routiers, notamment ceux utilisés dans des conditions extrêmes.

Cette prise en compte demanderait par ailleurs un effort plus important aux acteurs de la filière gazole afin d'augmenter leur niveau d'incorporation.

S'agissant de la recommandation visant à réserver le bénéfice du double comptage dans le calcul de la TGAP-biocarburants aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂:

La TGAP ne me semble pas le bon instrument pour prendre en compte les émissions de CO₂: cette composante est déjà prise en compte par la TICPE qui taxe, à travers le mécanisme de contribution climat-énergie, les différents produits énergétiques en fonction de leur contenu en carbone. La TGAP est, elle, une mesure à caractère incitatif qui doit se limiter à prendre en compte le caractère renouvelable de ces produits. Ces deux impôts poursuivent donc deux finalités disjointes ; mixer leurs logiques dégraderait la lisibilité du système fiscal.

En outre, le double-comptage vise à favoriser le développement des filières de valorisation de déchets et de résidus en limitant ainsi la pression exercée sur les terres agricoles par des cultures dédiées, quelles qu'elles soient.

S'agissant enfin de l'harmonisation des régimes de déductibilité de TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence :

Les entreprises assujetties à la TVA qui utilisent des véhicules fonctionnant au gazole peuvent déduire dans les conditions de droit commun l'intégralité de la TVA grevant leurs dépenses de gazole lorsque les véhicules concernés ne sont pas exclus du droit à déduction, c'est-à-dire pour les véhicules utilitaires, les véhicules dits « commerciaux » (sans siège à l'arrière) et les véhicules affectés au transport public de voyageurs.

En revanche, la TVA grevant le gazole n'est déductible qu'à hauteur de 80 % de son montant lorsque le véhicule concerné est exclu du droit à déduction (véhicules de tourisme).

A contrario, les dépenses de supercarburant sont intégralement exclues du droit à déduction, indépendamment du type de véhicule.

Une mesure d'alignement de la déduction de la TVA sur l'essence dans les mêmes conditions que pour le gazole pourrait être justifiée dans la perspective de rééquilibrer les motorisations essence et gazole du parc automobile des entreprises. Les véhicules à motorisation diesel émettent en effet des polluants, de type particules fines, dont les impacts sanitaires sont

particulièrement négatifs. Par ailleurs, le déséquilibre du marché français en faveur du diesel (qui représente plus de 80 % de la consommation de carburant en France) pénalise l'industrie française du raffinage qui est contrainte d'exporter ses excédents de production d'essence et d'importer une part importante du gazole consommé.

D'un point de vue technique, cette réforme conduirait cependant à abandonner la mesure dont bénéficie la France qui lui permet de déroger à la déductibilité de la TVA sur les essences même lorsqu'elles sont utilisées pour les activités soumises à la TVA d'une entreprise.

À cet égard, cette renonciation partielle au bénéfice de la « clause de gel », ayant permis à la France de maintenir cette limitation au droit à déduction, qui existait au 1^{er} janvier 1978 dans sa législation nationale, serait irrévocable à raison de l'effet « cliquet » attaché aux mesures qui restreignent ou suppriment les « clauses de gel » selon la jurisprudence de la CJUE.

Aussi, si elle peut être envisagée sur le plan juridique, sa nature irrévocable impliquerait une expertise approfondie de ses conséquences financières. De plus, son caractère structurant imposerait que ses modalités d'entrée en vigueur – vraisemblablement progressives – tiennent compte des contraintes du secteur pour s'adapter sans menacer la rentabilité des investissements réalisés.

Le Gouvernement s'est déclaré défavorable aux amendements déposés en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015 estimant qu'il avait déjà pris suffisamment de mesures afin d'assurer la convergence entre la fiscalité applicable au gazole et à l'essence grâce à la réduction de l'écart de TICPE.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour l'actualisation du rapport de 2012 de la Cour sur la politique en faveur des biocarburants.

Je partage avec la Cour la vision que cette politique constitue le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020, ainsi que celui de 15 % en 2030 défini par la loi de transition énergétique (LTE) pour la croissance verte.

Soutenir les biocarburants produits en France comporte des co-bénéfices en matière d'atténuation du changement climatique, de politique agricole et industrielle, d'indépendance énergétique, d'indépendance protéique, et enfin d'économie circulaire. Je salue l'objectivation, par la Cour, des données d'évaluation sur les coûts et recettes réels, notamment au plan budgétaire, des mesures constituant la politique de soutien de la France aux biocarburants jusqu'à fin 2015.

Depuis 2012, le secteur des biocarburants a connu des évolutions de contexte notables :

- *fixation d'un plafond de 7 % de la contribution des biocarburants conventionnels dans l'atteinte de l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable utilisée dans les transports en 2020 dans le cadre de la directive 2015/1513 ;*
- *début de rééquilibrage entre les consommations d'essence et de gazole, qui devrait être accentué par les récentes annonces du Gouvernement ;*
- *apparition de nouveaux carburants comme les huiles végétales hydrotraitées, fongibles dans le gazole, mais également dans l'essence, ainsi que de matières premières jusqu'ici peu utilisées pour cet usage ;*
- *concurrence accrue et manque de visibilité sur la pérennité des mesures anti-dumping et anti-subsidiation imposées par la Commission européenne à des pays tiers (celles sur le biogazole à l'encontre des États-Unis ont été prolongées de 5 ans en septembre 2015, mais aucune garantie n'est donnée à ce stade sur les suites qui seront données aux mesures anti-dumping imposées en 2013 à l'éthanol américain et au biogazole argentin et indonésien).*

Dans ce contexte, la politique de soutien aux biocarburants doit savoir utiliser les possibilités offertes par la réglementation européenne pour atteindre ses objectifs. La directive 1998/70 dite « qualité des carburants » prévoit, dans son article 4, que les États membres peuvent autoriser la mise sur le marché de carburants diesel dont la teneur en esters méthyliques d'acides gras est supérieure à 7 %. C'est dans ce cadre que la France a autorisé la mise sur le marché du gazole dit B8, contenant jusque 8 % d'esters en volume, et que le Gouvernement travaille actuellement au renforcement de l'information associée au consommateur.

Je partage les recommandations de la Cour sur l'intérêt de soumettre à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les

incorporations de biodiesel dans le gazole non routier et d'harmoniser les régimes de taxe sur la valeur ajoutée pour les parcs de véhicules professionnels.

La suppression du double comptage, au titre de la TGAP, des biocarburants issus de graisse animale, huile usagée, marcs de raisin et lies de vin, au profit de productions de nouvelle génération, nécessite, quant à elle, une étude d'impact fine quant aux conséquences économiques sur les filières concernées. Il apparaît nécessaire de renforcer les exigences de traçabilité des matières premières donnant droit au double comptage fiscal, afin de limiter le risque de fraude souligné par la Cour.

Par ailleurs, la modification du périmètre de l'assiette de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, en vue d'un élargissement progressif de la part carbone assise sur le contenu en carbone fossile, telle que prévue par l'article 1 de la LTE, constituerait un signal structurant en faveur des bioénergies. Cette mesure contribuerait à compenser en partie le coût des biocarburants pour le consommateur de carburant.

Il est important de clarifier au plus tôt les objectifs et les soutiens au développement des biocarburants avancés, tout en sauvegardant les investissements réalisés sur la première génération. Au-delà du seul domaine des transports, les biocarburants avancés constituent un tremplin vers d'autres applications des produits biosourcés et accompagnent la diversification de la bioéconomie vers des produits à plus forte valeur ajoutée. La seconde génération de biocarburants ne se développera au plan industriel que si un cadre cohérent et prévisible émerge aux échelles française et communautaire, à horizon 2020 et 2030. La France devra se montrer pro active dans les futures négociations du cadre européen post-2020 pour faire valoir ses choix énergétiques, industriels et agricoles, tout particulièrement lors de révisions des directives 2009/28 et 1998/70.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

Comme vous le soulignez, les biocarburants constituent le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2020 et l'objectif de 15 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2030 que s'est fixé la France dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Pour atteindre ses engagements, la France peut s'appuyer sur une filière de production de biocarburants conventionnels performante, qu'il convient de préserver à l'avenir. Ces biocarburants conventionnels contribueront à hauteur de 7 % dans le cadre de notre objectif communautaire en 2020, conformément au plafond d'incorporation introduit récemment par l'Union européenne. La France peut également s'appuyer sur une filière de production de biocarburants avancés naissante, qu'elle doit encore développer pour atteindre ces objectifs.

Développer la production de biocarburants avancés tout en maintenant la production des biocarburants de première génération est l'axe principal de la solution industrielle « nouvelles ressources » que j'ai lancé en mai dernier. Outre des recommandations pour faciliter de nouveaux projets d'investissements, cette solution industrielle soutient d'ores et déjà des projets d'implantation d'unité industrielle de biocarburants avancés sur le territoire, qui pourraient démarrer d'ici la fin 2017.

L'atteinte des objectifs susmentionnés nécessite également de faire évoluer la politique de soutien aux biocarburants.

En janvier dernier, le gouvernement a ainsi autorisé la commercialisation de gazole dit « B8 » c'est-à-dire pouvant contenir jusqu'à 8 % d'esters méthyliques d'acide gras - biodiesel le plus répandu - contre 7 % auparavant. Sur ce sujet, vous faites justement part de votre inquiétude relative au manque d'information du consommateur à la pompe sur le carburant qu'il consomme. Je partage votre souci de mieux informer le consommateur et un travail est en cours en lien avec la Commission européenne sur le sujet.

Le développement des biocarburants suppose aussi une évolution de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui doit constituer le principal levier d'action de l'État sur ce marché, en cohérence avec les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

À ce titre, vous formulez plusieurs recommandations dans votre document.

Vous proposez premièrement de diminuer la TGAP pour l'éthanol tout en lui conservant un niveau suffisamment incitatif. Dans cet esprit, le Gouvernement a soutenu la diminution de la TICPE sur le carburant SP95-E10, contenant jusqu'à 10 % d'éthanol. Cette mesure permettrait d'accélérer le développement de ce carburant, qui doit devenir le carburant de référence en vue de satisfaire nos objectifs environnementaux. De manière générale, l'incorporation de bioéthanol a continué d'augmenter en 2014 et il me semble nécessaire d'encourager ce mouvement par le développement de biocarburants à plus fort taux d'incorporation plutôt que par un abaissement de la TGAP dans la filière essence.

Vous proposez, dans un deuxième temps, de soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier. Cette mesure, que je soutiens dans son principe, fait actuellement l'objet d'une analyse approfondie. En effet du biodiesel est déjà incorporé dans une grande part du gazole non routier distribué, ce qui contribue de manière significative à l'atteinte des objectifs TGAP sur le gazole routier. Introduire une TGAP sur le gazole non routier pourrait ainsi conduire à court terme les distributeurs à payer plus de TGAP ou à incorporer davantage d'huiles végétales hydrogénées importées, un autre type de biodiesel que la France produit très peu.

Le démarrage de l'unité de bio-raffinage de Total prévu à la fin du premier semestre 2017 en reconversion de la raffinerie de la Mède devrait permettre d'augmenter significativement nos capacités de production d'huiles végétales hydrogénées sur le territoire. Il me semble donc souhaitable que l'introduction d'une TGAP sur le gazole non routier soit envisagée dans cette perspective, afin de ne pas favoriser les importations d'huiles végétales hydrogénées, et de ne pas générer de surcoûts trop importants pour le consommateur.

Vous proposez également de réserver le dispositif de « double comptage » dans le calcul de la TGAP, uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂. J'attire néanmoins votre attention sur le fait que le bénéfice du double comptage est déjà limité aux biocarburants avancés, qui permettent une réduction des émissions de CO₂ indéniablement plus significative que les biocarburants conventionnels, comme le témoignent les valeurs par défaut de réduction d'émission de gaz à effet de serre des biocarburants reprises dans la directive sur les énergies renouvelables.

Les risques de fraudes que vous signalez par ailleurs ont été considérablement limités par le plafonnement du double comptage dès 2012. Mes services participent également à un travail avec les industriels concernés pour définir un système de traçabilité des déchets et résidus plus exigeant, à même de prévenir tout risque de fraude et ainsi de répondre aux inquiétudes formulées par certains industriels.

Ces éléments pourraient utilement être pris en compte dans votre rapport.

3

La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue

PRÉSENTATION

Les livres blancs pour la défense et la sécurité nationale, publiés en 2008 et 2013 et transcrits dans les lois de programmation militaire 2009-2014 puis 2014-2019, ont défini un cadre ambitieux pour la défense nationale. Dans le même temps, la dégradation persistante des finances publiques a pesé sur la capacité d'équilibrer les prévisions de dépenses par des crédits budgétaires. Le ministère de la défense a donc eu recours, en sus des crédits budgétaires, à l'anticipation de recettes issues de cessions d'actifs publics et à des programmes publics atypiques destinés à soutenir l'investissement pour financer l'ensemble de ses dépenses.

Le poids prévisionnel de l'ensemble de ces « ressources exceptionnelles » est passé de 2,8 % à 4,4 % entre la loi de programmation militaire 2009-2014 et la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Elles sont devenues un élément substantiel et récurrent de l'exécution des lois de programmation militaire, alors même qu'elles sont, pour celles provenant de cessions d'actifs publics, aléatoires dans leur réalisation et dans leur montant. Les faits ont montré la fragilité de cette construction.

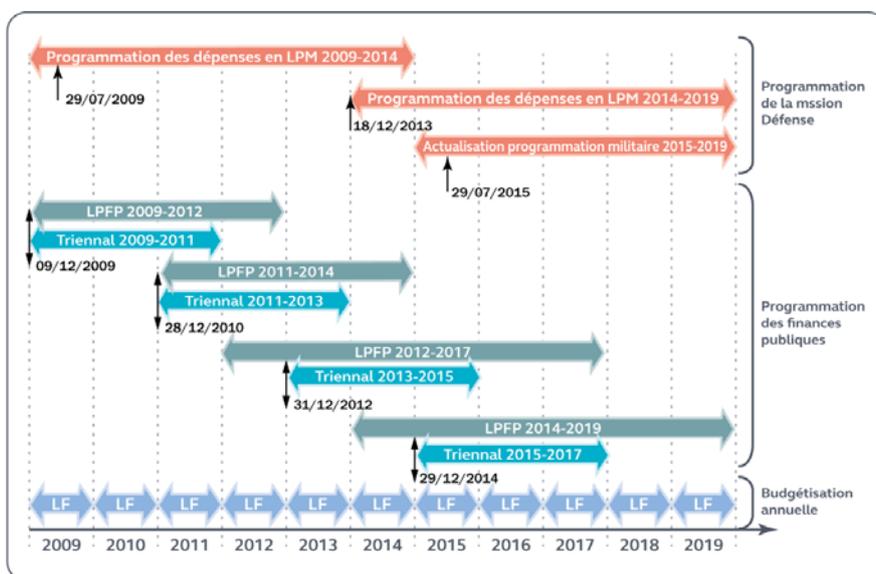
Depuis 2009, la Cour a été constamment réservée sur l'utilisation de ces ressources, alors qu'il y était toujours davantage fait recours pour équilibrer les lois de programmation militaire. Elle a mis en garde contre le caractère accommodant du procédé (I), souligné les retards et les incertitudes pesant sur ces ressources (II) et dénoncé les facilités dans leur mise en œuvre (III). Le Conseil de défense du 29 avril 2015 a interrompu cette dérive et la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a inscrit 5,2 Md€ de crédits budgétaires en substitution à des ressources exceptionnelles aléatoires. La Cour prend acte avec satisfaction de cette décision (IV), qui reste toutefois incomplète, dans la mesure où des ressources exceptionnelles restent prévues à hauteur de 0,9 Md€.

I - Un procédé accommodant

A - Le respect apparent de la norme d'évolution des dépenses publiques

Les livres blancs sur la défense nationale et la sécurité de 2008 et de 2013 ont fixé des missions ambitieuses aux armées, traduites dans les deux lois de programmation militaire 2009-2014 puis 2014-2019. Celles-ci ont pour objectif de définir les moyens pluriannuels nécessaires à la mission *Défense* ; cette programmation a vocation à être intégrée dans les textes définissant le cadre général applicable aux finances publiques, à savoir : les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et les budgets triennaux associés ; et annuellement, les lois de finances (LF).

Schéma n° 1 : de la programmation financière à la budgétisation annuelle de la mission *Défense*



LPM : Lois de programmation militaire ; LF : Lois de finances ; LPFP : Loi de programmation des finances publiques. Les dates d'adoption des lois sont indiquées.

Source : Cour des comptes

Parallèlement à l'ambition de défense nationale, l'État s'est fixé un objectif de maîtrise des finances publiques et de réduction de l'endettement, aux ambitions tout aussi fondamentales. À cette fin et depuis 2003, il a été décidé que les dépenses de l'État ne doivent pas évoluer plus vite que l'inflation, selon la norme « zéro volume ».

Les normes encadrant les dépenses de l'État

La norme « zéro valeur » correspond à la stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros courants, sur un périmètre comprenant essentiellement les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette et les pensions.

La norme « zéro volume » correspond au plafonnement de la progression de la dépense de l'État à l'inflation (donc une stabilisation en euros constants) sur le périmètre précédent auquel s'ajoutent la charge de la dette et les dépenses de pensions.

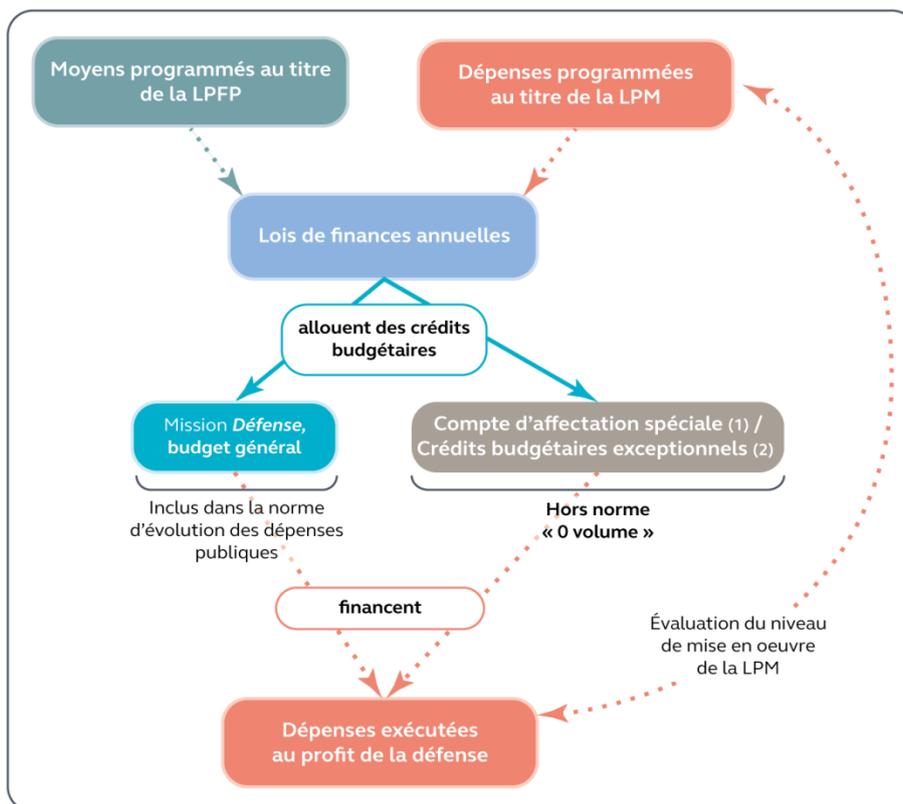
Les dépenses financées par les comptes d'affectation spéciale, au moyen de recettes affectées, sont exclues du périmètre d'application de la norme²¹³ de même que les crédits budgétaires affectés à titre exceptionnel, comme le plan de relance de l'économie en 2009 et 2010 ou le deuxième programme d'investissements d'avenir en 2014²¹⁴.

Recourir à ces ressources exceptionnelles a donc permis de financer les dépenses de la mission *Défense* en contournant le respect de la norme. Procéder ainsi a évité d'arbitrer au sein des dépenses de l'État entre les engagements pris au titre de la défense nationale et ceux pris au titre de la maîtrise des finances publiques.

²¹³ La Cour des comptes a recommandé que les dépenses financées par le biais des deux comptes d'affectation spéciale mobilisés au profit de la mission *Défense* soient intégrés dans la norme budgétaire (*Le budget de l'État*, exercices 2011 à 2014). Le compte *Gestion du patrimoine immobilier de l'État (Patrimoine immobilier)* a été créé en 2006 pour recueillir les recettes des cessions immobilières de l'État et couvrir ses dépenses immobilières en capital. Il doit également contribuer au désendettement de l'État. Le compte *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien (Spectre hertzien)* a été mis en place en 2009, pour encaisser le produit des attributions de bandes de fréquences et financer des dépenses relatives aux télécommunications.

²¹⁴ La Cour des comptes a recommandé l'inclusion dans la norme des décaissements au titre des investissements d'avenir. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2014 : résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Schéma n° 2 : cycle annuel de financement de la défense



(1) : les lois de finances allouent des crédits budgétaires qui ne seront disponibles que si des recettes correspondantes sont effectivement perçues

(2) : crédits budgétaires du plan de relance, crédits budgétaires du deuxième programme d'investissements d'avenir

LPM : Loi de programmation militaire ; LPFP : loi de programmation des finances publiques

Source : Cour des comptes

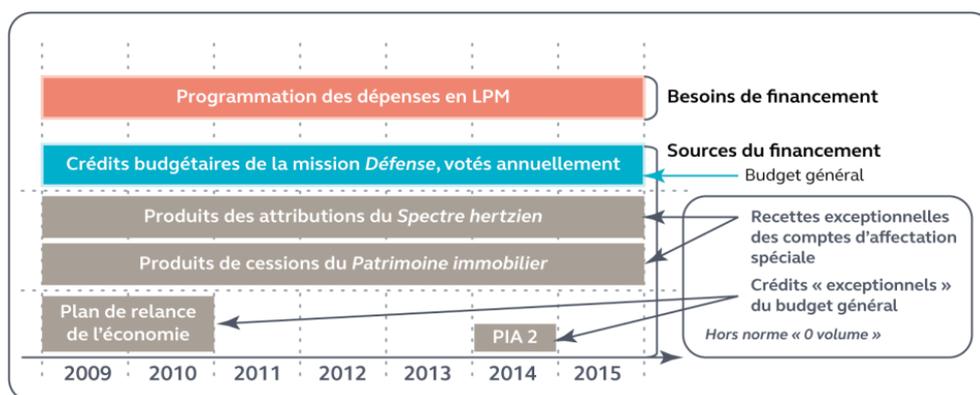
La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 faisait déjà état de ce procédé. Elle constatait l'insuffisance des crédits budgétaires de la mission *Défense* et indiquait ainsi que l'effort fait au bénéfice du ministère de la défense « nécessitera, au-delà des crédits budgétaires, la mobilisation de ressources exceptionnelles (cessions d'actifs notamment) » ; elle précisait que « les besoins supplémentaires de paiement relatifs aux équipements seront (...) eux aussi couverts par des recettes exceptionnelles et des financements innovants ».

B - La double origine des ressources exceptionnelles

Les ressources exceptionnelles prévues ont une double origine. Il s'agit, d'une part, de dotations du budget général de l'État qui ont transité par le Plan de relance de l'économie, puis par le deuxième Programme d'investissements d'avenir (PIA2).

Il s'agit, d'autre part, de recettes qui ont pour origine les produits attendus de cessions d'actifs publics (immobilier ou fréquences hertziennes) destinées aux comptes d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* et *Spectre hertzien*. Financer des dépenses régulières à caractère largement récurrent par des cessions d'actifs, par nature incertaines dans leur montant et leur calendrier, et non renouvelables, est un facteur majeur de fragilité.

Schéma n° 3 : recours aux ressources exceptionnelles



Source : Cour des comptes

Les projets de cession d'un grand nombre d'emprises parisiennes prestigieuses liés au déménagement du ministère et la décision de libérer des fréquences hertziennes attribuées au ministère de la défense permettaient d'envisager, dès 2009, des recettes exceptionnelles d'un montant significatif²¹⁵ bien qu'incertain. Le ministère de la défense était

²¹⁵ Les produits attendus au titre de la LPM atteignaient 3,8 Md€ entre 2009 et 2014, alors que les produits comptabilisés au cours de la décennie précédente s'établissaient, en moyenne, autour de 45 M€ annuellement pour les ventes immobilières ou intervenaient très ponctuellement pour les ventes de matériel militaire.

fortement incité à céder ces actifs publics, par l'assurance du retour intégral, mais dérogatoire, des produits de cessions²¹⁶.

C - Une estimation toujours plus volontariste des ressources attendues

La contribution attendue des ressources exceptionnelles était importante dès la loi de programmation militaire 2009-2014. Elle l'était plus encore dans la loi de programmation militaire 2014-2019, malgré les difficultés rencontrées dans la perception des recettes et les mises en garde de la Cour²¹⁷.

Tableau n° 1 : les montants attendus des ressources exceptionnelles

<i>en Md€ courants</i>	LPM 29/07/09⁽¹⁾	LPM 18/12/13⁽²⁾	LPFP 29/12/14⁽³⁾	LAPM 29/07/15⁽⁴⁾
<i>Période concernée</i>	2009-2014	2014-2019	2014-2019	2015-2019
<i>Montant des dépenses à financer</i>	193,7	192,4	192,4	162,4
<i>- par des crédits budgétaires de la mission Défense</i>	188,2	186,3	183,9	161,5
<i>- par des ressources exceptionnelles</i>	5,5	6,1	8,5	0,9
<i>% des ressources exceptionnelles</i>	2,8 %	3,2 %	4,4 %	0,6 %

(1) Loi de programmation militaire 2009-2014 ; (2) Loi de programmation militaire 2014-2019 ; (3) Après la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et les lois de finances 2014 (initiale et rectificatives) ; (4) Loi d'actualisation de la programmation militaire 2015-2019.

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

²¹⁶ Articles 54 et 195 de la loi de finances pour 2009, articles 38 et 40 de la loi de finances pour 2015. Ce retour intégral des produits de cession est dérogatoire, dans la mesure où il était initialement prévu qu'une partie des produits de cession (30 % en 2014) contribue à l'effort de réduction de la dette.

²¹⁷ La Cour des comptes a, chaque année depuis 2009, appelé à limiter le recours aux ressources exceptionnelles dans les rapports annuels sur les résultats et la gestion du budget de l'État (cf. notamment *op. cit.*) ainsi que dans le rapport public thématique consacré à la LPM 2009-2014 (cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire*. La Documentation française, juillet 2012, 124 p., disponible sur www.ccomptes.fr)

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et les lois de finances ont encore augmenté la contribution des ressources exceptionnelles au financement de la mission *Défense*, pour atteindre un montant prévisionnel de 8,5 Md€, soit plus de 4,4 % des dépenses de la défense. Ces lois ont en parallèle réduit de 2,3 Md€ les crédits budgétaires programmés, ce qui permettait d'afficher plus aisément le respect de la norme de dépenses du budget général. Il devenait pourtant de plus en plus improbable que ce niveau de recettes exceptionnelles puisse être obtenu dans le délai prévu.

II - Des rentrées tardives et inférieures aux prévisions

A - La LPM 2009-2014 : des calendriers retardés, des montants mal évalués

L'examen de chaque exercice et le bilan quinquennal montrent, pour les produits de cessions, des écarts importants entre prévisions et réalisations.

Pour l'exercice 2009, les recettes anticipées en loi de finances initiale s'élevaient à 1,6 Md€. 287 M€ de recettes seulement ont été collectées, soit un taux de réalisation de moins de 18 %. L'inflation, plus basse que prévu, a réduit certaines dépenses par rapport aux prévisions (à hauteur de 0,6 Md€). Les reports de crédit (0,9 M€) et les reports de charges (0,1 M€) ont, cependant, permis de ne pas compromettre l'exécution de la loi de programmation militaire pour l'année 2009.

La faiblesse des recouvrements de ressources exceptionnelles a perduré en 2010. Seuls les crédits budgétaires du plan de relance, issus du budget général, ont été disponibles conformément aux prévisions.

En revanche, en 2011 et 2012, le compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien* a encaissé 2,3 Md€ de recettes. Ces recettes, inscrites dans les lois de finances initiales des exercices 2009 et 2010, étaient attendues depuis 2009. Elles ont été collectées avec, en moyenne, deux années de retard car les conditions de marché, préalables à l'attribution des bandes de 800 MHz et 2,6 GHz n'ont été réunies qu'en 2011.

Tableau n° 2 : écart entre prévision et perception des produits de cession entre 2009 et 2013

<i>En M€ courants</i>	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul
<i>Fréquences, prévision</i>	612	623	264	0	0	1 499
<i>Recettes encaissées</i>	0	0	936	1 320	0	2 256
Écart	-612	-623	+672	+1320	0	+757
<i>Immobilier, prévision</i>	991	670	326	215	109	2 311
<i>Recettes encaissées*</i>	287	64	86	162	104	703
Écart	-704	-606	-240	-53	-5	-1 608
<i>Total des prévisions</i>	1 603	1 293	590	215	109	3 810
<i>Total des encaissements</i>	287	64	1 022	1 482	104	2 959
Écart de réalisation	-1 316	-1 229	432	1 267	-5	-851

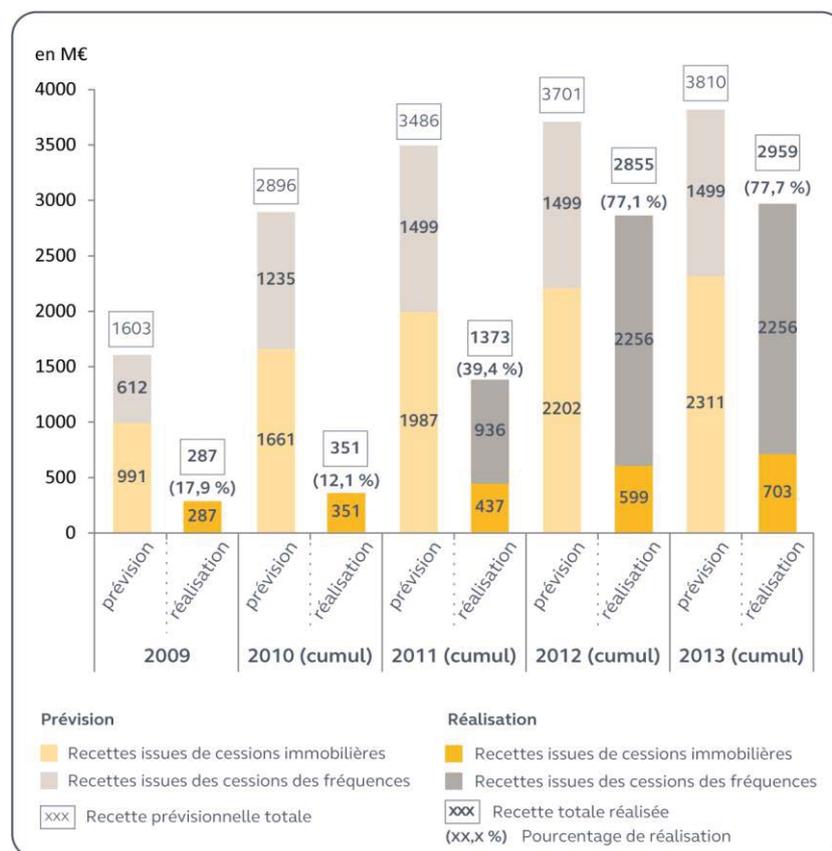
* recettes annuelles strictes, hors reports de crédits

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Dans le domaine immobilier, des cinq emprises parisiennes dont la cession était envisagée en 2009, seules trois (les casernes Lourcine et Reuilly, ainsi que l'ensemble Penthemont) ont pu être cédées, avec un retard moyen de quatre ans, pour un total de 0,2 Md€, alors que l'objectif initial était de 0,3 Md€. Le niveau des recettes encaissées par le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* a également été inférieur aux attentes du fait de l'impact d'autres politiques publiques dont l'objectif conduisait – et conduit encore – à diminuer la valorisation des biens cédés. Les aides aux restructurations, les décotes liées à la mobilisation du foncier public au profit du logement social ou les situations imposées de négociations de gré-à-gré²¹⁸, ont engendré des moins-values dont le ministère de la défense estime qu'elles devraient atteindre environ 0,3 Md€, pour la période allant de 2009 à 2019.

²¹⁸ La Cour des Comptes a examiné l'impact de ces politiques dans la communication réalisée à la demande de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et au titre de l'article 58-2 de la LOLF, *Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, novembre 2014, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Graphique n° 3 : prévision et réalisation des recettes exceptionnelles
entre 2009 et 2013 (montants cumulés)**



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Au total, au cours de la période 2009-2013, le montant des recettes collectées sur le compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien* a été supérieur aux prévisions sans toutefois compenser complètement l'insuffisance de recettes des cessions immobilières par rapport aux prévisions. Ainsi, les cinq exercices 2009-2013 font ressortir un écart défavorable de 0,9 Md€ entre prévisions et réalisations, les deux exercices 2009 et 2010 ayant été particulièrement critiques. Malgré un plus grand réalisme des prévisions à partir de 2011, un écart significatif a persisté entre les produits prévus et ceux perçus.

B - La LPM 2014-2019 : des objectifs de recettes exceptionnelles manifestement excessifs

Courant 2014, la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 prévoyait 8,5 Md€ de ressources exceptionnelles sur l'ensemble de la période. En 2014, les montants prévus (2,3 Md€) ont été atteints, principalement grâce à une dotation du PIA2 (2 Md€) ainsi que par les recettes de cessions immobilières et des redevances hertziennes. Fin 2014, les prévisions de recettes exceptionnelles pour la période 2015 à 2019 s'élevaient à 6,2 Md€, dont 0,4 Md€ de produit de cessions immobilières, 0,2 Md€ de produits des redevances relatives aux fréquences 4G, et un produit compris entre 2,5 et 3 Md€ attendu de la cession de la bande des 700 MHz. Dans ce contexte, l'origine de plus de 2 Md€ de ressources exceptionnelles restait indéterminée.

Des recettes issues des nouvelles attributions de la bande des 700 MHz étaient prévues à hauteur de 2,1 Md€ dès l'exercice 2015. Des obstacles juridiques et techniques²¹⁹, connus lors de la rédaction de la LPM 2014-2019 et levés tardivement au cours de l'année 2015, n'ont pas permis la mise aux enchères des fréquences avant novembre 2015. Le montant finalement obtenu a atteint 2,8 Md€, mais son versement en quatre tranches annuelles égales ne permet pas, en tout état de cause, de faire face aux échéances des dépenses du ministère de la défense pour l'exercice 2015.

En outre, la situation restait très incertaine pour les projets de cessions parisiennes. Les cessions de l'hôtel de l'Artillerie et de l'îlot Saint-Germain n'étaient toujours pas intervenues à la fin de l'année 2015. Le produit qui en est attendu reste évalué autour de 0,3 Md€, alors même que le mécanisme de cession, qui implique un accord entre l'État et la ville de Paris, ne permet pas de préjuger du résultat du projet de cession, ni dans son calendrier, ni dans son montant.

²¹⁹ La mise aux enchères de la bande de fréquences de 700 MHz supposait la consultation de la commission des participations et des transferts, une consultation publique, la programmation du dégagement de la bande des 700 MHz par la T.N.T et une loi permettant de déplacer les ressources hertziennes de l'industrie télévisuelle à l'industrie mobile. Cette loi n'a été adoptée que le 14 octobre dernier : loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

III - Des procédures de plus en plus dérogatoires

La mobilisation de chacune des ressources exceptionnelles, qu'il s'agisse de celles apportées par le plan de relance et par le deuxième programme d'investissements d'avenir ou de celles des comptes d'affectation spéciale, a conduit à modifier les règles de fonctionnement de ces outils pour les adapter aux besoins de la mission *Défense*.

Les crédits budgétaires du plan de relance, qui devaient financer des dépenses exceptionnelles et temporaires, ont ainsi été utilisés comme une avance de fonds permettant d'anticiper l'acquisition d'équipements, déjà identifiés lors de la conception de la loi de programmation militaire²²⁰.

Les dérogations se sont généralisées, surtout à partir de 2011, pour les comptes d'affectation spéciale et le programme d'investissements d'avenir.

A - Des règles d'utilisation des comptes d'affectation spéciale assouplies

Des assouplissements spécifiques ont facilité la consommation des recettes exceptionnelles au profit de la mission *Défense*. Ils ont porté à la fois sur l'affectation intégrale à ce ministère des produits de cessions d'actifs militaires ou assimilés, et sur les critères d'éligibilité des dépenses finançables par le biais des comptes.

Le produit des cessions d'actifs appartenant à l'État aurait en effet dû être versé à son budget, en application du principe d'universalité. Leur affectation intégrale au ministère de la Défense a donc fait l'objet d'une dérogation à ce principe systématiquement reconduite par voie législative, tant pour les cessions immobilières que pour celles des bandes de fréquences hertziennes, en contradiction avec les objectifs initiaux de ces comptes d'affectation spéciale.

²²⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française*, juillet 2010, 98 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les critères d'éligibilité des dépenses sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* ont été assouplis à plusieurs reprises, par voie législative²²¹, puis réglementaire, en contradiction avec les règles de fonctionnement d'un tel compte d'affectation spéciale. Il a été fait application de dispositions énoncées dans une lettre du ministre du budget²²², interprétant les critères d'éligibilité. 2 883 opérations inscrites dans la mission *Défense* ont ainsi pu être basculées sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier*, à la suite de l'assouplissement des critères d'éligibilité en 2009²²³. La gestion du compte est partagée entre le ministère de la défense, qui soumet des opérations, et *France Domaine*, qui en valide le financement. Le ministère de la défense reste à ce jour dans l'impossibilité de prévoir le montant annuel des dépenses qui sont éligibles à un financement par le compte d'affectation spéciale.

B - Une pratique budgétaire de droit commun marginalisée

Les procédures de droit commun par engagement et paiement directs ont été respectées pour seulement 14 % (0,4 Md€) des dépenses payées sur les deux comptes d'affectation spéciale.

Pour les autres règlements, soit 2,5 Md€, des procédures exceptionnelles ont été mises en œuvre, sous la forme de « bascules de restes à payer » et de rétablissements de crédit après facturation interne. Bien qu'elles compliquent le circuit de la dépense et le suivi financier des activités de la mission *Défense*, ces pratiques sont devenues d'usage courant.

Les « bascules de restes à payer » consistent à imputer sur un compte d'affectation spéciale le reliquat des paiements d'une opération

²²¹ Article 47 de la loi de finances pour 2006, modifié par l'article 40 de la loi de finances pour 2007 et par l'article 60 de la loi de finances pour 2010.

²²² Lettre du ministre du budget au ministre de la défense, en date du 18 septembre 2008.

²²³ Les critères d'éligibilité ont d'abord été élargis des bâtiments de l'État à ceux de ses établissements publics, puis de travaux d'investissement stricts à des coûts environnant l'investissement (comme, par exemple, les loyers qu'il faut verser pour reloger des agents, pendant des travaux d'investissement qui concernent leur implantation).

déjà engagée sur des crédits budgétaires. Cette procédure est utilisée, lorsque la répartition des opérations entre programmes budgétaires est modifiée. Elle a été largement utilisée (0,2 Md€, soit un tiers des dépenses) pour le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* jusqu'en 2013, bien qu'aucune modification de périmètre ne l'ait justifiée. Des efforts ont, depuis, été entrepris pour supprimer cette pratique, conformément aux recommandations que la Cour avait formulées, en particulier dans les rapports relatifs à l'exécution budgétaire annuelle²²⁴.

La procédure de rétablissement de crédits, en principe réservée aux cessions entre services de l'État et aux sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, a été utilisée au cours de la période 2011-2014, de manière systématique : 2,3 Md€ de factures réglées aux fournisseurs à partir des crédits des programmes budgétaires ont été, ensuite, refacturés au compte d'affectation spéciale dont les recettes ont servi ensuite au rétablissement des crédits au bénéfice des programmes budgétaires de la mission *Défense*. Cette pratique a représenté 78 % des consommations des ressources exceptionnelles et a été autorisée par de simples lettres annuelles des ministres de la défense et du budget, alors qu'elle relevait de la loi.

**Tableau n° 3 : dépenses imputées sur les comptes
d'affectation spéciale**

<i>En M€ courants</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<i>Compte d'affectation spéciale Patrimoine immobilier</i>						
<i>Crédits budgétaires consommés</i>	182	29	41	200	164	615
- <i>dont droit commun</i>	31	5	7	3	39	85
- <i>dont bascule</i>	151	24	34	16	0	225
- <i>dont rétablissement</i>	0	0	0	180	125	305
<i>Compte d'affectation spéciale Spectre hertzien</i>						
<i>Crédits budgétaires consommés</i>	0	89	1 100	1 066	16	2 271
- <i>dont droit commun</i>	0	0	103	199	16	317
- <i>dont rétablissement</i>	0	89	997	868	0	1 954

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

²²⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2013 (résultats et gestion)*, Analyse du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, mai 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

C - Des dotations du deuxième programme d'investissement d'avenir non conformes à leur objectif

En 2014, les dotations du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA2) ont été utilisées à hauteur de 1,9 Md€ au profit de la mission *Défense*. Ce financement a ainsi bénéficié à une mission régaliennne pour des dépenses d'équipement déjà programmées. Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) a été désigné en tant qu'opérateur du ministère de la défense à cette fin. Des aménagements de procédures ont été entrepris, comparables à ceux constatés pour les comptes d'affectation spéciale.

Des dépenses du CEA, normalement financées par le programme 146 – *Équipement des forces* de la mission *Défense*, ont été extraites de ce cadre budgétaire pour la gestion 2014 et réglées avec les dotations du PIA2.

L'assimilation abusive du PIA2 à une ressource exceptionnelle pour la mission *Défense* a ainsi conduit à une utilisation des dotations qui n'est pas conforme aux objectifs qui lui avaient été fixés.

IV - Une budgétisation bienvenue

A - Le retour à un financement par le budget général

Au printemps 2015, il était acquis que les recettes exceptionnelles, inscrites au budget 2015 à hauteur de 2,1 Md€ et provenant de la cession de bandes de fréquences, ne seraient pas disponibles.

Le Conseil de défense du 29 avril 2015 a acté la décision de pallier l'absence des ressources exceptionnelles par des crédits budgétaires. Cette décision a également mis un terme à l'exploration de scénarios alternatifs comme la création, un moment envisagée, de « sociétés de projet ».

La loi d'actualisation de la LPM du 29 juillet 2015 a adopté les dispositions qui substituent des crédits budgétaires à 5,2 Md€ de recettes exceptionnelles attendues au titre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

La loi de finances initiale pour 2016 a inscrit 1,6 Md€ de crédits budgétaires pour remplacer les recettes exceptionnelles, ainsi que 0,6 Md€ au titre de l'augmentation du budget de la Défense ; elle a également mis fin au compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien*.

La loi de finances rectificative pour 2015 a, quant à elle, alloué les crédits budgétaires nécessaires pour pallier l'absence des ressources exceptionnelles, à hauteur de 2,1 Md€ pour 2015.

B - Un effort à compléter

Cette évolution marque un retour au respect des principes budgétaires et interrompt la séquence ouverte en 2009 qui a conduit aux dérives décrites. Elle reste, néanmoins, encore incomplète, puisqu'il subsiste 0,9 Md€ de recettes exceptionnelles prévues, provenant des cessions immobilières et de matériels. Il convient de parachever la régularisation du financement de la mission *Défense*, en supprimant tout recours à des ressources exceptionnelles pour financer la mise en œuvre des lois de programmation militaire.

L'effort de budgétisation du financement de la mission *Défense* devra être poursuivi au cours des quatre exercices à venir pour des montants d'autant plus substantiels que, simultanément, la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a consacré une revalorisation importante des crédits budgétaires alloués à la mission *Défense*. Cette majoration des crédits budgétaires porte sur 0,6 Md€ en 2016, 0,7 Md€ en 2017, 1 Md€ en 2018 et atteint 1,5 Md€ en 2019, soit 3,8 Md€ au total sur la période.

Au cours des quatre exercices à venir, ce double effort, de budgétisation des ressources exceptionnelles et de renforcement des moyens, consenti au bénéfice du ministère de la défense est particulièrement significatif (9 Md€). Il affectera significativement l'évolution de la dépense publique et le choix des priorités à afficher entre les composantes de la dépense publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les ressources exceptionnelles utilisées au profit de la mission Défense ont été conçues pour concilier une forte ambition militaire et la maîtrise des déficits publics. Essentiellement fondées sur des perspectives de cessions de matériels, d'actifs immobiliers et de fréquences hertziennes, ces ressources exceptionnelles ont vu leur estimation et leur probabilité de réalisation perdre en réalisme. Elles ont également inclus des ressources directement issues du budget de l'État, tels que le plan de relance ou le PIA2.

Le recours à l'ensemble de ces ressources qualifiées d'exceptionnelles a artificiellement permis d'extraire de la norme d'évolution des dépenses publiques une partie des financements issus du budget de l'État destinés à la mission Défense. La régularité des mécanismes budgétaires utilisés a été mise en question.

La loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a décidé de mettre un terme à ces procédés, suivant en cela les recommandations de la Cour. Elle n'a toutefois pas renoncé totalement à prévoir de financer une part des dépenses militaires par des recettes exceptionnelles, à hauteur de 0,9 Md€. Le maintien du recours à des financements aléatoires ne semble pas compatible avec la mise en œuvre d'une politique de souveraineté.

La Cour formule la recommandation suivante :

- supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	256
Réponse du ministre de la défense.....	256

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

Ce rapport dresse un bilan de l'utilisation des ressources dites exceptionnelles utilisées au profit de la mission « Défense » depuis 2009.

Nous souscrivons globalement à vos conclusions quant à la nécessité de limiter le recours aux ressources exceptionnelles afin de sécuriser l'exécution de la loi de programmation militaire. Comme vous le relevez, faisant suite aux décisions du conseil de défense du 29 avril 2015, la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 a rebudgétisé dans cette intention la majeure partie des ressources exceptionnelles prévues en loi de programmation militaire initiale à l'exception de 0,93 Md€ sur la période 2015-2019 issus de cessions immobilières et de cessions de matériels militaires.

Par ailleurs, eu égard à leur montant modeste, les ressources exceptionnelles constituées de produits de cessions immobilières et mobilières ne sont pas de nature à faire peser de risque significatif sur la soutenabilité de la mission « Défense », en cas notamment d'aléa sur la date de leur encaissement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

La Cour recommande de « supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire ».

Initialement fixé à 6,2 Md€ par la loi de programmation militaire (LPM) pour 2014-2019 de décembre 2013, le montant des ressources exceptionnelles sur la période de cette LPM avait été porté à 8,45 Md€, dont 2 Md€ au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) et 636 M€ au titre des cessions immobilières.

L'actualisation de la LPM, à l'été 2015, a permis de remédier aux incertitudes, tant en termes de calendrier que de montant, liées au produit de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz inscrit sur le compte d'affection spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées

de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Sur 2016-2019, les ressources de ce CAS « Fréquences » sont remplacées par des crédits budgétaires inscrits sur les programmes de la mission « Défense ».

Pour l'année 2015, la LPM actualisée prévoit dans son rapport annexé que « les crédits budgétaires ouverts en loi de finances initiale pour 2015 sur la mission « Défense » seront complétés dans la plus prochaine loi de finances rectificative par une ouverture de 2,14 Md€ en substitution des crédits inscrits en 2015 sur le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Cette mesure s'est concrétisée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015, en cours d'examen au Parlement, qui comprend notamment un abondement des crédits du programme 146 incluant la compensation de la non perception des ressources exceptionnelles « Fréquences » liées à la bande des 700 MHz.

Les ressources issues de cessions ne représentent donc plus que 0,6 % des ressources financières totales de la LPM sur 2015-2019, soit :

- 730 M€ de ressources issues de cessions immobilières ;*
- 200 M€ de ressources issues de cessions de matériels.*

Ces ressources extrabudgétaires, que l'on peut qualifier de « résiduelles », sont par ailleurs assises sur des perspectives de cessions réalistes et étayées. À cet égard, la Cour estime que « le ministère de la défense reste à ce jour dans l'impossibilité de prévoir le montant annuel des dépenses qui sont éligibles à un financement par le compte d'affectation spéciale [Patrimoine immobilier] ». La procédure est, au contraire, parfaitement maîtrisée. Le ministère sélectionne en fin d'année, au sein du plan de commandes annuel financé en zone budgétaire, un volume de projets d'infrastructure qui sera affecté au CAS.

Une instruction commune entre les services du ministère de la défense et France Domaine de nature à fluidifier leur dialogue de gestion est en cours de rédaction et permettra de mettre en œuvre un suivi plus fin des dépenses du compte d'affectation spéciale en programmation et en exécution.

Je constate donc, à l'instar de la Cour, un mouvement majeur de sécurisation de la quasi-totalité des ressources programmées du ministère.

Par ailleurs, concernant les dotations du deuxième programme d'investissement d'avenir (PIA2), je souhaite apporter les précisions suivantes.

En effet, la Cour relève que « des dépenses du CEA, normalement financées par le programme 146 Équipement des forces de la mission Défense, ont été extraites de ce cadre budgétaire pour la gestion 2014 et réglées avec les dotations du PIA2. L'assimilation abusive du PIA2 à une ressource exceptionnelle pour la mission Défense a ainsi conduit à une utilisation des dotations qui n'est pas conforme aux objectifs qui lui avaient été fixés ».

La dotation ouverte sur le programme 402 en loi de finances initiale 2014 était destinée à l'investissement dans les technologies clés de défense, développées par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES). Conformément à la convention signée, les crédits ont été versés aux opérateurs suivant le calendrier prévisionnel.

S'agissant du CEA, un courrier d'accompagnement à la convention, adressé à l'administrateur général du CEA, précisait certaines modalités, en particulier la prise en charge des financements accordés au titre de l'activité 2013 du CEA. La conformité à la loi de finances 2014 de l'utilisation des crédits versés à partir du programme a été assurée par l'intervention du comité de suivi chargé d'examiner les réalisations effectuées par le CEA au titre de la convention, et particulièrement la conformité des dépenses à l'objet des versements.

Enfin, certaines données du rapport sont à rectifier.

La Cour indique que la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 ainsi que les lois de finances ont réduit de 2,3 Md€ les crédits budgétaires programmés. Or, le montant des crédits budgétaires remplacés, dans le cadre de ces lois, par des ressources exceptionnelles attendues sur le CAS « Fréquences », s'élève à 1,8 Md€. Le reliquat de 500 M€ correspond à la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de l'article 3 de la LPM 2014-2019, pour compenser les arbitrages de la fin de gestion 2013, donc antérieurs à la LPM 2014-2019, qui fragilisaient la soutenabilité de la programmation.

Par ailleurs, la décomposition des prévisions de ressources exceptionnelles de 2015 à 2019, selon les termes de la LPM 2014-2019

de décembre 2013, avant son actualisation à l'été 2015, d'un montant de 6,2 Md€, est en réalité la suivante :

- 430 M€ issus des cessions immobilières (et non 700 M€ comme indiqué dans le rapport) ;
 - 210 M€ issus des redevances relatives aux fréquences 4G ;
 - 3,7 Md€ attendus de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz ;
 - 1,8 Md€ issus des arbitrages de construction budgétaire triennale 2015-2017 devant provenir de recettes complémentaires.
-

Chapitre III

La Cour insiste

1. Sciences-Po : une remise en ordre à parachever
2. La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser
3. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider
4. La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer
5. La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher
6. La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier
7. Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes

1

Sciences Po : une remise en ordre à parachever

PRÉSENTATION

Occupant une place singulière dans l'enseignement supérieur français, Sciences Po a grandi en dehors de l'université, avec une forte autonomie reposant sur une architecture duale, formée de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), de droit privé, chargée de la gestion administrative et financière, et de l'Institut d'études politiques de Paris (IEP), de droit public, responsable de l'enseignement. À la fin des années 1990 et pendant la décennie 2000, Sciences Po a fortement évolué, cherchant à s'affirmer comme « une université de recherche internationale sélective ». Internationalisation, forte progression des effectifs, ouverture sociale, allongement des études : les innovations ont été nombreuses, conduites à marche forcée, souvent à bien, mais en s'appuyant sur des règles et des modes de fonctionnement ayant peu évolué depuis 1945.

À l'expérience, ceux-ci se sont avérés insuffisants ou inadaptés pour garantir l'institution contre les risques de dérives financières ou de gestion auxquelles l'exposait un développement rapide. Sciences Po a connu une crise de croissance et de gouvernance, révélée par le contrôle de la Cour des comptes engagé en octobre 2011 et rendue publique dans le rapport public thématique de novembre 2012 intitulé « Sciences Po : une forte ambition, une gestion défaillante »²²⁵. La Cour relevait de nombreux dysfonctionnements et appelait à les corriger.

À son arrivée début 2013, la nouvelle direction devait redresser une institution en crise. La remise en ordre a été bien engagée (I). La gouvernance duale a été réformée, sans que toutes les sources

²²⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Sciences Po : une forte ambition, une gestion défaillante*. La Documentation française, novembre 2012, 207 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'incertitudes ne soient levées (II). Les perspectives de développement appellent une vigilance particulière (III).

I - Une remise en ordre bien engagée

Les irrégularités de gestion et les dérives en matière de rémunération ont été corrigées. Le mouvement de remise en ordre doit cependant être complété.

A - Les irrégularités de gestion corrigées

Les irrégularités relevées par la Cour portaient sur les éléments liés à la rémunération et aux avantages accordés à certains membres du personnel ainsi que sur le non-respect des règles relatives à la commande publique.

1 - Le retour à des règles de droit en matière de rémunération des enseignants sous statut public et d'attribution des logements de fonction

a) La gestion des enseignants

La Cour avait relevé plusieurs irrégularités dans la gestion des enseignants-chercheurs sous statut public. Une vingtaine d'enseignants bénéficiait ainsi à la fois de décharges d'enseignement et de rémunérations pour des enseignements complémentaires. D'autres cumulaient des décharges au titre de responsabilités de direction dans plusieurs structures qui atteignaient 100 % de leur service, alors que cette possibilité ne peut dépasser les deux tiers du temps d'enseignement²²⁶. Certaines des prises de responsabilités se traduisaient par le cumul de

²²⁶ Décret du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

décharges d'enseignement et des primes. Enfin, certains cours magistraux étaient majorés de coefficients, en fonction de la forme du cours et de l'audience : une heure d'enseignement pouvait être comptabilisée et donc rémunérée pour quatre heures, sans lien avec le référentiel national en la matière²²⁷.

Un retour à la norme a été opéré avec l'adoption d'un référentiel propre à l'établissement et conforme au référentiel national, validé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Désormais, le cumul de primes et de décharges pour une même fonction est supprimé, le socle minimal d'heures de cours magistral de 48 heures est respecté par tous les enseignants, le système de coefficients a disparu au profit des seules modulations prévues par le référentiel national.

b) L'attribution de logements de fonction

Dans son rapport de 2012, la Cour dénonçait également des pratiques anormales en matière d'attributions de logements de fonction. Celles-ci devaient faire l'objet de déclarations comme avantage en nature, la valeur de cet avantage constituant un élément de rémunération soumis aux cotisations sociales et devant figurer dans la déclaration fiscale des bénéficiaires. La prise en compte de cet avantage en nature avait été omise pour plusieurs des bénéficiaires ou sous-évaluée. De surcroît, il était procédé à ces attributions sans consultation du conseil d'administration de la FNSP. Dorénavant, Sciences Po respecte ses obligations fiscales et sociales et a régularisé les fiches de paye des personnes concernées. La liste des logements au 31 décembre de l'année, avec le nom des bénéficiaires, fait désormais l'objet d'une publication spécifique dans la présentation des comptes, validée par le conseil d'administration.

Au-delà de cette anomalie fiscale et sociale désormais corrigée, la FNSP se fonde sur son statut privé pour s'exempter des règles fixées par le code général de la propriété des personnes publiques en matière de logements de fonction. Alors qu'en application de ce code les fonctions pouvant ouvrir droit à une concession de logement dans les établissements d'enseignement supérieur doivent être inscrites sur une

²²⁷ Arrêté du 31 juillet 2009 approuvant le référentiel national d'équivalences horaires établi en application du II de l'article 7 du décret du 6 juin 1984.

liste limitative fixée par arrêté interministériel, ni l'IEP, ni la FNSP ne figurent sur l'arrêté du 5 juin 2015²²⁸.

Au 31 décembre 2014, seules cinq personnes bénéficiaient d'un logement de fonction, attribué « pour des raisons d'impératif de service » invoquées par l'établissement. Aucun cadre dirigeant ou enseignant-chercheur n'en faisait plus partie.

2 - L'application des règles relatives à la commande publique

Pour ses achats et marchés, Sciences Po mettait en œuvre des procédures internes légères et imprécises, sans recourir à des appels d'offres. L'institution relevait pourtant de l'ordonnance du 6 juin 2005²²⁹ et du décret d'application du 30 décembre 2005, soumettant aux grands principes de la commande publique les organismes de droit privé poursuivant un but d'intérêt général et financé majoritairement par des pouvoirs adjudicateurs soumis au code des marchés publics, en l'occurrence l'État et les collectivités territoriales pour Sciences Po.

L'institution s'est mise en conformité. Depuis avril 2014, les marchés sont soumis à un cadre de mise en concurrence, respectant l'ordonnance de 2005 et des procédures transparentes.

Pour s'assurer de leur mise en place effective, Sciences Po s'est doté de moyens renforcés, placés au sein du secrétariat général créé en avril 2013, et d'une nouvelle organisation :

- les directions opérationnelles ont été dotées de personnels qualifiés et spécialisés ;
- des groupes transverses réunissant les spécialistes « marchés » se réunissent régulièrement sous la direction de la secrétaire générale ;

²²⁸ Arrêté du 5 juin 2015 fixant les listes de fonctions des établissements d'enseignement supérieur du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche prévues aux articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

²²⁹ Ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

- un plan d'actions achats/marchés pour 2014-2015 a été adopté, prévoyant actions de formation, promotion des bonnes pratiques et évaluation des résultats.

La direction fait valoir les premiers gains économiques consécutifs à la refonte de cette politique d'achats : en 2014, baisse de 6 % des frais de nettoyage, de 34,6 % des dépenses de fournitures et de 6,6 % des coûts de maintenance informatique.

B - L'encadrement des rémunérations

Au-delà des écarts aux règles de droit, la gestion de l'institution était également marquée par une forte opacité et une grande place laissée aux décisions discrétionnaires. Cela valait, notamment, pour les rémunérations « exceptionnelles » comme les primes du personnel ou les rémunérations des cadres dirigeants, au premier rang desquels le directeur-administrateur. Elles sont désormais mieux encadrées, même si cet encadrement est pour partie inabouti.

1 - Le régime indemnitaire du personnel

Si les modalités de rémunération du personnel sont précisément définies dans les accords collectifs signés par Sciences Po²³⁰, les primes de performance accordées dans le cadre de l'évaluation annuelle étaient laissées à la discrétion des directeurs et de l'administrateur.

Depuis 2013, le régime de primes est, désormais, négocié avec la délégation syndicale dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire (NAO). Il est ensuite présenté au comité d'entreprise et porté à la connaissance du conseil d'administration à l'occasion de l'examen des comptes. L'accord de 2013 distingue les primes « collectives » attribuées à tous pour un montant identique, des primes exceptionnelles, accordées à quelques-uns, définies et encadrées, tant en matière de montants que de critères objectifs justifiant leur attribution. Il a été reconduit dans le cadre de la NAO en 2014 et 2015.

²³⁰ Ceux-ci prévoient une augmentation à l'ancienneté de 1,5 % par an, l'octroi d'un demi-treizième mois et la possibilité d'augmentations au mérite plafonnées à 5 % du salaire individuel, la somme des augmentations au mérite ne pouvant dépasser 1,5 % de la masse salariale totale.

2 - La rémunération des cadres dirigeants

Avant 2013, la rémunération des cadres dirigeants (les neuf membres du comité exécutif en sus du directeur-administrateur lui-même) était soumise à une commission des rémunérations, non prévue dans les statuts, mise en place en 2005 par le président de la FNSP et composée de membres du conseil d'administration. Les propositions de la commission n'étaient pas communiquées au conseil d'administration lui-même. Le directeur-administrateur siégeait à la commission et proposait les augmentations de salaires et les octrois de parts variables après des évaluations orales succinctes, celles-ci n'étant formalisées sous forme de fiches – rudimentaires – qu'à compter de 2009. Les cadres dirigeants ne relevaient pas de la plupart des accords collectifs relatifs aux salaires ou autres éléments de la rémunération de la FNSP. De fait, ils bénéficiaient généralement tous d'augmentations annuelles ou de primes, parfois des deux. En 2011, leur rémunération brute s'échelonnait entre 95 000 € et 180 000 €.

La nouvelle direction a réformé ce système, introduisant une plus grande rigueur. Des fiches d'évaluations spécifiques et détaillées ont été élaborées. Les cadres dirigeants ont été intégrés dans les grilles salariales de l'institution, avec une cotation spécifique. Les mécanismes de rémunération des autres salariés de la FNSP leur sont, désormais, applicables, y compris en matière de primes. Enfin, le conseil d'administration vote le montant annuel de l'enveloppe des rémunérations et des primes. Dans un comité exécutif renouvelé et porté à 13, puis à 14 membres, en plus du directeur-administrateur, la rémunération brute s'échelonnait entre 80 000 € et 145 000 € en 2013²³¹.

Si le système a gagné en transparence, l'information du conseil d'administration sur la rémunération des cadres dirigeants et son évolution reste sommaire et il est possible d'aller plus loin que le simple affichage du montant d'une enveloppe globale, à partir de laquelle une rémunération moyenne peut être calculée²³². Le conseil d'administration pourrait au minimum bénéficier des informations mises à la disposition

²³¹ Sciences Po indique que ces rémunérations reflètent les salaires perçus par les membres du comité exécutif dans leurs fonctions précédentes, pour certaines exercées dans le secteur privé, et se situent en deçà des références pour des profils senior et expérimentés dans le privé.

²³² 1,5 M€ en 2015 pour 14 cadres dirigeants (hors les rémunérations que les intéressés peuvent percevoir comme enseignants-chercheurs ou membres du CNRS).

du comité d'entreprise²³³. Pour ce qui concerne les primes, des précisions pourraient lui être données : nombre de bénéficiaires, montant moyen, montant le plus élevé accordé dans l'année.

3 - Les rémunérations du directeur et administrateur

Le premier dirigeant salarié de Sciences Po reste le « directeur-administrateur » qui cumule les fonctions de directeur de l'IEP et d'administrateur de la FNSP. Sa rémunération totale est composée :

- d'un salaire, en tant que directeur de l'IEP, versé par la FNSP, auquel s'ajoute la prime administrative accordée aux directeurs des grands établissements, versée directement par l'État ;
- d'une indemnité de fonction liée à sa responsabilité d'administrateur de la FNSP, comprenant deux parties : une partie fixe et éventuellement une partie variable.

Avant 2013, la décision relative à la rémunération du directeur-administrateur était prise sur proposition de la commission des rémunérations, à partir d'une demande formulée par le directeur-administrateur lui-même, sans présentation d'éléments de référence. Cette rémunération a culminé à 537 000 € en 2010.

Depuis l'arrivée du nouveau directeur-administrateur, sa rémunération est fixée par le conseil d'administration et annexée au budget voté²³⁴. Inchangée depuis 2013, elle se situe à 200 000 € : 130 000 € de salaire de directeur de l'IEP et 70 000 € d'indemnité d'administrateur de la FNSP.

Le montant du salaire de directeur de l'IEP est présenté par Sciences Po comme étant fixé en « référence » à celui d'un président d'université au plus haut échelon indiciaire. Toutefois, « référence » ne veut pas dire alignement puisque la rémunération globale d'un président d'université au sommet de son grade et après passage de son établissement aux « responsabilités et compétences élargies (RCE) » se

²³³ La rémunération la plus élevée et la rémunération moins élevée du comité exécutif, par exemple.

²³⁴ Les nouveaux statuts prévoient explicitement que le conseil d'administration de la FNSP vote le montant « maximal » de la rémunération de l'administrateur.

situé à environ 100 000 €²³⁵, soit 23 % de moins. S'y ajoute, au titre d'administrateur de la FNSP, une indemnité de fonction, en contrepartie, selon Sciences Po, de charges spécifiques liées à cette responsabilité : mandat social, obligations liées au dialogue social dans le secteur privé, levée de fonds privés, gestion de patrimoine immobilier. La justification de la différence des rémunérations par l'écart de responsabilités et de charge de travail d'un président d'université, telles qu'elles découlent de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, et du directeur-administrateur de Sciences Po reste à démontrer. Plutôt que chez les présidents d'université, Sciences Po a cherché des références dans la « rémunération des plus hauts fonctionnaires et des dirigeants d'opérateurs publics ».

La « référence » à la rémunération d'un président d'université est d'autant plus lointaine que l'administrateur peut bénéficier d'une part variable. Celle-ci n'est aujourd'hui pas encadrée en montant, pas plus que ne sont précisés les critères présidant à son attribution. Si l'administrateur actuel n'a pas souhaité jusqu'à présent faire jouer cette clause en sa faveur, cet engagement ne vaut ni pour l'avenir le concernant, ni pour son successeur le cas échéant. La mise en œuvre des nouveaux statuts qui font de l'administrateur un salarié de la FNSP va conduire à renégocier le contrat le liant à la fondation. Ce doit être l'occasion de préciser les critères et les modalités d'attribution de cet élément de rémunération.

C - Un passage au régime de « responsabilités et compétences élargies » à opérer

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) prévoit la possibilité pour les établissements d'enseignement supérieur de demander le passage au régime de « responsabilités et compétences élargies ». Celui-ci se traduit, notamment, par le transfert à leur profit de la masse salariale des agents rémunérés par l'État et des responsabilités plus importantes en matière de gestion des personnels transférés. Sans en écarter le principe, Sciences Po n'a pas saisi cette occasion d'accroître son autonomie, alors même qu'il dispose déjà, contrairement aux universités, de la propriété de son patrimoine immobilier, autre volet de la réforme prévue par la loi LRU.

²³⁵ Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Transférer la masse salariale des enseignants-chercheurs affectés à l'IEP accroîtrait pourtant l'autonomie de gestion de Sciences Po, en lui donnant prise sur la totalité de ses effectifs. L'établissement, comme le ministère, a jugé la démarche non prioritaire. Les transferts en jeu ne concerneraient, en effet, qu'environ 12 % de l'ensemble des dépenses de personnel travaillant pour Sciences Po. Cette évolution n'en serait pas moins un élément de simplification pour l'établissement, comme pour le ministère, qui verrait sa tâche de gestion administrative allégée. Elle améliorerait également la transparence de Sciences Po dans la gestion des enseignants-chercheurs, en facilitant la présentation au sein d'un même budget des rémunérations principales et accessoires des différents types de salariés. Elle permettrait aussi, grâce à l'audit préalable qui serait mené, d'identifier les éventuelles questions juridiques liées à la coexistence de nombreux statuts au sein de Sciences Po, une situation résultant de l'architecture duale de l'institution.

II - Une gouvernance duale encore source d'incertitudes

La dualité FNSP-IEP constituait la principale originalité institutionnelle de Sciences Po. Elle était le fruit d'un compromis conclu à la Libération, qui visait à préserver l'autonomie de l'institution par rapport à l'État et à la distinguer de l'université. Dans son rapport public de 2012, la Cour avait souligné que l'organisation de Sciences Po était source de dysfonctionnements et que l'architecture duale de l'institution présentait des inconvénients majeurs. Cependant, dans la réflexion et les travaux qui ont suivi la « crise de 2012 », ni le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ni Sciences Po lui-même n'ont envisagé une remise en cause de cette dualité. Les statuts ont été réformés, les relations avec l'État sont organisées, l'État est plus présent, mais sans remise en cause de l'architecture institutionnelle, qui reste source de confusions. Au-delà des possibilités qu'elle offre, par exemple, pour attirer des enseignants-chercheurs ou des cadres dirigeants français ou étrangers venant du secteur privé ou d'autres établissements publics en leur proposant des rémunérations supérieures à celles en vigueur dans la fonction publique, elle est perçue comme identitaire par une institution qui se veut et se vit encore comme « une exception

française [...] constituée comme le lieu d'une rupture au sein d'un paysage de l'enseignement supérieur français qu'elle n'a cessé de bousculer et d'interpeller, dans un processus de réinvention continue »²³⁶.

A - La réforme des statuts

Après deux années de réflexions et de travaux, les statuts de la FNSP et de l'IEP ont été réformés. Pour la FNSP, ils se substituent à des textes datant de 1946 et 1972. Ils entrent en vigueur au début de l'année 2016²³⁷.

Une première évolution concerne le partage des responsabilités entre la fondation et l'institut, avec un déplacement des responsabilités dans le domaine de la recherche. La fondation se concentre désormais sur ses missions administratives et financières, alors que l'IEP « mène une politique de recherche, et à ce titre, assure des formations doctorales »²³⁸. L'ambition affichée par Sciences Po de s'affirmer comme une université de recherche internationale passe, en effet, par le regroupement dans un même établissement des activités de formation et de recherche.

En second lieu, le fonctionnement et les pouvoirs du conseil d'administration de la FNSP sont renforcés :

- le conseil est resserré, passant de 35 à 25 membres, dont dix issus de l'institution elle-même ;
- si l'administrateur assiste aux réunions du conseil, il n'en est plus membre et n'a donc pas voix délibérative ;
- le conseil vote, désormais, la rémunération maximale de l'administrateur et les conditions de rémunération du personnel, notamment le montant global des primes allouées aux cadres dirigeants ;
- les statuts prévoient explicitement l'existence d'un comité d'audit et des rémunérations. Sa composition et son fonctionnement sont renvoyés au prochain règlement intérieur du conseil

²³⁶ « Sciences Po 2022 – document d'orientation stratégique », mai 2014, disponible sur www.sciencespo.fr

²³⁷ Décrets du 29 décembre 2015 portant approbation des statuts de la Fondation nationale des sciences politiques et du 18 janvier 2016 relatif à l'Institut d'études politiques de Paris.

²³⁸ Article 2 des nouveaux statuts de l'IEP.

d'administration. Si l'existence de ce comité représente un progrès, la conjonction des fonctions d'audit et d'examen des rémunérations au sein d'une même instance n'est pas conforme aux bonnes pratiques en matière de gouvernance. Il conviendrait de séparer les deux missions ;

- une commission de déontologie, commune à la fondation et à l'institut peut « être consultée sur le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice de toute fonction au sein de la fondation ou de l'institut, notamment les principes d'impartialité, de probité, de dignité, de neutralité, de laïcité et de prévention des conflits d'intérêts ».

Les nouveaux statuts prévoient également d'autres dispositions de bonne gouvernance :

- une limite d'âge de 70 ans est fixée pour l'administrateur comme pour le directeur de l'institut ;
- le nombre de mandats de l'administrateur, comme celui du directeur de l'institut, est limité à deux²³⁹ ;
- le président et les trois vice-présidents ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs.

B - L'organisation des relations avec l'État

Les nouveaux statuts prévoient la présence de deux représentants de l'État aux séances du conseil d'administration de la FNSP, l'un désigné par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et l'autre par le ministère chargé du budget. Ils ne sont pas membres du conseil. Ils assistent aux séances sans voix délibérative et peuvent exiger conjointement l'inscription de points à l'ordre du jour.

L'organisation des relations de Sciences Po avec l'État comporte, désormais, trois autres dimensions :

- le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche notifie à Sciences Po, chaque année, une dotation globale de fonctionnement comportant un plafond d'emplois et de masse salariale. Toutefois, le montant de crédits correspondant à la masse

²³⁹ Un deuxième renouvellement avec des règles de désignation renforcées est toutefois possible pour l'un comme pour l'autre.

salariale ne peut être identifié dans la subvention versée à la fondation et ne lui est pas opposable, son conseil d'administration ayant seul compétence pour répartir les crédits inscrits au budget de l'établissement ;

- l'IEP s'engage vis-à-vis de l'État, son premier financeur²⁴⁰, dans le volet qui lui est consacré dans le contrat de site 2014-2018 de la communauté d'universités et établissements (COMUE) « Sorbonne Paris Cité », dont l'IEP est membre depuis sa création²⁴¹. Celui-ci définit les axes stratégiques en matière de recherche, d'enseignement et de gouvernance. À chacun d'entre eux sont associés des indicateurs de performance assortis de cibles, que Sciences Po s'engage à atteindre à la fin des cinq années du contrat²⁴² ;
- un dialogue de gestion est instauré entre le ministère en charge de l'enseignement supérieur et Sciences Po, avec des réunions régulières entre la secrétaire générale de Sciences Po, d'une part, et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et les services du secrétariat général du ministère, d'autre part.

C - La persistance d'incertitudes liées à l'architecture duale

L'architecture duale a été maintenue. Elle exonère Sciences Po de quelques règles en vigueur dans les établissements publics²⁴³, qui doivent être adaptées à sa situation particulière. Elle est surtout source de complications et d'incertitudes déjà relevées par la Cour dans son rapport de 2012 :

²⁴⁰ La part de l'État représentait 44 % des ressources de Sciences Po en 2014, à travers les subventions publiques structurelles et le salaire des enseignants-chercheurs directement pris en charge par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

²⁴¹ D'abord, sous la forme d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur à partir de 2011, puis d'une COMUE à partir de 2013.

²⁴² Ce contrat prévoit, par exemple, que le flux annuel d'étudiants entrants, actuellement de l'ordre de 4 300 et en augmentation permanente, se stabilise à 4 700 étudiants et que les ressources propres atteignent 110 M€, contre 90,7 M€ en 2013, année de référence du contrat, et 95,5 M€ dans le budget 2015.

²⁴³ Par exemple, en matière d'attribution des logements de fonction ou pour donner un caractère effectif au plafond de masse salariale notifié par le ministère en charge de l'enseignement supérieur à la FNSP.

- la coordination entre le conseil d'administration de la FNSP et le conseil de l'IEP : une communauté de vues entre ces instances, comme entre l'administrateur de la FNSP et le directeur de l'IEP²⁴⁴, est indispensable, dès lors que les décisions de l'IEP peuvent avoir des conséquences en termes de moyens et d'engagements financiers²⁴⁵. D'autres difficultés potentielles sont parfois résolues au prix d'un allongement des processus de décision : ainsi l'IEP signe le contrat pluriannuel de site avec l'État, négocié par le directeur de l'IEP ; selon les nouveaux statuts ce contrat doit, ensuite, faire l'objet d'une double approbation consécutive, d'abord par le conseil d'administration de la FNSP, puis par le conseil de l'IEP ;

La complexité de la gestion des personnels

Les nouveaux statuts ne mettent pas fin aux risques de confusion concernant les personnels. Ceux de la FNSP prévoient que :

« [...] II. – L'administrateur a autorité sur l'ensemble des personnes concourant aux missions de la fondation, pour la part de leur activité qu'ils y exercent et pour son compte. À ce titre :

1° Il a pleine autorité sur les personnels de la fondation ;

2° Il exerce, sur les enseignants-chercheurs, professeurs des universités et maîtres de conférences de l'IEP de Paris, les pouvoirs que détient le conseil d'administration de l'université, en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés, en vertu du code de l'éducation, dans le respect des lois et règlements qui régissent leur statut [...].

L'administrateur recrute, licencie et, pour la partie de leur activité qu'ils exercent à la fondation, gère les personnes mentionnées au 1° du présent II, y compris en ce qui concerne le versement de leur rémunération [...]»²⁴⁶.

²⁴⁴ Par exemple, pour la désignation d'une personnalité indépendante au sein de la commission de déontologie prévue par les nouveaux statuts de l'IEP (article 24) et de la FNSP (article 28).

²⁴⁵ Par exemple, pour les décisions qui pourraient engager l'IEP dans le cadre de la COMUE « Sorbonne Paris Cité », dont il est membre.

²⁴⁶ Article 28 des nouveaux statuts de la FNSP.

De son côté, conformément aux nouveaux statuts de l'IEP, son directeur « [...] a autorité sur l'ensemble des personnes concourant aux missions de l'établissement, pour les activités qu'ils exercent pour son compte. Il recrute et, pour les activités qu'ils exercent à l'IEP, gère les personnels d'enseignement et de recherche, sauf en ce qui concerne le versement de leur rémunération »²⁴⁷.

En fait, si tous les salariés sont payés par la FNSP, certains le sont « pour le compte de l'IEP ». Coexistent donc salariés de droit privé travaillant pour la FNSP et salariés de droit public travaillant pour l'IEP, le bénéfice de l'un ou l'autre statut dépendant de la nature des fonctions exercées. Ce statut entraîne, par ailleurs, des conséquences en termes de cotisations sociales, le régime privé et le régime public n'étant pas assujettis aux mêmes taux de cotisation, et d'instance compétente en cas de contentieux du travail, prud'hommes dans un cas, tribunal administratif dans l'autre.

- les modalités de gestion des enseignants-chercheurs et des chercheurs de Sciences Po : en dépit du regroupement de la recherche et de la formation au sein de l'IEP, elles ne sont toujours pas clarifiées. Le conseil scientifique de l'IEP « est consulté sur les recrutements, les nominations et la gestion de la carrière des enseignants et des chercheurs de la FNSP, de l'IEP ou des unités de recherche auxquelles l'institut participe », mais c'est l'administrateur de la fondation qui exerce en matière de recrutements d'enseignants-chercheurs « les pouvoirs²⁴⁸ que détient le conseil d'administration de l'université, en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés ». À l'université, ces pouvoirs ne peuvent, d'ailleurs, relever d'une autorité administrative et sont obligatoirement confiés à un collège de pairs.

²⁴⁷ Article 4 des nouveaux statuts de l'IEP.

²⁴⁸ Définis dans le code de l'éducation, notamment : avis sur l'affectation d'un candidat à un emploi d'enseignant-chercheur (article L. 712-3) ; création du comité de sélection d'un enseignant-chercheur (article L. 952-6-1).

Le bon fonctionnement du « système » dépend donc de la concentration sur une seule personne des responsabilités d'administrateur de la FNSP et de directeur de l'IEP. Les statuts s'efforcent de la favoriser en prévoyant un processus de sélection – complexe en cas de difficulté – poussant à la convergence de choix mais la possibilité d'une divergence d'appréciation non résolue entre le conseil d'administration de la FNSP et le conseil de l'IEP subsiste.

III - Des perspectives de développement appelant une vigilance particulière

Pour se concrétiser, la « forte ambition » des années 2000 supposait plus de dépenses et plus de moyens. Les charges ont progressé à un rythme proche de 9 % par an entre 2006 et 2012. Les ressources ont évolué au même rythme : 60 M€ supplémentaires ont été mobilisés sur cette période. Un tiers de l'effort a été accompli par l'État à travers la subvention publique qui passe entre 2006 et 2012 de 45,4 M€ à 64,8 M€²⁴⁹, les deux tiers restant résultant d'une progression des ressources propres de Sciences Po. Une partie de celles-ci a une origine publique (collectivités territoriales, Union européenne, financement public de la recherche sur projets), mais l'essentiel résulte d'une revalorisation forte des droits de scolarité. Sciences Po a fait face à cette augmentation des dépenses, mais au prix d'une fragilisation financière soulignée par la Cour et d'un endettement accru.

**Tableau n° 1 : évolution de la dotation publique²⁵⁰
(en milliers d'euros)**

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	45 399	59 420	62 872	64 844	64 150	64 410	64 500
<i>Prise en charge des rémunérations par le ministère de la recherche</i>	10 195	10 982	10 178	10 383	10 145	10 428	11 160
<i>Total</i>	55 594	70 402	73 050	75 227	74 295	74 838	75 660

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers FNSP 2006-2014 ; pour 2015 : budget voté

²⁴⁹ Hors subvention spécifique au titre de l'Observatoire français de conjoncture économique (OFCE).

²⁵⁰ Hors subvention au titre de l'OFCE.

La situation des finances publiques – comme le niveau atteint par les droits de scolarité – ne permettent pas de poursuivre sur le rythme de croissance des années 2000 et Sciences Po a été invité à « poser les bases d'un développement soutenable à long terme et d'un modèle économique équilibré »²⁵¹.

A - Un projet de développement ambitieux, mais réajusté

Le projet de l'institution, qui lui a été confirmé par le contrat de site de la COMUE « Sorbonne Paris Cité », continue de mettre en avant les deux objectifs d'internationalisation et de professionnalisation.

La première est déjà très engagée : 46 % des étudiants sont aujourd'hui de nationalité étrangère, un tiers des professeurs recrutés sur ces cinq dernières années ne sont pas de nationalité française, plus largement 58 % des recrutés ont obtenu leur doctorat ou enseigné préalablement dans un établissement universitaire étranger.

Au-delà, pour affirmer son « rang » international, Sciences Po doit se renforcer dans le domaine de la recherche. Malgré les succès rencontrés dans les financements sur projets français et européens, notamment au titre des bourses « European Research Council » destinées aux jeunes chercheurs prometteurs, le corps académique avec ses 200 enseignants-chercheurs et le ratio chercheurs/étudiants restent insuffisants en comparaison des universités partenaires. La présence active de Sciences Po au sein de la COMUE et les perspectives de coopération et de mutualisation qu'elle ouvre entre établissements trouvent ici tout leur intérêt pour l'IEP.

Sciences Po prévoit de créer trois nouvelles écoles professionnelles d'ici la fin 2016 – une école d'affaires publiques très internationalisée et une école urbaine, ouvertes dès septembre 2015, et une école des métiers de l'entreprise – et de développer des formations courtes de niveau master à l'attention des jeunes professionnels.

Selon Sciences Po, ce développement se ferait avec une croissance « maîtrisée » des effectifs d'étudiants, l'institut souhaitant stabiliser sur la moyenne période les effectifs du collège universitaire et les accroître au niveau master de l'ordre de 2 % par an.

²⁵¹ Contrat de site 2014-2018 de la COMUE « Sorbonne Paris Cité ».

B - Un plan de financement reposant sur des hypothèses volontaristes

Le retour à meilleure fortune financière de Sciences Po est bien engagé. Les comptes de résultat sont bénéficiaires depuis 2012 et les perspectives d'exécution pour 2015 sont également positives. Le bilan a été renforcé : le ratio capitaux sur fonds propres est passé de 38,6 % en 2012 à 51,2 % en 2014 et il a été mis fin à l'emprunt Dexia.

**Tableau n° 2 : comptes de résultat de la FNSP
(en milliers d'euros)**

	2012	2013	2014
<i>Charges d'exploitation</i>	140 173	153 163	156 147
<i>Produits d'exploitation</i>	147 867	154 891	159 689
<i>Résultat d'exploitation</i>	7 694	1 728	3 542
<i>Charges financières</i>	2 338	2 257	2 174
<i>Produits financiers</i>	142	262	421
<i>Résultat financier</i>	- 2 196	- 1 995	- 1 753
<i>Charges exceptionnelles</i>	2 764	311	536
<i>Produits exceptionnels</i>	1 542	4 033	1 473
<i>Résultat exceptionnel</i>	- 1 222	3 722	937
<i>Résultat</i>	4 276	3 455	2 726

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers FNSP 2012-2014

Sciences Po se dit conscient que la prolongation des tendances « au fil de l'eau » n'est pas soutenable, du fait de la contrainte pesant sur les finances publiques. Avec la perspective d'une stabilisation, au mieux, des subventions provenant de l'État et des collectivités territoriales, soit 45 % du total de ses ressources en 2014, il a dû repenser son modèle économique. Sciences Po a entrepris désormais d'actionner le double levier de la maîtrise des dépenses et de l'augmentation des ressources propres.

S'agissant des dépenses, tous les postes devraient être mis à contribution, notamment les charges de fonctionnement grâce à une

politique des achats active et une évolution maîtrisée des rémunérations²⁵².

L'institution devra également s'interroger sur sa présence en région. Elle a ouvert six « campus » au Havre, à Reims, Dijon, Nancy, Poitiers et Menton, sur la seule base de la disponibilité des collectivités territoriales à cofinancer leur développement. Ces antennes de « Sciences Po Paris » coexistent avec neuf IEP dits « de province » situés à Bordeaux, Lyon, Grenoble, Aix-en-Provence, Rennes, Strasbourg, Toulouse, Lille et, le plus récent d'entre eux, créé en 2013, à Saint-Germain-en-Laye²⁵³. Les coûts par étudiant de ces antennes varient dans une proportion de 1 à 3 et l'équilibre financier des campus est très dépendant de l'engagement des collectivités territoriales. Le même exercice devra être mené pour ses différents masters et écoles, les coûts par étudiant se situant sur une échelle de 1 à 5.

Même maîtrisées, les dépenses retenues dans les perspectives financières pluriannuelles pour 2014-2018, telles qu'elles ont été approuvées par le conseil d'administration, progresseraient de 24 M€, soit de 15,2 % en quatre ans (un peu plus de 3,6 % par an).

Sciences Po devra mobiliser en face des ressources supplémentaires au moins équivalentes, les subventions publiques nationales et locales restant, au mieux, stables à l'avenir.

²⁵² L'augmentation annuelle de la masse salariale devrait être plafonnée à 2,9 % sur la période de 2014-2019. Elle était de 9 % dans la décennie 2000.

²⁵³ Comme le remarquait la Cour en 2012, ni les IEP de province, ni le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'ont été associés aux décisions d'ouverture de ces campus. À l'inverse, la création de l'IEP de Saint-Germain-en-Laye, composante des universités de Cergy-Pontoise et de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable avec « Sciences Po Paris ».

**Tableau n° 3 : les ressources de la FNSP
(en milliers d'euros)**

	2014	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Subventions État	64 410	63 473	- 0,4 %
Partenariats	26 181	32 027	5,2 %
<i>dont:</i>			
- collectivités	4 299	4 010	- 1,7 %
- mécénats	3 963	10 324	27 %
Usagers	50 331	60 529	4,7 %
<i>dont:</i>			
- redevances scolarité	45 396	52 658	3,8 %
Prestations de service	13 748	23 632	14,5 %
<i>dont:</i>			
- formation continue	10 850	20 663	17,5 %
Produits financiers	2 890	1 401	- 16,5 %
Total ressources	161 584	185 323	3,5 %

Source : Cour des comptes d'après les perspectives pluriannuelles 2015-2019 de la FNSP pour 2018 et des comptes 2014 pour 2014.

L'équilibre devrait donc être assuré par les autres lignes de recettes, en priorité la formation continue et les partenariats, dont le mécénat venant des entreprises et des particuliers. S'agissant des droits de scolarité, Sciences Po ne retient, en effet, à ce stade, dans ses prévisions pluriannuelles que les évolutions liées à l'augmentation des effectifs et à la compensation de l'inflation. Les ressources « libres » devront donc progresser fortement.

Sciences Po retient dans ses prévisions pluriannuelles pour 2014-2018 des progressions de 90 % pour la formation continue et de 160 % pour le mécénat, qui apparaissent volontaristes à la Cour.

À partir de 2020, ces incertitudes pourraient être renforcées par la réalisation du projet d'acquisition du site de l'hôtel de l'Artillerie, dans le VII^{ème} arrondissement de Paris. Le site appartient aujourd'hui au ministère de la défense et les discussions sont en cours. Sciences Po compte se libérer de 16 de ses 17 locations parisiennes à la faveur de l'acquisition de cet ensemble de 14 134 m² SHON. Il estime que les économies de loyers devraient couvrir 87 % des échéances de remboursements de l'emprunt à souscrire. Comme toute opération

d'ampleur, ce projet, qui n'est pas encore finalisé, peut comporter des risques de sous-évaluation des coûts, si la programmation, le calendrier et les coûts prévisionnels des travaux de rénovation qui devront être engagés pour transformer un bâtiment administratif en lieu d'enseignement, ne sont pas tenus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sciences Po est sorti de la crise et a réajusté ses perspectives de développement. Il conserve l'ambition d'être reconnu parmi les grandes universités internationales de recherche. Alors que les subventions publiques et les droits de scolarité ne peuvent plus guère progresser, les perspectives financières de la FNSP ne sont pas exemptes de risques. Les instances de gouvernance et l'État, qui reste le principal financeur, doivent rester vigilants.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

À Sciences Po :

- 1. poursuivre les réformes engagées en matière de gouvernance ;*
- 2. clarifier les conditions d'attribution de la part variable susceptible d'être accordée à l'administrateur ;*
- 3. soumettre le projet d'acquisition de l'hôtel de l'Artillerie à des études approfondies relatives au coût de réhabilitation du site ;*
- 4. concevoir et examiner des scénarios financiers alternatifs, reposant sur des hypothèses moins optimistes.*

À l'État et à Sciences Po :

- 5. passer l'établissement au régime de responsabilités et compétences élargies, en lui transférant la masse salariale gérée aujourd'hui par l'État.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	284
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	285
Réponse commune du président de la fondation nationale des sciences politiques et du directeur de l'institut d'études politiques de Paris et administrateur de la fondation nationale des sciences politiques.....	286

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Vous m'avez adressé l'insertion au rapport public annuel 2016 relative à Sciences Po. Cette insertion fait suite au rapport thématique de novembre 2012 dans lequel la Cour relevait de nombreux dysfonctionnements qu'elle appelait à corriger.

La Cour observe à juste titre que « Sciences Po », ensemble formé par la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) et l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, occupe une « place singulière dans l'enseignement supérieur français ».

Suite aux défaillances constatées dans le rapport thématique de la Cour, que la Cour impute pour partie à son organisation institutionnelle, « Sciences Po » s'est engagé dans un vaste mouvement de remise en ordre sans remettre en cause cette spécificité.

En effet, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) n'a pas entendu mettre fin à la dualité d'organisation de cette institution originale voulue par le législateur de 1945, mais a particulièrement veillé à ce que sa réorganisation statutaire la prémunisse contre les risques de dérive, tout en permettant à « Sciences Po » de poursuivre son développement.

Cette réorganisation statutaire a été récemment validée par le Conseil d'État, dont la section de l'intérieur a émis un avis favorable sur le projet de décret relatif à l'IEP de Paris, le 15 juillet 2015, et sur le projet de décret portant approbation des statuts de la FNSP, le 24 novembre 2015. Le Conseil d'État ayant souhaité que les deux textes soient signés en même temps, ces décrets devraient être publiés courant décembre 2015.

Le décret statutaire de la FNSP définit les missions de celle-ci, en précisant le rôle particulier qu'elle exerce vis-à-vis de l'IEP de Paris ; outre ses attributions traditionnelles, la Fondation fixe désormais le cadre général de l'action de l'Institut.

Un processus coordonné de désignation de l'administrateur de la Fondation et de directeur de l'IEP est également institué.

Un certain nombre de dispositions statutaires répondent aux observations de la Cour, telles que notamment la participation de deux représentants de l'État aux séances du conseil d'administration ou bien encore la fixation du montant maximum de la rémunération de l'administrateur.

Sur ce dernier point, mon département ministériel sera particulièrement attentif à ce que la rémunération du directeur-administrateur de Sciences Po demeure cohérente avec les spécificités de cette fonction et avec l'atteinte d'objectifs qui lui auront été fixés.

S'agissant de la recommandation formulée par la Cour invitant à passer l'établissement au régime de responsabilités et compétences élargies, je souhaite rappeler que cette évolution n'avait pas été considérée comme une priorité, par le ministère comme par « Sciences Po ».

Dès lors que la réforme des statuts est en voie d'achèvement, si l'établissement en faisait la demande, mon département ministériel l'examinerait avec intérêt. Cet examen s'appuierait sur les conclusions d'un audit conduit par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

Enfin, la Cour manifeste une inquiétude sur la soutenabilité financière du développement de l'établissement, notamment au regard du projet d'acquisition de l'Hôtel de l'Artillerie dans le VIIème arrondissement de Paris.

La pertinence fonctionnelle et géographique de ce projet (regroupement d'implantations locales disparates, mutualisation de fonctions supports et d'équipements ou d'installations collectives,...) et sa cohérence avec le projet de l'établissement ont conduit mon département ministériel, en lien avec le ministère des finances et des comptes publics, à solliciter auprès des autorités compétentes des expertises externes (Commissariat général à l'investissement, Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France) afin de sécuriser tous les éléments financiers, juridiques et techniques nécessaires à une prise de décision dans des conditions optimales.

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

Suite au rapport thématique de 2012 intitulé « Sciences Po : une forte ambition, une gestion défaillante », la nouvelle direction de l'établissement a accompli un important travail de remise en ordre, qui

s'est traduit par le suivi de la grande majorité des recommandations formulées par la Cour des comptes, et par la refonte des statuts de la Fondation nationale des sciences politiques et de l'Institut d'études politiques de Paris. La Cour souligne l'amélioration de la transparence et la normalisation relative de Sciences Po en matière de rémunération individuelle, notamment des cadres dirigeants. Ce mouvement doit désormais être achevé, notamment s'agissant de l'encadrement de la part variable de rémunération du directeur-administrateur.

Nous ne pouvons, par ailleurs, que partager votre analyse selon laquelle la situation des finances publiques et le niveau actuel des droits de scolarité doivent conduire Sciences Po à poser les bases d'un modèle économique équilibré, passant par une plus grande maîtrise de ses dépenses.

À cet égard, nous prenons note de l'appréciation de la Cour sur le caractère jugé à ce stade « volontariste » de certaines hypothèses de développement des ressources propres de l'Institut, et souscrivons à la recommandation de la Cour que soient étudiés des scénarios financiers alternatifs reposant sur des hypothèses plus prudentes. Nos services y contribueront activement en lien avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION
NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES ET DU DIRECTEUR
DE L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE PARIS ET
ADMINISTRATEUR DE LA FONDATION NATIONALE DES
SCIENCES POLITIQUES**

Dans son relevé d'observations provisoires (ROP) de juillet 2015 sur le suivi du rapport thématique de 2012, la troisième chambre de la Cour notait avec satisfaction la correction des irrégularités relevées en 2012 et les progrès réalisés en matière de gestion de l'institution. D'une tonalité très positive, le ROP constatait que 18 des 19 recommandations du rapport de 2012 avaient été mises en œuvre, seule demeurant à exécuter la recommandation relative au régime des responsabilités et compétences élargies. C'est du reste ce satisfecit qui, selon les échanges que nous avons eus avec la Cour durant l'été, motivait le projet d'une insertion au rapport public.

L'angle retenu par l'insertion est, dans ces conditions, un peu troublant. Il se révèle dès le titre qui évoque « Une remise en ordre à parachever, là où la lecture du ROP permettait de conclure que la « remise en ordre » était en voie d'achèvement. L'annonce du plan en introduction indique, de la même manière, que « la remise en ordre a été bien engagée », laissant entendre que certaines irrégularités n'auraient pas été corrigées : cette présentation, qui n'est heureusement pas étayée par les développements qui suivent, est aussi en décalage avec le ROP, qui constatait qu'il avait été mis fin à toutes les irrégularités relevées dans le rapport de 2012.

Les discordances entre l'insertion et la position adoptée par la Cour en juillet, ainsi que l'écart, dans le projet, entre certains titres et le contenu du texte, masquent au lecteur le chemin parcouru pour améliorer la gestion et satisfaire les demandes de la Cour. Cette difficulté est accrue par le silence de l'insertion sur des points qui figuraient en revanche de manière très explicite dans le ROP :

- la reconnaissance de l'effort accompli et du travail de mise en conformité effectué par la nouvelle équipe, en application des recommandations de 2012 (le ROP saluait « l'action déterminée », le « travail important », le contexte « apaisé ») ;

- la reconnaissance de « l'ambition », de « l'excellence », de la « vision » (autres termes empruntés au ROP), et de la stratégie novatrice et pionnière de Sciences Po : le projet, hormis des allusions dans la brève présentation et dans le III-A, est muet sur ces points que même le rapport de 2012 n'avait pas ignorés.

1) La Cour, contredisant ses conclusions de juillet, semble porter une appréciation injustement négative sur les trois sujets qui sont au cœur de son insertion

a) L'encadrement des rémunérations est effectif et assuré de façon transparente

En indiquant que les rémunérations « sont désormais mieux encadrées, même si cet encadrement est pour partie inabouti » (I-B), l'insertion donne à penser à tort que certaines rémunérations échapperaient à un encadrement. Cette rédaction n'est pas conforme à la réalité : toutes les catégories de personnel, salariés et cadres dirigeants, sont en effet désormais soumises aux mêmes règles, qui sont publiques et connues de tous, et les rémunérations de l'administrateur et du directeur sont, quant à elles, votées en conseil d'administration de la FNSP. Les deux améliorations que la Cour appelle de ses vœux sont celles que Sciences Po a proposées au cours de la procédure : d'une part la

présentation au conseil d'administration de la FNSP d'éléments chiffrés complémentaires relatifs à la rémunération des cadres dirigeants ; d'autre part la fixation des règles d'attribution d'une part variable à l'administrateur si ce dernier devait en percevoir une un jour.

L'insertion s'arrête longuement sur les rémunérations du directeur de l'IEP et de l'administrateur de la FNSP.

Rappelons que ces rémunérations correspondent à la rétribution de deux fonctions statutairement distinctes, ce que le projet d'insertion semble oublier lorsqu'il parle improprement, en usant lui-même de guillemets, du « directeur-administrateur ». La transparence a été garantie pour l'une comme pour l'autre de ces deux fonctions, puisque, comme on vient de le rappeler, la rémunération de l'administrateur et celle du directeur de l'IEP sont fixées par le conseil d'administration hors de la présence du titulaire ou des titulaires de ces deux fonctions, qu'elles sont publiques et qu'elles figurent dans les budgets et dans les comptes.

Le montant de la rémunération afférente aux fonctions d'administrateur (70 000 € bruts) ne dépasse pas trois fois le montant du plafond de la sécurité sociale (114 120 € en 2015), conformément à la réglementation fiscale. La rémunération du directeur de l'IEP est, elle, fixée à 130 000 € bruts. La rémunération totale de l'administrateur de la FNSP et du directeur de l'IEP (les deux fonctions étant aujourd'hui exercées par la même personne) est donc de 200 000 € bruts chargés²⁵⁴ sans changement depuis 2013.

Au soutien de ce qui semble être un avis en opportunité, l'insertion s'arrête sur ce montant pour le comparer à celui des présidents d'université. Il laisse entendre que Sciences Po justifierait la différence entre LES rémunérations du directeur ET de l'administrateur et la rémunération d'un président d'université par un écart de responsabilités et de charge de travail.

C'est en fait la Cour qui a jugé pertinent d'engager le débat selon ces termes. Sciences Po n'a aucune prétention à comparer responsabilités et charges de travail entre présidents d'université et directeur de l'IEP, mais se borne à rappeler une évidence : il y a bien deux entités et deux fonctions différentes et les activités que recouvrent ces deux fonctions se cumulent sans se confondre lorsque la même personne est administrateur et directeur (par exemple, en matière de pilotage des instances propres à chaque entité ou en matière de dialogue social : comité technique d'un

²⁵⁴ Les charges afférentes sont celles applicables à un salarié du secteur privé.

côté, comité d'entreprise, CHSCT, délégués du personnel et délégués syndicaux de l'autre ; cumul des responsabilités propres à un dirigeant d'EPSCP et de celles, notamment pénales, qui découlent de la gestion privée).

Comme le notait la Cour dans le ROP, le montant cumulé des rémunérations de directeur et d'administrateur n'excède au demeurant pas celui des rémunérations d'un certain nombre de hauts-fonctionnaires et dirigeants du secteur public.

La question d'une hypothétique part variable, enfin, n'offre pas matière à inquiétude. Aucune part variable n'a été versée au titre des fonctions d'administrateur et de directeur depuis 2011 ; l'actuel titulaire de ces fonctions a fait savoir qu'il ne souhaitait pas en percevoir jusqu'au terme de ses mandats ; si le conseil d'administration devait, dans l'avenir, attribuer une part variable à un futur administrateur et/ou directeur, il en préciserait préalablement les modalités de fixation, en fonction d'objectifs détaillés, déterminés ex ante, ainsi que le montant maximum : c'est ce qu'il a décidé dans sa délibération du 15 décembre 2015.

Sur ce sujet, Sciences Po renvoie, pour conclure, aux termes employés par la Cour dans le ROP, qui relevait la transparence et la modération mises en œuvre depuis 2013 :

« Sciences Po a donné suite à la recommandation de la Cour. La procédure de fixation de la rémunération de l'administrateur-directeur, qui exerce une double responsabilité, a abouti à la revoir en effet très sensiblement à la baisse (elle ne représente que 39 % de celle de son prédécesseur). Cette rémunération a été adoptée par le conseil d'administration hors de la présence de l'intéressé, est publiée dans une annexe au budget, ce qui témoigne de la transparence adoptée sur ce sujet (...). Les principes adoptés pour la rémunération de l'administrateur-directeur répondent donc aux principales remarques effectuées par la Cour ».

b) La gouvernance a été modernisée et clarifiée

La réforme qu'a conçue Sciences Po aboutit à une modification très substantielle de sa gouvernance. Les nouveaux statuts de la FNSP ont été publiés le 31 décembre 2015 ; ceux de l'IEP sont en cours de publication. Ils confortent tout en le clarifiant le modèle dual de Sciences Po, qui, de l'avis de tous les observateurs, a grandement favorisé son développement, et que la Cour s'est abstenue de remettre en cause dans son rapport thématique de 2012.

La FNSP est dédiée aux orientations stratégiques et à la gestion administrative et financière de l'Institut. Comme les boards of trustees des universités britanniques ou américaines, son conseil d'administration comporte un nombre de membres resserré ; les administrateurs indépendants y sont très présents, mais il s'ouvre aux étudiants et plus largement qu'aujourd'hui aux personnels permanents de l'institution. L'IEP, quant à lui, voit ses compétences étendues à la recherche et à la documentation, comme il est de règle pour les établissements d'enseignement supérieur.

L'institution continue ainsi de bénéficier de regards indépendants ; elle assure une plus grande place à la faculté permanente dans les différents conseils : elle s'appuie sur une gouvernance de la recherche renouvelée ; elle conforte son caractère démocratique, l'entrée des étudiants au conseil de la FNSP ne s'accompagnant pas d'une diminution de leur nombre au conseil de l'IEP, où ils demeurent beaucoup plus nombreux que dans un CA d'université ; la limitation du nombre de mandats, la fixation de limites d'âge, la création d'une commission de déontologie constituent autant de gages de « bonne gouvernance ». Deux commissaires du gouvernement suivent les travaux du conseil d'administration de la FNSP. Une procédure de désignation du directeur et de l'administrateur propre à prévenir les situations de crise est instituée.

Sur tous ces points, Sciences Po a pris en compte les attentes des composantes de l'institution (étudiants, enseignants et salariés), mais aussi les prescriptions du ministère de l'enseignement supérieur et les souhaits de la Cour. Cette dernière le relevait du reste dans le ROP en indiquant que « les propositions faites par Sciences Po [allaient] dans le bon sens. »

Dans un surprenant contraste avec le ROP, le document manifeste une apparente défiance à l'égard du dualisme institutionnel, évoquant « une gouvernance duale encore source d'incertitudes » (titre du II) et « la persistance d'incertitudes liées à l'architecture duale » (titre du II-C). Les inquiétudes ainsi exprimées semblent excessives. D'une part, parce qu'il n'est aucun texte statutaire qui prémunisse une institution contre toute forme d'« incertitude » quant à son fonctionnement futur. D'autre part, parce que le document exagère les « complications » qui résulteraient du modèle dual.

Contrairement à ce que laisse entendre la Cour, le dualisme institutionnel n'est pas le choix de la facilité : dire qu'il « exonère Sciences Po de quelques règles en vigueur dans les établissements publics », c'est omettre de préciser que la FNSP est régie par des règles de droit privé qui ne sont pas moins contraignantes (en matière de droit du travail, par exemple, elles le sont même davantage). Sciences Po est par ailleurs soumis aux contrôles afférents aux opérateurs publics (Cour des comptes, enquêtes et missions d'inspection, etc.) et en tire des conséquences qui relèvent tout autant du droit public que du droit privé (par exemple en matière de logements de fonction).

Pour autant, ce dualisme n'est synonyme d'aucune complexité majeure.

Contrairement à ce que semble redouter le rapport, nulle difficulté n'est à attendre en matière de coordination entre les instances de la FNSP et celles de l'IEP : plusieurs de leurs membres leur sont communs ; leurs compétences respectives sont claires ; calendriers et ordres du jour sont coordonnés par le secrétariat général, ce qui garantit cohérence des travaux et tenue des délais.

La gestion des personnels qui relèvent respectivement de l'IEP et de la FNSP fait elle aussi l'objet d'un partage de compétences clair. S'agissant plus particulièrement de la gestion des enseignants-chercheurs et des chercheurs, le rapport fait une inexacte interprétation des nouvelles dispositions statutaires. Confirmée par le Conseil d'État lors de son examen des nouveaux statuts, la lecture combinée des textes relatifs à la FNSP et à l'IEP est la suivante :

- d'une part, l'IEP est désormais seul compétent en matière de recherche. Son conseil scientifique, en formation restreinte, exerce, en matière de recrutement et de gestion des carrières des enseignants-chercheurs et des chercheurs, les prérogatives des instances équivalentes des universités : la collégialité et le rôle des pairs y sont primordiaux ;

- d'autre part, l'administrateur de la FNSP exerce une autorité - qui est celle de tout chef de service - sur toutes les personnes qui interviennent, à un titre ou à un autre, à la FNSP. La nature de cette autorité varie, toutefois, en fonction du statut des personnes qui sont, alors, placées sous son autorité. Lorsqu'il s'agit d'enseignants ou de chercheurs, l'autorité de l'administrateur s'exerce dans le respect du statut de ces personnels et sans préjudice des prérogatives qui leur sont propres : elle porte, par exemple, sur l'attribution de moyens (salles de

réunions, bureaux, photocopieuses, etc.) ou sur la mise en œuvre de règle de sécurité.

Le processus de sélection du directeur et de l'administrateur, enfin, peut aboutir à ce que ces fonctions ne soient pas confiées à un même individu : cette éventualité est assumée, mais tout est fait désormais pour qu'un dialogue constructif et itératif crée les conditions d'un consensus sur la même personne.

c) Les perspectives pluriannuelles sont maîtrisées

La Cour avait bien noté dans le ROP le travail réalisé pour concevoir et mettre en œuvre un modèle économique et un plan de financement renouvelés.

Sciences Po est parvenu en 2013 à un palier de développement : cela résulte notamment, comme le relève la Cour, de la stabilisation de l'engagement de l'État (contrairement à ce qu'indique le rapport (III-B), en revanche, les financements issus des collectivités locales progressent ; ils sont en croissance de 9 % au budget prévisionnel 2016). Il est toutefois impropre d'évoquer, comme le fait la Cour, une « fragilisation financière » : les résultats financiers ont été continuellement très positifs depuis 2009 ; on ne peut davantage laisser entendre que les difficultés procéderaient de la diversification des ressources de Sciences Po, qui est au contraire un gage de sécurité pour l'institution.

Une réflexion approfondie a donc été menée sur le modèle économique de Sciences Po et sur la manière de lui assurer un développement soutenable, visant un équilibre entre croissance des ressources et des dépenses pour permettre la mise en œuvre du document d'orientation stratégique pour 2022. Ce travail a tracé les lignes de réformes importantes à mener au sein de Sciences Po : révision des coûts de formation, nouvelle stratégie pour la formation continue et pour la levée de fonds, accélération des efforts de valorisation de la recherche, refonte complète de la politique d'achats, maîtrise des effectifs et des rémunérations (la progression de la masse salariale devant passer de + 9,5 % par an en moyenne entre 2009 et 2014 à + 2,9 % par an en moyenne entre 2014 et 2019, avec une cible à + 2,2 % en 2019).

Ces questions ont donné lieu à un débat approfondi en conseil d'administration de la FNSP, ce qui illustre l'évolution des méthodes de gouvernance et atteste de la transparence des échanges avec ce conseil. Le ROP soulignait d'ailleurs ce point important.

Sciences Po constate avec satisfaction que le rapport semble faire siennes les orientations ainsi fixées mais regrette que la Cour ne souligne pas suffisamment l'inflexion d'ores et déjà engagée et les résultats obtenus. La phase opérationnelle de refonte du modèle économique est en cours et les chantiers correspondants mobilisent de nombreuses forces au sein de l'institution. Ils produisent leurs premiers résultats concrets.

En matière de formation continue, le chiffre d'affaires a augmenté de 11,8 % entre 2013 et 2015, la marge brute de 44 % et la marge nette, négative en 2013, de + 140 % (elle s'établit en 2015 à 9 % du chiffre d'affaires). Ces résultats ont été acquis par un meilleur ciblage des cadres supérieurs et dirigeants, par un renforcement de l'offre autour des savoir-faire reconnus de Sciences Po, par une internationalisation de l'activité en direction de l'Inde et de l'Afrique sub-saharienne, par une diversification des modalités pédagogiques et par un pilotage opérationnel, commercial et financier plus strict de l'activité.

La levée de fonds et le mécénat sont eux aussi en forte croissance : après une progression de 9,9 % en 2015, ce poste devrait croître encore de 11,6 % en 2016. La même dynamique est observée pour les autres ressources de partenariat (y compris financements locaux et de recherche). Ces montants n'incluent pas les promesses de dons considérables déjà reçues pour le projet de l'Artillerie.

Contrairement à ce que laisse entendre l'insertion, la situation financière de Sciences Po est ainsi aujourd'hui particulièrement saine et ses perspectives financières parfaitement sous contrôle. Les performances financières de 2014 et 2015 en témoignent : l'exercice 2014 s'est clos avec un résultat de 2,7M€, supérieur de 930k€ à ce qui avait été envisagé dans les perspectives pluriannuelles présentées en décembre 2014 ; les comptes 2015, en cours de clôture, devraient également se traduire par une hausse sensible du résultat par rapport aux prévisions qui figuraient dans les perspectives pluriannuelles 2014 et dans le budget initial.

La structure de financement de Sciences Po est mixte, avec 58 % de ressources propres, qui affichent une croissance continue. Le bilan est renforcé. La dette est sécurisée, puisque Sciences Po est parvenu en 2015 à renégocier l'emprunt « toxique » souscrit auprès de Dexia, auquel la Cour avait consacré quelques développements dans le rapport thématique de 2012. La capacité d'autofinancement est croissante et, comme le note la Cour, le ratio capitaux propres/emprunts, qui était de 38,6 % en 2012 et de 45,0 % en 2013, s'est établi à 51,2 % en 2014. La trésorerie est restaurée (42,8 M€ en 2014) : il s'agit d'un élément

déterminant pour le projet de l'Artillerie, puisque Sciences Po doit financer son développement immobilier sans aucune subvention de l'État.

Une action déterminée a donc été engagée dès la fin 2013 et ses résultats sont déjà avérés : la preuve est ainsi apportée que les hypothèses qui fondent les perspectives pluriannuelles sont ambitieuses, voire volontaires, mais assurément pas « volontaristes », comme les qualifie le rapport (III-B, 2^{ème} § après le tableau n° 2).

Évoquant en passant la situation des campus de Sciences Po en régions, la Cour affirme de manière étonnante que leur ouverture aurait été décidée « sur la seule base de la disponibilité de collectivités territoriales à cofinancer leur développement ». Ce raccourci méconnaît radicalement l'histoire de la création de ces campus et oublie que le modèle pédagogique - mûrement réfléchi - qui s'y déploie se révèle particulièrement fécond, comme l'a noté le dernier rapport de l'AERES et comme en témoigne la croissance continue des candidats nationaux et internationaux à l'entrée en première année.

La Cour voit enfin dans le projet d'acquisition du site de l'Artillerie la source d'« incertitudes » supplémentaires. Ce jugement lapidaire étonne, puisque la Cour n'a pu, à notre connaissance, expertiser ce projet ni dans sa pertinence stratégique et immobilière, ni dans son économie, ni dans son plan de financement, ni dans les coûts qui lui sont afférents.

Si la Cour souligne à juste raison l'aléa inhérent à des travaux de restructuration, il faut rappeler que des études approfondies ont été menées, dans le cadre d'un dialogue contradictoire avec France Domaine, pour évaluer le montant des travaux et que les risques de dérapage ont été dûment modélisés dans le cadre du montage financier de l'opération. Une contre-expertise a par ailleurs été diligentée par le Commissariat général à l'investissement, à la demande du cabinet du Premier ministre ; au terme d'une analyse fouillée, elle a validé les coûts de travaux estimés par Sciences Po et les aléas pris en compte pour faire face aux risques associés à un tel projet : le travail ainsi réalisé semble du reste priver de son objet la recommandation n° 3.

Le projet de l'Artillerie est en réalité un levier majeur pour consolider à moyen et long termes le modèle économique de Sciences Po. Il constitue avant tout une opération essentielle de rationalisation immobilière, permettant de libérer seize sites en location pour rassembler sur sept sites l'ensemble des activités et des équipes parisiennes. Les flux de trésorerie nécessaires au remboursement de l'emprunt sont couverts à 87 % par les loyers économisés, soit 9 M€ en 2021. Le montant cumulé

des économies attendues en matière de fonctionnement entre 2020 et 2050 est de 57 M€, et les nouveaux locaux créent des marges de manœuvre pour le développement d'activités nouvelles. Ce plan de financement a été examiné dans le détail par les ministères de tutelle, par la Ville de Paris, par les établissements de crédit candidats au financement de l'opération et par l'agence de notation Fitch : tous en ont validé la robustesse.

2) L'insertion s'abstient de relever « l'action déterminée » menée par les équipes de Sciences Po et « la gestion désormais apaisée » pour « la mise en œuvre d'ambitions intactes » qui étaient saluées en juillet 2015

On peut regretter que l'insertion n'ait rien retenu de ce que le ROP de juillet - c'est-à-dire la prise de position à ce jour la plus détaillée de la Cour sur le suivi de son rapport de 2012 - déclarait en synthèse :

« En novembre 2012, la Cour des comptes a rendu public un rapport intitulé « Sciences Po : une forte ambition, une gestion défailante ». La Cour relevait une architecture institutionnelle et une gouvernance atypiques, un développement rapide de l'établissement et de nombreuses innovations qui ont été menées à un coût élevé et enfin une gestion marquée par une fragilité financière et de nombreuses anomalies. A la suite de ce contrôle, la Cour formulait dix-neuf recommandations.

En 2015, deux ans et demi après cette publication, la Cour a souhaité examiner les suites données par la direction de Sciences Po à ces recommandations qui relevaient de quatre problématiques.

La première concernait les irrégularités constatées dans la gestion de l'établissement, aussi bien en ce qui concerne la gestion des enseignants, où des conditions de service non réglementaires avaient été mises en place, que dans l'attribution abusive de logements de fonction et le non-respect de textes réglementaires relative aux marchés. Sur tous ces points, l'établissement a pris les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec les textes et règlements qui le concernent.

La seconde était relative à la consolidation souhaitée des résultats financiers de Sciences Po et donc à la mise en place d'une politique rigoureuse de maîtrise des dépenses. L'établissement a répondu aux recommandations de la Cour : il s'est en effet doté d'une stratégie de financement pluriannuel reposant sur une analyse rigoureuse de l'évolution future de ses ressources et de ses dépenses. Les objectifs qui en découlent, et les indicateurs associés, ont été définis dans le contrat d'objectifs quinquennal élaboré pour les années 2014-2018 dans le cadre

de la communauté d'universités et établissements (Université Sorbonne Paris Cité), à laquelle Sciences Po a confirmé sa participation active.

Sciences Po a également fait évoluer vers plus de transparence le système de rémunération de ses salariés, objet du troisième volet abordé par la Cour. Des règles ont été fixées, appliquées, et ont fait l'objet d'accords avec les organisations syndicales. Si l'aspect rémunération semble sous contrôle afin d'éviter toute dérive de la masse salariale, il n'en reste pas moins que le niveau des rémunérations des cadres dirigeants de l'établissement demeure supérieur aux pratiques des établissements d'enseignement supérieur comparables.

La dernière problématique concernait les dispositions à prendre afin d'engager les réformes législatives et réglementaires nécessaires pour assurer la transparence de gestion de l'établissement et la bonne information de l'État. La procédure semble bien engagée par le biais de la rédaction de nouveaux statuts pour la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) et pour l'Institut d'études politiques (IEP) ; il conviendra de s'en assurer lors de la publication des textes définitifs, prévue à l'été 2015. Le seul point qui pose encore question est celui du passage de Sciences Po au régime de responsabilités et compétences élargies (RCE) qui ne semble pas constituer, ni pour le ministère de tutelle, ni pour l'établissement, une priorité à court ou moyen terme.

On peut donc globalement considérer que Sciences Po a entrepris une action déterminée pour pallier les principales défaillances de sa gestion. La « forte ambition » de l'établissement reste intacte. S'appuyant sur une orientation stratégique « Sciences Po 2022, comprendre le monde pour le transformer », Sciences Po veut constituer, demain plus encore qu'aujourd'hui, une référence internationale dans le domaine des sciences humaines et sociales.

Pour atteindre cette ambition, le directeur de l'Institut d'études politiques de Paris (et administrateur de la Fondation nationale des sciences politiques) mène un travail important d'adaptation de la gouvernance et de l'organisation de l'établissement à sa nouvelle dimension en nombre d'étudiants, mais aussi en matière d'enseignement ou de recherche. Il a mis en place les instruments de gestion lui permettant de pouvoir conduire les transformations qu'il appelle de ses vœux, en particulier au plan immobilier. Cela nécessite en particulier, compte tenu de la stabilisation de la dotation financière globale de l'État, de continuer à mobiliser des ressources propres croissantes, en mettant l'accent sur les gains attendus d'une gestion rigoureuse de l'institution et sur le développement de certaines activités, comme la formation continue.

Dans une situation de gestion désormais apaisée, s'appuyant sur des structures renforcées, sur un statut bientôt rénové et sur un corps professoral de très grande qualité, Sciences Po dispose des atouts permettant de relever les défis qui l'attendent. »

3) Sciences Po sollicite en conséquence l'évolution de l'insertion sur différents points

Compte tenu des développements qui précèdent, nous avons l'honneur de solliciter les évolutions rédactionnelles suivantes :

titre de l'insertion : le remplacer par « Sciences Po : une remise en ordre en voie d'achèvement » ;

Dernier § de l'introduction : remplacer « La remise en ordre a été bien engagée » par « La remise en ordre est quasiment achevée » ;

2^{ème} phrase, 1^{er} §, I-B : remplacer la dernière phrase par « Elles sont désormais encadrées et le cadrage d'une éventuelle part variable de l'administrateur pourra venir consolider ce travail » ;

4^{ème} § I-B-3 : remplacer le dernier paragraphe par « Si le dispositif est aujourd'hui cadré et a gagné en transparence, il pourra être complété par des éléments d'analyse complémentaires à destination du conseil d'administration (rémunération la plus élevée et la moins élevée, pour les primes, nombre de bénéficiaires, montant moyen, montant le plus élevé) » ;

4^{ème} § I-B-3 : supprimer le membre de phrase allant de « En contrepartie, selon Sciences Po, de charges spécifiques » jusqu'à « reste à démontrer ». Le passage serait ainsi rédigé : « S'y ajoute, au titre d'administrateur de la FNSP, une indemnité de fonction. Sciences Po a cherché ses références dans les rémunérations de certains dirigeants d'opérateurs publics ou de certains hauts fonctionnaires » ;

1^{ère} phrase, 2^{ème} §, II-A : supprimer la première phrase du deuxième paragraphe ;

titre du II : remplacer par « Une gouvernance duale réformée » ;

titre du II-C : remplacer par « Une clarification de l'architecture duale qui devra être mise à l'épreuve des faits » ;

encadré II-C : remplacer le titre de l'encadré par : « La gestion des personnels » ;

1^{er} §, II-C, après encadré : supprimer le paragraphe relatif aux modalités de gestion des enseignants-chercheurs ;

titre du III-B : remplacer « volontaristes » par « ambitieuses » ;

1^{er} § après tableau n° 2, III-B : remplacer le début de la première phrase par : « Sciences Po s'est montré conscient que la prolongation des tendances au fil de l'eau n'était pas soutenable » ;

3^{ème} § après le tableau n° 2, 2^{ème} phrase, III-B : remplacer l'avant-dernière phrase par : « Elle a ouvert six campus au Havre, à Reims, Dijon, Nancy, Poitiers et Menton, notamment grâce au soutien financier des collectivités locales ».

III-B, tableau n° 3 : indiquer qu'il s'agit d'un document de décembre 2014 ;

Conclusion et recommandations : suppression de la recommandation n° 3.

2

La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser

PRÉSENTATION

La politique de la ville, définie par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, est « une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants ». Ces 1 436 quartiers²⁵⁵, caractérisés par « un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants », représentent près de 8 % de la population française. Pour réduire ces écarts et améliorer les conditions de vie, la politique de la ville vise à lutter contre les inégalités, à améliorer l'habitat et à favoriser la mixité sociale.

Dans son rapport public thématique de juillet 2012²⁵⁶, la Cour soulignait qu'en dépit des réformes, la politique de la ville peinait encore à atteindre ses objectifs. Elle précisait notamment qu'elle était insuffisamment pilotée et que les opérations de rénovation urbaine s'articulaient mal avec son volet social. Elle critiquait enfin la répartition insatisfaisante des moyens spécifiquement alloués à cette politique, de même que la faible mobilisation des crédits affectés aux autres politiques publiques dans les quartiers concernés.

Le bilan de la mise en œuvre des 18 recommandations émises en 2012 par la Cour montre que la moitié d'entre elles a été au moins partiellement prise en compte, mais que l'autre moitié reste encore inappliquée.

²⁵⁵ Article 5 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

²⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : la politique de la ville, une décennie de réformes*. La Documentation française, juillet 2012, 344 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En effet, la relance de la politique de la ville engagée à la suite de la loi du 21 février 2014 s'apparente plus à une amélioration limitée des actions précédentes qu'à une véritable réforme d'ensemble (I). En outre, les progrès relevés dans la mobilisation de politiques publiques aussi cruciales que celles de la rénovation urbaine, de l'éducation ou de l'emploi apparaissent encore inégaux (II).

I - Des ajustements nombreux plus qu'une réforme d'ensemble

A - Une meilleure association des parties prenantes

1 - Un pilotage relancé, mais encore fragile

Dans son rapport de 2012, la Cour soulignait l'importance d'un pilotage central fort pour mener une politique aussi ambitieuse et complexe. Depuis lors, le rattachement ministériel de la politique de la ville a évolué, passant du ministère chargé du logement à un ministère spécifique. Le comité interministériel de la ville s'est réuni une seule fois, en février 2013, puis a été remplacé, après les attentats de janvier 2015, par le comité interministériel « Égalité et citoyenneté », (CIEC) présidé par le Premier ministre. Deux réunions ont eu lieu, en mars, puis en octobre 2015.

Les instances de pilotage ont été révisées, même si l'intégration de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité (Acsé) au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en 2014 avec la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), n'est effective que depuis janvier 2016.

Les missions des préfets délégués à l'égalité des chances demeurent succinctement définies, mais ils ont vu s'accroître leur stabilité dans leurs fonctions, ce que la Cour appelait de ses vœux, afin que leur action puisse s'inscrire dans la durée. La répartition sur le territoire des délégués du préfet, dont l'existence a été confortée, reste, par ailleurs, perfectible.

2 - Une prise en compte de l'intercommunalité

Appliquant la préconisation de la Cour visant à « définir plus largement l'intérêt communautaire », la nouvelle politique de la ville met l'accent sur l'intercommunalité : elle confie ainsi aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les contrats de ville, qui ont succédé aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et dont la mise en œuvre est partagée avec le maire de la commune concernée. Une convention intercommunale associant les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation a été également instaurée, ainsi qu'une « dotation de solidarité communautaire ».

Dans plus de 70 % des cas, les principaux partenaires de la politique de la ville (collectivités locales, bailleurs, Pôle emploi, chambres de commerce et d'industrie, caisses d'allocations familiales, agences régionales de santé, etc.) sont associés à l'élaboration des contrats de ville, et près de 90 % des 391 contrats de ville prévus en métropole avaient été signés fin novembre 2015. Ces contrats comportent très souvent des diagnostics détaillés et des objectifs opérationnels déclinés avec précision ; en revanche, ces objectifs ne sont pas chiffrés, et les indicateurs demeurent rares.

Par ailleurs, des conseils citoyens se mettent en place progressivement.

B - Un zonage moins dispersé, mais pas encore unifié

1 - Une nouvelle géographie prioritaire plus resserrée

La Cour recommandait en 2012 d'engager une réforme du zonage de la « géographie prioritaire ». Longtemps reportée, la première publication à la fin de 2014 de la liste des nouveaux quartiers de la politique de la ville, établie à partir de la cartographie de l'INSEE, a répondu à cette recommandation. Cette nouvelle délimitation des quartiers prioritaires, définie en fonction d'un critère de concentration des bas revenus, cible mieux les populations les plus fragiles.

En métropole, la population théoriquement concernée aurait dû passer de 7,8 millions d'habitants à 4,4 millions, mais la consultation des

collectivités locales a conduit à augmenter le nombre de bénéficiaires, le portant à 4,8 millions²⁵⁷. La part des ménages à faible revenu constitue désormais 29,4 % de cette population, contre 21,9 % précédemment. L'ampleur de ce resserrement doit toutefois être relativisée, car la population concernée est comparable à celle de la population des zones urbaines sensibles (ZUS), qui ont été supprimées et remplacées le 1^{er} janvier 2015 par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

En outre, la notion de « quartier vécu », qui permet de mobiliser les moyens de la politique de la ville sur les zones d'usages et de circulation au-delà même du territoire correspondant au zonage réglementaire, a contribué à diminuer le resserrement recherché, tout en ajoutant un critère d'application malaisée.

Enfin, l'extinction des anciens zonages ne se fait que progressivement. Les 300 quartiers exclus de la nouvelle géographie de la politique de la ville peuvent être placés en « veille active » et bénéficier du maintien de certains engagements liés au zonage antérieur, par exemple en matière de réussite éducative ou de conventions « adultes-relais ». Des territoires exclus du périmètre de la politique de la ville continuent ainsi à bénéficier en 2015 de crédits spécifiques accordés à ce titre. Si la nécessité de limiter l'effet d'ajustements trop forts justifie cette démarche progressive, la période transitoire devra s'achever en 2017, et les actions financées jusqu'alors par les crédits du programme 147 - *Politique de la ville* devront alors être prises en charge par des crédits ordinaires.

2 - Une convergence incomplète des zonages

L'absence de cohérence et l'enchevêtrement des critères de zonage des différentes politiques publiques, qu'elles soient spécifiques ou de droit commun, caractérisaient le mode d'intervention dans les territoires de la politique de la ville. Depuis lors, une simplification a été réalisée.

La nouvelle géographie de la politique de la ville concerne désormais 1 436 nouveaux quartiers qui remplacent les 751 ZUS et les 2 492 quartiers des CUCS. De même, les 594 quartiers de rénovation

²⁵⁷ En incluant l'outre-mer, les nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » hébergent 5,5 millions d'habitants contre 8,7 millions précédemment.

urbaine ont été ramenés à 416 quartiers d'intérêt national ou régional dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

En revanche, la persistance de niveaux de zonages spécifiques en matière de réseaux d'éducation prioritaire (REP et niveau renforcé REP+), de renouvellement urbain ou de politiques propres à chaque ministère a conduit à limiter cet effort de convergence. Ainsi, sur les 216 quartiers d'intérêt national du NPNRU, seulement 60 correspondent à la fois à des quartiers prioritaires, à des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et à des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Tableau n° 1 : évolution des critères de zonage

Anciens zonages (2012)		Nouveaux zonages (2015)	
Type de zonage	Nombre de zones	Type de zonage	Nombre de zones
<i>Zones urbaines sensibles</i>	751	<i>Quartiers prioritaires de la ville</i>	1 436
<i>Zones de redynamisation urbaine</i>	416		
<i>Contrats urbains de cohésion sociale</i>	2 492		
<i>Zones franches urbaines</i>	100	<i>Territoires entrepreneurs</i>	100
<i>Quartiers PNRU</i>	594	<i>Quartiers NPNRU</i>	416
<i>Éducation prioritaire ECLAIR/RRS</i>	1 076	<i>Éducation prioritaire REP/REP+</i>	1 089
<i>ZSP (1^{ère} vague - septembre 2012)</i>	16	<i>ZSP (après 3^{ème} vague - décembre 2013)</i>	80

Source : Cour des comptes d'après données SG-CIV du panorama pratique de la politique de la ville. ECLAIR : « Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » ; RRS : « Réseaux de réussite scolaire ».

C - Une difficulté persistante à clarifier les moyens mobilisés

1 - Une connaissance imprécise des crédits de droit commun dévolus à la politique de la ville

La loi du 21 février 2014 précise que la politique de la ville mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres. Pour autant, l'identification du montant des crédits de droit commun mobilisés au service des quartiers prioritaires ne progresse guère.

Cette situation, soulignée dès 2002 par la Cour, est due à l'incapacité technique des acteurs à déterminer de façon précise les bénéficiaires des dispositifs de droit commun qui résident dans les quartiers prioritaires. Une saisie systématique dans les systèmes d'information de leurs adresses, actuellement rarement effectuée, pourrait résoudre cette difficulté.

Cette connaissance très imprécise des crédits de droit commun affectés aux zonages prioritaires tient également au fait que les conventions d'objectifs interministérielles signées avec le ministère de la ville quantifient rarement les résultats attendus. De même, les contrats de ville ne comportent pas d'objectifs financiers chiffrés. Enfin, le document de politique transversale (DPT) consacré à la politique de la ville n'a toujours pas fait l'objet des améliorations nécessaires. Ainsi, la mobilisation dans les zones prioritaires de certains programmes de droit commun, comme la lutte contre la pauvreté, n'est pas quantifiée. En l'absence de directives communes, l'évaluation de la contribution de chaque dispositif à la politique de la ville demeure également approximative : l'éducation prioritaire est ainsi rattachée intégralement à la politique de la ville, alors que plus des deux tiers des postes créés en maternelle pour la scolarisation des moins de trois ans le sont à l'extérieur des quartiers prioritaires.

Dans ces conditions, le montant de 4,4 Md€²⁵⁸ destinés aux quartiers prioritaires, qui est cité dans le DPT consacré à la politique de la ville, ne constitue qu'une estimation grossière.

2 - Un rééquilibrage limité des crédits spécifiques

Les dépenses effectuées au titre des crédits spécifiques de la politique de la ville (programme 147 – *Politique de la ville*) ont baissé de 13 % entre 2012 et 2014, année où elles ont atteint 439 M€²⁵⁹. Les dépenses des actions territoriales et des dispositifs spécifiques de la politique de la ville, en diminution entre 2012 et 2013 (- 8,6 %), ont été stabilisées entre 2013 et 2014 (- 1,3 %) alors que celles des autres actions du programme poursuivaient leur tendance (entre - 11,3 % et - 65,9 %).

Compte tenu de leurs objectifs, ces crédits devraient être répartis sur le territoire en cohérence avec les écarts de développement constatés : l'établissement à partir de 2015, pour chaque département, d'une dotation cible par habitant, corrélée à l'importance de la population et à la richesse relative des collectivités, devrait permettre une meilleure convergence avec les objectifs, mais l'écart maximum autorisé entre les montants par habitant de ces crédits, fixé à 50 % du niveau le plus faible, reste élevé.

Par ailleurs, la recommandation de rééquilibrer les crédits de la politique de la ville au profit des six départements les plus en difficulté²⁶⁰ n'a pas été suivie d'effet.

Enfin, si l'État a doublé depuis 2012 les crédits de la dotation « politique de la ville »²⁶¹, qui a atteint 100 M€ en 2015, ces montants demeurent limités par rapport à la dotation de solidarité urbaine (1,7 Md€ en 2015) : une réforme de cette dotation, recommandée par la Cour en 2012, dans le but d'accroître son impact sur la politique de la ville, avait été envisagée pour 2016 dans le cadre de la loi de finances, mais elle n'a pas été mise en œuvre.

²⁵⁸ Crédits spécifiques et de droit commun consacrés par l'État à la politique de la ville, hors programme d'investissements d'avenir.

²⁵⁹ Cette politique bénéficie, par ailleurs, de 793 M€ de subventions au titre du programme d'investissements d'avenir, qui portent notamment sur les internats d'excellence et de la réussite.

²⁶⁰ Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise.

²⁶¹ Anciennement dotation de développement urbain.

D - Une démarche d'évaluation toujours très limitée

1 - Des conventions interministérielles d'objectifs peu suivies

La démarche de performance a été renforcée par la signature de 12 conventions interministérielles d'objectifs. Celles-ci restent toutefois peu suivies : faute d'une collecte rigoureuse des indicateurs par les administrations, 60 % seulement des services préfectoraux ont pu produire les bilans demandés, ce qui empêche toute consolidation nationale.

Un nombre raisonnable d'objectifs et d'indicateurs n'a pas non plus été fixé, l'ensemble des conventions interministérielles regroupant encore 52 axes et 123 objectifs chiffrables. La prolongation de ces conventions en 2016 devrait permettre de viser une meilleure articulation avec la maquette du DPT.

2 - Un impact peu évalué

Les données disponibles aujourd'hui ne permettent toujours pas une évaluation approfondie des résultats atteints. Depuis 2012, le dispositif d'audit et de contrôle interne des associations financées par l'ex-Acsé a été renforcé, mais il porte sur des contrôles de régularité et d'activité, peu orientés vers l'analyse de la performance.

L'Observatoire national de la politique de la ville, présenté au début de 2015 comme devant regrouper l'Observatoire national des ZUS et le comité d'évaluation de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), devrait réaliser des travaux d'exploitation statistique et d'évaluation. Ces études, fondées sur un suivi renforcé de cohortes et des parcours individuels, devraient être systématisées ; cet observatoire devrait également pouvoir piloter la programmation interministérielle des enquêtes nécessaires, avec l'appui des instances d'évaluation de chaque ministère.

II - Des progrès inégaux dans la mobilisation des politiques publiques

A - De la « rénovation urbaine » au « renouvellement urbain »

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) devait s'achever initialement en 2013. En définitive, les décaissements effectués au titre du PNRU se prolongeront jusqu'en 2021, portant la durée totale de ce plan à 18 ans.

La décision de lancer un plan pour la période 2014-2024, sous la dénomination de « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU), a été prise aux deux tiers de la mise en œuvre des décaissements du PNRU, alors qu'aucun bilan complet n'a été réalisé. Certaines démolitions au titre du nouveau programme ont été annoncées dès 2015, mais, fin septembre 2015, une dizaine de protocoles de préfiguration seulement avait été validée par le comité d'engagement, et un seul avait été signé.

La période 2015-2021 sera donc caractérisée par une concomitance du PNRU et du NPNRU. Un plan de financement unique pour ces deux programmes a été élaboré dans le cadre d'une convention tripartite conclue en octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL-Action logement). Cette convention met en évidence que le NPNRU ne sera finalement achevé qu'en 2033 : seul un étalement sur 20 ans des paiements, et donc de la réalisation concrète du NPNRU permet donc d'aboutir à un plan de financement.

1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine

Conformément à l'accord-cadre 2013-2014 signé par l'Acsé et l'ANRU, plus d'une centaine de plans stratégiques locaux ont été mis en place, mais aucun bilan précis de leurs résultats n'a été établi. En revanche, cette démarche a été prolongée par l'obligation de réaliser un protocole de préfiguration en amont des projets du NPNRU.

En 2012, la Cour recommandait « de consolider et d'amplifier les premiers acquis des projets de rénovation urbaine ». La qualité des actions du PNRU s'apprécie toutefois difficilement en raison de l'insuffisance des données. Ainsi, la faible connaissance des caractéristiques des logements reconstruits ne permet pas de juger si leur « conception s'écarte résolument des errements du passé », comme le voulait la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Plusieurs éléments peuvent cependant être observés : fin 2014, 123 920 logements ont été détruits sur les 151 470 programmés et 99 840 reconstruits et livrés sur les 140 980 prévus. Les immeubles détruits n'ont pas été majoritairement ceux qui enregistraient le plus fort taux de vacance : un risque de déport de la vacance vers le parc social le moins attractif subsiste. Par ailleurs, les opérations de reconstruction ont conduit à une diminution de l'offre de grands logements : cette évolution a contribué à maintenir les ménages du parc social dans des logements plus petits que ceux du parc privé. Enfin, les opérations de relogement n'ont pas homogénéisé les densités d'occupation, même si la situation s'est améliorée. En revanche, le risque d'augmentation des loyers restant à charge pour les occupants a été maîtrisé.

2 - La mixité sociale, un objectif difficile à atteindre

Les politiques de rénovation urbaine ont pour objectif de constituer un outil au service de la mixité sociale dans l'habitat. Ainsi, afin d'éviter une concentration excessive du logement social dans les quartiers prioritaires, les opérations de rénovation urbaine ont abouti à diminuer sa proportion dans l'habitat en moyenne de 65 % à 55 %. Pour autant, le rééquilibrage géographique de l'offre de logement social se réalise lentement : 60 % des logements sociaux démolis sont reconstruits dans les quartiers les plus prioritaires.

La politique d'attribution des logements sociaux constitue un levier essentiel permettant de favoriser la mixité sociale : selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, « la pérennité des effets de la rénovation urbaine en matière de diversification sociale se juge à l'aune de la capacité des réservataires à maintenir cette diversification ». En l'occurrence, l'attribution des logements apparaît mieux maîtrisée : 53 % des ménages concernés par la rénovation urbaine sont relogés hors des quartiers prioritaires. En revanche, le profil des nouveaux arrivants est peu suivi.

En définitive, selon l'ANRU, la rénovation urbaine crée des « conditions favorables » qui devront être poursuivies « par un travail de long terme de rééquilibrage de l'offre de logement social à l'échelle de l'agglomération et la mise en place de politiques d'attribution adaptées ».

Le désenclavement des quartiers par une plus grande diversité des fonctions urbaines essentielles (logement, économie, loisirs, etc.), que traduit l'expression de « mixité fonctionnelle », constitue une autre facette de l'objectif social de la rénovation urbaine. Ainsi, par exemple, l'action de l'État en faveur du développement des transports collectifs permet d'ouvrir les quartiers prioritaires sur le restant de la ville. De ce fait, une part des crédits ANRU, dont l'importance fait débat, est consacrée au développement d'équipements publics : on constate même, à l'issue du PNRU, un taux d'équipement public supérieur à la moyenne dans 43 % des quartiers.

3 - Des priorités à préciser pour l'avenir

En dépit de son appellation, le NPNRU ne constitue pas vraiment un nouveau programme : il recouvre le même nombre de quartiers que le PNRU²⁶², dont 60 % avaient déjà engagé un projet de rénovation urbaine. L'objectif du NPNRU apparaît cependant plus large, puisqu'il vise les « dysfonctionnements urbains les plus importants », alors que le PNRU s'attaquait aux « grands ensembles ». L'arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU précise que « la densité urbaine doit être privilégiée dans les quartiers les mieux situés et les mieux desservis » : le risque existe ainsi de voir émerger des projets particulièrement denses.

En revanche, il est également indiqué que la reconstruction des logements « sera située en dehors des quartiers prioritaires [...] ainsi que des communes dont la part de logements locatifs sociaux dans le parc de logements est supérieure à 50 %, sauf contexte spécifique argumenté ». Les possibilités de dérogation ainsi autorisées limitent la portée pratique de cet objectif.

²⁶² Le PNRU traite 196 quartiers « prioritaires » et le NPNRU 200 quartiers « d'intérêt national ».

B - Une concentration des efforts dans le domaine de l'éducation à accentuer

1 - Une convergence incomplète avec la politique de l'éducation

Le rapport de la Cour relevait une faible mobilisation des crédits de droit commun du ministère de l'éducation nationale au profit des quartiers prioritaires. La réforme de l'éducation prioritaire de 2015 a depuis lors favorisé une meilleure convergence avec la politique de la ville : 86 % des collèges²⁶³ et 84 % des écoles relevant de l'éducation prioritaire sont situés dans les quartiers prioritaires ou à proximité. Toutefois, pour l'enseignement du premier degré, le critère relativement souple de rattachement à un quartier prioritaire (1 000 mètres de distance) amène à relativiser ce constat.

Par ailleurs, si l'engagement a été pris de réduire à moins de 10 % les écarts de réussite des élèves entre les différents territoires, le périmètre de l'éducation prioritaire reste large, puisqu'il couvre 20 % de collégiens, ce qui aboutit à un certain éparpillement des efforts. De ce fait, le nombre d'élèves par classe est de 22,7 dans le premier degré relevant de l'éducation prioritaire contre 24,2 en dehors de l'éducation prioritaire, ces chiffres étant pour les collèges de respectivement 21,8 et 24,9.

Le dispositif « plus de maîtres que de classes » et l'engagement de scolariser 50 % des moins de trois ans dans les réseaux REP+ ont conduit à la création de 657 postes supplémentaires dans les quartiers prioritaires. Toutefois, la chute du taux national de scolarisation des enfants de moins de trois ans (11 % en 2012, contre 34,6 % en 1999) a touché également ces quartiers : les objectifs de l'éducation prioritaire devraient conduire à privilégier un effort spécifique en faveur de l'enseignement préscolaire et du premier degré²⁶⁴.

²⁶³ Ce taux est de 81 % en REP (réseau d'éducation prioritaire) et de 99 % en REP+ (réseau d'éducation prioritaire renforcé).

²⁶⁴ La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école prévoit que les deux tiers des emplois de titulaires créés sont affectés dans le premier degré.

2 - Une juxtaposition des dispositifs scolaires et périscolaires

Dans son rapport de 2012, la Cour constatait un émiettement des dispositifs scolaires, périscolaires et éducatifs, et soulignait le risque d'effets de substitution et de mauvaise coordination entre crédits de droit commun et crédits spécifiques. Les progrès sont restés, depuis, limités. La réforme des rythmes scolaires a estompé la frontière entre temps scolaire et périscolaire, ce qui a augmenté le risque de substitution. Certaines collectivités ont sollicité le financement des nouvelles activités périscolaires sur des crédits de politique de la ville, alors même qu'un fonds d'amorçage de l'État était mis en place. L'effort de coordination se limite le plus souvent, comme le montre l'examen des projets éducatifs territoriaux, au suivi des actions mises en œuvre.

En dépit des moyens consentis depuis les engagements du premier CIEC de mars 2015 pour systématiser le déploiement des programmes de réussite éducative en zone REP+, le risque de saupoudrage perdure également : 32 % des communes qui disposent d'un programme de réussite éducative se situent en dehors de l'éducation prioritaire. Cet effort de concentration pourrait également être engagé pour les dispositifs des « cordées de la réussite » et des « internats d'excellence et de la réussite », qui, avec respectivement 55 % et 27 % de bénéficiaires issus des quartiers, sont insuffisamment ciblés.

C - Un ciblage de la politique de l'emploi à poursuivre

1 - Une organisation complexe

La Cour avait souligné en 2012 la nécessité de renforcer la complémentarité des actions engagées dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de l'emploi. La décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage a accru la complexité de l'organisation d'ensemble.

La territorialisation de la politique de l'emploi devrait reposer sur une organisation du service public de l'emploi davantage articulée avec l'existence des quartiers défavorisés, ainsi que le recommande l'instruction du 25 mars 2015 relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi. L'apport du contrat de ville en tant qu'outil de coordination reste toutefois encore incertain : il est trop tôt pour apprécier l'efficacité des dispositions mises en œuvre.

2 - Un effort de mobilisation insuffisant

Le taux de chômage reste deux fois et demi plus élevé dans les quartiers prioritaires que dans le reste du territoire, avec par exemple un taux de chômage de 42,1 % en 2013 pour les 15-24 ans, contre 22,6 % en dehors des quartiers prioritaires.

En 2012, les actions de la politique de l'emploi n'étaient pas suffisamment mobilisées vers les publics des quartiers prioritaires. Des progrès ont depuis lors été réalisés, les principaux dispositifs disposant désormais d'objectifs chiffrés, assortis d'indicateurs territorialisés. Les crédits du fonds social européen, fléchés à hauteur de 10 % sur des actions de la politique de la ville, sont également mobilisés. Si le secrétariat général du comité interministériel des villes a mis en place en 2013 un service de géo-référencement, les systèmes d'information ne permettent toutefois pas de relier de manière exhaustive les bénéficiaires des actions de la politique de la ville aux quartiers prioritaires : des travaux de fiabilisation des données, permettant de disposer d'indicateurs territorialisés robustes, doivent être poursuivis.

L'insuffisante mobilisation des services de Pôle emploi vers les quartiers était également soulignée. Un rééquilibrage est aujourd'hui en cours : 75 sites sont désormais implantés dans ces quartiers, avec un effort particulier en faveur de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, le degré d'engagement des missions locales constitue désormais un critère de répartition des subventions versées par l'État. Les objectifs restent toutefois généraux et un suivi plus rigoureux devrait être réalisé, afin de s'assurer de l'efficacité des moyens mobilisés.

Certains dispositifs ont enregistré un recul : ainsi, dans les anciennes zones franches urbaines²⁶⁵, le nombre des établissements exonérés de charges patronales diminue (-45 % en cinq ans). La coordination des actions de soutien au commerce de proximité, à l'artisanat, à la création d'entreprise (dispositif NACRE – nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) apparaît également perfectible. La nouvelle agence de développement économique des territoires devra veiller à renforcer cette cohérence : cet opérateur interviendra en complément de nombreux autres acteurs.

²⁶⁵ Ce dispositif s'intitule désormais « zone franche urbaine – territoires entrepreneurs » (ZFU/TE).

Enfin, à défaut de données disponibles, l'efficacité des clauses sociales introduites dans les marchés publics reste difficile à établir, mais leur mobilisation demeure en deçà de l'objectif de 10 % des marchés devant comporter ces clauses. Une nouvelle charte d'insertion de l'ANRU vise à redynamiser cette démarche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi du 21 février 2014 a défini un cadre rénové pour la politique de la ville, sans toutefois dégager avec précision des objectifs prioritaires, tant en ce qui concerne la rénovation urbaine que les politiques publiques.

Ainsi, la nouvelle géographie des quartiers prioritaires cible une population plus réduite, mais dans un nombre comparable de quartiers. De même, elle s'appuie sur des contrats de ville détaillés et fédérateurs, mais la connaissance des crédits de droit commun affectés aux zones relevant de la politique de la ville reste floue et l'évaluation des dispositifs lacunaire.

D'autres progrès restent à accomplir : ainsi, le nouveau programme de renouvellement urbain n'intègre pas suffisamment les objectifs de mixité sociale et ne se concentre pas sur un nombre restreint de projets. L'éducation prioritaire n'est pas encore assez articulée avec la politique de la ville, notamment dans l'enseignement maternel et primaire. Enfin, en dépit d'un ciblage renforcé des dispositifs d'accès à l'emploi, les résultats demeurent limités, en particulier en ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi.

Au total, la Cour insiste sur la nécessité de poursuivre les réformes qui ont été engagées. Elle émet les nouvelles recommandations suivantes :

- 1. identifier dans les contrats de ville les priorités et préciser les montants des crédits de droit commun et des crédits spécifiques qui sont mobilisés pour les financer ;*
 - 2. chiffrer systématiquement les objectifs de mixité sociale des opérations de renouvellement urbain ;*
 - 3. rééquilibrer les moyens de l'éducation prioritaire affectés aux quartiers prioritaires en faveur de l'enseignement préscolaire et du premier degré ;*
 - 4. fixer des objectifs chiffrés pour la mobilisation du service public de l'emploi dans les quartiers prioritaires.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	316
Réponse du directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	321

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La réforme de la politique de la ville, traduite dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, s'est appuyée directement sur les recommandations de la Cour formulées dans son rapport thématique : « Politique de la ville : une décennie de réforme » de juillet 2012.

Soumise à concertation et largement adoptée au Parlement, cette loi de programmation remet à plat l'ensemble des outils d'intervention de la politique de la ville et s'appuie, en grande partie, sur les axes de progrès recommandés par la Cour :

- une géographie prioritaire renouvelée, plus lisible, fondée sur un critère unique et objectif de concentration de la pauvreté qui garantit un ciblage de l'ensemble des moyens déployés au bénéfice des populations les plus en difficultés ;*
- un contrat de ville de nouvelle génération, intégrant dans une même dynamique les actions de cohésion sociale, les projets de rénovation urbaine et les initiatives économiques, replacé au niveau intercommunal et engageant l'ensemble des services publics ;*
- un nouveau programme de renouvellement urbain doté de cinq milliards d'euros d'engagements dont les conventions seront incluses dans le volet urbain des contrats de ville pour une meilleure articulation des problématiques identifiées ;*
- une gouvernance repensée s'inscrivant dans un processus de co-construction avec les habitants ;*
- la territorialisation des politiques de droit commun et la concentration de leurs moyens dans les quartiers prioritaires, en prenant appui sur des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre le ministère chargé de la ville, les autres départements ministériels et leurs opérateurs, comme le recommandait la Cour pour renouveler la méthode et mieux prendre en compte l'ensemble des politiques publiques.*

La réforme est aujourd'hui déployée et la totalité des contrats de ville de nouvelle génération sera signée à la fin de cette année. Comme toute réforme structurelle, elle demande du temps pour produire tous ses effets dans un horizon fixé à 2020 par la loi et les contrats.

Il est donc essentiel de maintenir la dynamique impulsée et le Gouvernement partage avec la Cour les ambitions sur lesquelles se fondent ses recommandations.

Toutefois, l'appréciation de la Cour sur le fait que la nouvelle politique de la ville procéderait d'« ajustements nombreux plus que d'une réforme d'ensemble » paraît contestable. L'étendue de la réforme, son acceptation par les acteurs de la politique de la ville ainsi que son adossement aux recommandations de la Cour en 2012 me semblent infirmer une telle appréciation.

La notion de « quartier vécu » permet de corriger les incompréhensions et la rigidité de l'ancien système, fondé sur la délimitation à la rue, et de prendre en compte les usages des habitants des quartiers et leurs conditions d'accès aux équipements et services publics, même si ceux-ci ne sont pas nécessairement situés dans les périmètres stricts de la géographie prioritaire, essentiellement constitués de zones d'habitat. Le territoire « vécu » constitue en effet cette zone d'usages et de circulation à destination des habitants des quartiers prioritaires. Elle favorise, en outre, la mobilisation de ressources à l'échelle de l'intercommunalité au bénéfice de cette population. Cette notion, par conséquent, est loin de conduire à la définition d'un nouveau périmètre et contribue plutôt à la souplesse d'un système intelligent et évolutif.

Le Gouvernement partage l'appréciation de la Cour selon laquelle la convergence des géographies prioritaires a été largement renforcée. Ainsi, parmi les quartiers prioritaires, sur les deux cent seize quartiers reconnus d'intérêt national dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, soixante correspondent également à des zones de sécurité prioritaires et des zones d'éducation prioritaire renforcées.

Les travaux menés conjointement par le ministère chargé de la ville et le ministère chargé de l'éducation nationale ont permis d'aboutir à une convergence inédite entre la géographie prioritaire de l'éducation nationale et de la politique de la ville : 99 % des collèges de l'hexagone en Réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) et 81 % des collèges de l'hexagone en Réseau d'éducation prioritaire (REP) se trouvent, dans ou à proximité, d'un quartier prioritaire.

Les écoles et collèges des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ne sont pas classés en REP ou REP+ font par ailleurs l'objet d'une attention toute particulière.

S'agissant des contrats de ville, ceux-ci constituent le nouveau cadre de mise en œuvre de la politique de la ville et visent à réinscrire les quartiers prioritaires dans la dynamique de l'intercommunalité.

L'objectif d'un pilotage des contrats à l'échelle intercommunale apparaît aujourd'hui globalement atteint. Il s'accompagne d'un renforcement de la solidarité intercommunale, notamment au travers du pacte de solidarité financier et fiscal dans l'ensemble des intercommunalités signataires et, à défaut, de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire.

Conformément aux préconisations de la Cour, l'élaboration de ces contrats s'est appuyée sur un diagnostic partenarial permettant l'identification des enjeux et des priorités propres à chaque quartier. Elle a fédéré un nombre de partenaires très significativement supérieur à ceux des précédents contrats. Tous les services publics, au-delà de la municipalité, de l'intercommunalité et des services de l'État relevant de l'autorité du préfet en sont signataires : la région, les départements, l'agence régionale de santé (ARS), le rectorat, le procureur de la République, les bailleurs, les caisses d'allocations familiales (CAF), Pôle emploi ainsi que les chambres consulaires.

Si le processus d'élaboration des contrats de ville s'est finalement inscrit dans un calendrier plus long que prévu, le taux de signature s'élève à présent à 90 %. Ces contrats ont vocation à être complétés et enrichis tout au long de leur mise en œuvre. La mobilisation et l'adaptation des politiques de droit commun, conformément aux enjeux particuliers identifiés dans les quartiers prioritaires, devraient également répondre à cet impératif d'optimisation dans la durée.

Concernant la déclinaison des conventions interministérielles d'objectifs, les éléments initialement transmis en 2014 par les préfets de région ont permis d'établir un premier état des lieux de leur application sur le territoire. Ils s'inscrivaient dans un contexte de transition lié à la réforme de la politique de la ville, notamment dans l'attente des périmètres de la géographie prioritaire. Une série d'instructions ministérielles a, depuis, permis de préciser les engagements et les contributions des services dans le cadre des contrats de ville pour la période 2014-2020.

Le processus de territorialisation des politiques de droit commun doit permettre un déploiement adapté et renforcé de ces politiques au bénéfice des habitants des quartiers. La capacité à identifier les crédits relevant du droit commun, localement dans le contrat de ville, mais aussi nationalement dans le cadre de l'élaboration du document de politique transversale, constitue un enjeu majeur et rend absolument nécessaire la poursuite des travaux engagés. Elle sera accompagnée par la fixation d'objectifs chiffrés et définis dans le temps pour la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques au bénéfice des quartiers prioritaires.

Des progrès décisifs ont été enregistrés dans les domaines qui préoccupent le plus les habitants des quartiers prioritaires à savoir l'emploi, la sécurité et l'école :

- *les dispositifs d'emploi et d'insertion sont désormais systématiquement ciblés sur les quartiers prioritaires, avec des résultats positifs : plus de 10 % des contrats uniques d'insertion (CUI), 19 % des emplois d'avenir et 21 % des garanties jeunes, soit une très forte progression par rapport à 2012 ;*
- *les zones de sécurité prioritaire sont positionnées pour soixante-dix-sept d'entre elles (sur quatre-vingt) sur les quartiers prioritaires, avec une efficacité accrue des services de police et de gendarmerie et des moyens supplémentaires pour la prévention de la délinquance ;*
- *l'éducation prioritaire est désormais arrimée à la géographie de la politique de la ville.*

Ces objectifs guideront les travaux de prolongation et d'enrichissement des conventions interministérielles à compter de l'année 2016. Par ailleurs, l'organisation des comités interministériels « Égalité et Citoyenneté » à un rythme semestriel renforce significativement la mobilisation de l'ensemble des départements ministériels.

La Cour relève à plusieurs reprises des progrès insuffisants en matière de géo-référencement. Il convient de souligner que, depuis le début de l'année 2013, un service de géo-référencement a été mis en place par le secrétariat général du comité des villes, puis par le Commissariat général à l'égalité des territoires. Il permet, par exemple, au service public de l'emploi (constitué par Pôle emploi, la délégation générale à l'emploi et à la formation et l'Association pour l'emploi des cadres) de connaître la part des bénéficiaires qui résident en zones urbaines sensibles. Depuis le 18 mars 2015, le service public de l'emploi prend en compte la nouvelle géographie prioritaire en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Ainsi, intégré au système d'information de Pôle emploi, celui-ci permet d'identifier directement les demandeurs d'emploi issus des quartiers en faisant le lien entre l'adresse et l'appartenance à un quartier prioritaire. Le service est élargi à d'autres acteurs et offre différentes possibilités d'interrogations qui sont toutes en fonctionnement depuis cette date.

La refondation de la géographie prioritaire s'accompagne également d'une évolution de la répartition des crédits d'intervention de l'État au profit des habitants des quartiers prioritaires. La définition des

dotations au niveau de chaque département s'appuie sur deux critères principaux :

- *la population des quartiers prioritaires ; ce critère entre pour 80 % dans la détermination de la dotation de référence d'un département ;*
- *la richesse relative des communes concernées (pour 3/4 des 20 % restant) et des établissements publics de coopération internationale (EPCI) auxquelles ces populations appartiennent (pour 1/4 des 20 % restant), appréciée à partir du potentiel financier calculé par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ce deuxième critère permet de moduler équitablement le soutien de l'État en fonction de la capacité financière du territoire.*

Ces crédits spécifiques de la politique de la ville, mieux ciblés en direction des populations les plus en difficulté, interviennent en complément et en soutien des politiques de droit commun déployées par les différents partenaires.

À titre d'illustration, il a été décidé, à l'issue du CIEC du 6 mars dernier de déployer, dans chaque collège REP+ et dans les écoles associées, des programmes de réussite éducative (PRE) là où ils étaient absents ou lorsqu'ils existaient de les mobiliser davantage, notamment auprès des collégiens. Ainsi, 3,3 millions d'euros ont été consacrés au renforcement de quarante nouveaux PRE dès l'année 2015. Ces crédits viennent s'ajouter aux soixante-seize millions d'euros initialement prévus pour le fonctionnement des PRE existants.

En termes de priorités, et fort des retours d'expérience du programme national de rénovation urbaine (PNRU) 2004-2015, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) 2014-2024 s'attache à favoriser, au travers des opérations qu'il porte, la mixité sociale, le développement économique et l'attractivité résidentielle des quartiers tout en contribuant à l'émergence d'une ville durable et solidaire.

Son lancement constitue la meilleure période pour poser, lors de l'élaboration des projets de renouvellement urbain (PRU) et vis-à-vis des collectivités, de nouvelles exigences en la matière. Certaines mesures du volet « Habiter » des comités interministériels à l'égalité et la citoyenneté des 6 mars et 26 octobre derniers relèvent de ces exigences : la reconstitution, en dehors des quartier prioritaires de la politique de la ville, de l'offre de logements sociaux démolis et l'accélération de deux ans de la mise en œuvre du nouveau programme via le préfinancement des opérations de démolitions-reconstructions rendu possible par la convention passée entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et

la Caisse des dépôts. La réorganisation du pilotage des attributions des logements locatifs sociaux et leur mobilisation au service de la mixité, qui fait l'objet de dispositions législatives en préparation, viendront également conforter ce dispositif.

Compte tenu de la forte spécialisation de ces quartiers, des dysfonctionnements urbains qui y perdurent et afin de permettre leurs transformations, ce nouveau programme vise à intégrer les enjeux de cohérence urbaine et sociale tout en prenant en compte dans les conventions pluriannuelles, certains objectifs incontournables tels que la diversification de l'habitat, la mixité fonctionnelle, l'amélioration des équipements publics notamment scolaires, ou encore le potentiel économique.

En conclusion, il semble utile de rappeler ce qui fait la force de cette réforme : son inscription inédite dans la loi ainsi que la rénovation et l'amplification d'un dialogue citoyen libre au travers de la mise en place progressive des « conseils citoyens ». Trois cent vingt conseils ont d'ores et déjà été installés et huit cents sont en cours de constitution. Elle repose également sur l'institutionnalisation de ces instances et les financements spécifiques comme les fonds de participation aux habitants. Faire de ceux pour qui cette politique publique est conduite les acteurs de ce changement donne tout son sens et son ambition à cette réforme.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

En ce qui concerne le II A – de la RU vers le RU :

« Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) devait s'achever initialement en 2013. En définitive, les décaissements effectués au titre du PNRU se prolongeront jusqu'en 2021, portant la durée totale de ce plan à 18 ans. .../...

.../...Seul un allongement de 11 à 20 ans de la durée du NPNRU a donc permis d'aboutir à un plan de financement. »

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prévoit :

« Chapitre II : Programme national de rénovation urbaine.

Article 7 : Les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, entre 2004 et 2015, sont fixés à 12 milliards d'euros

.../...

Chapitre II bis : Nouveau programme national de renouvellement urbain

Article 9-1 : .../... Ce programme, qui couvre la période 2014-2024, vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.../...

.../...

Article 9-2 : .../...Les moyens affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain sont fixés à 5 milliards d'euros.../... ».

Pour le PNRU, l'échéance initiale de fin 2013 a été reportée à fin 2015.

Pour le NPNRU, la loi prévoit une programmation sur la période 2014 – 2024.

L'achèvement des engagements réalisés au titre du programme ne signifie pas l'achèvement physique et financier du programme. En effet, après engagement d'une opération de construction ou d'aménagement, c'est-à-dire après signature d'une décision attributive de subvention par l'ANRU, les études et travaux doivent être réalisés par le Maître d'Ouvrage. Pour une opération de construction cela représente couramment de l'ordre de 1,5 à 2 ans, voire 2,5 ans en fonction de la complexité de la construction. Pour une opération d'aménagement cela représente couramment des périodes plus longues, en fonction de la complexité du programme à réaliser.

Pour le PNRU, dont les engagements s'arrêtent fin 2015, il est donc logique que le paiement du dernier solde de subvention pour la dernière opération intervienne à l'horizon 2020.

Pour le NPNRU, l'achèvement des engagements étant programmé fin 2024, il est donc prévisible que le paiement du dernier solde de subvention pour la dernière opération intervienne à l'horizon 2030.

En conséquence, il a toujours été prévu une durée de réalisation du NPNRU à cette échéance et la convention du 2 décembre 2014 entre l'État et Action Logement, comme la convention tripartite du 2 octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et Action Logement, prévoient des versements

jusqu'à cette date. À aucun moment il n'a donc été décidé « un allongement de 11 à 20 ans du NPNRU ». Le plan de financement a toujours été construit sur une période d'une quinzaine d'années.

Sur la partie intitulée : « II-A-1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine

.../.... En revanche, cette démarche (c'est-à-dire la mise en place de plans stratégiques locaux) a été prolongée par l'obligation de réaliser un protocole de configuration en amont des projets du NPNRU. »

La mise en place de protocoles de préfiguration n'a pas pour objectif de prolonger la démarche des PSL.

Un mode de contractualisation en deux temps pour les quartiers du NPNRU a été conçu pour inciter les porteurs de projet à formaliser un programme urbain avant réalisation :

- 1^{er} temps : Protocole de préfiguration de la convention pluriannuelle ANRU, pour arrêter un programme urbain (en cohérence avec les objectifs stratégiques du contrat de ville), dont la faisabilité aura été expertisée ;*
- 2^{ème} temps : Déclinaison du programme urbain en le réalisant en une ou plusieurs conventions de renouvellement urbain.*

Ainsi, les objectifs essentiels du protocole de préfiguration sont :

- arrêter un programme urbain dont la faisabilité aura été expertisée ;*
- apporter les moyens nécessaires à la réalisation des études et à la mise en place de l'ingénierie, indispensables à l'élaboration de ce programme urbain.*

En réalité, les PSL contribuent à alimenter les diagnostics et les réflexions stratégiques à mener dans le cadre des protocoles de préfiguration.

Sur la partie intitulée : « II-A-1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine

Ainsi, la faible connaissance des caractéristiques des logements reconstruits ne permet pas de juger si leur « conception s'écarte résolument des errements du passé », comme le voulait la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. »

Les errements du passé cités par la Cour concernent, pour l'essentiel, l'urbanisation des secteurs concernés, dont beaucoup ont été

réalisés dans le cadre de zones à urbaniser en priorité (ZUP), pour répondre à la carence de logements face à l'accroissement démographique et pour favoriser la résorption de l'habitat insalubre.

Leur conception, dans un objectif d'urbanisation rapide et quantitativement très élevé, se situe en rupture avec la ville ancienne : passage de l'îlot à la barre, séparation des flux, etc. La problématique soulevée par la Cour concerne principalement les caractéristiques de l'urbanisme mis en œuvre dans le cadre du renouvellement urbain du quartier, bien au-delà des caractéristiques des logements neufs.

Sur la partie intitulée : « II-A-3 - Des priorités à préciser pour l'avenir »

L'arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au NPNRU précise que « la densité urbaine doit être privilégiée dans les quartiers les mieux situés et les mieux desservis » : le risque existe ainsi de voir émerger des projets particulièrement denses. »

Cet objectif tient compte de la volonté de l'État de lutter contre l'étalement urbain, source de dysfonctionnements urbains et de coûts sociaux élevés.

Nombre de quartiers construits sur la période 1955–1975 se caractérisent bien souvent par une faible densité. Par exemple, pour les ex ZUP de la couronne parisienne, la densité peut s'avérer jusqu'à trois fois moindre que Paris intramuros et correspond souvent plutôt à celle constatée dans des villages traditionnels.

Ces quartiers, caractérisés en général par une faible densité construite, accompagné d'un fort pourcentage de logements locatifs sociaux et d'une impression de densité générée par le type d'urbanisation en tours et barres, représente en réalité une opportunité de densification maîtrisée, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de l'État en matière de construction de logements, notamment en Île-de-France.

3

La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider

PRÉSENTATION

Le tabagisme représente un enjeu majeur de santé publique. Selon les données les plus récentes, avec près de 78 000 décès à la suite de cancers, de maladies cardiovasculaires, d'insuffisances respiratoires ou de maladies infectieuses, il constitue la première cause de mortalité évitable en France, loin devant l'alcool ou les accidents de la route.

En 2012, à la demande du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale, la Cour a procédé à une évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme menées depuis 2002²⁶⁶. Alors que la prévalence tabagique remontait en France depuis 2005, à rebours des évolutions observées dans la plupart des pays comparables, la Cour avait mis en évidence, malgré des progrès notables en matière de prévention du tabagisme passif, des faiblesses préoccupantes : absence d'atteinte des objectifs de la loi du 9 août 2004 de santé publique, méconnaissance persistante des coûts sociaux liés au tabac, dilution des responsabilités, absence de continuité et de cohérence dans les actions engagées, application défailante des réglementations sanitaires et, notamment, de l'interdiction de la vente aux mineurs, contrôles déficients, effort de prévention très timide, en particulier dans les établissements scolaires, faiblesse de l'aide à l'arrêt du tabac. Elle avait relevé que si des hausses de prix successives étaient intervenues, elles étaient d'un niveau chaque fois insuffisant pour provoquer une baisse durable de la consommation, reflétant en réalité une stratégie

²⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Les politiques de lutte contre le tabagisme*, décembre 2012, 332 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'optimisation financière à la fois pour l'État, les fabricants et les buralistes.

La Cour avait conclu à la nécessité de passer d'actions juxtaposées à une politique d'ensemble de lutte contre le tabagisme, coordonnée, et faisant appel à tous les outils susceptibles d'être mobilisés pour réduire la consommation de tabac. Elle proposait de la structurer autour de cinq axes principaux au soutien desquels elle formulait 32 recommandations : construire une stratégie pluriannuelle de lutte contre le tabagisme au travers d'un plan d'action spécifique au pilotage clair et aux objectifs identifiés ; améliorer la connaissance du tabagisme et de ses effets ; remobiliser la fiscalité au service de la santé publique ; renforcer la réglementation et en garantir l'application ; organiser la prévention notamment vis-à-vis des jeunes et l'aide à l'arrêt du tabac ; développer la coopération internationale.

Trois ans après la remise de cette évaluation²⁶⁷, la Cour s'est attachée à apprécier la manière dont les pouvoirs publics avaient pris en compte ses analyses et ses recommandations, dans le contexte notamment de la publication en septembre 2014 d'un programme national de réduction du tabagisme, dont la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé porte un volet important.

Elle a constaté que le programme national de réduction du tabagisme affirme une stratégie d'ensemble assortie d'objectifs ambitieux (I). Dans le même temps cependant, la menace pour la santé publique n'a pas diminué et a même tendance à augmenter (II). Dans ce contexte, les pouvoirs publics ne peuvent se priver, pour atteindre dans les délais prévus les objectifs qu'ils se sont fixés, de recourir à tous les leviers disponibles, y compris celui de la fiscalité (III).

²⁶⁷ L'Assemblée nationale en a alors tiré en février 2013 un rapport d'information dont elle a assuré le suivi en juillet 2014 : cf. JACQUAT Denis, TOURAINE Jean-Louis, Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 764) du 28 février 2013 sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme, disponible sur www.assemblee-nationale.fr

I - Des objectifs ambitieux

La Cour avait dégagé trois grandes priorités pour une relance de la lutte contre le tabagisme : une stratégie ambitieuse, portée politiquement et s'inscrivant dans la durée, un dispositif de pilotage unifié, des actions volontaristes et articulées entre elles.

A - Une volonté de résultats rapides grâce à une démarche d'ensemble

Conformément à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur la lutte contre le tabagisme, dont elle avait été le premier signataire dès octobre 2004 sans pour autant en mettre jusque-là en œuvre l'ensemble des préconisations, la France a cherché à affirmer une stratégie d'action globale en l'inscrivant dans un document de référence spécifique.

1 - Des objectifs de santé publique volontaristes

L'année 2014 a été marquée par une très forte inflexion dans le portage politique de la lutte contre le tabagisme.

Lors du lancement du plan cancer III (2014-2019), le 4 février 2014, le Président de la République a annoncé la préparation d'un plan spécifique au tabac que la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a présenté le 25 septembre, soit sept mois plus tard, sous le nom de programme national de réduction du tabagisme (PNRT).

Ce programme fixe des objectifs quantifiés de réduction de la prévalence du tabagisme au sein de la population, qui sont à la fois élevés et enfermés dans un calendrier resserré :

- diminuer le nombre de fumeurs quotidiens (13,4 millions aujourd'hui) de 10 % en cinq ans, soit de 1 340 000 d'ici 2019 ;
- passer à moins de 20 % de fumeurs quotidiens en dix ans, soit en 2024, ce qui représenterait 3,9 millions de fumeurs quotidiens en moins, soit une baisse de dix points de la prévalence par rapport au niveau actuel ;

- faire en sorte, au-delà de ces échéances, que les enfants nés en 2014 forment la première génération « d'adultes sans tabac ».

En revanche, aucun objectif spécifique de réduction de la consommation de tabac n'est précisé pour les groupes les plus exposés (jeunes, femmes enceintes, populations en situation de précarité), même si le PNRT leur accorde une attention particulière. C'est ainsi notamment que, depuis août 2015, un nouveau pictogramme figure sur les paquets de tabac pour rappeler aux femmes enceintes et à leur entourage les dangers du tabac pour elles-mêmes et l'enfant qu'elles portent. Par ailleurs, plusieurs campagnes d'information ciblées ont été menées en direction de ces catégories de population par l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES).

Il est, en outre, prévu, dès l'origine, une évaluation des résultats obtenus au terme de l'exécution du programme, non par l'administration elle-même, mais par un cabinet extérieur.

2 - Un souci de cohérence dans les axes d'action

Trois grands axes structurent la politique mise en place :

- « protéger les jeunes et éviter l'entrée dans le tabagisme » ;
- « aider les fumeurs à arrêter de fumer » ;
- « agir sur l'économie du tabac ».

Chacun s'articule en plusieurs actions, qui relèvent soit de mesures législatives, portées largement par la loi de modernisation de notre système de santé, soit de leviers du ressort de l'administration ou de l'assurance maladie.

Les grands axes du programme national de réduction du tabagisme

Sur les 32 recommandations formulées par la Cour en 2012, une vingtaine a trouvé une traduction dans le cadre du programme national de réduction du tabagisme, comme le montre le contenu des trois grands axes qui le constituent :

Axe 1 : protéger les jeunes et éviter l'entrée dans le tabagisme

En matière de renforcement de la prévention de l'entrée dans le tabagisme, la Cour avait recommandé la mise en place du paquet neutre, l'interdiction de la publicité sur les lieux de vente, ainsi que la vente de cigarettes au goût sucré. Ces actions ont été reprises dans le PNRT. Les recommandations visant à faire respecter l'interdiction de vente aux mineurs ou plus largement l'application de la réglementation relative au tabac ont fait l'objet d'une traduction dans la loi de modernisation de notre système de santé.

Axe 2 : aider les fumeurs à arrêter de fumer

La prévention et l'aide à l'arrêt du tabac, qui constituent un levier majeur de réduction du tabagisme, avaient fait l'objet de six recommandations. Un grand nombre d'entre elles figurent dans le PNRT, comme l'augmentation de la prise en charge par l'assurance maladie du sevrage, la définition d'une politique spécifique à l'égard des jeunes et des femmes enceintes ou l'implication de certains professionnels de santé.

Axe 3 : agir sur l'économie du tabac

Face à la faiblesse des moyens consacrés à la lutte contre le tabac malgré des coûts sociaux très importants, les pouvoirs publics ont choisi de mobiliser différents leviers, à savoir la création d'un fonds dédié aux actions de lutte contre le tabagisme, le renforcement de la transparence sur les activités de lobbying de l'industrie du tabac, ainsi que la lutte contre le commerce illicite de tabac, allant dans le sens des préconisations faites.

Le PNRT comporte, par ailleurs, une partie intitulée « accompagner la réalisation du programme », qui reprend une grande part des recommandations formulées en matière de pilotage, d'amélioration du dispositif d'observation ou de développement de la coopération internationale.

3 - Un pilotage unifié

L'affirmation d'une stratégie s'est accompagnée d'une clarification du pilotage public. Un terme a été mis à la dilution des responsabilités et à la dyarchie peu organisée constituée par une direction de ministère, la direction générale de la santé (DGS), et la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les conduites addictives placée auprès du Premier ministre.

Le ministre chargé de la santé est explicitement responsable du pilotage du PNRT. Le secrétariat de ce dernier est assuré par un bureau de la DGS organisé en mission. Le comité de pilotage est présidé par le directeur général de la santé²⁶⁸. Un comité de coordination assure la liaison avec la société civile²⁶⁹, suit la mise en œuvre du programme et propose éventuellement des ajustements pour en renforcer l'efficacité.

Par ailleurs, la loi de modernisation de notre système de santé apporte un premier progrès dans le sens de l'indépendance de la décision publique, sous forme d'un rapport obligatoire au ministre chargé de la santé des fabricants, importateurs et distributeurs de produits du tabac « détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêt ».

B - Une priorité : infléchir les comportements

Si l'objectif de réduction de la consommation de tabac apparaît *a priori* simple à énoncer, l'action à mener est complexe et nécessite une volonté sans faille pour être menée à bien. Elle vise en effet à modifier des comportements collectivement jugés comme préjudiciables, mais individuellement considérés comme un risque acceptable, d'autant que la nicotine présente la caractéristique d'installer rapidement une addiction durable.

Le programme national de réduction du tabagisme joue sur trois outils principaux pour faciliter une mutation des représentations et des mentalités : la réglementation qui est durcie, l'aide à l'arrêt du tabac qui est renforcée, la présentation du produit lui-même que l'on cherche à rendre moins attractive.

²⁶⁸ Le DGS est entouré du secrétaire général du ministère, du directeur de la sécurité sociale, du directeur général de l'offre de soins, du directeur des ressources humaines, des responsables de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, de l'Institut national du cancer, de l'Institut national de prévention et d'éducation sanitaire et de l'assurance maladie.

²⁶⁹ Le comité comprend notamment des représentants d'associations de lutte contre le tabac, des usagers, des sociétés savantes et du ministère chargé des finances.

1 - Une réglementation durcie

Des restrictions supplémentaires ont été apportées à la mise sur le marché de certains produits, à la publicité sur les lieux de vente et à la détermination des lieux où il est possible de fumer.

Ainsi, conformément à une récente directive européenne²⁷⁰, transposée en droit interne par la loi de modernisation de notre système de santé, est interdite, mais à compter du 20 mai 2016, la mise sur le marché de produits de tabac comportant un « arôme caractérisant » ou un goût sucré, sauf pour le menthol dont le retrait est repoussé à mai 2020. Ce texte interdit également de faire figurer, désormais, sur un paquet des mentions suggérant que le produit qu'il contient est moins nocif que d'autres.

Par ailleurs, l'apposition d'affichettes publicitaires à l'intérieur des débits de tabac, même non visibles de l'extérieur, est dorénavant proscrite.

Des enquêtes indépendantes²⁷¹ avaient démontré l'efficacité des mesures d'interdiction de fumer dans certains lieux, destinées en particulier à éviter le tabagisme passif. Leur application était plutôt satisfaisante sur les lieux de travail, dans les trains, les aéroports et les restaurants, mais ces mesures étaient mal respectées dans les bars.

Ces mesures d'interdiction sont, désormais, étendues aux espaces publics consacrés aux enfants, en particulier les aires de jeux, et s'appliquent également dans les véhicules automobiles en transportant. Dans un objectif de prévention du tabac chez les jeunes, est proscrite toute nouvelle installation d'un débit de tabac à proximité d'un établissement scolaire, selon une démarche analogue à ce qui existe déjà en matière de débits de boissons. Pour faciliter le respect de l'interdiction de vente aux mineurs, les buralistes doivent, par ailleurs désormais, demander à leurs clients d'établir la preuve de leur majorité.

Cependant, les possibilités de contrôle effectif de la réglementation sanitaire, très modestes jusqu'alors, ne sont que très modérément

²⁷⁰ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

²⁷¹ International Tobacco Control, novembre 2014.

renforcées : la Cour avait constaté qu'un débitant de tabac ne courait le risque d'être contrôlé par un agent des douanes qu'une fois tous les 100 ans. Face au manque de disponibilité des corps de contrôle (douanes, inspections sanitaires, services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, gendarmerie²⁷²), l'habilitation des agents des services de police municipale et des gardes champêtres pour effectuer de tels contrôles constitue certes un progrès, mais trop limité pour qu'il puisse en être escompté une forte hausse.

2 - Un soutien financier accru à l'arrêt du tabac

En 2012, la Cour notait que les fumeurs étaient insuffisamment pris en charge quand ils essayaient d'arrêter de fumer. En particulier, les traitements par substituts nicotiques (TSN) n'étaient que très partiellement remboursés par l'assurance maladie (dans la limite d'un forfait de 50 € par an, soit l'équivalent d'un mois de traitement environ, porté toutefois à 150 € depuis 2011 pour les femmes enceintes).

En 2015²⁷³, conformément aux orientations du PNRT, cette prise en charge forfaitaire a été triplée pour différents publics prioritaires : jeunes de 25 à 30 ans, assurés sociaux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), patients atteints de cancer.

Ces mesures sont apparues d'autant plus nécessaires que depuis plusieurs années, le recours à ces dispositifs a très sensiblement baissé, alors même que les diverses innovations intervenues en ce domaine auraient dû en stimuler la vente. Sans doute une partie de l'explication réside-t-elle dans la complexité du mode actuel de remboursement et dans l'obligation jusqu'ici imposée de consulter un médecin pour obtenir la prescription d'un tel traitement. La loi de modernisation de notre système de santé lève ce second obstacle et étend à d'autres professionnels de santé (médecins du travail, infirmiers, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes) la faculté de les prescrire. Par ailleurs, des réflexions sont en cours à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) sur la dispense d'avance des frais. Il se peut, cependant, également qu'un certain nombre de fumeurs aient préféré aux

²⁷² Cette dernière n'a relevé que 42 infractions en 2013 et 43 en 2014.

²⁷³ Loi du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

traitements par substituts nicotiques la cigarette électronique pour les aider à arrêter le tabac.

La cigarette électronique

Le succès de la cigarette électronique, utilisée en majorité par des fumeurs pour essayer d'arrêter de fumer – 12 millions de personnes l'ont testée, 3 % des 15-75 ans l'utilisent quotidiennement –, semble désormais plafonner. L'ambiguïté demeure quant aux bienfaits du vapotage. Selon les dernières enquêtes réalisées, la cigarette électronique permet sans doute à certains fumeurs de limiter fortement leur consommation et de faciliter un sevrage²⁷⁴, mais elle peut aussi parfois contribuer chez d'autres à prolonger dans le temps, ce qui constitue un facteur de risque. Des études américaines mettent en garde contre le risque que la cigarette électronique ne soit parfois un vecteur d'entrée dans le tabagisme.

En l'absence d'études suffisamment solides, la question de savoir si la cigarette électronique constitue un outil de sevrage ou une prolongation du tabagisme par d'autres moyens n'est tranchée ni par l'OMS ni par la Haute Autorité de santé (HAS).

Face à ces incertitudes, le PNRT s'est conformé à un principe de précaution : il interdit l'usage de la cigarette électronique dans les établissements scolaires, les transports collectifs et les lieux de travail et restreint la publicité en faveur des dispositifs électroniques.

3 - Une innovation marquante : le « paquet neutre »

La Cour avait relevé que le paquet de tabac, dernier moyen de communication avec le consommateur, était activement utilisé par les industriels du tabac pour véhiculer une image attractive incitant notamment les jeunes à fumer. Elle avait souligné à cet égard que l'introduction d'une norme de conditionnement identique pour tous les produits et marques de tabac constituait l'une des principales préconisations de la convention-cadre de l'OMS relative à la lutte contre le tabagisme.

Le PNRT a retenu l'obligation de mise en place de « paquets neutres », c'est-à-dire d'emballages uniformes faisant disparaître toutes les caractéristiques propres à chaque marque. Portée par la loi de

²⁷⁴ Source : Baromètre INPES.

modernisation de notre système de santé, cette disposition doit entrer en vigueur en mai 2016.

La France utilise ainsi la faculté ouverte sur ce point par la directive européenne 2014/40, comme le Royaume Uni qui l'appliquera à la même date et l'Irlande qui le fera à compter de mai 2017. Elle a choisi, ce faisant, d'aller au-delà des obligations du texte européen, qui n'impose que d'agrandir la surface à consacrer à des messages sanitaires. Elle n'a pas été, comme le recommandait la convention-cadre de l'OMS et comme le Royaume-Uni l'a mis en œuvre, jusqu'à supprimer la vente des paquets de tabac sur linéaires.

Le ministère de la santé compte sur cette innovation pour réduire le nombre d'entrées dans le tabagisme, tout particulièrement chez les jeunes, pour lesquels se constate en France, contrairement aux pays comparables, une nette remontée depuis 2011 de la prévalence tabagique. Cette disposition est très contestée par les fabricants et les buralistes, au motif que ce dispositif détournerait du réseau officiel une partie des achats sans pour autant avoir d'effet sensible sur la consommation des plus jeunes et que l'exemple australien n'est pas probant, le caractère insulaire de ce pays étant en soi un obstacle majeur au commerce illicite.

La mise en place du paquet neutre en Australie

Le pays précurseur en matière de standardisation des conditionnements est l'Australie qui l'applique depuis décembre 2012, mais la mesure a été associée à quatre augmentations successives des droits d'accises, chaque fois de 12,5 %, entraînant une forte hausse des prix, et à une campagne d'information massive, ce qui rend malaisée l'interprétation de la baisse très marquée de la consommation observée depuis lors, qui a fait tomber à 12,8 % le taux de prévalence du tabagisme au sein de la population. L'intensité de la réaction des industriels du tabac, qui ont notamment multiplié les recours contre l'État australien, peut cependant suggérer que son impact a été fort.

La direction générale des douanes et droits indirects voit cependant, pour sa part, dans le paquet neutre un moyen au contraire d'appréhender plus facilement, du fait de la spécificité de ce conditionnement, les trafics transfrontaliers ou l'offre illicite de tabac sur internet et, par voie de conséquence, de renforcer le monopole de distribution par le réseau des buralistes. Son suivi précis à partir d'une évaluation indépendante des pratiques d'achat actuellement constatées constitue ainsi un enjeu important, tant en termes de contrôle des achats

illicites et transfrontaliers qu'au regard de la lutte contre le tabagisme, en particulier chez les jeunes.

*

**

Le PNRT et la loi de modernisation de notre système de santé ont ainsi entendu donner un nouvel élan à l'action publique contre le tabagisme.

Ces orientations et mesures législatives sont beaucoup trop récentes pour pouvoir en observer d'ores et déjà les effets sur la consommation de tabac, d'autant plus qu'elles n'ont pas été accompagnées de fortes hausses de prix, à l'incidence plus rapide, en dépit de l'acuité grandissante des enjeux de santé publique.

II - Des évolutions inquiétantes

La Cour avait mis en évidence en 2012 au regard des données alors disponibles, certaines déjà anciennes, l'enjeu médico-économique d'exceptionnelle ampleur pour la société, mais mal documenté, que représentait le tabagisme. La dégradation des indicateurs de santé publique qu'elle avait constatée en ce domaine n'en revêtait que plus de gravité.

Depuis lors, les coûts sociaux du tabagisme ont été fortement réévalués, cependant que la consommation de tabac et la prévalence tabagique tendent à repartir à la hausse.

A - Des coûts sociaux liés au tabagisme fortement réévalués, mais non encore fiabilisés

L'ancienneté et le caractère partiel des estimations des conséquences du tabagisme sur les dépenses sanitaires et, plus globalement, de la charge qu'il impose à la société avaient conduit la Cour à recommander d'évaluer, selon une méthodologie rigoureuse et publique, les coûts de la morbidité et de la mortalité liées au tabac pour l'assurance maladie et pour la collectivité dans son ensemble. De fait, seules étaient alors disponibles des études fondées sur des données hétérogènes et anciennes et sur des hypothèses fragiles qui exigeaient d'en interpréter les résultats avec prudence.

Le coût sanitaire du tabac variait ainsi entre 18 Md€ selon une étude universitaire remontant à 2006 et exploitant des données du début des années 2000 et 11,9 Md€ au titre des dépenses remboursées en 2010 selon une analyse partielle réalisée par la CNAMTS à la demande de la Cour. Le nombre de décès, longtemps estimé à 42 000 par an, puis porté à 60 000, avait été réévalué à 73 000, mais cette donnée restait provisoire. Le coût global pour la collectivité n'avait fait l'objet que d'une seule étude, en 2006, aboutissant à un montant de 47 Md€, soit 3 % du PIB, qui apparaissait approximatif.

De nouvelles analyses ont conduit, d'une part, à réévaluer à 78 000 le nombre annuel de décès provoqués par le tabac et, d'autre part, en fonction notamment de cette réévaluation et d'une actualisation à 2010 des différentes données prises en compte en 2006, à porter à 120 Md€ le total des coûts sociaux liés au tabagisme²⁷⁵, soit un montant deux fois et demi supérieur à la précédente estimation.

Cependant, s'agissant des coûts sanitaires, de grandes divergences subsistent entre les nouvelles évaluations disponibles, celle de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies, d'un montant de 25,9 Md€, et celle, d'un montant de 12 Md€ que la CNAMTS a réalisée à nouveau à partir de données plus récentes et selon une méthode qui se veut plus robuste. Malgré la recommandation de se doter d'une méthode fiable et partagée, les écarts ne se sont pas résorbés, bien au contraire, entre les deux sources.

²⁷⁵ Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT), *Le coût social des drogues*, Pr. Pierre Kopp, octobre 2015, disponible sur www.ofdt.fr

Une appréciation toujours incertaine des coûts sanitaires

À la demande insistante de la Cour, la CNAMTS avait produit une évaluation, à partir de données de l'année 2010, des coûts du tabac pour la seule assurance maladie, aboutissant à un montant de 11,9 Md€, chiffre manifestement sous-estimé, car n'incluant notamment ni les dépenses d'assurance complémentaire ni les restes à charge des patients.

En 2015, une nouvelle estimation de la CNAMTS s'est fondée sur la cartographie de l'ensemble des pathologies prises en charge et non plus des seules affections de longue durée et a retenu des « fractions attribuables » au tabac moins systématiquement basses qu'en 2012. Elle conclut, cependant, à un montant du même ordre, de 12 Md€. Ce chiffre est lui aussi présenté comme un minorant, car il n'inclut pas, par exemple, les dépenses d'assurance maladie consacrées aux missions hospitalières d'intérêt général et d'aide à la contractualisation ou au fonds d'intervention régional, ni celles des unités de longue durée, de l'hospitalisation à domicile et du secteur médico-social.

À la demande de la DGS, l'OFDT a chargé à nouveau le Professeur Pierre Kopp, qui avait réalisé l'étude initiale de 2006, de procéder à une évaluation du coût social des drogues et au premier chef du tabac, en incluant naturellement les dépenses de soins. Celui-ci aboutit à un chiffre de 25,9 Md€ pour les soins, soit plus du double de l'estimation de la CNAMTS. Les raisons de l'écart ne sont pas clairement établies. Certaines tiennent vraisemblablement à une différence de périmètre des pathologies retenues. Le parti de la CNAMTS de ne considérer que les pathologies dont le lien avec le tabac est incontestable l'amène, notamment, à exclure les maladies digestives, les maladies infectieuses et les troubles mentaux. D'autre part, il n'est pas certain que les coûts que cette nouvelle étude retient soient aussi complets que ceux de l'étude de l'OFDT. Cependant, ces facteurs ne sauraient en tout état de cause rendre compte à eux seuls d'un écart de 14 Md€.

B - Des indicateurs préoccupants

1 - Une consommation encore forte

Les premières données du Baromètre santé, enquête très détaillée de l'INPES, montrent que les résultats en matière de lutte contre le tabagisme sont toujours décevants. La France compte 13,4 millions de fumeurs quotidiens en 2014, soit un taux de prévalence du tabagisme de

28,2 %. Si l'on prend en compte les fumeurs occasionnels, le chiffre s'élève à 16 millions, ce qui correspond à une prévalence de 34,1 %.

**Tableau n° 1 : prévalence du tabagisme entre 2000 et 2014
parmi les 15-75 ans (en %)**

		2000	2005	2010	2014
<i>Fumeurs quotidiens</i>	Hommes	33,3	31,3	32,4	32,3
	Femmes	26,8	22,9	26,0	24,3
	Total	30,0	27,0	29,1	28,2
<i>Fumeurs quotidiens et occasionnels</i>		34,7	31,4	33,7	34,1

Source : Cour des comptes d'après données INPES, Baromètre santé, janvier 2015

Ces résultats demeurent inquiétants pour certaines populations « à risque ». Ainsi, la France est le pays d'Europe dans lequel les femmes enceintes fument le plus. En outre, les personnes en situation financière précaire demeurent plus que les autres concernées par le tabagisme.

Cette trajectoire s'écarte de celle de pays comparables. Ainsi, la proportion de fumeurs quotidiens dans la population adulte est inférieure à 20 % dans 15 des 34 pays membres de l'OCDE²⁷⁶. Là où un Français sur trois fume, c'est le cas d'un Anglais sur cinq. Les taux de fumeurs ont nettement diminué dans la majorité des pays membres de l'OCDE, en moyenne d'un cinquième au cours des dix dernières années, quand ils ont augmenté en France sur la même période.

2 - Une baisse des ventes stoppée en 2015

Après plusieurs années de baisse continue des mises en consommation sauf pour le tabac à rouler, qui, parce que moins taxé que les cigarettes, a notablement progressé, en particulier chez les jeunes, au point de représenter 15,5 % des ventes, la tendance s'est inversée. Toutes les consommations sont à nouveau à la hausse en 2015 (+ 1,6 % sur les huit premiers mois de l'année).

²⁷⁶ OCDE (2013), *Panorama de la santé 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, p. 54, disponible sur http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-fr

**Tableau n° 2 : évolution des ventes de cigarettes
et de tabac à rouler dans le réseau légal de distribution
(en tonnes et en % d'une année sur l'autre)**

<i>En tonnes</i>	2011	2012	2013	2014	3 trim. de 2015/ 3 trim. de 2014
<i>Cigarettes</i>	54 108 - 1,3	51 456 - 4,9	45 527 - 11,5	45 014 - 1,1	+ 0,6
<i>Tabac à rouler</i>	7 976 + 5,0	8 489 + 6,4	8 710 + 2,6	8 447 - 3,0	+ 6,8
<i>Total</i>	62 084 - 0,6	59 945 - 3,4	54 237 - 9,5	53 461 - 1,4	+ 1,6

Source : Cour des comptes d'après données de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies

Il serait sans doute prématuré, à ce stade, d'en déduire une inversion de tendance durable, mais cette évolution constitue une contre-performance certaine et un sujet d'inquiétude. Elle montre que du temps a été perdu dans l'action publique et que les mesures prises dans l'attente de la mise en œuvre du PNRT n'ont sans doute pas été assez résolues.

*

**

La stagnation des indicateurs de prévalence et la remontée des ventes de tabac renforcent encore le caractère très ambitieux des objectifs fixés pour 2019 et 2024.

Elle met en évidence l'urgence de la remobilisation qu'entend porter le PNRT, mais aussi la nécessité pour obtenir des résultats dans le calendrier volontariste retenu de renforcer la stratégie mise en œuvre sur certains points déterminants.

III - Une action à renforcer

Pour ambitieuse qu'elle se veuille, la politique de lutte contre le tabagisme ne s'est pas donné tous les moyens d'atteindre ses objectifs. Outre la modestie des efforts en matière de communication et de prévention, la Cour avait souligné, à partir notamment de l'exemple britannique, l'importance déterminante de l'implication de l'ensemble des

professionnels de santé : leur mobilisation est demeurée en demi-teinte. Surtout, elle avait insisté sur la nécessité de jouer de manière cohérente et simultanée de l'ensemble des instruments de l'action publique, y compris en matière de fiscalité et de prix, sauf à n'obtenir que des résultats limités et peu durables. Or le levier de la fiscalité, d'un usage d'abord précautionneux, a fini par être écarté, au moins à court terme.

A - Des efforts de prévention à développer

La nécessité d'actions d'éducation et de prévention a été l'objet d'orientations expresses, aussi bien dans le plan cancer 2014-2019 que dans le plan gouvernemental 2013-2017 de lutte contre les drogues et les pratiques addictives ou dans le PNRT.

Cet effort est conduit essentiellement par l'INPES, sous forme notamment de campagnes ciblées en direction des jeunes, des femmes et des personnes en situation de précarité. Cet organisme collabore depuis 2002 avec la direction générale de l'enseignement scolaire pour la définition d'actions contre le tabagisme en milieu scolaire. Ces dernières ont été relancées en 2015 par le ministère de l'éducation nationale, dont l'implication pourrait encore être renforcée.

Cependant, la limite principale de la politique de prévention réside actuellement dans l'absence de crédits qui lui soient spécifiquement consacrés. Le PNRT a prévu la création d'un fonds dédié à la lutte contre le tabagisme et alimenté par une contribution de l'industrie du tabac. Ce dispositif n'a cependant pu être mis en œuvre à ce stade.

Les crédits consacrés à la lutte contre le tabagisme, que la Cour avait estimés en 2012 à 100 M€, restent, en tout état de cause, très modestes au regard de l'importance du problème de santé publique.

B - Une implication de l'ensemble des professionnels de santé à accroître

La Cour avait relevé en 2012 que les pays présentant les meilleurs résultats avaient développé des actions spécifiques, sans associer le tabagisme à d'autres addictions, et en mobilisant les divers professionnels de santé organisés en réseaux autour des médecins. Il en était résulté une prise en charge plus complète des fumeurs et un accompagnement plus aisé et plus probant dans le processus d'arrêt du tabac que nombre d'entre

eux souhaitent engager. Elle remarquait que l'offre en France restait, à la fois, peu développée en médecine de ville, alors même qu'un rôle essentiel revient aux médecins généralistes dans le soutien aux démarches de sevrage, et mal identifiée en matière hospitalière, où les services d'addictologie se révèlent d'accès compliqué.

Des initiatives utiles ont été prises depuis lors dans le cadre du PNRT. Ainsi, à la suite de la publication de recommandations de bonnes pratiques par la Haute Autorité de santé (HAS) pour le dépistage individuel et la prise en charge de l'arrêt de l'usage du tabac²⁷⁷, des outils destinés à aider les médecins dans l'accompagnement du fumeur vers la sortie du tabac sont en cours de déploiement. L'intégration de cet accompagnement comme un des éléments pris en compte pour la détermination de la rémunération des médecins sur objectifs de santé publique est envisagée dans le cadre des négociations conventionnelles qui s'engageront en 2016.

La CNAMTS travaille également avec l'INPES à introduire la problématique du tabagisme dans les thématiques prioritaires des visites aux médecins libéraux des délégués de l'assurance maladie. Elle cherche, par ailleurs, à mettre à profit les dispositifs d'accompagnement de certains assurés sociaux qu'elle développe pour y intégrer la dimension de l'aide à l'arrêt du tabac.

L'action de la caisse nationale d'assurance maladie

On a pu constater à l'étranger, et des études françaises l'ont confirmé, le rôle très utile, dans les processus d'arrêt du tabac, de simples « conseils minimaux » ou même de quelques questions élémentaires posées à l'occasion d'une rencontre avec un professionnel de santé.

La CNAMTS a lancé une action spécifique en ce sens, s'appuyant sur l'existence d'un dispositif d'accompagnement des assurés atteints de maladies chroniques telles que le diabète (dispositif SOPHIA), pour que les infirmiers conseillers en santé mettent en œuvre le « conseil minimal ». Les résultats (nombre d'arrêts du tabac) apparaissent positifs.

²⁷⁷ En revanche, la HAS renvoie le dépistage de la consommation de tabac chez l'adolescent à des fiches thématiques élaborées par la direction générale de l'enseignement scolaire conçues pour apporter une aide aux équipes éducatives.

Une action du même ordre est mise en œuvre par les sages-femmes dans le cadre de l'accompagnement du retour à domicile des femmes venant d'accoucher (dispositif PRADO).

Pour intéressantes qu'elles soient, ces mesures restent encore ponctuelles et ne s'intègrent pas dans une démarche structurée et systématique d'accompagnement et dans un parcours d'aide à l'arrêt du tabac, mobilisant fortement l'ensemble des professionnels de santé en ville. Elles ne mettent pas suffisamment l'accent sur la constitution de réseaux de professionnels, grâce auxquels le médecin traitant orienterait ses patients fumeurs vers l'intervenant le plus adapté à leur cas dans une logique de parcours de soins.

C - Des hausses de prix plus fortes et plus continues à imposer

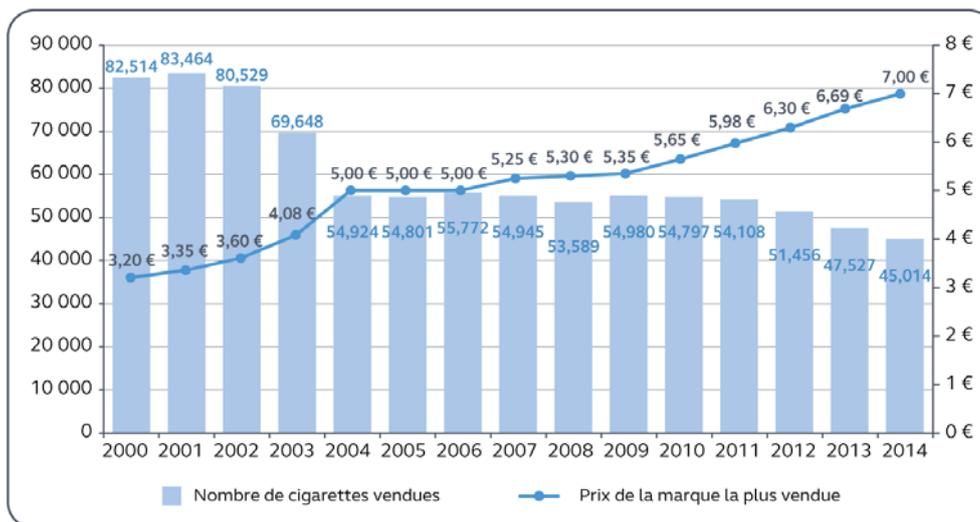
L'effet des hausses de prix sur le niveau de consommation est direct, mais différencié selon leur ampleur.

Après avoir augmenté de 6 % au 1^{er} octobre 2012 du fait d'un relèvement de la fiscalité qui leur était applicable, les prix du tabac ont été relevés de 4,5 % au 1^{er} juillet 2013 à la suite d'une nouvelle hausse des droits sur le tabac²⁷⁸. Au 1^{er} janvier 2014, ils ont progressé à nouveau, mais dans une proportion faible, en moyenne de 3 %.

Le graphique n° 1 montre que la baisse la plus prononcée de la consommation est survenue entre 2003 et 2004, moment de la hausse tarifaire la plus forte. Dans la période qui a suivi, de 2004 à 2010, on note la coïncidence d'une quasi-stabilité des prix et de la stagnation de la consommation. Cette dernière n'a repris sa décroissance de façon un peu sensible qu'avec les hausses tarifaires qui ont suivi.

²⁷⁸ La structure de la fiscalité sur les tabacs a, par ailleurs, été modifiée au 1^{er} janvier 2013 pour réduire, sans le supprimer ainsi que la Cour l'avait recommandé, un écart de taxation facilitant un report de consommation en cas de hausse des prix des cigarettes vers le tabac à rouler ou les cigares ou cigarillos.

**Graphique n° 1 : ventes de cigarettes (en millions d'unités)
et prix du paquet de cigarettes de la marque la plus vendue
(en euros courants)**



Source : Logista

En tout état de cause, ces relèvements de prix ont été, pour les cigarettes, toujours inférieurs au seuil minimal (10 %), estimé nécessaire selon l'ensemble des experts pour pouvoir provoquer une baisse durable des ventes. Leur amplitude n'a cessé de décliner depuis 2012. A contrario pour le tabac à rouler, les augmentations ont été plus fortes, notamment en 2014, année où la hausse des prix constatée a été de 10,8 % et, pour la première fois depuis 2009, le volume des ventes de cette catégorie de produits a reculé.

S'est ainsi poursuivie une politique prudente optimisant dans les faits le rendement financier à la fois pour l'État²⁷⁹, les industriels et les débiteurs de tabac, dont la Cour avait relevé pour la période immédiatement antérieure les limites et les contradictions au regard des objectifs de santé publique affichés.

Aucune hausse des prix des cigarettes n'est intervenue au 1^{er} janvier 2015, en raison notamment d'une modification apportée par la loi de finances rectificative pour 2014 à la détermination d'une composante de la fiscalité sur les tabacs (part dite spécifique). Auparavant, celle-ci progressait en fonction de la hausse des prix de

²⁷⁹ Les droits de consommation sur le tabac sont depuis 2013 intégralement reversés aux organismes sociaux, pour un montant en 2014 de 11,24 Md€. La TVA perçue sur les produits du tabac porte à 14 Md€ le montant total des recettes fiscales issues du tabac.

l'année précédente, désormais son montant est fixé par la loi en valeur absolue. Il en est résulté un gel des prix des cigarettes²⁸⁰, occasionnant une perte de recettes pour la sécurité sociale de l'ordre de 170 M€ en 2015.

Si, à ce stade, en l'absence d'analyses plus poussées, aucune corrélation ne peut être établie entre cette stabilité des prix en 2015 et la tendance à une reprise des ventes de cigarettes et, plus encore, du tabac à rouler, qui se dessine sur les trois premiers trimestres, cette coïncidence pose néanmoins question.

Les pouvoirs publics ont choisi en tout état de cause de prolonger ce moratoire en 2016, donnant la priorité à la mise en place du paquet neutre, dans un contexte où le débat récurrent sur l'incidence des différentiels de prix et de fiscalité entre pays européens sur les achats hors réseau des débiteurs de tabac reste particulièrement vif, mais toujours aussi mal documenté.

Les débiteurs de tabac font valoir que les hausses de fiscalité et de prix provoquent un détournement des ventes hors du réseau officiel. Ils considèrent en effet que les baisses de ventes susceptibles d'être enregistrées par ce dernier sont, en réalité, compensées par d'autres formes d'approvisionnement des consommateurs, du fait notamment des différences importantes de prix entre pays : légalement par achats transfrontaliers autorisés dans certaines limites, illégalement, par achat sur internet²⁸¹, par exemple, ou par voie de contrebande, en particulier sous forme organisée.

La lutte contre le commerce illicite constitue une dimension majeure de la lutte contre le tabagisme, comme l'avait souligné la Cour en appelant à son renforcement, plus particulièrement par la mise en œuvre des dispositifs de traçage des produits du tabac institués par un protocole signé dans le cadre de l'OMS en novembre 2012. La ratification de celui-ci par une loi du 26 octobre 2015 permet désormais d'accroître le contrôle de la chaîne logistique et d'identifier l'origine et la destination des produits de tabac, notamment par l'application d'un marquage unique, sécurisé et indélébile sur chaque produit.

²⁸⁰ La part spécifique a, en revanche, légèrement progressé pour les cigares et cigarillos.

²⁸¹ Une nouvelle prohibition de vente et d'achat à distance de produits du tabac manufacturés a été instituée à cet égard par la loi du 29 décembre 2014 de finances, qui a également accru les sanctions pénales en cas de trafic en bande organisée.

Pour autant, les divergences de fiscalité et les différences de prix persistantes en Europe portent atteinte à l'efficacité de la lutte contre la prévalence tabagique en constituant un cadre propice aux trafics de tabac. La Cour avait recommandé, à cet égard, aux pouvoirs publics d'engager des actions au plan européen en vue d'une meilleure harmonisation des niveaux de taxation et de prix du tabac. À la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale en juin 2015 d'une résolution appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac, notamment par « une harmonisation fiscale par le haut », les ministres chargés de la santé et du budget ont saisi la Commission européenne, par lettre du 11 septembre 2015, afin d'évoquer la possibilité d'une révision en ce sens de la directive européenne régissant cette matière.

En tout état de cause, des données objectives font toujours défaut pour évaluer l'impact des hausses sur les circuits d'achat et même pour évaluer l'importance actuelle des ventes hors réseau officiel. Celles-ci représenteraient environ entre un cinquième et un quart des ventes totales, mais les estimations divergent très fortement entre l'administration et les acteurs du tabac sur l'importance respective des achats transfrontaliers légaux et de la contrebande : pour les buralistes, se fondant sur une enquête annuelle commanditée par les industriels du tabac, le marché illicite représenterait actuellement près de 26 % de la consommation de tabac, contre 22 % environ en 2012, dont de l'ordre de 20 % résulterait de la contrebande. À l'inverse, l'administration estime à partir d'une étude remontant à 2011 à environ 6 % le montant des achats de tabac résultant de la contrebande et de la contrefaçon.

Contrairement aux recommandations de la Cour, la question des achats hors réseau n'a ainsi pas fait l'objet d'éclairages supplémentaires pourtant indispensables. Il manque toujours à la direction générale des douanes et droits indirects, notamment, un instrument de mesure fiable et précis des effets économiques des mouvements de prix. Les désaccords persistants sur l'intensité du commerce illicite apparaissent une difficulté majeure pour mener dans la durée une politique de prix qui contribue efficacement aux objectifs de santé publique. Une analyse actualisée et indépendante apparaît d'autant plus indispensable que l'expiration fin 2016 du troisième « contrat d'avenir » passé avec les buralistes ne manquera pas d'aviver le débat sur l'importance des achats hors réseau, notamment illicites, et sur leur incidence sur la santé économique du réseau des débits de tabac.

Le réseau des buralistes

Les buralistes exercent pour le compte de l'administration le monopole de la vente de tabac (article 568 du code général des impôts). Un tel monopole de distribution par un réseau de « préposés de l'administration » n'est pas la règle dans l'Union européenne : en 2012, il était estimé que 22 % des cigarettes y étaient achetées dans des supermarchés et 10 % dans des distributeurs automatiques.

Depuis 2012, le nombre de débits de tabac a continué de décroître en moyenne de 500 par an pour revenir à un total de 26 000 débits de tabac au 31 décembre 2014. Ce rythme de fermeture se serait sensiblement accéléré en 2015, malgré la reprise des ventes de tabac.

Les buralistes sont rémunérés au moyen d'un pourcentage du chiffre d'affaires relatif au tabac qu'ils réalisent. Depuis 2004, les pouvoirs publics leur apportent des aides destinées à compenser la diminution de revenu liée aux baisses des ventes et à diversifier l'activité. Elles se sont élevées à 255 M€ de 2012 à 2014.

La Cour avait souligné, aussi bien dans son évaluation de la politique de lutte contre le tabagisme que dans son rapport public annuel de février 2013²⁸², que ce mécanisme d'aide, prévu à titre transitoire et qui s'était prolongé sans justification pertinente, dès lors que le chiffre d'affaires global de la profession avait en réalité très fortement augmenté, était généreux, porteur d'effets d'aubaine massifs au profit, en particulier, des débiteurs les plus prospères et peu incitatif à la diversification des activités. Elle avait appelé à leur remise en cause complète pour ne laisser subsister que les aides structurelles destinées à permettre de moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des buralistes. Une réforme a été esquissée lors de la préparation du PNRT, mais n'a pas prospéré, alors même que tant la situation des finances publiques que la lutte contre le tabagisme rendent indispensable un meilleur ciblage des concours apportés à la profession.

*
**

Les expériences des pays les plus engagés dans la lutte contre le tabagisme attestent de l'efficacité de l'outil fiscal s'il est employé dans la durée et à un niveau adapté, en cohérence avec d'autres : une prévention active, une réglementation volontariste et contrôlée, un accompagnement organisé à l'arrêt du tabac, enfin une répression ferme du trafic illicite.

²⁸² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. Le soutien de l'État aux débiteurs de tabac : des aides injustifiées, p. 583_620. La Documentation française, février 2013, 657p., disponible sur. www.ccomptes.fr

C'est bien le choix d'une mobilisation de l'ensemble des instruments possibles qui a permis au Royaume-Uni de parvenir à réduire de près de 10 points en dix ans le niveau de la consommation de tabac, le ramenant de 30 à 20 % dans l'ensemble de sa population.

Au regard des objectifs du même ordre qu'a fixés à 10 ans le PNRT – ramener en 2024 à moins de 20 % de la population le nombre de fumeurs quotidiens –, une prolongation du moratoire fiscal décidée pour les années 2015 et 2016 ou son relais par des hausses de prix calibrées à un niveau insuffisant pour provoquer l'arrêt du tabac apparaîtraient de nature à compromettre très fortement leur atteinte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Avec le programme national de réduction du tabagisme, cherche à s'affirmer, comme la Cour en avait souligné l'impérieuse nécessité, une véritable stratégie de lutte contre le tabagisme, construite et volontariste. Des progrès importants ont été réalisés en termes de fixation des objectifs et des priorités, de solidité de pilotage et de mise en œuvre intégrée d'un ensemble d'outils diversifiés, donnant suite par là même à une grande partie des recommandations que la Cour avait formulées en 2012.

Cependant, leur définition et leur mise en œuvre effective se sont inscrits dans des délais, sans doute difficilement évitables, qui n'ont pu permettre encore à la situation elle-même de s'améliorer. Par rapport aux constats faits il y a trois ans, les évolutions récentes de la prévalence et des ventes sont même particulièrement préoccupantes si elles devaient se confirmer dans la durée. Les coûts sociaux du tabac apparaissent de leur côté encore plus considérables qu'estimés jusqu'alors, même si leur évaluation reste fragile.

Dans ce contexte, l'action publique ne saurait se priver de faire jouer à plein l'ensemble des instruments dont elle peut disposer pour se mettre en mesure d'atteindre effectivement les objectifs ambitieux de santé publique fixés pour 2019 et 2024. Cela suppose, notamment, un effort accru de prévention, une mobilisation beaucoup plus forte de l'ensemble des professionnels de santé et une politique active des prix recourant de manière appropriée à l'instrument fiscal, afin d'avoir un effet réellement dissuasif. À défaut, et quels que soient les efforts déployés par ailleurs, le risque est patent que les résultats obtenus ne soient ni rapides ni durables.

La Cour réitère en conséquence, en les reformulant, les recommandations suivantes :

- 1. affiner la mesure des incidences des mouvements de prix sur les ventes hors réseau et mesurer les effets du paquet neutre sur la consommation ;*
 - 2. mettre en œuvre dans la durée une politique de relèvement soutenu des prix en usant de l'outil fiscal à un niveau suffisant pour provoquer une baisse effective et durable de la consommation ;*
 - 3. mobiliser de manière coordonnée, et en suscitant la création de réseaux, l'ensemble des différents professionnels de santé sur la prévention du tabagisme et l'aide à l'arrêt du tabac.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	350
Réponse de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes	354
Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).....	354
Réponse du président de la Haute Autorité de la santé	355
Réponse du directeur général de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	355
Réponse du directeur de l'observatoire français des drogues et des toxicomanies	355

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

Nous notons avec satisfaction les progrès soulignés par la Cour depuis son évaluation de 2012, en particulier son appréciation favorable du Programme national de réduction du tabagisme 2014-2019 (PNRT). Nous constatons que la Cour y trouve la traduction d'une large majorité des 32 recommandations qu'elle avait formulées en 2012 ; leur mise en œuvre traduit l'engagement fort des pouvoirs publics dans la lutte contre le tabagisme.

Nous vous prions de bien vouloir trouver, ci-après, les remarques et précisions qu'il nous paraît utile d'apporter sur l'insertion.

I. La prévention du tabagisme

Si la Cour ne remet pas en cause les actions actuelles de prévention, et en reconnaît l'utilité, en particulier auprès des populations les plus fragiles telles que les jeunes ou les femmes enceintes, elle mentionne que « les crédits consacrés à la lutte contre le tabagisme [...] restent en tout état de cause très modestes au regard de l'importance du problème de santé publique ».

Nous tenons à réaffirmer que la lutte contre le tabagisme reste l'une des priorités de la politique de santé publique. Néanmoins, les campagnes de communication ne sont pas l'unique mesure de prévention mise en place dans le cadre du plan national de réduction du tabagisme (PNRT) : d'autres mesures, qui ne se traduisent pas nécessairement par des crédits de dépense, contribuent à l'efficacité de la politique publique.

Ainsi, la mise en place du paquet neutre dans le courant de l'année 2016, ou encore l'interdiction d'apposer des affichettes publicitaires dans les débits de tabac, sont des mesures de prévention importantes, qui ne génèrent pas en tant que tel de dépenses publiques. De la même manière, dans le cadre de la politique éducative sociale et de santé, les établissements scolaires de tous niveaux participent à la prévention du tabagisme, sous la forme d'activités internes ou de partenariats qui ne sont pas directement comptabilisables en crédits de dépense.

Nous convenons néanmoins que la prévention du tabagisme pourrait bénéficier d'une plus grande coordination et d'une plus grande cohérence des actions. Les pistes suggérées par la Cour, comme une association plus étroite du ministère de l'éducation nationale, semblent à cet égard tout à fait pertinentes.

II. L'évolution des prix et de la fiscalité des tabacs manufacturés

La Cour souligne dans le rapport qu'aucune hausse de prix n'est intervenue début 2015 et que les hausses de prix des années précédentes sont restées contenues (inférieures à 10 %).

Si l'État n'intervient pas dans la fixation des prix des tabacs manufacturés, qui sont librement déterminés par les fabricants et fournisseurs agréés, le droit de consommation applicable en France sur les cigarettes est très élevé, afin d'orienter les prix à la hausse et de réduire la consommation. La France est le troisième pays européen après le Royaume Uni et l'Irlande, et le premier d'Europe continentale, en termes de niveau d'accises (216,12 € pour 1 000 cigarettes). À la suite des augmentations successives de la fiscalité, le prix du paquet de cigarettes le plus vendu est passé de cinq euros en 2004 à sept euros actuellement, soit une hausse de 40 %.

La Cour indique que la modification des modalités de fixation de la part spécifique de la fiscalité du tabac par la loi de finances rectificative pour 2014 est à l'origine de l'absence de hausse du prix des cigarettes en 2015. Auparavant définie par application d'une formule complexe et évoluant sans intervention du législateur, la part spécifique est à présent directement exprimée en euros pour chaque classe de produits. Cette modification a permis de simplifier la fiscalité du tabac et d'en affiner le pilotage. Ce nouveau système de fixation de la part spécifique permet bien des augmentations de la charge fiscale, comme cela a été le cas pour les cigares et cigarillos en 2015.

La Cour estime que la stabilité des prix des cigarettes a occasionné une perte de recettes pour la Sécurité sociale de l'ordre de 170 M€ en 2015. Cette estimation nous semble devoir être réexaminée au vu des dernières évaluations publiées par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS). Le rapport de la CCSS en date de septembre 2015 prévoit, en effet, une hausse de 160 M€ du montant total des droits tabac en 2015, soit une évolution de + 1,5 % par rapport à 2014. Cette progression des recettes est supérieure à celle observée en 2014, malgré les augmentations de fiscalité observées cette année-là. Nous relevons de surcroît que le précédent rapport de la CCSS, publié en septembre 2014, soit avant l'adoption de la mesure de simplification en loi de finances rectificative, prévoyait pour 2015 une stagnation des droits tabac.

III. Le dispositif d'aides aux buralistes et l'observation du marché

S'agissant de la refonte du système des aides destinées aux buralistes à l'approche de l'échéance du troisième contrat d'avenir fin 2016, nous souscrivons aux orientations suggérées par la Cour, c'est-à-

dire à l'incitation à la diversification des activités et à un dispositif d'aides mieux ciblées. Ces questions, en cours d'expertise par nos services, feront l'objet d'une concertation avec la profession.

Nous nous associons par ailleurs au souhait exprimé par la Cour de disposer d'une évaluation fiable de l'impact des politiques de santé publique sur l'économie du réseau des buralistes, afin de conduire cette refonte sur des bases objectives.

Nos services, qui disposent des données sur le volume et la valeur des ventes de tabac, la perception du droit de consommation, ainsi que les dépenses liées au dispositif d'aides au réseau des buralistes, transmettent ces chiffres chaque mois aux administrations qui en font la demande : direction générale du Trésor, direction de la Sécurité sociale, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives et Observatoire français des drogues et toxicomanie. Ils réfléchissent actuellement à une nouvelle procédure de consolidation, de transmission et de publication, afin notamment de constituer un tableau de bord regroupant l'ensemble des données économiques, comme le préconise la Cour.

S'agissant de l'analyse, selon une méthodologie partagée, des modes d'approvisionnement, licites ou non, des consommateurs de tabacs, la DGDDI a produit en 2011 une étude relative aux modalités d'approvisionnement du tabac en France et à l'évaluation des achats hors du réseau des buralistes. Cette démarche n'ayant pas été renouvelée, les seuls chiffres disponibles pour caractériser les modalités d'approvisionnement des consommateurs, et le volume et la nature des ventes (légal ou illégal) hors réseau, sont ceux produits annuellement par un cabinet d'études mandaté et financé par les principaux fabricants de tabac. Il nous apparaît dès lors nécessaire, comme le recommande la Cour, de renouveler la démarche d'une analyse indépendante et objective du marché du tabac.

IV. L'établissement d'un plan national de contrôle en matière de tabacs

Nous partageons l'appréciation de la Cour sur l'importance, dans la lutte contre le tabagisme, de la lutte contre le trafic de tabac, qui constitue l'un des objectifs permanents et prioritaires de la DGDDI. Dans ce cadre, l'action des agents des douanes vise prioritairement le démantèlement d'organisations criminelles internationales, la lutte contre les trafics via internet, et la mise en œuvre de dispositifs de contrôle visant à appréhender les trafics transfrontaliers. Le Gouvernement français a ainsi décidé, au travers d'une transposition

volontariste de l'article 18 de la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014, d'interdire et de sanctionner l'acquisition à distance de produits du tabac, notamment en ligne, y compris en provenance d'États membres de l'Union. La France participe également à des opérations douanières conjointes, initiées par l'office de lutte anti-fraude (OLAF) de la Commission européenne.

En 2014, les services douaniers ont saisi 422,7 tonnes de tabacs illicites. Au premier semestre 2015, près de 507 tonnes de tabacs avaient déjà été saisies, ce qui confirme la performance accrue de l'action de la DGDDI dans ce domaine.

V. Le renforcement de la coopération internationale

La Cour recommande d'engager des actions sur le plan européen pour permettre une meilleure harmonisation des niveaux de taxation, notamment avec les pays frontaliers. La divergence des fiscalités et les différences de prix persistantes en Europe portent en effet atteinte à l'efficacité des politiques de lutte contre la prévalence tabagique, et constituent un cadre propice au développement des trafics de tabacs qui affaiblissent les effets des politiques de santé publique.

C'est la raison pour laquelle nous avons, avec la ministre chargée de la santé, saisi la Commission européenne par courrier du 11 septembre 2015 afin de proposer une révision des dispositions de la directive 2011/64/UE. Cette révision viserait notamment une convergence plus poussée des paramètres fiscaux, par le haut, favorisant un rapprochement des prix du tabac dans l'ensemble du territoire de l'Union. Elle donnerait également aux États membres les marges de manœuvre nécessaires pour contrer certains phénomènes spécifiques du marché du tabac, en particulier les politiques de prix agressives.

Cette saisine insiste par ailleurs sur l'utilité de la coopération entre États membres, notamment au sein des institutions communautaires, en matière de lutte contre la contrebande de tabac, et sur la nécessité d'accompagner les pays les plus exposés aux filières et organisations de fraude.

En réponse, la Commission européenne a, par courrier du 21 octobre 2015, indiqué souscrire à la nécessité d'une coopération continue à l'échelle européenne, et s'est engagée à porter le débat avec l'ensemble des représentants des États membres.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES

Lors de la présentation du plan cancer 2013-2019, le président de la République m'a confié l'élaboration d'un programme national de réduction du tabagisme – PNRT.

Le tabac demeure en France la première cause de mortalité évitable. Comme vous l'avez noté dans votre rapport d'évaluation de la politique publique de lutte contre le tabagisme de décembre 2012, entre 2005 et 2010, alors qu'avant elle diminuait, la part des fumeurs a augmenté. Ce constat alarmant a guidé l'élaboration du PNRT qui vise une réduction d'au moins 10 % du nombre de fumeurs quotidiens entre 2014 et 2019 et poursuit une ambition permettant que les enfants nés en 2014, soient la première génération « sans tabac ».

De même, la loi votée le 17 décembre 2015 comporte plusieurs dispositions fortes qui marqueront la lutte contre le tabac, telles la mise en place du paquet neutre ou l'instauration d'un dispositif de transparence des actions de lobbying des industriels du tabac.

Comme vous le soulignez, « des progrès importants » ont été réalisés depuis 2012. Les premières mesures du PNRT sont déjà entrées en vigueur et seront renforcées par l'application tout au long de l'année 2016 de celles inscrites dans la loi. Ces progrès doivent être consolidés et amplifiés. Vos observations s'inscrivent pleinement en soutien de la lutte que j'ai engagée avec le programme national de réduction du tabagisme. Elles contribueront à soutenir cette démarche.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Je souhaite apporter deux précisions sur l'insertion de la Cour des comptes.

La Cour indique, s'agissant de l'obligation de prescription préalable des traitements par substituts nicotiques, que « la loi de modernisation de notre système de santé lève ce second obstacle et étend à d'autres professionnels de santé (médecins du travail, infirmiers, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes) la faculté de les prescrire ». L'extension prévue par la loi concerne également la possibilité de prescription à toutes les personnes qui vivent régulièrement

dans l'entourage de la femme enceinte ou de l'enfant jusqu'au terme de la période postnatale ou aux personnes qui assurent la garde de l'enfant.

S'agissant du programme sophia, au-delà du « conseil minimal » délivré sur le tabac, les infirmiers-conseillers en santé sophia accompagnent les adhérents sur l'arrêt du tabac et ont notamment un lien direct avec Tabac Info Service, qui leur permet de prendre un rendez-vous directement avec un tabacologue pour les adhérents sophia qui le souhaitent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DE LA SANTÉ

Les extraits de l'insertion sur la lutte contre le tabagisme que vous nous avez adressés n'appellent pas d'observations de la part de la Haute Autorité de santé (HAS).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE PRÉVENTION ET D'ÉDUCATION POUR LA SANTÉ (INPES)

Les extraits de l'insertion que vous m'avez adressés n'appellent pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES DROGUES ET DES TOXICOMANIES

Ainsi que le constate la Cour, le coût social du tabagisme a été fortement réévalué dans la nouvelle étude du Pr Kopp. Les raisons de cette augmentation sont explicitées dans la note de synthèse du rapport et dans le rapport lui-même. Elles tiennent essentiellement à des modifications dans les méthodes de calcul et à l'augmentation importante du nombre estimé de décès attribuables à la consommation de tabac. La réévaluation du nombre de décès attribuables au tabac est elle-même le résultat de l'amélioration des connaissances épidémiologiques sur le rôle du tabac dans la survenue de différentes pathologies.

La Cour fait état de l'écart important entre les estimations du coût des soins pour les maladies dont le tabac est responsable produite par la CNAM et celle produite par le Pr Kopp dans sa dernière étude. Plusieurs

facteurs peuvent expliquer cette différence, dont certains sont cités par la Cour : périmètre des pathologies retenues, étendue des coûts pris en compte... Mais il faut également prendre en considération le fait que les deux études n'utilisent pas les mêmes fractions attribuables et que l'étude du Pr Kopp inclut les malades pour lesquels le diagnostic principal ou associé ou relié peut être lié à la consommation de tabac, alors que l'étude de la CNAM ne retient que les diagnostics principaux.

La détermination à l'aide des bases de données PMSI d'un nombre de malades en raison de leur consommation de tabac est une question d'une grande complexité et d'une grande technicité. Il était sans doute difficile de mener une étude spécifique approfondie sur les coûts des soins pour chaque substance dans le cadre d'une étude d'une durée limitée (moins d'un an à l'origine, à la demande de la DGS) portant à la fois sur le coût social du tabac, de l'alcool et des drogues illicites. La publication récente de chiffres des dépenses relatives aux personnes hospitalisées pour une maladie liée à l'alcool suscite des questions du même ordre et montre clairement la nécessité d'approfondir spécifiquement ces sujets. L'OFDT n'est pas en capacité de mener seule ces travaux mais souhaite que s'organise une collaboration entre l'InVS, la CNAM et d'autres partenaires dont l'objectif serait de publier des résultats fondés sur une méthodologie clairement explicitée et de permettre ainsi de suivre périodiquement des indicateurs sur les coûts des soins liés aux principales addictions.

Concernant la recommandation d'affiner la mesure des incidences des mouvements de prix sur les ventes hors réseau et celle des effets du paquet neutre sur la consommation :

Dans le cadre du Programme national de réduction du tabagisme (PNRT), la DGS a mis en place un groupe de travail Connaissances, auquel l'OFDT participe très activement, qui doit permettre de dégager les axes prioritaires et les études à mener pour évaluer ce programme et son impact. La question du paquet neutre, mesure phare du PNRT, est centrale dans les réflexions de ce groupe. De façon indirecte mais très présente, la thématique des ventes de tabac dans les circuits d'approvisionnement autres que les bureaux de tabac français est aussi très prégnante, en réponse à une très probable argumentation des industriels du tabac autour d'une recrudescence supposée des achats hors réseau buraliste et une baisse des prix liée à l'instauration du paquet neutre. L'OFDT prendra sa part dans ces travaux d'analyse du marché du tabac, dans la continuité des études qu'il a déjà menées sur le sujet.

4

La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer

PRÉSENTATION

Condition du consentement à l'impôt, la lutte contre la fraude a pris une importance accrue au cours des dernières années, dans un contexte de crise économique et de tensions sur les finances publiques. En 2014, 1,5 million de contrôles fiscaux ont été réalisés et ont donné lieu à la notification de 19,3 Md€ de redressements (droits et pénalités), lesquels concernent tant les fraudes les plus graves que les simples omissions ou erreurs. Au cours de cette même année, 10,4 Md€ de créances issues du contrôle fiscal ont été recouvrées.

Il revient au ministère de l'économie et des finances, en liaison avec les ministères de l'intérieur et de la justice, de s'assurer que les contribuables remplissent leurs obligations fiscales, mission qui participe au respect du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

Entre 2010 et 2013, la Cour a publié plusieurs rapports relatifs à la lutte contre la fraude fiscale et au contrôle fiscal²⁸³. Après avoir mis en évidence la faiblesse du pilotage du contrôle fiscal, ainsi que

²⁸³ En 2010 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I, volume 1. Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal, p. 171-206. La Documentation française, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En 2012 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*. Tome I, volume 1. Le pilotage national du contrôle fiscal, p. 229-266. Et *ibidem*, La fraude à la TVA sur les quotas de carbone, p. 147-196. La Documentation française, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : La gestion et le contrôle de la TVA*, février 2012, 144 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En 2013 : Cour des comptes, *Référé, Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale*, 1^{er} août 2013, 15 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

l'inadaptation de son organisation aux risques de fraude complexes et à fort enjeu financier, la Cour appelait à moderniser les outils informatiques et juridiques du contrôle, à décloisonner l'action des différentes administrations en charge de la lutte contre la fraude et à mieux coordonner les interventions de l'administration fiscale et de l'autorité judiciaire. La Cour a ainsi formulé plus de 40 recommandations : 30 % ont été complètement mise en œuvre, 30 % l'ont été partiellement et 10 % sont encore en cours de mise en œuvre.

Dans un contexte de coopération internationale accrue, la lutte contre la fraude fiscale a bénéficié d'une impulsion politique nouvelle (I). L'organisation du contrôle fiscal a été améliorée, mais des blocages internes freinent encore l'action de l'administration (II) et les réformes engagées ne se sont pas traduites à ce jour par une hausse des recettes tirées des contrôles (III).

I - La lutte contre la fraude fiscale est devenue une priorité

Si la fraude fiscale reste difficile à appréhender et à mesurer, la lutte contre ce phénomène s'est intensifiée depuis 2008, tant au niveau international qu'au plan interne.

A - Fraude et contrôle fiscal : un enjeu de politique publique

1 - La fraude fiscale, un phénomène complexe à cerner

La fraude fiscale recouvre des comportements dissimulés, par nature difficiles à estimer. Les évaluations du Conseil des prélèvements obligatoires en 2007 situaient entre 20,5 et 25,5 Md€ par an les pertes dues à la fraude pour le budget de l'État, soit environ 8 % des recettes fiscales.

Pour la seule TVA, les pertes dues à la fraude étaient estimées entre 7,3 et 12,4 Md€, fourchette réévaluée en 2015 à 10,7 et 16,6 Md€. Cette estimation est proche de celle de la Commission européenne, qui a

chiffré le manque à gagner de la France en matière de TVA à 14,1 Md€ en 2014, après l'avoir longtemps surévalué : l'estimation de la fraude à la TVA pour l'année 2011 est ainsi passée dans les publications de la Commission européenne de 32,2 Md€ en 2012 à 10,6 Md€ aujourd'hui.

Ces variations illustrent la fragilité des méthodes d'évaluation de la fraude inévitablement imprécises et très différentes, qu'elles reposent sur le rapprochement des recettes fiscales et des comptes nationaux ou sur l'extrapolation des résultats des contrôles. En outre, elles sont relativement anciennes et ne sont que rarement actualisées, alors que les phénomènes de fraude évoluent sans cesse et s'inscrivent, désormais, dans un contexte d'internationalisation et de dématérialisation croissantes des échanges qui rendent plus complexes l'appréhension de la fraude et sa quantification.

La fraude fiscale

La fraude fiscale se définit comme une action délibérée et illégale d'un contribuable dans le but de se soustraire à ses obligations fiscales, par exemple en ne déclarant pas ses revenus, une activité économique ou des éléments de patrimoine ou en déclarant des montants sous-évalués. Elle se distingue à la fois :

- des erreurs ou omissions involontaires, pouvant, néanmoins, donner lieu à des rappels de droits et des pénalités en cas de contrôle ;
- de l'optimisation fiscale, qui consiste à tirer parti des possibilités offertes par la législation, en utilisant éventuellement ses failles ou son imprécision, afin de minorer son imposition, sans qu'il y ait pour autant infraction ;
- de l'évasion fiscale, zone grise à la frontière entre la fraude et l'optimisation, qui consiste, notamment, à transférer à l'étranger la « matière taxable » pour la soustraire à la fiscalité nationale.

Les résultats de la lutte contre la fraude fiscale (cf. partie III) s'apprécient par le montant des droits et pénalités notifiés à l'issue des contrôles fiscaux (19,3 Md€ en 2014), d'une part, et le montant des sommes effectivement recouvrées au profit du budget de l'État, d'autre part (10,4 Md€ en 2014).

2 - Les objectifs diversifiés du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal poursuit trois finalités complémentaires : budgétaire – assurer un bon niveau de rendement des contrôles et du

montant des droits recouvrés –, répressive – sanctionner les irrégularités intentionnelles – et dissuasive – inciter au civisme fiscal.

Les finalités budgétaire et répressive sont les objectifs prioritaires du contrôle fiscal externe, qui occupe 8 % des emplois de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et peut user de moyens d'investigation lourds et intrusifs pour les contribuables. Les infractions fiscales les plus graves peuvent, en outre, donner lieu à des poursuites correctionnelles devant le juge pénal : en 2014, près de 1 200 dossiers ont ainsi été transmis à l'autorité judiciaire. La finalité dissuasive du contrôle repose pour sa part plutôt sur le contrôle sur pièces.

Méthodes et moyens du contrôle fiscal

Les contrôles sur pièces (CSP) sont réalisés sur les déclarations des contribuables et des informations ponctuelles obtenues de tierces personnes : ils visent à relancer les contribuables défaillants et à corriger les erreurs et irrégularités les plus facilement détectables. Ces contrôles s'effectuent à distance, depuis les bureaux de l'administration, et les contribuables n'en sont informés que si les services leur demandent une information ou leur notifient un rappel.

Les contrôles fiscaux externes (CFE), vérifications de comptabilité pour les entreprises et examens de situation fiscale personnelle pour les particuliers, sont notifiés aux contribuables, suivent des procédures strictement codifiées et permettant aux services fiscaux d'obtenir beaucoup plus d'informations. Lorsqu'il s'agit d'entreprises, les vérificateurs se rendent généralement sur place, alors que les entretiens avec les particuliers ont plutôt lieu dans les locaux de l'administration. Ils peuvent porter sur l'ensemble des revenus et du patrimoine et tous les impôts dus. 12 000 agents équivalents temps plein de la DGFIP sont dédiés au contrôle fiscal, dont 4 500 vérificateurs en charge du contrôle fiscal externe : en 2014, ces agents ont réalisé 1,5 million de contrôles fiscaux, dont 52 000 CFE, parmi lesquels 31 % comportent une action répressive²⁸⁴. Le nombre de contrôles fiscaux externes est stable depuis plusieurs années, de même que le nombre de vérificateurs.

Le contrôle fiscal ne s'exerce pas de manière uniforme sur l'ensemble des impôts et des contribuables : les impôts ou activités pour lesquels des risques ont été identifiés et les contribuables présentant des

²⁸⁴ Contrôles qui ont débouché soit sur des sanctions fiscales supérieures à 7 500 € et à 30 % des droits rappelés, soit sur une proposition de poursuites correctionnelles.

enjeux financiers élevés sont plus fréquemment contrôlés. Certains impôts font, en revanche, l'objet de contrôles plus ponctuels et plus ciblés : tel est le cas notamment de certains « petits impôts », comme la taxe sur les surfaces commerciales, la taxe sur les huiles ou la taxe sur les dépenses de publicité, même si des campagnes de contrôles ont été réalisées en 2013 et 2014.

En complément du contrôle fiscal, l'administration recourt également à des campagnes d'information visant à dissuader la fraude, ou à des opérations exceptionnelles comme celle offrant aux contribuables détenteurs de comptes bancaires non déclarés à l'étranger de régulariser leur situation. Telle est la mission actuellement dévolue au service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

À la suite de la présentation du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière en juin 2013, le Gouvernement a appelé les contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger à se mettre en conformité avec la réglementation.

Un service *ad hoc*, le STDR, rattaché à la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), a été créé pour l'examen des demandes de régularisation. Au 1^{er} juin 2015, il avait reçu plus de 40 000 dossiers, dont le traitement a rendu nécessaire la création d'antennes déconcentrées.

Le STDR a connu une montée en charge rapide : alors que les recettes encaissées ne représentaient que 0,1 Md€ en 2013, elles ont atteint 1,9 Md€ en 2014 et la prévision de 2,6 Md€ pour 2015 devrait être dépassée. Le rendement du STDR pourrait, néanmoins, décroître à partir de 2016 (cf. *infra*).

B - Un contexte international plus favorable

1 - Une coopération internationale en net progrès

La coopération entre administrations fiscales a largement progressé depuis 2008, sous l'action conjuguée du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne. L'évolution la plus notable est intervenue en matière d'accès au renseignement. L'adoption par les États-Unis de la loi FATCA

(« *Foreign Account Tax Compliance Act* ») en 2010²⁸⁵, puis l'aboutissement, en octobre 2014, des négociations menées dans le cadre de l'OCDE en vue de l'adoption d'une norme d'échange automatique d'informations²⁸⁶ ouvrent, désormais, la voie à la fin du secret bancaire pour lutter contre la fraude fiscale. L'administration fiscale pourra en effet disposer directement, sans demande préalable, d'un large éventail de renseignements sur les résidents fiscaux français détenant des comptes ou ayant des relations économiques ou financières à l'étranger.

Au-delà de la question de la fraude, l'OCDE a également engagé des travaux à la demande du G20, afin de mettre au point un programme de lutte contre l'optimisation fiscale agressive et, notamment, le transfert de profits vers les paradis fiscaux²⁸⁷.

2 - Une mobilisation accrue de l'Union européenne sur les risques de fraude à la TVA

La fraude à la TVA survenue en 2008 sur le marché d'échange des quotas de carbone, analysée par la Cour dans un rapport de 2012, a mis à jour la vulnérabilité du système européen de TVA. En 2012, la Commission européenne a élaboré un plan d'action pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et proposé une adaptation du régime de la TVA. Le « paquet anti-fraude » de juillet 2013 a ainsi étendu la liste des biens et services auxquels les États membres peuvent appliquer à titre temporaire le système d'autoliquidation de la TVA sans autorisation préalable et mis en place un mécanisme de réaction rapide permettant, sous certaines conditions, à un État membre ayant décelé un risque de fraude d'introduire une mesure temporaire d'autoliquidation²⁸⁸.

²⁸⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, cette loi oblige les institutions financières de tous les pays à informer systématiquement le fisc américain, par l'intermédiaire des services fiscaux nationaux, sur les comptes détenus par les contribuables américains.

²⁸⁶ Au 4 juin 2015, 94 pays (dont la Suisse) s'étaient engagés à mettre en œuvre la nouvelle norme internationale d'échange d'informations au plus tard en 2018.

²⁸⁷ Un plan d'action, visant à remédier à l'exploitation des failles des législations nationales et des conventions fiscales internationales et à assurer une plus grande transparence sur les pratiques fiscales des multinationales, a été transmis au G20 pour une validation lors du sommet d'Antalya des 15 et 16 novembre 2015.

²⁸⁸ L'autoliquidation conduit les entreprises importatrices à payer la TVA sur les importations en même temps qu'elle est déduite, ce qui élimine le risque de remboursement de montants non payés (fraude de type carrousel).

Le comité de la TVA, comité consultatif ayant pour mission de favoriser l'application uniforme de la réglementation relative à la TVA, joue, désormais, un rôle de veille préventive sur les nouveaux marchés d'échange. Il est ainsi à l'origine du projet visant à exonérer de TVA l'achat et la vente des *bitcoins* et autres monnaies virtuelles afin d'éviter un risque de fraude.

Enfin, le réseau Eurofisc, créé en 2011, permet aux administrations fiscales des États membres d'échanger des signalements portant sur des activités frauduleuses et de développer une approche harmonisée de la fraude²⁸⁹. La France est fortement impliquée dans le réseau, dont deux des trois groupes de travail sont pilotés par la DGFIP et la douane.

C - Une impulsion donnée par le législateur et le Gouvernement

De nombreux textes législatifs concrétisant la volonté du Gouvernement et du législateur de renforcer la prévention, la détection et la répression de la fraude fiscale ont été adoptés depuis 2010, notamment les lois du 6 décembre 2013 relatives à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et au procureur de la République financier. S'il est trop tôt pour apprécier pleinement l'efficacité de ces dispositions, ces évolutions sont conformes aux recommandations de la Cour.

1 - De la vérification fiscale à l'enquête pénale, de nouveaux moyens d'investigation

a) Des activités économiques mieux connues

Le législateur s'est attaché à améliorer l'information à disposition des vérificateurs pour leur permettre d'appréhender des circuits commerciaux et financiers de plus en plus complexes.

²⁸⁹ Plus de 10 600 sociétés suspectes ont été détectées entre janvier 2011 et septembre 2014, mais la pertinence des informations échangées doit encore être améliorée.

Figure parmi ces évolutions la création, à compter de 2016, d'un fichier national des contrats d'assurance-vie, permettant de faciliter le contrôle des impositions sur la fortune ou les successions. De même, l'obligation désormais faite aux entreprises de renseigner l'administration sur les prix des échanges pratiqués au sein d'un même groupe contribue à la lutte contre la délocalisation illégale des résultats de leurs activités imposables en France²⁹⁰. En matière douanière, par ailleurs, l'obligation déclarative lors des transferts intra-communautaires d'espèces, titres et valeurs a été étendue à l'or monétaire, aux jetons de casinos et à la monnaie électronique. Enfin, d'autres mesures concourent à cette connaissance, parmi lesquelles l'abaissement à 1 000 € du seuil pour les paiements en espèces à un professionnel.

b) Des pouvoirs d'investigation renforcés pour les agents du fisc

Un grand nombre de dispositions ont été prises visant à adapter les pouvoirs d'investigation des vérificateurs de la DGFIP à l'évolution des pratiques économiques, financières et comptables des contribuables, particuliers comme professionnels :

- l'accès, la copie, et l'exploitation des données informatiques ont été simplifiés et sécurisés, facilitant en particulier l'examen des comptabilités informatisées, notamment à fins de lutte contre les falsifications (cf. encadré) ;

La lutte contre l'utilisation de logiciels de comptabilité frauduleux

Cette forme de fraude fiscale, relativement courante, s'est développée dans le courant des années 2000, prospérant grâce à la commercialisation de logiciels de comptabilité ou de gestion de caisses comportant des failles de sécurité. Ces logiciels permettent d'effacer des écritures ou opérations de caisse, sans que ces modifications n'aient d'incidence sur le stock de marchandises, éludant ainsi une part plus ou moins significative des recettes et donc de l'assiette de l'impôt. L'utilisation de ce type de logiciel par un grand nombre d'officines de pharmacie, réparties sur l'ensemble du territoire, a été mise au jour en 2010 et réprimée avec la mise en œuvre de sanctions fiscales et pénales.

²⁹⁰ La fixation du prix des échanges entre entités d'un même groupe (« prix de transfert ») peut être l'occasion de minorer artificiellement le résultat de l'entreprise dans certains États et de l'augmenter dans d'autres, afin de bénéficier indument d'un régime fiscal plus favorable.

- l'administration fiscale et la douane ont été autorisées à exploiter dans leurs procédures des informations quelle qu'en soit l'origine, licite ou non. Cette disposition permet, notamment, de lever les obstacles juridiques qui avaient été soulevés à l'occasion des procédures fiscales exploitant la liste dite « HSBC » entre 2009 et 2012 ;
- l'exercice du droit de communication par les agents du fisc a été étendu et peut, désormais, porter sur des personnes non identifiées. Il est ainsi mieux adapté au développement du commerce en ligne, où l'anonymat des intervenants rend les activités frauduleuses plus difficiles à appréhender.

Le principal enjeu est, désormais, la maîtrise de ces dispositifs par les agents en charge du contrôle fiscal.

*c) Des pouvoirs étendus
pour les services de police judiciaire spécialisés*

Les enquêtes pénales en matière de fraude fiscale relèvent principalement de la compétence de services de police spécialisés fiscaux et douaniers, qui ont vu leurs compétences et leurs pouvoirs significativement étendus.

Constituée en 2010, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), pour partie composée d'agents de la DGFIP ayant qualité « d'officiers fiscaux judiciaires » et aujourd'hui rattachée à l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions fiscales et financières (cf. *infra*), peut, désormais, être saisie en matière de blanchiment de fraude fiscale et ses agents peuvent recourir à des techniques spéciales d'enquête, telles que l'infiltration et les écoutes téléphoniques. Les agents du service national de la douane judiciaire (SNDJ), notamment compétent en matière de lutte contre la fraude à la TVA, ont également obtenu de pouvoir recourir à ces techniques.

Ces évolutions juridiques ne permettent toutefois pas d'éviter les risques de saturation des moyens de la BNRDF et du SNDJ.

d) Une spécialisation accrue de l'autorité judiciaire

L'instauration du procureur de la République financier par la loi du 6 décembre 2013 doit permettre à l'autorité judiciaire de s'adapter à la technicité croissante des affaires de fraude fiscale. Compétent pour agir

sur l'ensemble du territoire national, il s'appuie sur des magistrats spécialisés en matière financière et fiscale. La création, au sein du tribunal correctionnel de Paris, d'une chambre dédiée à l'examen des affaires de fraude fiscale doit, par ailleurs, contribuer à renforcer la compétence financière des magistrats du siège, ainsi qu'à raccourcir les délais de jugement.

Si ces évolutions sont pertinentes, des interrogations subsistent sur l'efficacité de la collaboration entre les parquets locaux et le parquet financier. En effet, ce dernier dépend, sauf exception (délits boursiers), des parquets locaux pour qu'ils l'informent de leurs dossiers et, le cas échéant, s'en dessaisissent à son profit.

2 - Une articulation plus claire entre suites administratives et suites pénales

a) Une politique transactionnelle plus strictement encadrée

L'harmonisation des politiques pénale et transactionnelle a été renforcée par le législateur, au profit d'une application plus sévère des sanctions prévues par le livre des procédures fiscales : un fraudeur ne peut ainsi plus bénéficier d'une transaction, dès lors qu'il a mis en œuvre des manœuvres dilatoires visant à nuire au bon déroulement du contrôle ou lorsque l'administration envisage des poursuites judiciaires.

b) Un monopole de l'administration fiscale préservé mais s'exerçant dans un cadre plus transparent

Le Gouvernement et le législateur ont préservé le monopole du dépôt de plainte pour fraude fiscale de l'administration²⁹¹, mais ont rendu son fonctionnement plus transparent. Afin de garantir son indépendance, la commission des infractions fiscales (CIF) a vu sa composition réformée, incluant notamment des magistrats judiciaires, tandis que ses membres sont désormais désignés par leurs pairs ou les présidents des assemblées, et non plus nommés par le Gouvernement. Par ailleurs, un rapport d'activité est désormais publié chaque année détaillant les

²⁹¹ En matière d'infraction fiscale et contrairement au droit commun, le procureur de la République n'a pas le pouvoir de décider de l'opportunité ou non de déclencher des poursuites, sauf depuis 2008 s'il s'agit de blanchiment de fraude fiscale. Il ne peut le faire que si une plainte a été déposée par l'administration fiscale, après avis conforme de la commission des infractions fiscales.

dossiers transmis à son examen – notamment par impôt, type d’infraction et catégorie socio-professionnelle des fraudeurs – ainsi que les avis rendus. Néanmoins, l’action de la CIF reste limitée aux seuls dossiers qui lui sont transmis par la DGFIP.

3 - Une aggravation des sanctions pénales, des pratiques évoluant progressivement

Le législateur a entendu réprimer plus sévèrement la fraude fiscale. Le plafond de l’amende pénale a ainsi été porté de 37 500 € à 500 000 €, la fraude fiscale restant, par ailleurs, passible d’une peine d’emprisonnement de cinq ans et de sanctions complémentaires. Un délit de fraude fiscale aggravée, passible d’une amende de 2 M€ et de sept ans d’emprisonnement, a également été créé.

La pénalisation des dossiers de fraude fiscale à fort enjeu a été accrue avec, notamment, le passage de trois à six ans du délai légal pour déposer plainte pour fraude fiscale, facilitant ainsi l’instruction et le dépôt de plainte pour les dossiers relatifs à des activités occultes ou comportant des ramifications à l’étranger. La DGFIP a, par ailleurs, sensibilisé ses agents à la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes, plutôt que sur des fraudes « simples » plus faciles à instruire.

Ces efforts se sont traduits par une augmentation du nombre de dossiers transmis à l’autorité judiciaire : 1 215 dossiers de fraude²⁹² ont ainsi donné lieu à des poursuites correctionnelles en 2014, contre 1 013 en 2009.

Néanmoins, la diversification des plaintes déposées par l’administration ne progresse que lentement et doit être poursuivie : si le nombre de secteurs socioprofessionnels visés est important, les fraudes, certes graves, mais néanmoins peu complexes, dans le secteur du bâtiment, du gardiennage, de la sécurité et du nettoyage représentent 30 % du total des plaintes en 2014, contre 37 % en 2010. La politique de répression pénale des services fiscaux tend ainsi encore trop largement à privilégier les fraudes les plus faciles à identifier.

²⁹² Dont 989 plaintes pour fraude fiscale, 137 plaintes pour escroquerie à la TVA et 89 procédures judiciaires d’enquête fiscale, procédures spéciales permettant à l’administration de judiciaireiser les dossiers pour lesquels elle n’a que des présomptions, mais dont le traitement implique des moyens de police judiciaire.

Enfin, concernant les condamnations prononcées, la tendance constatée jusqu'à présent ne reflète pas une sévérité accrue des jugements. Ainsi, lorsque la fraude fiscale constitue l'infraction unique, des peines de prisons fermes sont certes plus souvent prononcées (19 % des cas en 2013 contre 10 % en 2010), mais leur quantum moyen reste stable à près de 10 mois. Par ailleurs, le montant moyen des amendes fermes tend à diminuer, passant de 8 200 € en 2010 à 7 100 € en 2013. Les effets de l'appel à des sanctions sévères et exemplaires formulé par le législateur ou par la circulaire commune justice-finances du 22 mai 2014, restent donc à venir²⁹³.

II - Une organisation du contrôle fiscal qui doit encore être améliorée

Pour remédier aux lacunes identifiées par la Cour dans l'organisation, le pilotage et les méthodes du contrôle fiscal, l'administration a fait évoluer ses pratiques en renforçant les coopérations entre services et en lançant des réformes internes à la DGFIP. Pourtant, des blocages demeurent qui entravent l'efficacité du contrôle fiscal.

A - Une coordination des administrations en progrès

1 - Des instances de coordination stratégique en partie renouvelées

La coordination des services de l'État participant à la lutte contre la fraude a été confiée à trois instances, de statuts divers et recouvrant des champs d'action différents.

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), créée en 2008, est chargée de la coordination des administrations et des

²⁹³ La première condamnation prononcée en 2015, en première instance, dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi de 2013 traduit une sévérité accrue avec une peine de trois ans d'emprisonnement dont un ferme et 1 M€ d'amende pour l'auteur de la fraude, mais aussi une condamnation à un an de prison avec sursis et 10 000 euros d'amende ainsi qu'à la solidarité au paiement de la dette fiscale pour l'avocat de l'auteur de la fraude. Ce jugement a toutefois fait l'objet d'appels.

organismes publics en charge de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Concrètement, elle a essentiellement pour mission de préparer le plan national de lutte contre la fraude et d'en assurer le suivi et de piloter les comités départementaux de lutte contre la fraude (CODAF)²⁹⁴. Si ces derniers contribuent de plus en plus à la détection de la fraude fiscale²⁹⁵, l'action globale de la DNLF demeure plus orientée sur la lutte contre les fraudes sociales et le travail illégal que sur les fraudes fiscales.

Le comité stratégique, créé en septembre 2012 au sein du ministère des finances et des comptes publics afin de réunir autour du directeur de cabinet du ministre les diverses administrations des ministères économiques et financiers concernées par la lutte contre la fraude, demeure informel, en dépit de la recommandation de la Cour visant à le pérenniser. Si le comité intervient essentiellement afin de coordonner la position des services des ministères en charge des finances et du budget dans le cadre de la préparation des textes ayant trait à la lutte contre la fraude, son action réelle reste limitée compte tenu de son mode de fonctionnement.

Enfin, la *Task Force TVA* intervient sur un champ plus restreint, mais recèle des perspectives d'évolution prometteuses. Créée en 2014 par la DGFIP en réponse à une proposition parlementaire visant à instituer une mission interministérielle de lutte contre les fraudes massives à la TVA, la *Task Force* repose sur l'animation d'un réseau de correspondants auquel participent les représentants des différents services de l'État concernés par la lutte contre les fraudes à la TVA. Ce réseau, qui permet de mettre en commun informations et expériences, n'a pas encore de visée opérationnelle mais son positionnement pourrait évoluer²⁹⁶.

²⁹⁴ Les CODAF réunissent les services de l'État et les organismes locaux de protection sociale pour échanger sur la fraude et organiser des opérations conjointes.

²⁹⁵ Les montants des fraudes fiscales mises à jour par les CODAF ont progressé de 59 % depuis 2011.

²⁹⁶ L'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2014 prévoit en effet la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité de mettre en place « une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée (...) regroupant des agents des impôts, des douanes, de l'organisme Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, des ministères de l'intérieur et de la justice (...) ».

2 - Des partenariats qui commencent à porter leurs fruits

Conformément aux recommandations de la Cour, la DGFIP a développé depuis plusieurs années un réseau de partenariats, dans le but d'accroître et de diversifier les renseignements qu'elle exploite en vue de détecter la fraude fiscale.

La signature, en 2011, d'un protocole national de coopération entre la DGFIP et la DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects), décliné ensuite au niveau des services territoriaux et des directions nationales, a contribué au renforcement des échanges d'informations entre ces deux directions, se traduisant, pour la DGFIP, par un montant croissant de droits et pénalités rappelés à l'occasion de contrôles initiés sur la base de renseignements douaniers (122 M€ en 2013, contre 68 M€ en 2011). Les deux directions ont également entrepris de développer des accès réciproques à leurs bases de données, qui nécessitent cependant encore de recourir à des habilitations manuelles, faute de portail sécurisé toujours en attente de développement.

Les liens entre la DGFIP et la cellule de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers (Tracfin) se sont resserrés depuis l'entrée de la fraude fiscale dans le périmètre de compétence de Tracfin en 2009, date depuis laquelle l'activité de ce dernier a également connu un développement important²⁹⁷. Depuis 2009, 689 contrôles ont été initiés à partir des renseignements de Tracfin pour un montant total de droits rappelés et pénalités de plus de 717 M€. Un protocole de coopération a été signé en 2013 afin de renforcer l'efficacité des transmissions d'informations entre les deux services.

La coopération entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et les services en charge de la lutte contre la fraude et le blanchiment a crû de manière notable sous l'effet des lois du 26 juillet et du 6 décembre 2013. La première fait, désormais, obligation aux autorités de contrôle découvrant des faits susceptibles d'être liés à des opérations de fraude fiscale d'en informer Tracfin sans délai ; la seconde impose à l'ACPR de transmettre directement et simultanément à l'administration fiscale les informations concernant des sommes ou des opérations susceptibles de provenir d'une fraude fiscale et transmises à Tracfin ou au Parquet. L'ACPR prend également mieux en compte le

²⁹⁷ Le nombre d'informations reçues et d'informations envoyées par Tracfin à l'autorité judiciaire, ainsi qu'aux administrations partenaires a doublé en cinq ans.

risque de blanchiment de fraude fiscale dans les documents qu'elle publie à destination des professionnels du secteur financier.

En revanche, en dehors des secteurs de la banque et de l'assurance, la coopération entre Tracfin et les autorités de contrôle des professionnels dans le cadre du dispositif de déclaration de soupçon²⁹⁸ a peu progressé : les professions du droit (avocats, notaires, etc.), notamment, y participent peu en dépit d'un nombre potentiel de déclarants élevé. Comme la Cour l'a déjà souligné en 2013, il conviendrait de mieux impliquer ces professionnels et de formaliser leurs obligations.

3 - Une coordination de l'action pénale à renforcer

S'il est impératif qu'une enquête pénale ne se trouve pas entravée par le déclenchement d'un contrôle fiscal, il est tout aussi important de veiller à ce qu'une action trop tardive de l'administration ne soit pas l'occasion pour un fraudeur d'organiser son insolvabilité. Une bonne coordination est donc nécessaire. À cet égard, les évolutions récentes sont pertinentes, mais leurs effets restent encore incertains.

La création en 2013 de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales traduit une priorité nouvelle donnée à la lutte contre la fraude fiscale au sein du ministère de l'intérieur, et peut être de nature à réduire le risque de concurrence entre services judiciaires et services fiscaux. Toutefois, l'accroissement continu du nombre de dossiers en cours de traitement (201 fin 2014, contre 123 fin 2013) appelle une vigilance sur le risque de saturation des moyens de ce nouvel office.

La création du procureur de la République financier (cf. *supra*), qui fait de ce dernier l'interlocuteur privilégié des services de police judiciaire et de la DGFIP pour les affaires fiscales, est également de nature à améliorer leur coordination. Enfin, la publication d'une circulaire commune chancellerie-DGFIP le 22 mai 2014, visant à renforcer les échanges d'informations²⁹⁹ et à encourager des sanctions sévères et exemplaires, constitue une démarche pertinente, qui devra être suivie d'effets concrets et pérennes.

²⁹⁸ Pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, certains professionnels sont tenus de déclarer à Tracfin les opérations suspectes dont ils ont connaissance dans le cadre de leur activité.

²⁹⁹ Ces échanges feront, désormais, l'objet d'un rapport annuel au Parlement.

B - Une réorganisation du contrôle fiscal à poursuivre

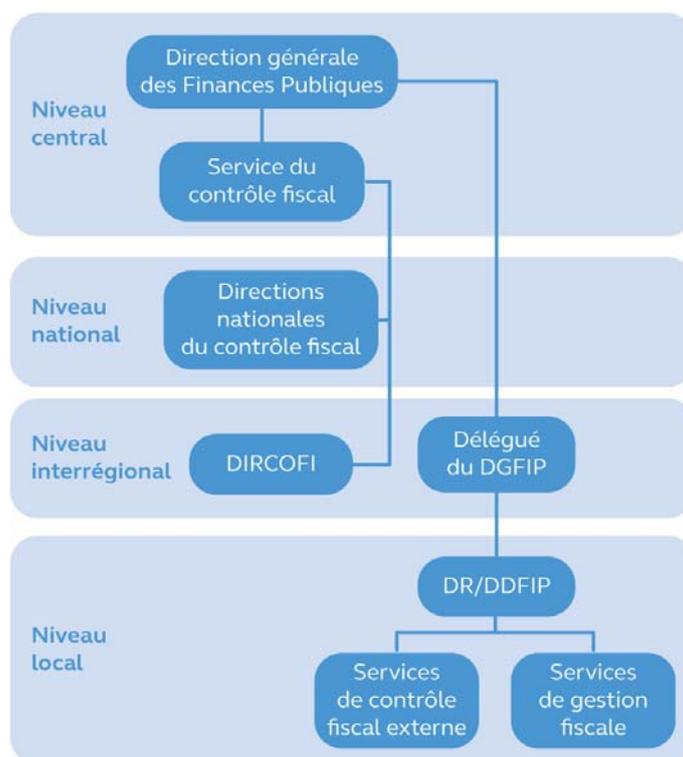
L'organisation du contrôle fiscal préexistant à la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) est restée inchangée à la création de la DGFIP en 2008. Si des ajustements ont été réalisés au cours des dernières années, les évolutions nécessaires appellent toutefois une réforme plus en profondeur.

1 - Une mission mieux structurée, sauf à l'échelon local

a) Le renforcement du pilotage et de l'animation du réseau

La création du service du contrôle fiscal (SCF) au sein de la DGFIP en 2011 a été suivie d'une réorientation de l'administration centrale sur les fraudes complexes et à grande échelle et d'un renforcement du pilotage des directions spécialisées du contrôle fiscal : directions nationales³⁰⁰ et directions interrégionales (DIRCOFI).

³⁰⁰ Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) et direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF).

Schéma n° 1 : organisation des services du contrôle fiscal

Source : Cour des comptes

Le SCF comprend une mission Pilotage chargée à la fois de coordonner les opérations de lutte contre la fraude d'ampleur nationale et d'encadrer et de suivre l'activité des directions nationales.

Les attributions des directions nationales ont été recentrées sur les contribuables à risque et sur les fraudes à fort enjeu :

- outre sa mission traditionnelle de contrôle fiscal externe des dossiers des particuliers ayant les revenus et les patrimoines les plus importants, la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) s'est vue confier l'exclusivité du contrôle sur pièce des dossiers dits « à

très fort enjeu »³⁰¹ depuis septembre 2011, alors qu'elle ne disposait auparavant pas d'un portefeuille d'activité propre et dépendait des transmissions des services locaux. Cette mission est désormais assurée par cinq brigades dont les résultats ont plus que doublé en deux ans ;

- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) s'est vue confier le pilotage national de la recherche, consolidant ainsi son rôle de veille stratégique, de collecte et de diffusion du renseignement sur les fraudes complexes et à enjeu.

L'animation du réseau du contrôle fiscal a également beaucoup progressé ces dernières années. En particulier, l'élaboration, depuis 2014, d'un plan national de contrôle fiscal a permis de réaliser des avancées. Chaque DIRCOFI se voit désormais confier un thème d'expérimentation avec pour objectif d'élaborer des mesures concrètes dans un calendrier déterminé, de les tester et de mesurer les progrès réalisés, afin d'en faire ensuite bénéficier l'ensemble du réseau. Des conventions prévoient également des échanges de services croisés entre les DIRCOFI et les directions régionales ou départementales des finances publiques, couvrant tout ou partie des missions du contrôle fiscal.

Enfin, un module informatique, dont l'utilisation devait être généralisée courant 2015, permet, désormais, d'enregistrer les investigations réalisées par les vérificateurs, ainsi que les validations opérées par les chefs de service. Un cadre harmonisé et une doctrine d'utilisation des transactions conclues avec les contribuables ont également été définis en 2012 (avant d'être assouplis en 2015 à la suite d'une réduction de 39 % du nombre de transactions, résultant, selon la DGFIP, de la complexité de la procédure mise en place).

*b) Une limite majeure : la rupture de la chaîne
du contrôle au niveau local*

Comme la Cour l'avait souligné dans ses précédents rapports, les efforts pour faire émerger un pilotage intégré du contrôle fiscal trouvent leurs limites au niveau local. Il n'existe en effet aucun lien hiérarchique entre les DIRCOFI, au niveau interrégional, ou le SCF, au niveau central, et les agents des services de contrôle fiscal au niveau départemental,

³⁰¹ Entrent dans cette catégorie les contribuables répondant aux critères suivants : revenu brut supérieur à 2 M€ ou actif brut imposable à l'ISF (impôt sur la fortune) supérieur à 15 M€ (soit 4 000 dossiers environ).

lesquels sont placés sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental des finances publiques, qui lui-même rend compte au délégué du directeur général au niveau de l'interrégion, ce dernier étant directement rattaché au directeur général.

La Cour souhaite que les expérimentations en cours visant à pallier les limites inhérentes à l'organisation actuelle, en renforçant le rôle des DIRCOFI (par exemple, en associant les services départementaux chargés de la recherche du renseignement aux activités des directions interrégionales), débouchent rapidement sur une réforme visant à confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local. Par ailleurs, les fonctions de contrôle fiscal au sein des DDFiP ne sont pas toujours individualisées par rapport aux fonctions de gestion des impôts : seules les fonctions relevant du contrôle fiscal externe sont identifiées et regroupées en brigades et pôles spécifiques. À l'opposé, le contrôle sur pièces est encore insuffisamment distingué de la gestion de l'impôt.

2 - Une spécialisation des agents et des services contrariée par une allocation inefficace des moyens

a) Des services de plus en plus spécialisés

Afin d'accroître son expertise, la DGFfiP a fait le choix de spécialiser ses agents ou ses services sur certains types de fraudes, de contrôles ou de contribuables.

Au niveau départemental, le dispositif des pôles spécialisés, déjà mis en œuvre pour le contrôle des professionnels, doit être étendu, au plus tard en 2016, sur le contrôle des revenus et du patrimoine des particuliers présentant des enjeux budgétaires élevés³⁰², conformément à une recommandation de la Cour datant de 2010. De même, des brigades patrimoniales chargées du contrôle sur pièces des dossiers des dirigeants dont les entreprises sont contrôlées par les brigades de vérification des DIRCOFI sont expérimentées depuis 2015.

³⁰² Les pôles de contrôle revenus patrimoine rassembleront des agents issus des trois « filières » des services de gestion de l'impôt (fiscalité des ménages, des entreprises et de l'immobilier), afin d'avoir une vision d'ensemble sur les revenus du ménage, les résultats de ses activités professionnelles et son patrimoine.

Parallèlement, les compétences techniques au sein des directions nationales et des services territoriaux ont été renforcées par la création de postes de cadres référents experts³⁰³ chargés d'une mission de veille et d'appui aux vérificateurs généralistes, et, depuis septembre 2015, à titre expérimental, de pôles de compétences au sein des DIRCOFI en matière de programmation et d'action pénale, dans le but de professionnaliser le métier d'analyste et de renforcer le pilotage de l'action pénale.

b) Une réforme indispensable des règles de gestion interne

En 2012, la Cour avait recommandé à l'administration fiscale d'améliorer la répartition des agents de contrôle, tant sur le territoire qu'entre les différents niveaux de contrôle (départemental, interrégional et national).

La situation a cependant peu évolué. Si une évaluation de la répartition des moyens du contrôle fiscal externe en vue d'une adaptation aux enjeux et aux mutations du tissu économique est actuellement en cours, les seuls redéploiements réalisés depuis 2012 ont consisté à supprimer des emplois de vérificateurs en département, afin de renforcer l'expertise des services au sein des directions spécialisées (cf. *supra*). En outre, si l'organisation d'un contrôle sur pièces à distance a permis de rééquilibrer ponctuellement la charge de travail de certaines directions, ce dispositif est aujourd'hui freiné, car il repose sur seul le volontariat des directions concernées³⁰⁴.

Les règles de gestion interne à la DGFIP, héritées de la fusion DGI-DGCP, laissent peu de marges de manœuvre au service du contrôle fiscal, en favorisant la mobilité à l'initiative des agents³⁰⁵ au détriment de l'intérêt du service. Ces règles influent directement sur les conditions de recrutement des agents dans la mesure où seuls les titulaires des principaux postes d'encadrement sont choisis par leurs chefs de service « sur profil » (en fonction de leurs compétences et de leur expérience professionnelle), le critère « d'ancienneté » des agents prévalant pour les

³⁰³ En patrimoine, produits financiers, fiscalité internationale, informatique, etc.

³⁰⁴ Le CSP à distance consiste à « délocaliser » le contrôle sur pièces des dossiers fiscaux des particuliers présentant des enjeux élevés situés dans des directions qui ne disposent pas de moyens suffisants pour en assurer une couverture optimale (par exemple, Paris ou les Hauts-de-Seine) vers des directions moins sollicitées (telles que la Lozère, l'Indre ou le Cher). Malgré un bilan positif sur la période 2011-2013, le SCF peine à élargir cette expérimentation qui repose sur le volontariat.

³⁰⁵ Ces derniers peuvent demander un changement d'affectation après un an en poste.

autres affectations. Ces règles affectent également le taux de rotation des effectifs, qui apparaît incompatible avec le développement d'une expertise³⁰⁶. Les directions du contrôle fiscal ne sont donc pas assurées de disposer des compétences requises là où les caractéristiques du tissu fiscal ou la technicité de la mission le justifient. Cette situation est d'autant plus problématique que les contribuables s'appuient pour leur part sur des experts fiscalistes de plus en plus performants.

La DGFIP a inscrit parmi les priorités de sa démarche stratégique un renforcement de la formation des agents, en élaborant notamment des parcours de formation spécifiques lors de certaines prises de poste dans les services de contrôle fiscal³⁰⁷. Cette initiative ne permet toutefois de pallier que partiellement la déperdition de compétences résultant des règles de gestion interne. L'adaptation de celles-ci, qui passe par la réintroduction de postes « à profil », le développement des nominations au choix et la fixation d'une durée minimale en poste pour certains métiers du contrôle fiscal et du recouvrement, constitue un enjeu majeur pour l'efficacité du contrôle.

3 - Une modernisation inachevée des outils informatiques et de programmation des contrôles

Enjeu trop longtemps laissé à la seule compétence des directions locales, l'amélioration des pratiques et méthodes de ciblage des contrôles fait depuis 2015 l'objet d'une réflexion nationale dans le cadre du plan national de contrôle fiscal, avec notamment l'expérimentation de pôles de programmation (cf. *supra*).

Rompant également avec une politique dont la Cour soulignait depuis plusieurs années le manque d'ambition, la DGFIP a développé ses systèmes informatiques et mis à la disposition de ses agents des bases de données et des outils permettant le traitement et le croisement de grandes masses de données, afin de concentrer les moyens du contrôle sur les situations à risques et les fraudes les plus graves (cf. encadré). Les expérimentations menées tant par la DGFIP que la douane en vue de développer des outils de *datamining* traduisent également cette accélération bienvenue.

³⁰⁶ Si la rotation annuelle des effectifs au sein des directions nationales, jugée trop rapide par la Cour en 2012, a décliné, elle peut atteindre 30 % dans les DDFIP.

³⁰⁷ Un dispositif de « passeport formation » sur trois ans est ainsi proposé aux nouveaux venus dans la sphère du contrôle fiscal, allant de pair avec un engagement moral de ces agents à rester en poste pendant ces trois années.

Les nouveaux outils informatiques de la DGFIP

Les outils d'analyse risques développés par la DGFIP sont aujourd'hui devenus une composante essentielle pour la programmation du contrôle fiscal, qui s'appuie, notamment, sur la mise en place d'une nouvelle base de données consacrée au contrôle des professionnels et sur le renforcement des compétences et des outils informatiques de la DNEF.

Au sein de cette direction, une division en charge de la valorisation de l'information et des partenariats, incluant une cellule d'ingénierie informatique, a été créée dans le but de développer plusieurs outils informatiques, dont un « entrepôt de données » permettant le croisement des principales bases de données professionnelles, patrimoniales et fiscales de la DGFIP.

Ce système d'information devrait permettre à terme, de produire, au profit des services, des listes d'entreprises avec une évaluation du risque par dossier et aider à déterminer les suites pertinentes (enquête, contrôle sur place, suspension du numéro de TVA intracommunautaire, etc.).

Dans l'attente, toutefois, que ces dispositifs portent leurs fruits, les services fiscaux doivent corriger des fragilités préoccupantes, notamment dans la programmation des contrôles des remboursements de crédits de TVA, lesquels portent sur quelques 50 Md€ chaque année : le nombre de contrôles dans ce domaine a baissé de 23 % entre 2010 et 2013 et les rappels de droits ont suivi la même tendance, alors même que ce type d'opérations est très sensible à la fraude.

III - Des résultats et un recouvrement encore insuffisants

L'effectivité du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal constitue non seulement un enjeu budgétaire mais aussi de crédibilité. Or la connaissance des résultats du contrôle fiscal demeure très imparfaite et ces résultats sont décevants. Les efforts accomplis récemment, encore au stade expérimental, doivent donc être vigoureusement soutenus et approfondis.

A - Les résultats du contrôle fiscal : une information incomplète, des recettes en faible progression

1 - Un impact des mesures difficile à chiffrer en prévision

Le chiffrage des gains censés résulter des nombreuses mesures législatives nouvelles visant à renforcer la lutte contre la fraude fiscale présente d'importantes difficultés techniques. Les dispositions de la loi du 6 décembre 2013 n'ont ainsi fait l'objet d'aucune évaluation préalable de leur rendement budgétaire. Il n'est, cependant, pas rare de constater que les prévisions des lois de finances relatives aux recettes fiscales intègrent une augmentation de recettes résultant des mesures nouvelles de lutte contre la fraude, augmentation qui n'est pas toujours constatée en exécution.

2 - Les résultats des contrôles fiscaux : une information publique très incomplète

L'annexe *Voies et moyens* de chaque projet de loi de finances comporte une présentation très partielle des résultats du contrôle fiscal.

Seuls les contrôles fiscaux menés par la DGFIP y sont ainsi mentionnés, à l'exclusion de ceux conduits par la DGDDI sur les impôts et taxes dont elle assure le recouvrement³⁰⁸. Les informations sur les droits rappelés et sur les recouvrements sont de plus très imprécises : elles ne permettent pas d'apprécier la ventilation par impôt des droits rappelés (qui figure, pourtant, dans le rapport d'activité de la DGFIP) ou les résultats des contrôles réprimant les fraudes les plus graves.

³⁰⁸ Soit un montant de droits et pénalités rappelés de 0,36 Md€ en 2014.

Les résultats des contrôles : droits rappelés, montants recouvrés

Les droits rappelés sont les sommes réclamées aux contribuables à l'issue des contrôles fiscaux. Ils comportent des droits simples (rappels d'impôts ou de taxes) et des pénalités (intérêts de retard et sanctions administratives). Dans les publications, les droits rappelés au titre d'une année sont relatifs aux contrôles fiscaux clôturés au cours de l'année, qu'ils soient externes ou sur pièces.

Les recouvrements sont les sommes effectivement encaissées par l'État au cours d'une année. Ils se rattachent certes à des redressements effectués au cours de l'année mais aussi, pour l'essentiel, au cours des années antérieures. Leurs montants ne sont publiés que depuis 2012.

Les données sur le recouvrement sont très parcellaires : seul le taux de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe est présenté. Aucune ventilation par impôt ou en fonction de la gravité de la fraude n'est disponible et aucune information sur le taux de recouvrement des créances du contrôle sur pièces n'est fournie.

3 - Des résultats en baisse en 2014 hors recettes tirées des déclarations rectificatives exceptionnelles

Au cours des dix dernières années, le montant annuel de droits rappelés (et pénalités) à la suite de contrôle fiscaux est passé de 15,5 Md€ en 2005 à 19,3 Md€ en 2014, la chronique étant marquée par deux hausses significatives, en 2012 et en 2014.

Tableau n° 1 : droits rappelés et pénalités, taux de recouvrement et montants recouvrés à la suite de contrôles fiscaux

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Droits rappelés et pénalités (Md€)	15,5	15,9	16,9	15,6	15,2	16,0	16,4	18,1	18,0	19,3
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9
Taux de recouvrement (%) ³⁰⁹	42,9	40,3	44,5	37,9	45,1	49,1	48,0	43,0	51,9	40,5
Montants recouvrés (Md€)	nd	9,0	10,1	10,4						
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9

Source : Cour des comptes d'après annexes Voies et moyens (tome 1) des PLF 2008 à 2016

³⁰⁹ Taux brut de recouvrement au 31 décembre de l'année n sur les créances de l'année n-2.

Si l'augmentation des droits rappelés observée en 2012 résulte principalement d'un meilleur ciblage des contrôles sur les fraudes les plus caractérisées, celle constatée en 2014 provient uniquement de la prise en compte des dossiers traités par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR – cf. encadré *supra*) pour un montant de 1,9 Md€. En excluant ce montant, les droits rappelés en 2014 sont en baisse par rapport à 2013. La même observation peut être formulée sur les recouvrements.

Or les recettes exceptionnelles procurées depuis 2014 par le STDR ne sont pas pérennes, puisqu'elles sont en grande partie constituées de rappels d'impôts et pénalités sur exercices antérieurs qui prendront fin lorsque le traitement des régularisations sera achevé. Le rendement des contrôles fiscaux pourrait alors retrouver son niveau antérieur à la création du STDR, voire un niveau inférieur s'il se maintient au niveau de l'année 2014 hors recettes du STDR. Seule l'analyse des résultats à venir, hors STDR, permettra de vérifier que les mesures de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et de réorganisation du contrôle fiscal produisent des résultats tangibles.

B - Le recouvrement des créances fiscales : un maillon faible de la chaîne des contrôles

1 - Jusqu'en 2014, une performance insatisfaisante

Si le taux global de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe connaît de fortes variations annuelles, il demeure nettement inférieur à 50 % en moyenne, soit un niveau très peu satisfaisant. La faiblesse de ce taux résulte de plusieurs facteurs : les créances issues du contrôle fiscal portent fréquemment sur des sociétés éphémères qui se mettent en situation de liquidation judiciaire ou des particuliers qui organisent leur insolvabilité lors d'un contrôle ; leur recouvrement peut être suspendu par des procédures contentieuses et celles-ci peuvent déboucher sur des décisions donnant tort à l'administration ; enfin, des remises peuvent être accordées par l'administration.

Cette faiblesse traduit également un manque de suivi entre les phases d'instruction et de recouvrement des dossiers, dont la responsabilité appartient à des services différents. La première phase relève des services de contrôle et la seconde des services comptables. La concertation entre ces services est longtemps restée faible et si la prise en

considération des enjeux comptables dès la phase de contrôle est désormais encouragée, ces initiatives sont encore trop récentes pour que leurs effets puissent être pleinement appréciés (cf. *infra*).

Le taux de recouvrement

Cet indicateur, qui permet d'apprécier l'efficacité du recouvrement, consiste à calculer le taux de créances ayant été recouvrées au 31 décembre de la deuxième année qui a suivi leur prise en charge. Ainsi l'indicateur publié en 2015 dans le fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2016 permet de savoir quelle est la part des créances prises en charge en 2012 qui ont été recouvrées à la fin de l'année 2014.

Cet indicateur reste cependant limité. Simple « photographie » du recouvrement à deux ans, il ne permet pas de connaître le taux de recouvrement définitif des créances, lequel n'est pas aujourd'hui mesuré. De plus, portant sur le recouvrement de créances issues de contrôles clos depuis au moins deux ans, sinon plus, il présente une situation décalée dans le temps et ne peut permettre d'apprécier l'efficacité des réformes ou mesures engagées depuis 2013, qui ne pourra être mesurée qu'à compter de la clôture définitive des procédures fiscales et judiciaires auxquelles elles s'appliquent tout juste actuellement.

Par ailleurs, le taux moyen de recouvrement recouvre une réalité très hétérogène, avec un taux très élevé à la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI - qui représente, selon les années, de 35 à 50 % du total des créances recouvrées), résultant de la nature de ses créances, ainsi que de la solvabilité des opérateurs relevant de son portefeuille (les grandes entreprises et leurs filiales). En dehors de la DVNI et de la DNVSF (qui a doublé son taux de recouvrement en quatre ans), la situation est préoccupante à plusieurs titres :

- le taux de recouvrement de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux a baissé de 53,6 % à 21,8 % entre 2011 et 2013 ;
- les DIRCOFI, qui représentent selon les années entre 25 et 35 % du total des créances, voient leur taux de recouvrement moyen se dégrader de 48,1 % à 31,2 % entre 2010 et 2013 ;
- les DDFiP, qui représentent selon les années entre 20 et 30 % du total des créances, ont un taux de recouvrement stable, mais à un niveau moyen particulièrement bas (environ 23 %).

Si la crise économique, entraînant davantage de mises en liquidation judiciaire, peut expliquer en partie cette évolution – le taux de recouvrement des créances de TVA est ainsi passé de 40 % en 2010 à 30 % en 2013 –, elle ne saurait pour autant expliquer à elle seule la dégradation des taux de recouvrement.

2 - Des expérimentations en cours mais des blocages persistants

L'administration fiscale a cherché à améliorer depuis 2009 son action en matière de recouvrement. Ainsi, chaque département est désormais doté d'un pôle spécialisé pour le recouvrement des dossiers complexes ou à enjeux, la difficulté étant, comme pour le contrôle fiscal, de professionnaliser et maintenir en poste les agents dans ces pôles.

Les enjeux de recouvrement sont, par ailleurs, mieux intégrés à toutes les étapes du contrôle fiscal externe grâce, notamment, à la coordination des services d'enquêtes et comptables et à l'identification précoce des difficultés de recouvrement dès la phase de contrôle.

Enfin, des expérimentations sont en cours afin d'améliorer le dispositif dans le cadre du plan national de contrôle fiscal. Certains pôles de recouvrement spécialisés sont ainsi consacrés au seul recouvrement des créances des DIRCOFI. Les résultats déjà obtenus avec la mise en place d'un tel pôle dédié aux créances de la DNVSF sont encourageants.

Plusieurs blocages importants restent toutefois encore à lever.

La rupture de la chaîne informatique entre les applications de suivi des opérations de contrôle et celles de recouvrement, relevée à plusieurs reprises par la Cour depuis 2010, n'est toujours pas résolue. En l'absence de dossier unique de contrôle, l'information sur l'état du recouvrement demeure limitée, cependant que les risques d'erreurs liés à l'obligation de ressaisir les données d'un système à l'autre sont multipliés.

De même, les modalités de recouvrement de l'ensemble des créances issues du contrôle fiscal ne sont pas harmonisées, selon qu'elles concernent des impositions et taxations recouvrées par voie de rôle – leur recouvrement se fait par le même biais – ou auto liquidées – le recouvrement se fait alors par voie d'avis de mise en recouvrement. Cette hétérogénéité est source à la fois de complexité, de retards et de coûts.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sous l'effet conjugué de l'action du législateur et de la modernisation de l'administration, l'organisation du contrôle fiscal s'est améliorée et les moyens de lutte contre la fraude ont été renforcés.

Des marges de progression importantes subsistent cependant, tant en matière de gestion des moyens humains que de coordination des actions de contrôle et de recouvrement, moins de 50 % seulement des créances issues du contrôle fiscal donnant lieu à recouvrement dans les deux années suivant leur prise en charge. Par ailleurs, l'information du Parlement et du citoyen sur l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude et des contrôles doit être complétée et rendue plus transparente grâce à un meilleur suivi statistique.

Les réformes en cours doivent rapidement être menées à leur terme et se traduire dans les résultats chiffrés. L'amélioration de la performance du contrôle fiscal ne peut pas, en effet, se mesurer seulement à l'aune de la progression des redressements notifiés et doit se traduire également par une augmentation des montants recouverts.

Les objectifs budgétaires et répressifs du contrôle fiscal ne doivent pas, pour autant, conduire à limiter son rôle d'incitation au civisme fiscal, qui pourrait être renforcé par des contrôles sur pièces rendus plus visibles et par une diversification accrue des propositions de poursuites correctionnelles.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local ;*
- 2. mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe ;*
- 3. modifier les règles de gestion interne, afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal ;*
- 4. poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles ;*
- 5. publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats des contrôles fiscaux (droits rappelés, montants recouverts, taux de recouvrement) ;*

-
6. *améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment :*
- *en accélérant la généralisation des pôles de recouvrement spécialisés auprès des DIRCOFI ;*
 - *en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité ;*
 - *en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.*
-

Réponses

Réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice	388
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	389
Réponse du ministre de l'intérieur	393
Réponse du président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	393

RÉPONSE DE LA GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE

Sur les nouveaux moyens d'investigation mis en œuvre

La Cour indique que « des interrogations subsistent sur l'efficacité de la collaboration entre les parquets locaux et le parquet financier. En effet, ce dernier dépend, sauf exception (délits boursiers), des parquets locaux pour qu'ils l'informent de leurs dossiers et, le cas échéant, s'en dessaisissent à son profit ».

Il n'apparaît pas opportun de faire état de ces difficultés de fonctionnement dès lors que le parquet financier n'est en exercice que depuis quelques mois, et qu'une circulaire relative à la circulation de l'information entre parquets, parquets JIRS et procureurs de la République financiers en matière économique et financière a été publiée par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) le 31 mars dernier. En outre, ces difficultés ne portent pas prioritairement sur le contentieux de la fraude fiscale.

Sur l'aggravation des sanctions pénales

La seconde phrase du deuxième paragraphe « La DGFIP a par ailleurs sensibilisé ses agents à la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes plutôt que sur les fraudes « simples » plus faciles à instruire. » pourrait être remplacée par « Dans le prolongement de cette disposition, la DGFIP a par ailleurs sensibilisé ses agents sur la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes plutôt que sur des fraudes « simples » ».

Sur le renforcement de l'action pénale

La Cour indique que « la création en 2013 de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales traduit une priorité nouvelle donnée à la lutte contre la fraude fiscale au sein du ministère de l'intérieur, et peut être de nature à réduire les risques de concurrence entre services judiciaires et services fiscaux. » À défaut de précision, cette phrase ne semble pas opportune dès lors qu'au sein de l'architecture organisationnelle de lutte contre la fraude fiscale, les champs d'action entre l'administration et l'autorité judiciaire sont bien distincts et complémentaires et partant, le risque de concurrence n'apparaît pas significatif.

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

La lutte contre la fraude constitue un élément essentiel pour consolider le civisme fiscal des contribuables face à des pratiques qui fragilisent le pacte social et portent atteinte tant à la concurrence entre les acteurs économiques qu'aux recettes publiques.

Il s'agit d'une priorité pour le Gouvernement et de nombreuses dispositions législatives modernisant et renforçant les moyens d'investigation de l'administration fiscale ont été adoptées en ce sens, par exemple pour mieux lutter contre les fraudes à la TVA sur les véhicules d'occasion ou contre les entreprises éphémères dans le secteur du bâtiment. Par ailleurs, l'administration fiscale peut désormais exercer son droit de communication sans être tenue de désigner nommément les personnes ou les entreprises concernées facilitant ainsi la détection des activités non déclarées, notamment dans le cadre des ventes à distance réalisées via Internet. À ces dispositifs, s'ajoutent d'autres mesures récentes et emblématiques telle que la lutte contre les logiciels de caisse frauduleux.

S'agissant des six recommandations formulées par la Cour, elles recueillent un avis favorable et la DGFIP a d'ailleurs déjà progressé dans la mise en œuvre de la plupart d'entre elles.

Recommandation n° 1 : Confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local.

La lutte contre la fraude fiscale nécessite une forte mobilisation des équipes et la plus grande mutualisation possible des informations obtenues. D'ailleurs, la DGFIP a déjà engagé des expérimentations en ce sens.

Ainsi, en 2015, a-t-il été confié à une DIRCOFI le pilotage fonctionnel de l'ensemble des brigades de recherche et de contrôle (BCR) de son périmètre géographique. Les premiers résultats obtenus sont positifs, aussi cette expérimentation a-t-elle été étendue à l'ensemble des DIRCOFI. Un bilan sera effectué après une période significative de fonctionnement de cette nouvelle organisation.

Parallèlement, la DGFIP a engagé une autre expérimentation consistant à mettre en place des pôles interrégionaux de programmation pilotés par les DIRCOFI afin d'améliorer l'exploitation des outils d'analyse-risque à disposition des services de programmation. La concentration des savoir-faire en matière d'analyse fiscale et de requêtage devrait, en effet, permettre un meilleur traitement des informations et une plus grande efficacité de la détection des dossiers de contribuables à contrôler.

Enfin, par une note de service du 13 novembre 2015, une réflexion a été lancée avec les directions locales sur un renforcement des liens entre les DIRCOFI et les vérificateurs des directions territoriales qui ne disposent que d'une brigade. Ces réflexions peuvent aboutir soit à un maintien de la situation actuelle, soit au maintien des vérificateurs sous l'autorité de leur direction territoriale mais avec un pilotage/appui de la DIRCOFI, soit au rattachement des vérificateurs à la DIRCOFI.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe.

Là encore, la DGFIP s'inscrit d'ores et déjà pleinement dans cette démarche. L'implantation des emplois de vérificateurs a ainsi fait l'objet d'une réflexion visant à rechercher la meilleure adéquation possible entre le volume national de vérificateurs et l'implantation de ces derniers en cohérence avec les évolutions économiques des territoires couverts et les caractéristiques de leur tissu fiscal, tout en tenant compte des orientations visant à renforcer d'une part le contrôle patrimonial et d'autre part la spécialisation et le soutien au réseau au niveau des DIRCOFI.

Sur la base de ces travaux, les premiers redéploiements ont été présentés en comité technique de réseau de la DGFIP fin décembre et seront réalisés en 2016.

Recommandation n° 3 : Modifier les règles de gestion interne afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal.

Le contrôle fiscal n'est pas la seule mission qui nécessite de disposer d'agents et de chefs de service dotés d'une grande expertise. Il reste que le besoin d'expertise et de spécialisation est avéré pour assurer cette mission de façon efficace et réactive face à la montée des montages frauduleux de plus en plus complexes.

La réorganisation des services et la création de postes de spécialistes implantés en DIRCOFI mais apportant leur soutien à l'ensemble des directions situées dans le périmètre de leur DIRCOFI, traduisent cette volonté de constituer des équipes qualifiées et sont une première réponse au besoin de soutien technique au réseau.

Cette évolution s'accompagne également d'efforts importants en matière de formation des agents avec la mise en place de parcours personnalisés. Depuis septembre 2015, tout nouveau vérificateur doit suivre un parcours personnalisé de formation d'une durée de trois ans. Corrélativement, l'attention des agents bénéficiant de cette formation a été appelée sur l'intérêt fort de rester dans le domaine du contrôle fiscal pendant

un minimum de trois ans.

Enfin, un groupe de travail sera chargé au cours du premier trimestre 2016 de faire des propositions d'adaptation des règles actuelles de GRH aux spécificités du contrôle fiscal.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles.

Les mesures fiscales et pénales prises ces dernières années (lutte contre les logiciels permissifs, intensification des échanges avec les administrations fiscales étrangères...) sont d'ores et déjà de nature à favoriser une plus grande diversification des affaires pénales.

La DGFIP poursuit par ailleurs l'effort de diversification des dossiers de plainte. Ainsi la part des plaintes portant sur la fraude à la TVA dans les secteurs du bâtiment, du nettoyage et du gardiennage est passée de 37 % en 2010 à 30 % en 2014.

Afin de renforcer la diversification des affaires, la DGFIP expérimente un pôle pénal interrégional (PPI) au sein de la DIRCOFI Sud-Ouest, à compter du 1^{er} septembre 2015, qui permettra de garantir un pilotage plus resserré de la mission. L'augmentation du nombre de plaintes destinées à une saisine de la BNRDF contribue aussi à la diversification de l'action pénale de la DGFIP par la transmission à l'autorité judiciaire des fraudes les plus complexes, aux enjeux financiers importants et à forte connotation patrimoniale.

D'ailleurs, au regard de la montée en puissance de cette brigade sur des dossiers très complexes et de ses résultats prometteurs, une note signée du secrétaire d'État au budget a été adressée au ministre de l'intérieur le 13 novembre 2015 proposant le renforcement de la BNRDF de dix emplois supplémentaires par redéploiement.

Enfin, la mise en place du Parquet national financier a conduit, dès 2014, à un renforcement significatif de la coopération entre les services judiciaires et fiscaux en matière de lutte contre la grande fraude fiscale.

Recommandation n° 5 : Publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats des contrôles fiscaux (droits rappelés, montants recouverts, taux de recouvrement).

Dès lors que cette recommandation vise à donner davantage de lisibilité à la lutte contre la fraude fiscale, nous ne pouvons que l'approuver.

Néanmoins la mise en œuvre de certaines propositions requiert une expertise complémentaire ou des évolutions applicatives nécessitant un examen de leur faisabilité technique et de leur coût.

En revanche, certaines recommandations, comme la présentation des droits rappelés ventilés par impôts et en distinguant la procédure de contrôle employée, sont susceptibles d'être mises en œuvre dès la publication des annexes au projet de loi de finances initiale pour 2017.

Recommandation n° 6 : Améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment en accélérant la généralisation des PRS (pôles de recouvrement spécialisés) auprès des DIRCOFI, en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité, et en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.

L'effectivité du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal constitue un enjeu majeur et la DGFIP a d'ailleurs déjà largement investi ce sujet en engageant depuis avril 2015 une expérimentation confiant à un PRS la prise en charge des créances des DIRCOFI Nord et Sud-Est. Deux autres expérimentations sont lancées depuis septembre 2015 à la DIRCOFI Est et à la DIRCOFI Île-de-France (avec le département des Hauts-de-Seine). La mise en place d'un interlocuteur privilégié des DIRCOFI en matière de recouvrement est de nature à favoriser les échanges entre services et à permettre l'anticipation des risques de recouvrement bien en amont de la prise en charge. Les périmètres et modalités de fonctionnement diffèrent selon ces expérimentations afin d'en tirer tous les enseignements utiles pour déterminer le mode opératoire à généraliser à toutes les DIRCOFI.

Concernant l'harmonisation des procédures de recouvrement, une réflexion est en cours sur une extension de la mise en recouvrement par voie d'AMR des impositions consécutives au contrôle fiscal de l'impôt sur le revenu, comme cela a été mis en œuvre pour recouvrer les créances d'impôt sur le revenu émises dans le cadre des procédures de régularisation des avoirs non déclarés et détenus à l'étranger (STDR). Cette évolution permettrait certes une accélération de la mise en recouvrement mais présente l'inconvénient d'une information moins riche des contribuables lors de la réception de l'impôt supplémentaire à acquitter. Les différents éléments doivent donc être examinés.

S'agissant du rapprochement des systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité, un lien informatique sera développé en 2016/2017 entre l'application de suivi des opérations de contrôle (ALPAGE) et l'application dédiée au recouvrement (MEDOC).

Enfin, concernant les observations formulées page 14 sur les accès croisés entre les bases de données de la DGDDI et de la DGFIP, nous rappelons que les services informatiques des deux directions travaillent sur la mise au point d'une solution pérenne permettant une habilitation automatique des agents. Ce projet devrait aboutir au cours de l'année 2016.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Cette insertion appelle une observation de ma part concernant les compétences développées par les services de la police judiciaire en matière d'enquêtes fiscales.

Je souhaite souligner que les enquêteurs affectés dans les services financiers des directions interrégionales ou régionales de la police judiciaire bénéficient des mêmes formations que ceux des services centraux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et également de la préfecture de police. La formation initiale peut être complétée par des stages thématiques organisés par la DCPJ.

Par ailleurs, la situation des enquêtes pour fraude fiscale complexe reste atypique. La quasi-totalité des plaintes déposées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) a été confiée à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, ce qui a conduit la DGFIP à dispenser à ses agents une formation spécifique en la matière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION

En ce qui concerne les développements du projet relatifs à l'action de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la Cour relève à juste titre l'impact positif sur l'action de l'ACPR des évolutions législatives intervenues en juillet et décembre 2013, en particulier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux dans le domaine de la fraude fiscale.

L'ACPR, en effet, prend pleinement en compte la lutte contre la fraude fiscale dans le cadre de sa mission de contrôle de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, concernant les organismes qui appartiennent au secteur de la banque et de l'assurance.

Le rapport relève l'action explicative et de diffusion de bonnes pratiques de l'Autorité, sans préjudice des actions de contrôle sur pièces et sur place. Je vous précise à cet égard que, depuis que vous m'avez adressé le rapport, les lignes directrices sur les obligations de déclaration et d'information à TRACFIN ont été adoptées par le collège plénier de l'Autorité, sous ma présidence, et ont été publiées

conjointement avec TRACFIN le 19 novembre 2015, après concertation avec les professionnels au sein de la commission consultative « Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ».

Ces lignes directrices contiennent notamment des développements sur les déclarations de soupçon fondées sur la fraude fiscale (point 2.4.2), ainsi que sur la conduite à tenir en cas de rapatriement de fonds de l'étranger avec régularisation fiscale dans le cadre de la circulaire du 21 juin 2013 du ministre délégué en charge du budget (point 1.1.2). Je saisis cette occasion pour mentionner qu'elles comportent également des développements sur la lutte contre la fraude aux organismes sociaux. Enfin, elles s'attachent à préciser les éléments spécifiques auxquels un dispositif de lutte contre le financement du terrorisme doit s'attacher, domaine qui constitue également une priorité de contrôle pour l'ACPR.

5

La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher

PRÉSENTATION

La création en 2009 de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de FranceAgriMer a constitué la seconde étape de la réforme des offices agricoles³¹⁰, lancée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques de juin 2007. L'ASP résulte ainsi de la fusion de l'agence unique de paiement (AUP) et du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), tandis que FranceAgriMer résulte de la fusion de cinq offices agricoles³¹¹. Ces fusions avaient pour objectifs d'unifier et d'améliorer l'organisation et la gestion, tout en réduisant les coûts. Autre organisme payeur, l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODÉADOM) était resté à l'écart du mouvement de fusion.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour avait élaboré en juin 2011 un premier rapport d'analyse des effets de cette fusion notamment dans certains domaines (relations avec les tutelles, organisation des établissements, immobilier, interprofessions)³¹².

³¹⁰ Une première étape, en 2006, avait consisté à fusionner plusieurs organismes d'intervention agricole, faisant passer leur nombre de 12 à 8.

³¹¹ Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) ; Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses produits (ONIEP) ; Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR) ; Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) ; Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM).

³¹² Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : Le bilan de la réforme des affaires agricoles et de la création de l'Agence de services et de paiement (ASP)*. Octobre 2011, 106 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Pour d'autres en revanche (gestion du personnel, systèmes d'information, gestion des aides), le manque de recul limitait la portée des constats et la Cour n'avait pu que formuler des mises en garde sur les risques financiers encourus.

Six ans plus tard, les contrôles de l'ASP, de FranceAgriMer et de l'ODÉADOM font apparaître que certaines réorganisations commencées en 2009 ne sont toujours pas achevées (I). En outre, les économies attendues de la fusion ne se sont pas matérialisées, en raison principalement d'une maîtrise insuffisante de la masse salariale (II). Enfin, une réflexion stratégique sur le rôle de chacun de ces organismes doit être conduite par les tutelles, afin de mieux définir leurs missions au regard notamment de celles assurées par d'autres acteurs (services du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt – MAAF –, régions, interprofessions) (III).

Les trois organismes payeurs des aides agricoles

L'ASP est un organisme payeur d'aides, principalement dans les secteurs de l'agriculture et de l'emploi³¹³. En 2014, l'ASP a mis en paiement 18,85 Md€ de crédits d'intervention, pour le compte de 12 ministères (8,33 Md€), de l'Union européenne (8,80 Md€), et des collectivités territoriales et autres partenaires (1,72 Md€)³¹⁴. Au total, l'ASP opère pour plus de 130 donneurs d'ordre. Ses charges d'exploitation ont représenté 208 M€ en 2014 et ses dépenses d'investissement 37 M€. Ses effectifs étaient de 2 124 équivalent-temps plein travaillé (ETPT) en 2014, dont une très forte proportion d'emploi non permanent (18 %).

Bien que FranceAgriMer (FAM) ait d'autres missions, notamment l'animation des filières agricoles et la veille économique sur l'agriculture, le versement d'aides agricoles nationales et communautaires constitue sa principale activité. En 2014, son budget de 734 M€ comprenait 400 M€ de dépenses d'intervention communautaire, 206 M€ de dépenses d'intervention nationale et 128 M€ de dépenses de fonctionnement. En 2014, les effectifs de FranceAgriMer s'élevaient à 1 204 ETPT.

³¹³ L'ASP est placée sous la double tutelle du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé de l'emploi.

³¹⁴ Conseils régionaux, conseils généraux devenus conseils départementaux, agences de l'eau, associations.

L'activité de l'ODÉADOM correspond à celle de FAM, pour le secteur agricole outre-mer. Le montant des aides payées est de 299 M€ en 2014 et les frais de fonctionnement de l'établissement sont d'environ 5 M€. L'ODÉADOM compte 40 ETPT.

I - L'amélioration de l'organisation et de la gestion : un objectif partiellement atteint

Six ans après, la fusion des organismes est encore inachevée, qu'il s'agisse des organisations internes, des implantations immobilières ou des systèmes d'information.

A - Des réorganisations à poursuivre

L'ASP et FranceAgriMer ont progressivement constitué des services homogènes. À l'ASP, les services qui traitaient des aides agricoles ont fusionné en une direction unique : la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (DIRAP). De même, à FranceAgriMer, il n'existe plus qu'une seule direction des interventions compétente pour toutes les aides auparavant versées par les cinq offices agricoles. Les réorganisations de FranceAgriMer de 2014 et 2015 ont également renforcé certaines fonctions de soutien, avec la création notamment d'un service juridique et de coordination communautaire. Ces réorganisations constituent l'aboutissement de la réforme engagée en 2009.

Les réorganisations ont également concerné le réseau territorial. L'ASP a fusionné le réseau déconcentré de l'AUP et du CNASEA autour de 21 délégations régionales en métropole, 5 délégations en outre-mer et une délégation nationale située à Limoges. De même, FranceAgriMer a fusionné le maillage territorial des anciens offices et l'a rapproché du réseau des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) : le préfet de région est le délégué territorial de FranceAgriMer. Toutefois, le fait que les agents de FranceAgriMer ne

travaillent pas toujours dans les locaux des DRAAF³¹⁵ rend délicats leur intégration à la communauté de travail, voire, dans certains cas, leur pilotage par le siège. En outre, l'intégration des services territoriaux de FranceAgriMer au sein des DRAAF se heurte à la coexistence de régimes indemnitaires et d'action sociale différents pour les agents des DRAAF et les agents de FranceAgriMer.

L'évolution de la carte des régions, ainsi que les évolutions des aides versées par les organismes payeurs, devraient conduire la tutelle à engager une réflexion sur l'évolution conjointe de son réseau territorial et de celui des deux organismes payeurs.

B - Un regroupement difficile des implantations immobilières

En vue du regroupement des sièges parisiens des offices d'intervention agricoles³¹⁶, le ministère de l'agriculture avait pris à bail en 2005 la totalité d'un immeuble dénommé « Arborial », situé à Montreuil-sous-Bois dont le bénéfice a été transféré à FranceAgriMer. Avant la fusion de 2009, ce site était également occupé par le siège de l'AUP, alors que celui du CNASEA avait été délocalisé à Limoges en 2003, à la suite d'une décision prise en 1992.

Malgré la fusion, l'ASP a conservé les deux implantations de l'Arborial et de Limoges pour son siège, en raison de l'engagement pris par le ministre de ne pas imposer de mobilité aux agents. Cet engagement conduit aujourd'hui encore à la dispersion géographique de certains services (agence comptable, direction des ressources humaines, audit interne, etc.), entraînant des difficultés de gestion et de management. Le maintien de la cohésion est particulièrement difficile lorsque les équipes de direction sont éloignées de leurs services³¹⁷. Six ans après la fusion,

³¹⁵ Fin 2014, les 374 agents de FranceAgriMer situés dans les services territoriaux se répartissaient en 33 sites. Dans trois régions (à Bastia, à Avignon et à Angers), les agents de FranceAgriMer (71 au total) ont leurs bureaux dans une ville distante du siège de la DRAAF.

³¹⁶ Excepté l'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales.

³¹⁷ Par exemple, le chef de service logistique et patrimoine est seul à Montreuil alors que l'ensemble de son équipe est à Limoges ; le directeur de la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (DIRAP) et ses deux directeurs adjoints sont à Montreuil, alors que les équipes sont partagées entre les deux sites.

L'ASP n'a pas de stratégie de regroupement géographique de ses services, alors même qu'elle pourrait y parvenir en conditionnant les promotions à une obligation de mobilité géographique ou professionnelle. L'argument du ministère de l'agriculture, selon lequel il est indispensable de maintenir la proximité géographique de l'administration centrale et des services de l'ASP à Montreuil, est difficilement recevable au regard des techniques de communication aujourd'hui disponibles. Comme cela sera vu ci-après, le coût élevé de l'Arboreal et la nécessité de densifier son occupation pour partager les frais sont aussi un frein important au regroupement des services du siège de l'ASP.

En région, tant l'ASP que FranceAgriMer ont réduit leurs implantations : alors que l'ASP avait 49 implantations le 1^{er} avril 2009, elle n'en a plus que 31. Toutefois, du fait de l'engagement du ministre cité ci-dessus, le regroupement sur le site de l'Arboreal des deux délégations régionales d'Île-de-France, situées avant la fusion à Montrouge et à Cergy, n'a pas pu être réalisé. L'ASP se trouve donc dans l'obligation de maintenir le site de Cergy pour moins d'une vingtaine de personnes.

Le nombre de sites gérés en propre par FranceAgriMer est passé de 26 en 2009 à 15. Néanmoins, certains des sites de FranceAgriMer en région (notamment à Bergerac) et les délégations nationales de Volx (ancien siège de l'ONIPPAM) et de Libourne se caractérisent toujours par un faible taux d'occupation. La rationalisation du maillage territorial de FranceAgriMer doit, par conséquent, être poursuivie.

C - Une rationalisation inachevée des systèmes d'information

La Cour avait souligné que la lourdeur des chantiers informatiques à mener constituait un facteur de risque susceptible de compromettre la réalisation des économies attendues. L'ASP, malgré un suivi des coûts très rigoureux et des actions de négociation significatives, a ainsi consacré à ces chantiers 323 M€ sur la période 2009-2014 (en coût complet), et FranceAgriMer 35,5 M€ en trois ans. En dépit de ces dépenses importantes, les systèmes d'information se caractérisent par une rationalisation inachevée.

1 - De multiples applications informatiques

Les trois organismes payeurs conservent un grand nombre d'applications informatiques.

La fonction systèmes d'information est très complexe à l'ASP, car l'agence gère non seulement des systèmes d'information pour son propre fonctionnement, mais aussi des systèmes d'information spécifiques pour les missions que lui confient ses donneurs d'ordre. La rationalisation mise en place à la suite de la fusion est très largement inachevée. Ainsi, si l'agence a enfin une chaîne unique de recouvrement des créances, les paiements s'appuient sur cinq systèmes d'information différents. Elle met en œuvre plus de 195 applications qui gèrent des données concernant 1 000 dispositifs d'aide, 20 millions de dossiers, 19 millions de bénéficiaires et 50 millions de demandes de paiement. La complexité des systèmes d'information est un facteur de risque, tant pour la capacité de l'ASP d'assurer le service attendu que pour maintenir ses applications à l'état de l'art.

À FranceAgriMer, même si la rationalisation des systèmes d'information a été engagée dès la fusion, le schéma directeur s'est révélé trop ambitieux, puisque la moitié des chantiers inscrits au schéma directeur des systèmes d'information 2012-2015 va se poursuivre jusqu'en 2017. FranceAgriMer recense encore 145 applications et 33 infocentres.

Les systèmes d'information de l'ODÉADOM se caractérisent par la coexistence d'applications rustiques et proches de l'obsolescence, ne couvrant pas les besoins des utilisateurs et nécessitant de nombreux traitements manuels. Ils font courir un risque important à l'Office en termes de fiabilité et d'exhaustivité du paiement des aides. L'ODÉADOM est confronté à la nécessité de leur refonte complète.

2 - Une gouvernance à améliorer et des mutualisations à rechercher

FranceAgriMer, l'ASP et l'ODÉADOM ont mis en place des instances et des outils de gouvernance des systèmes d'information, même si cela a été tardif pour l'ODÉADOM (2013).

Toutefois, à l'ASP, l'organisation des systèmes d'information est très cloisonnée. Ainsi, alors que la direction de l'informatique et des technologies (DIT) est chargée de la maîtrise d'œuvre pour tous les

systèmes d'information, la direction des interventions rurales, agricoles et pêche dispose d'une autonomie totale pour le système d'information ISIS, qui gère essentiellement les aides de la politique agricole commune (PAC). Une telle organisation ne favorise pas les interactions et mutualisations.

Les rationalisations internes doivent être poursuivies et s'inscrire dans un schéma directeur qui prenne en compte l'ensemble des systèmes d'information, et non plus uniquement les applications support, qui ne représentent que moins de 10 % des coûts complets. À FranceAgriMer, la hiérarchisation des projets et la professionnalisation des maîtrises d'ouvrage doivent être poursuivies. L'ODÉADOM, confronté au renouvellement de son système d'information, devrait envisager un rapprochement avec FranceAgriMer ou l'ASP, afin d'en limiter les coûts.

Enfin, la mutualisation des systèmes d'information entre organismes payeurs est très réduite, alors qu'une mutualisation sur la gestion des achats, des finances ou des ressources humaines permettrait de diminuer les coûts et de mutualiser des compétences recherchées. C'est au ministère de l'agriculture, tutelle commune aux trois organismes, de piloter cette mutualisation.

II - Des surcoûts au lieu des économies attendues

Le précédent rapport de la Cour indiquait que la réduction, prévue à compter de 2012, de la subvention pour charges de service public (SCSP)³¹⁸ versée à l'ASP et à FranceAgriMer risquait d'être compromise par la double nécessité de faire face à des dépenses sous-estimées ou non prévues (comme celles liées à l'intégration des personnels dans les corps de fonctionnaires du MAAF), ou de compenser des recettes non réalisées (ventes immobilières, notamment).

De fait, les subventions versées aux trois établissements ont continué à croître jusqu'en 2013 pour FranceAgriMer et jusqu'en 2014 pour l'ASP et l'ODÉADOM. Entre 2010 et 2014, elles ont ainsi progressé

³¹⁸ En tant qu'opérateurs de l'État, les organismes payeurs perçoivent une subvention annuelle de leur ministère de tutelle, votée en loi de finances, pour couvrir leurs dépenses d'exploitation et d'investissement.

au total de 2,8 % pour FranceAgriMer, 5,2 % pour l'ASP et 6,5 % pour l'ODÉADOM.

Tableau n° 1 : évolution de la subvention pour charges de service public entre 2010 et 2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution
<i>FAM</i>	91,5	90,3	86,6	98,2	94,1	2,8 %
<i>ODÉADOM</i>	4,0	3,9	4,2	4,2	4,3	6,5 %
<i>ASP</i>	145,9	144,4	146,1	147,1	153,5	5,2 %
<i>dont MAAF</i>	105,5	104,1	101,6	100,5	100,2	- 5,1 %
<i>dont emploi</i>	40,4	39,9	44,1	46,2	52,8	30,6 %

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers

Une diminution a été engagée à compter de 2015, mais dans des proportions qui restent modestes. En ce qui concerne FranceAgriMer, la trajectoire financière et des emplois prévoit une diminution de 7 % des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) entre 2015 et 2017, mais de seulement 3 % de la subvention pour charges de service public (SCSP). Le coût moyen par ETPT étant approximativement de 65 000 € en 2014, l'économie attendue de la diminution prévue de 80 ETPT au cours du triennal peut être évaluée à 5,2 M€. Or la diminution de la SCSP sur le triennal est de 3,2 M€. En ce qui concerne l'ASP, la trajectoire prévoit une diminution de 100 ETPT, soit une économie qui peut être approximativement évaluée à 6,3 M€, mais qui n'est pas répercutée à ce niveau dans les SCSP mentionnées dans le triennal.

A - Une masse salariale insuffisamment maîtrisée

Depuis 2009, la gestion des ressources humaines de l'ASP, de FranceAgriMer et de l'ODÉADOM a été marquée par deux évolutions majeures : l'intégration d'une grande partie de leur personnel dans les corps de fonctionnaires du MAAF et la forte diminution des effectifs (sauf à l'ODÉADOM).

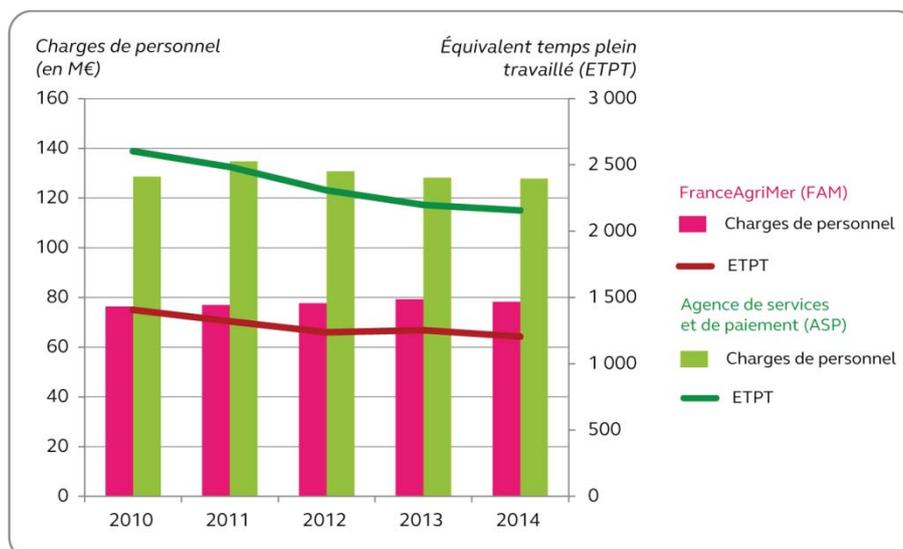
1 - Des charges de personnel en faible diminution, voire en augmentation, en dépit de la forte baisse des effectifs

La faible taille de l'ODÉADOM n'a pas permis de réduire les effectifs, qui ont même légèrement progressé entre 2009 et 2014 pour atteindre 40 ETPT (+ 1,45 ETPT). Les charges de personnel ont progressé de 24 %.

À l'ASP et FranceAgriMer, la diminution des effectifs a été très marquée entre 2010 et 2014 (- 14 % ETPT chez FAM ; - 17 % à l'ASP), notamment dans les fonctions administratives.

En dépit de la diminution des effectifs, les charges de personnel n'ont décliné que de 0,58 % à l'ASP et ont augmenté de 2,62 % à FranceAgriMer entre 2010 et 2014.

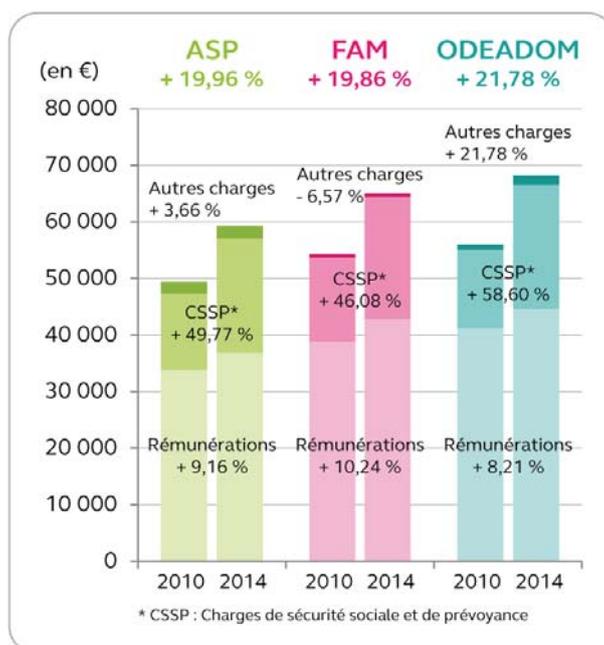
Graphique n° 1 : évolution des effectifs et des charges de personnel



Source : Cour des comptes

Cette évolution s'explique en partie par l'augmentation des charges de sécurité sociale et de prévoyance par ETPT (+ 46,1 % à FranceAgriMer, + 49,8 % à l'ASP), due à l'intégration d'une partie des agents dans la fonction publique. Mais elle est également due à la forte augmentation du montant moyen de la rémunération par ETPT ; + 10,2 % à FranceAgriMer, + 9,2 % à l'ASP, + 8,2 % à l'ODÉADOM).

Graphique n° 2 : évolution des charges de personnel par ETPT entre 2010 et 2014



Source : Cour des comptes

2 - Une intégration dans les corps du ministère de l'agriculture plus coûteuse que prévu

Alors que pour l'ASP, l'action prévue par le contrat d'objectif « fournir aux ministères de tutelle un suivi physique et financier précis des opérations d'intégration » est réalisée, aucun bilan sur le surcoût lié au changement de statuts n'a été établi et partagé avec le ministère. En ce qui concerne FranceAgriMer, le coût de la titularisation avait été estimé à 3 M€ en 2012 pour 600 agents. Dans les faits, 712 agents ont été titularisés pour un coût estimé à plus de 7 M€.

En effet, le coût de la titularisation a été accru par d'autres réformes concomitantes, dont certaines étaient particulièrement incitatives au choix de l'intégration par les agents concernés. Il s'agit, notamment, de l'introduction de la prime de fonctions et de résultat (PFR) pour les attachés et secrétaires administratifs à compter de 2011 ou de la prime spéciale des corps techniques et des adjoints administratifs.

Outre la titularisation et les effets liés au glissement vieillesse-technicité, d'autres facteurs ont contribué au dynamisme de la masse salariale, notamment le versement de primes (cf. *infra*), l'introduction de la PFR pour les agents du statut unifié à compter de 2013 et la réforme en 2011 de la catégorie B (nouvel espace statutaire) pour les fonctionnaires ex-ONIC et les fonctionnaires détachés.

Plusieurs décrets du 20 octobre 2010 ont réformé les statuts des agents de FranceAgriMer, de l'ASP et de l'ODÉADOM :

- les agents régis par le statut commun des offices ont pu opter jusqu'au 23 octobre 2011 pour leur intégration dans un des corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture. Ceux qui n'ont pas souhaité être intégrés relèvent du statut des établissements, dit statut unifié, dont la gestion a été confiée au directeur général de FranceAgriMer par arrêté du ministre chargé de l'agriculture du 14 octobre 2011 et dans lequel aucun nouveau recrutement n'est réalisé ;
- les fonctionnaires des corps propres à l'ONIGC et à l'AUP (fonctionnaires « ex-ONIC ») ont intégré à compter du 23 octobre 2010 les corps du MAAF ;
- les agents qui étaient sous contrat de droit public à durée indéterminée ont pu opter, dans le même délai, pour le maintien dans leur statut actuel pour l'intégration dans un corps de fonctionnaires du MAAF ou pour l'intégration dans le statut unifié.

3 - Une politique indemnitaire coûteuse

a) Des primes exceptionnelles pour accompagner les réformes

Alors que les agents ont bénéficié de la garantie d'une rémunération nette au moins égale à celle perçue dans le régime antérieur, ils ont, en outre, bénéficié de versement de primes destinées à accompagner les réformes.

Une prime exceptionnelle de fusion de 175 € par agent a ainsi été versée en 2009 dans le cadre de la réorganisation et de la fusion aux agents des trois organismes payeurs. Le versement de cette prime est particulièrement contestable dans le cadre de l'ODÉADOM, qui n'était pas concerné par la révision générale des politiques publiques. Cette prime a coûté plus de 0,7 M€ pour ces trois organismes.

En outre, en 2012, une prime spéciale d'installation d'un peu plus de 2 000 € a été versée aux agents contractuels ayant choisi d'être intégrés dans les corps du MAAF et dont le poste était situé en région parisienne et dans la communauté urbaine de Lille. Le versement de cette prime, qui a constitué un effet d'aubaine, dans la mesure où les agents concernés n'ont changé ni de poste ni d'affectation, a coûté plus d'1,1 M€ dans les trois établissements.

b) Un régime indemnitaire favorable qui s'appuie sur un cadre juridique insuffisamment précis

La Cour a constaté une rédaction imprécise du cadre réglementaire relatif au régime indemnitaire des personnels de ces établissements, qui a permis à ces derniers d'interpréter ces textes de manière extensive pour se rapprocher du régime indemnitaire le plus favorable des agents du ministère de l'agriculture.

Ainsi, la prime de fonction et de résultat (PFR) des fonctionnaires, mise en place à l'ASP et à FranceAgriMer à compter du 1^{er} janvier 2011³¹⁹, est mise en œuvre de telle sorte que les agents du siège³²⁰ bénéficient d'un alignement sur le régime indemnitaire de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, alors que les notes de services successives du secrétariat général du MAAF prévoient que les établissements sont soumis à un barème unique « services déconcentrés, établissements publics et services à compétences nationales », moins élevé que celui de l'administration centrale.

Dans le cas des attachés, les établissements ont mis en place une cotation des postes supérieure de façon à se rapprocher du régime indemnitaire de l'administration centrale. Les agents exerçant des fonctions informatiques à l'ASP bénéficient en outre d'une surcote supplémentaire.

La prime spéciale³²¹ que perçoivent les agents de FranceAgriMer et de l'ASP relevant de certains corps (ingénieurs de l'agriculture et de

³¹⁹ Elle devrait être remplacée à compter de 2016 par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

³²⁰ Dans le cas de l'ASP, le siège recouvre aussi bien les agents à Limoges qu'à Montreuil.

³²¹ Décret du 13 mars 2000 et d'un arrêté du même jour.

l'environnement, techniciens supérieurs, adjoints administratifs, adjoints techniques) est servie quant à elle sur la base d'un montant individuel théorique, calculé notamment à partir d'un coefficient d'affectation, fixé à 0,97 dans les établissements publics. Or FranceAgriMer et l'ASP modulent ce coefficient d'affectation, afin de converger vers les pratiques observées dans les DRAAF, pour lesquelles le MAAF applique un coefficient de 1,2, bien que les textes prévoient un coefficient de 0,97³²².

L'indemnisation des sujétions liées à la réalisation des contrôles était en vigueur dans les offices agricoles afin d'indemniser les agents effectuant des contrôles sur le terrain³²³. Les organismes payeurs la versent désormais à travers la prime de fonction et de rendement (pour les agents du statut unifié) ou à travers la prime de fonction et de résultat (pour les fonctionnaires). FranceAgriMer la verse en majorant la part fonction, alors que l'ASP la verse en majorant la part résultat. Les principes prévalant aux parts fonction et résultat sont contournés par l'ajout d'une indemnisation calculée en fonction des jours de contrôles et des nuitées afférentes, en sus des indemnisations liées aux frais de déplacement. L'indemnisation des nuitées n'a pas son équivalent dans la fonction publique.

Enfin, le protocole RAFFI, signé le 2 juin 1999, spécifique à l'ASP, permet aux personnels délocalisés à Limoges au moment du transfert du CNASEA de continuer à percevoir l'indemnité de résidence au taux en vigueur en région parisienne. Ce protocole, qui est un document contractuel signé entre le ministère de l'agriculture et les organisations syndicales, n'a pas de valeur réglementaire. Il coûte à l'ASP plus de 240 000 € par an.

La Cour recommande aux tutelles de clarifier et d'harmoniser les conditions de mise en œuvre des régimes indemnitaires dans ces organismes et d'encadrer davantage l'évolution de la rémunération individuelle.

³²² Les textes ne prévoient un coefficient de 1,2 que pour certaines DRAAF (Alsace, Corse, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais), les autres étant assujetties à un coefficient d'affectation de 0,97.

³²³ Ses modalités différaient selon le statut d'origine des agents. La demande de l'ASP de maintenir cette prime à travers un régime spécifique unique n'a pas abouti.

B - Une politique immobilière volontariste mais perfectible

Même si l'ASP et FranceAgriMer ont réduit le nombre de leurs implantations, et si le taux d'occupation du site de l'Arborial à Montreuil a augmenté, conformément aux recommandations de la Cour, cette politique n'a pas généré les économies attendues.

1 - Le site Arborial : un siège coûteux malgré la renégociation du bail

Plusieurs rapports, et notamment celui de la Cour en 2011, avaient indiqué que la durée du bail (12 ans) souscrit par le ministère de l'agriculture était particulièrement contraignante pour le locataire³²⁴ et que le montant du loyer était élevé. Le bénéfice du bail a été transféré à FranceAgriMer lors de sa création.

Entre 2009 et 2013, les dépenses annuelles versées au bailleur ont progressé de 13 % (+ 1,7 M€), pour atteindre 15,6 M€ en 2013. En 2014, le bail de l'Arborial a été renégocié, conduisant à une réduction du loyer en contrepartie d'une prolongation de sa durée jusqu'au 31 décembre 2025, soit 6,5 années complémentaires, ce qui a permis une diminution de 8,6 % des sommes versées au bailleur entre 2013 et 2014 qui se sont établies à 14,2 M€ en 2014, auxquelles s'ajoutent 2,4 M€ de frais d'entretien.

En 2009, le site de l'Arborial était occupé par FranceAgriMer, l'ASP, leurs centres d'action sociale, l'ODÉADOM et certains services du MAAF.

Afin de réduire les coûts d'occupation du site de l'Arborial, FranceAgriMer, conformément aux recommandations formulées par la Cour, a progressivement cédé une partie des surfaces occupées à d'autres sous-locataires, notamment l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) en décembre 2010 et la délégation régionale Île-de-France de l'ASP en juillet 2013. L'arrivée de l'Office national des forêts (ONF) est prévue pour décembre 2015. Compte tenu de la diminution des effectifs

³²⁴ En outre, comme la Cour l'avait déjà souligné, la possibilité offerte au preneur de donner congé au bailleur pour une partie des locaux à l'issue de cinq années à compter de la prise d'effet du bail n'a pas été saisie.

de FranceAgriMer, l'arrivée de sous-locataires n'a pas encore permis d'abaisser le ratio de surface par poste de travail³²⁵, qui reste un peu supérieur au ratio recommandé par France Domaine. En revanche, combinée à la renégociation du bail, elle a permis de faire passer les charges de FranceAgriMer liées à l'Arboreal de 11,6 M€ en 2009 à 10,3 M€ en 2014.

Cependant, une telle politique s'est traduite par des surcoûts pour les sous-locataires. Il en est ainsi pour l'ASP dont la localisation sur le site de l'Arboreal de la délégation régionale de l'ASP, dans le cadre du regroupement des délégations de Montrouge et de Cergy, a été imposée par le MAAF qui a préféré cette implantation plutôt qu'un nouveau site situé à Nanterre, moins cher et accepté par les personnels. Le coût du mètre carré de surface utile brute s'élevait à 267 € à Cergy et 439 € à Montrouge contre 633 € sur le site de l'Arboreal. En outre, alors même que les locaux de l'Arboreal sont sous occupés par l'ASP, elle supporte les coûts liés au maintien du site de Cergy (200 000 €).

Quant à l'ODÉADOM, sa localisation sur le site de l'Arboreal depuis 2007 s'est également avérée très coûteuse. En dépit de la renégociation du bail, le coût de location du mètre carré à l'Arboreal (640 €) reste très supérieur à ce que l'ODÉADOM payait rue de Lagny (238 €).

2 - Un bilan financier mitigé

L'ASP a privilégié les cessions de bâtiments et la location de nouveaux locaux, ce qui a nécessité des dépenses importantes d'aménagement et de déménagement, réduisant les économies de 3,3 M€ à 1,03 M€ sur la période 2010-2014, d'après les bilans immobiliers de l'ASP.

En ce qui concerne FranceAgriMer, la diminution du nombre d'implantations a contribué à procurer des revenus de cession, à diminuer les charges de fonctionnement et à développer une plus grande proximité avec les DRAAF. Mais elle a aussi entraîné des coûts (augmentation des dotations versées aux DRAAF, indemnités versées dans le cadre de l'accompagnement des restructurations, etc.) qui ne sont pas pris en compte dans l'évaluation totale de la politique immobilière. Les économies sont suivies globalement, sans distinguer celles liées à la réduction du nombre d'implantations de celles liées à la renégociation de

³²⁵ Il est passé de 12,34 en 2010 à 12,25 en 2014.

baux et/ou à la diminution des charges de fonctionnement. Un bilan financier plus précis devrait être réalisé.

C - Des dépenses de fonctionnement à rationaliser

Seule l'ASP a mis en place un plan d'action rigoureux et suivi sur ses achats afin de maîtriser ses dépenses de fonctionnement. Elles diminuent de 57,67 M€ en 2010 à 52,24 M€ en 2014 (- 9,4 %).

L'ODÉADOM a atteint l'objectif de réduction de 10 % de ses coûts de fonctionnement entre 2011 et 2013, fixé dans la lettre de mission de la directrice, de manière quelque peu artificielle en imputant sur le budget d'intervention des charges antérieurement imputées sur le budget de fonctionnement. Par ailleurs, le coût des instances, notamment celui des conseils d'administration décentralisés outre-mer, reste d'un niveau élevé (plus de 100 000 € en moyenne pour un déplacement du conseil d'une semaine environ) sans être totalement justifié.

FranceAgriMer a atteint son objectif de réduction de 10 % des frais de fonctionnement fixé dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2013 grâce aux économies sur les dépenses immobilières. Cependant, d'autres dépenses mériteraient d'être rationalisées, notamment les frais de déplacement non seulement des agents, mais aussi des nombreux membres des instances (conseil d'administration, conseils spécialisés, groupes de travail), des membres de délégations étrangères, ainsi que des agents relevant du ministère. Ces frais figurent sur différentes lignes budgétaires sans que l'établissement ait une vision consolidée et détaillée de ces dépenses. Si les frais de déplacement imputés sur le budget de fonctionnement ont diminué (0,39 M€ en 2014), en revanche, ceux qui sont imputés sur le budget d'intervention ont augmenté (0,48 M€ en 2014). Ces derniers bénéficient, en outre, de conditions de remboursement dérogatoires au droit commun très favorables. Quant aux frais de déplacement des personnels de FranceAgriMer dans les services territoriaux, ils sont intégrés dans les dotations que verse chaque année l'établissement aux DRAAF. Ces dotations, calculées à partir de dépenses prévisionnelles, ne donnent pas lieu à un suivi *a posteriori* de la part de l'établissement. En 2014, l'enveloppe allouée par FranceAgriMer aux DRAAF (0,9 M€) était excessive au regard des dépenses réellement supportées par celles-ci (0,7 M€).

La Cour a constaté que certains achats n'étaient pas réalisés dans un cadre procédural et contractuel adéquat (dépenses hors marché,

conditions de passation inadaptées) et que la distinction entre subvention et achat de prestation n'était pas toujours respectée. L'animation et le pilotage des achats par FranceAgriMer sont également à renforcer.

D - Des refus d'apurement en augmentation

Les refus d'apurement

Les subventions européennes à l'agriculture française, soit environ 10 Md€ chaque année, transitent et sont distribuées par des organismes payeurs nationaux.

En cas de non-conformité, d'irrégularités ou d'insuffisance des procédures mises en œuvre, la Commission européenne peut en tirer la conséquence financière sous forme d'une réduction forfaitaire des subventions attribuées au titre des années ultérieures : c'est le refus d'apurement.

L'un des objectifs de la création de l'ASP et de FranceAgriMer était de diminuer le montant des corrections financières communautaires (refus d'apurement). La Cour avait recommandé tant aux organismes payeurs qu'au ministère de l'agriculture de « faire évoluer les procédures et les comportements vers plus de simplicité et d'efficacité et un plus grand souci de la régularité, afin de réduire les refus d'apurement et les pénalités financières correspondantes ». Entre 1996 et 2007, la France a été affectée en moyenne de 100 M€ de corrections financières annuelles. En 2015, le montant des corrections financières des exercices 2008 à 2013 s'est élevé à plus d'1 Md€. Une correction de 1 078,2 M€ a été notifiée en janvier 2015 (dont la France a obtenu qu'elle soit payée sur trois ans) et deux autres d'un montant total de 162,7 M€ ont été notifiées depuis.

Tableau n° 2 : évolution du montant des corrections définitives (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant	23	78	117	39	2	64	42	427	1 241

Source : Cour des comptes d'après données ASP et mission de coordination des fonds agricoles (MCFA)

En outre, l'encours des corrections financières susceptible d'être imputé en 2015 et années suivantes était estimé en juillet 2015 à 422 M€ en hypothèse basse et 648 M€ en hypothèse haute.

III - Une réforme à approfondir

La mise en place de trois organismes payeurs a permis d'unifier et d'améliorer l'organisation antérieure qui reposait sur huit organismes. Néanmoins, l'organisation actuelle montre ses limites, tant au sein de chaque organisme qu'au niveau de l'organisation générale du paiement des aides agricoles.

A - Envisager le versement des aides agricoles par un organisme unique

Les aides gérées et payées par FranceAgriMer et l'ODÉADOM ne représentent qu'une faible partie des aides agricoles et sont en diminution.

La petite taille de l'ODÉADOM et son absence d'implantation territoriale l'ont conduit à déléguer à l'ASP et à FranceAgriMer la gestion d'une partie très substantielle des aides qu'il verse. En outre, cet effet de taille a conduit les tutelles et l'établissement à ne pas chercher des gains de productivité ni à réduire les effectifs, malgré des marges existantes.

Le montant des aides gérées par FAM a fortement diminué au cours de la période 2009-2014, passant de 1,7 Md€ en 2009 à 600 M€ en 2014. Cette diminution concerne les aides nationales, passées de 549 M€ à 203 M€, et plus encore les aides communautaires, passées de 1,2 Md€ à 0,4 Md€.

Les aides versées par FranceAgriMer ne représentent qu'environ 5 % des aides nationales et communautaires en faveur de l'agriculture et des territoires ruraux. En ce qui concerne les aides communautaires, FAM ne prend plus en charge qu'une faible part de ces aides, qui sont dominées par les paiements uniques gérés par l'ASP (6,8 Md€ sur 9,1 Md€ d'aides à l'agriculture et aux territoires ruraux financées sur budget communautaire). S'agissant des aides nationales, contrairement à la recommandation faite par la Cour en 2011, il n'a pas été remédié au problème du partage des compétences entre FranceAgriMer et l'ASP, en ce qui concerne les aides d'urgence à l'agriculture.

Il ne paraît plus pertinent de confier à plusieurs opérateurs le versement d'aides communautaires à l'agriculture. L'intégralité de ces aides pourrait être versée par l'ASP.

B - Clarifier le rôle respectif de l'État et des interprofessions agricoles

La création de FranceAgriMer devait permettre le développement des politiques interfilières. Or les approches interfilières restent peu développées. Contrairement à la recommandation faite par la Cour en 2011, le nombre de conseils spécialisés³²⁶ n'a pas diminué. La plupart de ces conseils ont créé ou maintenu des comités sectoriels permettant à des filières très spécialisées de délibérer sur leurs intérêts spécifiques et de se prononcer sur les mesures dont elles pourraient bénéficier³²⁷. En 2013, alors que FranceAgriMer a organisé 62 réunions de conseils spécialisés, 68 réunions de comités et 19 réunions de groupes de travail par filière, seules deux réunions de groupe de travail inter-filières ont été organisées (aucune en 2012 et trois en 2014). D'autres indicateurs illustrent l'approche encore essentiellement sectorielle de l'établissement : la faible proportion des études, évaluations ou exercices de prospective multifilières, ainsi que le caractère très minoritaire des aides nationales à vocation transfilières.

Contrairement à la recommandation faite par la Cour en 2011, le partage des compétences entre FAM et les interprofessions n'a pas été clarifié. Or certains champs d'action des interprofessions sont communs avec ceux de FranceAgriMer, notamment la connaissance de l'offre et de la demande, la promotion, l'expérimentation. En outre, les interprofessions et les instituts techniques agricoles sont d'importants bénéficiaires de subventions de la part de FranceAgriMer : entre 2012 et 2014, les interprofessions ont perçu au moins 45 M€ de subventions et les instituts techniques et autres structures assimilées au moins 36 M€, montants qui représentent, dans certains cas, une part importante de leur ressources.

³²⁶ Les 11 conseils spécialisés sont notamment chargés de suivre l'évolution de la situation des marchés et de participer à la politique d'organisation de la filière.

³²⁷ De même, à l'ODÉADOM, des comités sectoriels ont été créés en 2010 et 2011, afin de favoriser la concertation au sein des filières agricoles d'outre-mer.

C - Définir une stratégie cohérente pour l'ASP

L'ASP travaille pour plus de 130 donneurs d'ordre. Sur les 18,85 Md€ de crédits d'intervention versés en 2014, 47 % concernaient des aides européennes (agriculture et pêche), 44 % concernaient des crédits nationaux (dont 50 % pour le compte du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social) et 9 % concernaient des prestations pour le compte d'autres partenaires, essentiellement des collectivités territoriales (90 % dans le domaine de l'emploi et du travail). Or, en raison de la multiplicité de ses missions et de ses donneurs d'ordre, ni les tutelles, ni l'agence ne portent une vision stratégique globale des missions de l'établissement. La multiplicité de petits donneurs d'ordre conduit à une dispersion des activités. Les agents travaillant pour le secteur des aides agricoles sont très sollicités et doivent être renforcés par des emplois temporaires. En revanche, l'agence doit rechercher des contrats pour les agents dévolus aux autres missions, en raison des gains de productivité liés à la dématérialisation ou à la réinternalisation de certains contrats par les régions.

La situation de l'agence est ainsi paradoxale, avec d'une part des missions permanentes qui dépendent fortement d'emplois temporaires, et d'autre part des missions plus périphériques qui permettent de justifier les emplois permanents des secteurs non agricoles. La comptabilité analytique révèle, en outre, des déséquilibres entre donneurs d'ordre : les grands donneurs d'ordre, comme le ministère de l'agriculture, apportent une contribution positive au résultat de l'établissement qui permet de financer le déficit généré par les activités réalisées au profit d'autres partenaires, notamment les collectivités territoriales.

En outre, la situation financière de l'ASP ne lui permet plus de couvrir les dépenses d'investissement qu'elle réalise dans le cadre de ses missions. La Cour avait demandé que la situation de l'ASP soit « suivie avec vigilance, compte tenu de la baisse des produits financiers dont elle dépend pour son équilibre ». En effet, l'ASP préfinance des investissements pour le compte de différents donneurs d'ordre, et se fait rembourser *a posteriori*. Jusqu'en 2014, l'ASP pouvait préfinancer des investissements grâce aux produits du placement de sa trésorerie. Ce dispositif dérogatoire de placement a pris fin, ce qui fragilise particulièrement la situation financière de l'établissement. L'ASP doit donc rechercher, en lien avec ses tutelles, une nouvelle stratégie de financement de ses investissements.

Une vision stratégique pourrait conduire l'ASP à abandonner certaines missions pour se recentrer sur son cœur de métier, la gestion des

aides agricoles et leur contrôle, ainsi que la gestion d'autres dispositifs de paiement de masse (aides à l'emploi notamment). La stratégie de l'ASP doit impérativement lier les emplois aux missions, afin que ses emplois permanents remplissent essentiellement des missions pérennes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La création de l'ASP et de FranceAgriMer a permis d'unifier et d'améliorer l'organisation qui prévalait auparavant avec plus de huit organismes payeurs des aides à l'agriculture. Néanmoins, six ans après ces fusions, les héritages antérieurs sont encore très présents que ce soit dans les organisations internes, les systèmes d'information ou dans les choix immobiliers. Les gains financiers ont été en deçà de ceux qui étaient attendus, notamment en raison d'un accroissement de la masse salariale malgré les diminutions d'effectifs.

En outre, l'organisation actuelle montre ses limites, tant au sein de chaque organisme qu'au niveau de l'organisation générale du paiement des aides agricoles. La forte diminution des aides versées par FranceAgriMer et le très faible montant de celles versées directement par l'ODÉADOM posent la question du maintien de trois organismes payeurs pour le versement des aides communautaires à l'agriculture et à la pêche. L'intégralité de ces aides pourrait être versée par l'ASP. Néanmoins, les missions de l'ASP étant particulièrement diversifiées, celle-ci devra alors conforter en lien avec ses tutelles une stratégie liant ses missions et ses emplois, afin de se recentrer sur le paiement d'aides de masse.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 1. étudier les conditions d'un regroupement des organismes payeurs des aides agricoles ;*
 - 2. pour l'ASP, conforter, en lien avec les tutelles, une stratégie liant l'ensemble des missions et les emplois ;*
 - 3. pour l'ASP, FranceAgriMer et l'ODÉADOM, encadrer l'évolution de la masse salariale individuelle ;*
 - 4. clarifier et harmoniser les conditions de mise en œuvre des régimes indemnitaires dans les organismes payeurs.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	418
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	419
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	420
Réponse de la ministre des outre-mer	426
Réponse du président-directeur général de l'agence de services et de paiements (ASP)	429
Réponse du directeur général de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer).....	431
Réponse du directeur de l'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODÉADOM)	434

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

Nous tenons tout d'abord à saluer l'exhaustivité et la qualité du travail réalisé par la Cour des comptes. Nous souscrivons à la plupart de ses constats et analyses, tout en formulant les observations suivantes.

Nous souhaitons tout d'abord nuancer l'appréciation de la Cour qui juge, six ans après, « inachevée » la fusion des organismes agricoles. La réforme intervenue en 2009 a en effet permis la complète restructuration des opérateurs du ministère de l'agriculture et une meilleure rationalisation de leurs missions. Toutefois, nous partageons pleinement les recommandations de la Cour concernant la nécessité de poursuivre les efforts de modernisation du maillage territorial et des systèmes d'information des opérateurs, particulièrement dans le cadre de la réorganisation territoriale des missions et des structures de l'État.

Nous partageons pleinement la recommandation de la Cour consistant à encadrer l'évolution de la masse salariale individuelle au sein des organismes payeurs. À cet effet, la direction du budget a saisi le ministère de l'agriculture afin d'établir un cadrage, contrôlé par la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP), dès l'exercice 2016. Une analyse approfondie de l'impact sur leur masse salariale des règles de gestion retenues par l'ASP, FranceAgriMer et l'ODÉADOM sera également conduite. Celle-ci permettra de retenir des orientations à même de limiter fortement la progression des rémunérations observées ces dernières années, consécutivement aux fusions et à l'intégration au sein de la fonction publique d'une partie des agents.

S'agissant des refus d'apurement communautaires, et compte tenu des enjeux budgétaires importants que représentent l'instruction, le paiement et le contrôle des aides agricoles versées par l'ASP, nous tenons à rappeler qu'une revue de dépenses sera réalisée en 2016 dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Cette mission a notamment pour objectifs de documenter les améliorations possibles dans la mise en œuvre de la PAC afin de réduire les risques d'apurement dans les années à venir, d'assurer une diversification des activités de l'ASP qui soit cohérente avec son action dans le secteur agricole et de pérenniser le financement des différents investissements qui seront conduits par

l'agence dans les années à venir avec une contribution équilibrée des différents bénéficiaires.

Enfin, nous nous inscrivons globalement en ligne avec les recommandations de la Cour lorsqu'elle estime que le périmètre des opérateurs agricoles nécessite encore d'être analysé avec soin. Si les économies qui résulteraient d'un transfert des missions de l'ODÉADOM vers l'ASP restent à expertiser, la clarification des compétences de chaque opérateur et la rationalisation des missions confiées aux organismes sont inscrites comme pistes de travail.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Ce document n'appelle pas d'observation particulière de ma part s'agissant de l'intervention de l'agence de services et de paiement (ASP) dans la gestion des dispositifs relevant de l'emploi et formation professionnelle.

Je souhaite toutefois apporter quelques précisions concernant l'évolution de la subvention versée à l'ASP par le ministère chargé de l'emploi à partir du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

En effet, et comme le constate la Cour, cette subvention a été revue à la hausse entre 2010 et 2014. Cette augmentation est la résultante de la création de nouveaux dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes tels que les emplois d'avenir à la fin de l'année 2012 ou encore la garantie jeune en 2013, dont la gestion a été confiée à l'ASP.

Il convient également de noter que cette subvention pour charges de service public fait l'objet d'un versement annuel puis d'une régularisation l'année suivante afin de couvrir l'intégralité des coûts de gestion des dispositifs relevant du ministère chargé de l'emploi.

Par ailleurs, je partage les constats et préconisations de la Cour sur la nécessité de définir une vision stratégique de l'ASP commune à tous les donneurs d'ordre. Dans cette optique, le cadre stratégique fixé dans le nouveau contrat d'objectifs et de performance pour la période 2015-2017, adopté par le conseil d'administration du 23 juin 2015, valorise le cœur de métier de l'ASP de gestion et paiement des aides. Il met également l'accent sur la nécessité de renforcer la capacité

d'adaptation et d'anticipation de l'agence tout en respectant les cadrages budgétaires en crédits et emplois pour la période 2015-2017.

Le recours à l'ASP pour la gestion d'un nouveau dispositif devra donc s'apprécier au regard du coût complet pour l'ASP de cette nouvelle mission tout en favorisant la mutualisation et la simplification des procédures de traitement et de paiement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) a connu des restructurations importantes de ses opérateurs ces dernières années, réalisées en continu et dans un objectif de modernisation et de meilleure lisibilité des missions. Cela a permis d'aboutir à un nombre resserré d'opérateurs, notamment grâce à la création de FranceAgriMer (FAM) et de l'Agence de services et de paiement (ASP) ou encore de l'Institut français du cheval et de l'équitation.

Depuis ces fusions d'envergure, l'effort du MAAF s'est concentré sur la consolidation et l'optimisation du fonctionnement de cette nouvelle organisation afin d'assurer la réussite des missions confiées à ces opérateurs.

S'agissant de l'organisation territoriale des organismes payeurs, je souhaite souligner la qualité de l'intégration des délégations de FAM au sein des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt (DRAAF). En effet, les effectifs de FAM font partie de l'organigramme des DRAAF, ce qui permet de faire pleinement jouer les synergies au bénéfice d'une meilleure connaissance et une meilleure animation des filières agricoles. La création des treize nouvelles DRAAF permettra de consolider cette intégration. S'agissant de l'ASP, une organisation calée sur les nouvelles régions se met en place, tout en conservant l'ensemble des sites actuels. Enfin pour l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODÉADOM), j'ai lancé les travaux en vue de désigner les préfets des départements d'Outre-mer délégués territoriaux. Cela permettra d'assurer toute la cohérence nécessaire dans l'action de l'État en Outre-mer.

L'effort de rationalisation et de regroupement des implantations immobilières a été mis en œuvre depuis 2009 et se poursuit. À ce titre, le regroupement sur le site de l'Arboreal à Montreuil permet la mutualisation de certaines fonctions logistiques (informatique, accueil, restauration, etc.) et la création de synergies.

Sur la question du double siège de l'ASP, le MAAF est favorable à conserver l'implantation parisienne qui facilite le traitement des enjeux communautaires et la gestion des prestataires informatiques. S'agissant de l'antenne de l'ASP à Cergy, l'objectif reste l'extinction progressive de l'antenne. L'enjeu est de proposer une mobilité aux agents pour éviter un déménagement brutal et gérer au mieux la dimension sociale liée à ce dossier, dont le coût reste globalement faible.

S'agissant des mutualisations entre organismes payeurs, le positionnement des délégations territoriales de FAM est un des exemples les plus aboutis de synergie d'un opérateur avec les services de l'État au niveau déconcentré. Par ailleurs, le MAAF exerce un dialogue suivi avec ses opérateurs s'agissant du pilotage de la fonction achat afin, notamment, de faciliter l'accès aux marchés mutualisés, générateurs d'une réduction des coûts. Enfin, le regroupement au sein de l'Arboreal permet de favoriser les mutualisations des fonctions logistiques entre opérateurs sur le site.

Concernant les économies attendues suite à ces réformes, alors que la Cour estime qu'elles ont conduit à des surcoûts, je souhaite nuancer ce constat. Tout d'abord, l'augmentation des subventions pour charges de service public (SCSP) relevée par la Cour prend en compte la SCSP versée à l'ASP par le ministère chargé de l'emploi pour le financement de ses missions, dont la volumétrie a été en forte augmentation sur la période. Aussi, il convient de souligner que le montant total des SCSP versées par le MAAF à ces trois organismes payeurs a diminué de 1,19 % entre 2010 et 2014 pour passer de 201 millions d'euros à 198,6 millions d'euros, conduisant à une maîtrise des dépenses au cours de cette période de fusion.

S'agissant de la gestion des ressources humaines et de la maîtrise de la masse salariale, si la Cour souligne la forte baisse des effectifs, l'absence de corrélation entre baisse des effectifs et de la masse salariale doit être relativisée :

- *la possibilité offerte aux personnels concernés au sein de ces établissements d'intégrer les corps des fonctionnaires du MAAF a été un choix stratégique, dont les objectifs étaient notamment d'ouvrir le champ des mobilités pour les agents impactés par la*

rationalisation de leurs missions telle que recherchée avec la restructuration et permettre des ajustements structurels facilités sur le long terme. Si cela a conduit à une augmentation de masse salariale, le surcoût résulte, notamment, d'un nombre plus important qu'attendu de titularisations, mais également de l'application de dispositions interministérielles (prime de fonctions et de résultats (PFR), grilles indiciaires des catégories B, prime spéciale d'installation, augmentation du taux de compte d'affectation spéciale « pension » notamment). Aussi, si l'ouverture à la fonctionnarisation a eu pour conséquence un accroissement de la masse salariale entre 2010 et 2013 pour FAM, il convient de souligner que pour cet établissement, la masse salariale est en diminution de 1,1 % entre 2013 et 2014, diminution qui devrait être confirmée en 2015 ;

- *pour autant, comme le souligne la Cour, des fortes baisses d'effectifs ont été constatées au cours de la période. Ces baisses d'effectifs n'ont été permises que grâce à la rationalisation des missions en lien avec les réformes. Elles se poursuivent et permettront des gains de masse salariale sur le moyen et long terme.*

Concernant la politique indemnitaire, le MAAF a entamé dès 2012 un chantier de convergence indemnitaire lors de la mise en place de la PFR. Pour autant, la diversité des régimes préexistants et l'obligation d'assurer un maintien des primes, ont rendu nécessaires des adaptations. En ce qui concerne la prime spéciale, le MAAF procède actuellement à une révision du dispositif réglementaire, afin de disposer d'un cadre juridique consolidé et permettant une harmonisation des pratiques, soumis à la validation interministérielle. Par ailleurs, dans le cadre des travaux sur la professionnalisation de l'exercice de la tutelle des opérateurs, le MAAF a engagé une réflexion sur un renforcement du pilotage de la masse salariale, notamment à travers un meilleur encadrement de la politique indemnitaire, en essayant de concilier maîtrise de la masse salariale et harmonisation à terme de cette politique. Le passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, constitue, à ce titre, une opportunité pour renforcer ce pilotage. Le renforcement du pilotage de la masse salariale fait en effet partie des mesures du plan d'actions élaboré par le ministère en application de la circulaire du Premier ministre n° 5798/SG en date du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État. Il implique une articulation encore plus étroite avec les orientations de cadrage émises par la Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP).

Je souhaite apporter des précisions s'agissant de l'apurement communautaire. L'importance de la correction financière communautaire d'un peu plus d'un milliard d'euros notifiée en janvier 2015 est liée au nombre d'exercices budgétaires communautaires considérés (2008-2012) et résulte de décisions prises avant 2012. Il s'agit pour une part de constats relatifs aux règles d'application des droits à paiement unique. Pour ces dispositifs, tout comme pour la conditionnalité, les actions correctrices nécessaires ont été mises en place dès 2014, afin qu'aucune correction financière nouvelle ne puisse être imputée au titre des années futures. Par ailleurs, certaines corrections concernent les modalités techniques d'application des dispositions communautaires en termes de contrôles des surfaces agricoles, en particulier au regard de l'insuffisance du registre parcellaire graphique. Le MAAF, en coordination avec l'ASP, a mis en œuvre depuis 2014 un plan d'action ambitieux, afin de répondre à la fois aux constats de la commission européenne et faire évoluer les procédures et systèmes de gestion et de contrôle dans l'objectif de clore les difficultés sur ce volet.

Je souhaite également préciser qu'initialement, la correction prévue atteignait 3,5 milliards d'euros, mais le travail mené avec la Commission européenne a permis de la ramener à un peu plus d'un milliard euros. La part de la correction relative aux aides surfaces, près de 700 millions d'euros, doit être rapportée au montant total des aides perçues par la France sur ces cinq années au titre de ces aides, environ 35 milliards d'euros, soit un taux de correction forfaitaire de 2 %. Ce niveau de taux de correction sur les aides relatives aux surfaces situe la France dans le groupe des États membres de l'Union européenne aux plus faibles taux de correction sur ce grief.

S'agissant des perspectives d'évolution des missions des différents établissements publics, je souhaite relever les points suivants. La nouvelle organisation mise en place depuis 2009 autour de l'ASP, FAM, l'ODÉADOM (et l'Office du développement agricole et rural de la Corse) a permis de clarifier les rôles tout en mutualisant les compétences. S'agissant de l'ODÉADOM, les économies qui résulteraient du transfert des missions de l'Office vers l'ASP ou FAM ne sont pas démontrées, l'essentiel des missions support ayant déjà été mutualisées. En revanche, la perte de poids politique et de lisibilité du soutien spécifique à l'agriculture ultramarine, qui résulterait de ce transfert des missions, apparaît importante et immédiate, et de nature à contrarier le développement de l'agriculture ultramarine à court terme.

Les résultats atteints par l'ASP en matière de coûts de gestion rapportés au montant d'aides publiques payées confirment la pertinence

du modèle adopté visant à mutualiser des savoir-faire en matière de gestion d'aides publiques. Dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2015-2017, l'ASP s'attache à poursuivre l'amélioration de l'efficacité de l'établissement et la sécurisation des procédures européennes. Cette nouvelle période est, d'ores et déjà, marquée par une évolution forte du contexte de l'ASP, du fait des réformes importantes qui impactent son activité : mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune dans un effort sans précédent de sécurisation des dépenses agricoles, transfert de l'autorité de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural aux régions dans le contexte de la réforme territoriale, évolution des autres fonds européens, modernisation de l'action publique notamment. Je partage l'objectif de la Cour visant à améliorer l'efficacité de l'organisation et une meilleure synergie avec les autres intervenants publics (services de l'État et établissements publics) au travers d'une meilleure intégration de la chaîne de gestion des aides européennes destinées aux exploitations agricoles.

FAM, grâce aux conseils spécialisés visant à nourrir les échanges entre les pouvoirs publics et les acteurs des filières, constitue le lieu d'information, de réflexion, d'arbitrage et de gestion pour ces dernières. S'agissant de la mise en œuvre des dispositifs nationaux et communautaires de soutien, techniques et financiers, l'établissement gère essentiellement les outils communautaires de régulation des marchés. Son COP pour la période 2015-2017 trace les objectifs visant à renforcer la valeur ajoutée par l'établissement sur ses trois grandes missions : l'expertise économique, l'animation du débat d'orientation au sein des filières, et la mise en œuvre d'outils concrets d'accompagnement des projets économiques de ces filières. Dès septembre 2013, j'ai demandé aux représentants des filières de se livrer à un exercice prospectif en vue de définir leurs objectifs stratégiques à horizon 2025. Ces stratégies ont également alimenté les discussions menées au Parlement sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adoptée en octobre 2014, ainsi que la définition du plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles.

Sur la question des aides d'urgence, à l'exception des mesures d'allègement des charges sociales qui relèvent du MAAF et de la gestion des aléas climatiques qui dépend de l'ASP, FAM est l'opérateur désigné pour la mise en œuvre des outils de gestion de crise. Ainsi sur les principaux dispositifs, en particulier en 2015 pour la mise en œuvre du plan de soutien à l'élevage (PSE) français, l'établissement traite les dossiers des agriculteurs en difficultés.

Concernant le développement des approches interfilières, je tiens à souligner que j'ai décidé de confier à FAM la mise en œuvre d'une partie des crédits des programmes d'investissement d'avenir et du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural. En effet, cette évolution de la structuration du budget de FAM permet d'aller plus loin dans le développement des approches transfilières, avec la mise en œuvre de dispositifs transversaux. Dans le cadre des réflexions stratégiques sur l'avenir des filières agricoles à l'horizon 2025, au-delà des problématiques propres à chacune des filières, les travaux ont permis d'arrêter six grandes priorités transversales partagées, notamment autour de la volatilité des marchés, l'export, l'innovation, la performance environnementale, etc.

S'agissant du partage entre FAM et les interprofessions, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a renforcé la légitimité de ces dernières pour prendre, au bénéfice de la filière, des décisions collectives s'imposant à tous, à travers notamment de nouveaux critères de représentativité. Dans ce nouveau cadre juridique, je me suis engagé à promouvoir un dialogue et une concertation à caractère plus stratégique avec les interprofessions. Il s'agit, notamment, de renforcer la connaissance mutuelle et les comparaisons entre filières sur les actions et méthodes, notamment en matière d'organisation économique, de négociation, de promotion et de communication. Dès lors qu'il existe des domaines de compétence croisée avec les interprofessions, FAM intervient de manière concertée, en apportant éventuellement des cofinancements, l'établissement s'efforçant naturellement de rationaliser ces interventions.

Ainsi, depuis 2015 le financement des actions de promotion (hors promotion de crise, s'agissant, notamment, du PSE français) relève, désormais, de la compétence des interprofessions, qu'il s'agisse d'un financement par une cotisation volontaire obligatoire ou d'un soutien financier au niveau communautaire.

Les constats et préconisations de la Cour sur la vision stratégique de l'ASP sont partagés par le MAAF et se traduisent au sein du cadre stratégique fixé dans le nouveau COP pour la période 2015-2017. Ainsi, si le contrat réaffirme le positionnement actuel de l'ASP, à savoir la double vocation d'organisme payeur européen et d'opérateur pour de multiples donneurs d'ordre nationaux, il vise à valoriser le cœur de métier de gestion et paiement des aides. Ainsi, l'opportunité de recourir à l'ASP pour une prestation nouvelle pour le compte de l'État devra s'apprécier en fonction, d'une part, de la valeur ajoutée qu'apporterait

l'ASP et, d'autre part, de la capacité du donneur d'ordre à financer à coût complet cette nouvelle mission.

L'ASP a, par ailleurs, entrepris un travail de révision de ses prix pour proposer des tarifs permettant de s'assurer de la pleine adéquation entre le prix fixé et les coûts complets exposés par l'établissement, y compris les investissements informatiques. Cela s'accompagne d'un travail visant à faire baisser progressivement les coûts de production sur les prestations aujourd'hui déficitaires. Il est prévu que la nouvelle tarification soit introduite progressivement à chaque renouvellement de convention ou à la signature de tout nouveau marché public ou convention. Ces renouvellements constitueront une occasion pour l'ASP de présenter aux donneurs d'ordre une analyse précise de la performance des services réalisés pour leur compte et de proposer, le cas échéant, des pistes d'amélioration qui reposeront sur l'expérience accumulée de l'établissement dans l'ingénierie de dispositifs publics et sur l'analyse croisée de dispositifs similaires pour un même donneur d'ordre ou entre donneurs d'ordres.

Enfin, s'agissant de l'adéquation entre les emplois et les missions, il convient de noter que la spécificité de l'ASP, du fait de la variété de ses missions, induit un besoin de réactivité dans un délai très bref, qui justifie le recours à des contrats à durée déterminée. Une attention sera portée entre missions et types de contrats, l'ASP mettant en place un dispositif de suivi visant à optimiser le travail réalisé au sein de chaque délégation régionale. À ce titre, se poursuit le développement de la dématérialisation qui permet, d'une part, de ne pas ancrer des pans d'activité sur des territoires et, d'autre part, de ne pas déplacer l'activité.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Les éléments contenus dans l'insertion confortent mon appréciation positive de l'exercice par l'ODÉADOM de ses missions.

En matière de gouvernance territoriale, le souci exprimé par la Cour de prévenir la « dispersion géographique de certains services » est ainsi réalisé par l'ODÉADOM, dont les effectifs sont restés limités et concentrés sur le seul site de l'Arborial à Montreuil.

La Cour souligne parallèlement la nécessité d'une évolution de l'organisation territoriale des organismes payeurs. À ce titre, le nouveau

directeur de l'ODÉADOM a recueilli l'avis et l'accord des Préfets des régions d'outre-mer sur leur désignation comme délégués territoriaux de l'ODÉADOM. Cette évolution permettra une plus grande complémentarité entre l'ODÉADOM et les services déconcentrés du ministère de l'agriculture dans l'instruction des dossiers.

En matière de bonne gestion des deniers publics, l'impératif souligné par la Cour d'une rationalisation des dépenses de fonctionnement constitue un objectif partagé avec les tutelles de l'ODÉADOM. Comme le rappelle la Cour, le bail de l'ODÉADOM a été renégocié, permettant une diminution du loyer. Le nouveau Directeur a également procédé à une réorganisation des locaux (regroupement sur un étage, réduction de la taille du bureau du directeur et création d'une grande salle de réunion).

Enfin, en ce qui concerne l'exercice par l'ODÉADOM de ses missions, tout en rappelant le risque que des applications informatiques obsolètes constituent « en termes de fiabilité et d'exhaustivité du paiement des aides », la Cour a pu constater que l'ODÉADOM ne subissait aucun refus d'apurement et que le taux de réalisation des paiements était excellent. Cela souligne le sérieux avec lequel l'ODÉADOM assure l'instruction des dossiers et le paiement des aides.

De même, conformément à la recommandation de la Cour sur le développement de la fonction d'étude et d'évaluation des politiques agricoles, le nouveau directeur de l'ODÉADOM souhaite restructurer deux services dans un secrétariat général renforcé afin de mutualiser les fonctions support – professionnalisation de la commande publique notamment – et de renforcer la fonction stratégique et prospective de l'Office.

Sur ce dernier point, le rôle des conseils d'administration et des comités sectoriels de l'ODÉADOM comme lieux d'échanges sur les expériences ultramarines interfilières et interdépartementales, comme ceux que préconise la Cour, doit être souligné.

Par ailleurs, la Cour appelle de ses vœux un exercice réel par les tutelles de leur mission. Un contrat d'objectifs et de performance a ainsi été signé par les deux ministres de tutelle le 25 février dernier. La ministre des outre-mer a rencontré le nouveau directeur de l'ODÉADOM à sa prise de fonction. Une lettre de mission lui a été confiée. Une lettre d'objectifs annuelle lui sera adressée, la première l'ayant été dès cette année. Le cabinet de la ministre des outre-mer a assisté comme observateur, puisqu'il n'en est pas membre de droit, au dernier conseil d'administration de l'Office les 17 et 18 novembre derniers. Il a à cette

occasion appelé l'attention des administrateurs et personnels de l'Office à mettre en œuvre les préconisations de la Cour aux fins d'une pérennisation de celui-ci.

Au-delà de ces éléments, les conclusions de la Cour rappellent l'importance des coûts résultant de tout processus de restructuration, qu'il s'agisse d'organismes privés ou publics. La difficulté à trouver une cohérence pour un organisme ayant de très nombreux donneurs d'ordre et les refus d'apurement qu'aurait induits le regroupement des organismes payeurs plaident davantage pour une rationalisation des procédures que pour celle des structures.

De ce point de vue, en dépit du « très faible montant des aides payées directement par l'ODÉADOM », les ratios d'efficacité calculés à partir des données figurant dans le rapport de la Cour démontrent l'efficacité de l'Office : 299 M€/an pour 40 ETP-T, soit 7,47 M€/ETP-T alors même que l'ODÉADOM verse des aides complexes, nécessitant une instruction détaillée, et non des aides de masse. Les marges d'économies d'échelle sont donc limitées.

Au final, la preuve des économies de gestion permises par une suppression de l'ODÉADOM au regard du coût de cette restructuration reste à construire.

Le ministère des outre-mer considère au contraire que la disparition de l'ODÉADOM constituerait une perte d'expertise irremplaçable. En effet, la plupart des aides agricoles versées dans les outre-mer soutiennent des productions inexistantes en métropole. Les dispositifs d'aide sont donc spécifiques à l'outre-mer. Leurs contours peuvent varier d'un département à l'autre. Les conditions de production agricole à Mayotte sont naturellement différentes de celles de la Réunion, de la Guyane ou des Antilles. La connaissance des spécificités de ceux-ci et des réseaux d'acteurs locaux facilite tant l'instruction des dossiers que l'appréciation des situations individuelles et le traitement des situations d'exception climatique fréquentes dans les outre-mer. Cette relation de confiance relative facilite par ailleurs l'exécution des plans de contrôle de l'Office.

Le paiement d'aides couplées intervenant en cofinancement de crédits communautaires et dont l'instruction est simple a en revanche déjà été largement déléguée.

L'expérience quotidienne de ce ministère avec d'autres organismes payeurs atteste la bonne volonté et la loyauté de ces derniers. Elle prouve également que la dilution du paiement et, a fortiori, de

l'instruction d'aides agricoles destinées aux outre-mer dans un organisme à vocation nationale affaiblit considérablement la prise en compte des outre-mer et la disponibilité à développer cette expertise. La persistance du décalage du calendrier de versement des primes animales en métropole et dans les outre-mer est l'une des nombreuses illustrations de cet inévitable biais. Les doutes exprimés par FranceAgriMer sur sa vocation à assurer le versement des aides aux pêcheurs ultramarins confortent ce jugement. Inversement, les crédits d'intervention nationaux de l'ODÉADOM, pour lesquels l'Office est ordonnateur, permettent de soutenir des projets agricoles structurants dans les outre-mer en mobilisant l'effet de levier des fonds du FEADER. Cette fonction ne pourrait être exercée sans expertise sur les économies agricoles des outre-mer.

De ce point de vue, le maintien au sein de l'ODÉADOM d'une fonction de paiement enrichit la finesse de jugement d'agents chargés à la fois de l'instruction et du paiement.

Si la séparation fonctionnelle, préconisée par la Cour, des rôles entre organismes instructeurs et organismes de paiement comporte naturellement des avantages, ceux d'une logique matricielle autour d'un projet – les outre-mer en l'espèce – ne sont pas à sous-estimer, dès lors qu'un travail sur la gouvernance de l'Office et ses procédures internes est effectué. En tant que ministre des outre-mer, je suis prête à lui apporter mon concours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENTS (ASP)

Toutes les actions actuellement menées ont pour objectif de restaurer l'équilibre financier de toutes les activités de l'ASP à travers une clarification de l'affectation des ressources, une reconstitution des marges visant à l'équilibre, une amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'Agence, la réalisation d'un plan d'économies tant au niveau de la politique d'achat que des modalités de fonctionnement de l'établissement, et une gestion optimisée du parc immobilier.

Ainsi l'ASP vise à se doter d'une tarification de ses prestations lisible et compréhensible par les donneurs d'ordre, et qui puisse faire l'objet d'une validation par les tutelles pour lui conférer un caractère incontestable. Par ailleurs, il est impératif que l'ASP couvre l'intégralité

de ses coûts lors de la prise en charge d'un nouveau dispositif (de la phase d'étude jusqu'au pilotage récurrent). À ce titre, une mission d'assistance à la refonte de la tarification est en cours. Ces travaux intègrent le fait que l'ASP aborde le défi de son virage numérique : l'Agence doit assumer une phase de transition impliquant un niveau d'investissement informatique élevé en vue de la dématérialisation de la gestion et des échanges. Cette transition pèse sur la structure des coûts de l'Agence, alors même que la charge de travail facturable diminue et que l'ASP dispose de charges fixes importantes.

La capacité à financer durablement ses investissements informatiques est vitale pour l'établissement. Cela constitue le « cœur de métier » de l'ASP. En effet, ce qui fait sa force, c'est sa capacité à investir massivement dans des systèmes d'information robustes, fiables et sécurisés.

L'établissement a ces dernières années financé une grande partie de ses investissements sur ses fonds propres, accumulés par des produits financiers de montants élevés qui découlaient du placement de sa trésorerie (crédits d'intervention) et s'élevaient à 35 M€ en 2008. Ce fonds de roulement (FDR) s'est élevé jusqu'à 50 M€ en 2010, et a décliné en moyenne de 10 M€ par an depuis. Or depuis 2010, les revenus tirés des placements financiers se sont progressivement taris du fait, dans un premier temps, de la baisse des taux et, dans un deuxième temps, de l'interdiction qui lui a été faite de percevoir des produits financiers. Un mode de financement nouveau des investissements de l'établissement doit donc être mis en œuvre afin de pérenniser sa puissance et son agilité informatique, vitale pour ses missions.

Ce changement devra s'accompagner d'une politique RH ambitieuse et à l'écoute de tous les agents et s'orienter vers une politique de gestion des ressources humaines capable de conduire une analyse de l'adéquation entre les ressources, les compétences et les missions. Il devra également permettre un pilotage amélioré de la masse salariale de l'ASP. Le renforcement en cours de la professionnalisation de l'équipe dédiée à l'accompagnement individuel ou collectif que ce soit en termes de recherche de poste ou de réorientation, et de recherche de mobilité sera un atout. Ces démarches s'accompagneront d'un travail approfondi sur d'autres grands projets RH tels que la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, l'accueil d'un plus grand nombre de travailleurs reconnus handicapés, la mise en œuvre d'un plan de prévention des risques psycho-sociaux, l'égalité hommes femmes, ainsi

qu'une réflexion stratégique sur l'accueil des jeunes agents au sein de l'établissement.

Ces travaux ont vocation à être largement échangés avec les tutelles, à nourrir le plan stratégique de l'établissement pour les 5 prochaines années et à fixer un cadre rassurant et compétitif pour l'ensemble des donneurs d'ordres.

Les travaux d'harmonisation liés à la fusion et à la fonctionnarisation étant terminés l'établissement s'est donné comme objectif de maîtriser sa masse salariale dans les prochaines années en rajeunissant les agents recrutés, et s'intégrant dans les travaux d'harmonisation des régimes indemnitaires au sein du MAAF.

Un travail d'inventorisation et d'échanges mené par le Secrétariat général du MAAF est actuellement en cours et devrait permettre à la fois d'harmoniser les régimes indemnitaires permettant de favoriser les mobilités entre établissements.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT
NATIONAL DES PRODUITS DE L'AGRICULTURE ET DE LA MER
(FRANCEAGRIMER)**

L'établissement souhaite rappeler que son rôle ne se borne pas à l'octroi d'aides agricoles et que le poids des effectifs consacrés à cette activité ne peut occulter le fait que FranceAgrimer joue, pour le compte de ses tutelles et de ses partenaires, un rôle essentiel de production de données et d'analyses économiques sur les filières agricoles et alimentaires, et constitue un lieu unique de débat et d'orientation pour celles-ci, réunissant à cette fin les différents acteurs professionnels mais aussi les collectivités territoriales (régions) et l'État. Ce sont ces deux fonctions de connaissance et d'orientation, qui ont au cours des dernières années suscité une attention très soutenue de la part de l'État, afin de mieux éclairer les choix de politique publique en agriculture.

La Cour rappelle l'adaptation de l'organisation de l'établissement à ses missions. S'agissant du réseau territorial de FranceAgrimer, la Cour estime, sans apporter d'éléments probants, que « le fait que les agents de FranceAgrimer ne travaillent pas toujours dans les locaux des DRAAF rend délicats (...) dans certains cas leur pilotage par le siège ».

L'établissement rappelle que FranceAgrimer assure un certain nombre de fonctions pour le compte de l'ODÉADOM et de l'ASP, et plus généralement pour les autres établissements et services du MAAF occupant les locaux du siège de l'établissement à Montreuil. Il en est ainsi de la restauration collective, des services de courriers et de reprographie, de l'accueil, de l'archivage, de la logistique, des réseaux informatiques, de l'assistance utilisateur informatique de premier niveau et de la médecine de prévention. Des évolutions sont en cours (avec l'INAO : observatoire des produits sous signes de qualité, projet de documentation partagée...). FranceAgrimer estime comme la Cour que cette mutualisation pourrait être étendue et renforcée, et continuera à y contribuer.

Concernant les dépenses de fonctionnement, la Cour observe que l'établissement a diminué ses frais de déplacement pour la partie imputée sur budget de fonctionnement, mais augmenté ceux imputés sur le budget d'intervention. L'établissement rappelle que cette hausse s'explique par l'accroissement de l'activité d'appui aux exportations de l'établissement. Les conditions de remboursement (recours admis aux frais réels) sont conformes à la réglementation et s'inscrivent dans un cadre validé par le conseil d'administration. L'établissement estime ce surcoût annuel par rapport à l'application systématique des forfaits à 4 000 € environ.

La Cour recommande d'envisager le versement des aides agricoles communautaires par un organisme unique. L'établissement rappelle que le terme « aides communautaires » recouvre des dispositifs très divers et que, si les montants d'aide versés par l'établissement ont effectivement baissé, le nombre de dispositifs gérés par FranceAgrimer reste sensiblement le même : la baisse s'explique principalement par le fait que certaines aides ne sont plus versées que pour faire face à une crise (par exemple aides à l'exportation), alors qu'elles étaient auparavant accessibles de manière pérenne. L'établissement, conformément à l'arbitrage rendu au moment de sa création, a en charge les aides économiques ciblées, communautaires et nationales, qui n'ont pas le caractère d'aides de masse, et font souvent appel à l'expertise économique de l'établissement à leur déclenchement et en gestion. Il y a donc une réelle logique, toujours actuelle, à maintenir un lien organique et cohérent entre cette expertise sur les filières et les entreprises d'une part, la gestion de ce type d'aide d'autre part, y compris s'agissant des aides de crise.

La Cour appelle à clarifier le rôle respectif de l'État et des interprofessions agricoles. L'établissement souhaite rappeler ici que la

raison d'être de FranceAgrimer n'est pas, contrairement à l'affirmation de la Cour, « le développement de politiques interfilières », mais d'enrichir les politiques de filière en plaçant l'action des offices préexistants dans un même cadre et sous une même autorité, marqué par l'existence d'un conseil d'administration représentant, notamment, l'ensemble des filières. Le fondement de l'existence de l'établissement demeure l'organisation en filières, qui constituent, avant comme après la création de l'établissement, l'échelon pertinent pour aborder un grand nombre des enjeux auxquels les agriculteurs et entreprises agroalimentaires sont confrontés. Pour autant, et sur ce point FranceAgrimer converge avec la Cour, il existe des sujets communs aux différentes filières que l'établissement se doit de traiter. Cette évolution est engagée ; elle ne se traduit pas seulement par la création de groupes de travail et de comités, dont par ailleurs la Cour critique le nombre, mais également par une évolution progressive des travaux conduits au sein de chaque instance. En 2015, 14 % des études conduites par l'établissement sont multifilières. D'autres exemples d'approche commune à plusieurs filières peuvent être donnés. L'établissement assure ainsi le fonctionnement de l'observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM), et de l'observatoire national des ressources en biomasse qui sont par essence multifilières. Enfin, plus des trois quarts des aides nationales sont aujourd'hui octroyés selon des modalités communes à toutes les filières : c'est le cas, totalement et de longue date, en matière d'aide à l'expérimentation et à l'assistance technique, c'est aussi le cas depuis 2015 des aides à l'innovation relevant du programme des investissements d'avenir (PIA).

FranceAgrimer s'attache à bien articuler ses actions avec celle des interprofessions. L'établissement dispose d'une compétence générale, sur des sujets qui peuvent en effet être partiellement pris en charge, selon des modalités très diverses, par des organismes privés interprofessionnels, dont il doit être rappelé que la création, le champ des missions et les ressources sont laissées à l'initiative exclusive de leurs fondateurs. De ce fait, toutes les filières ne disposent pas d'une interprofession, et toutes les interprofessions ne sont pas actives dans tous les domaines cités par la Cour, de « la connaissance de l'offre et de la demande, la promotion, l'expérimentation ». Il est demandé à l'établissement d'offrir, au bénéfice de toutes les filières, sans considération de taille, de richesse ou de degré d'organisation, un ensemble de services qui recouvre, notamment, les thèmes cités par la Cour. Lorsque des interprofessions existent, FranceAgrimer entretient un dialogue étroit avec elles afin de dégager des orientations stratégiques partagées. L'établissement veille à la cohérence et à la complémentarité

des actions (par exemple dans le domaine de la connaissance de l'offre et de la demande) ; des actions communes sont parfois mises en place au bénéfice des deux organisations (cofinancement de l'achat de données de panel de consommation par exemple). Les subventions aux interprofessions sont le reflet de l'importance de l'action de ces organismes, qui concourent à l'objectif de structuration des filières, au regard des objectifs de politique publique assignés à l'établissement.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE D'OUTRE-MER (ODÉADOM)

La Cour des comptes s'appuie sur un certain nombre de constats pour proposer un seul organisme payeur des aides communautaires à l'agriculture et à la pêche.

Pour l'ODÉADOM, les constats reposent sur son système d'information, ses coûts de fonctionnement et les délégations opérées par l'Établissement.

Concernant les systèmes d'information qui justifieraient le rapprochement, l'Office reconnaît qu'ils sont relativement anciens. Néanmoins, tous les outils intègrent les changements réglementaires fréquents, même si le temps de développement et de traitement des systèmes d'information (même les plus performants) est réduit. Les modifications annuelles du programme communautaire POSEI, programme très complexe, nécessitent un dispositif informatique adapté et bien spécifique. Les paiements ont été assurés sans discontinuité et les refus d'apurement sont quasi inexistantes sur la période considérée.

Des voies de convergence avec les SI des autres établissements (FAM et ASP) ont également été à l'étude. Les premiers éléments du diagnostic montrent que le rapprochement devra être analysé au regard de la différence de taille des établissements (ASP = 2 050 agents et un budget de 19,1 milliards d'euros - hors préfinancement des aides communautaires, gestion d'aides de masse) et, d'autre part, à l'importance des coûts potentiels d'infogérance auxquels viendraient s'ajouter les coûts de paramétrage, de support et de formation.

Le diagnostic préalable du Système d'information de l'ODÉADOM fait valoir que les aides sont instruites, les données produites sont fiables et les délais de production sont respectés. Les

applications fonctionnent même si elles doivent être améliorées. L'environnement Access reste certainement un facteur de risque, mais l'utilisation d'autres systèmes plus conventionnels « prêts à porter » et donc moins adaptés aux besoins très spécifiques de l'office nécessiterait des développements « sur mesure ».

La mutualisation avec FranceAgriMer et l'ASP sur les aspects de l'applicatif OSIRIS a fait l'objet d'une étude approfondie. Il existe de réelles forces à l'appui sur Osiris, mais également des freins : la lourdeur du dispositif et les difficultés rencontrées avec le sous-traitant limite la faisabilité d'une telle mutualisation pour 2016 voire 2017, en dépit de l'évident intérêt d'image qu'apporterait une telle mutualisation inter-opérateur.

D'ores et déjà, les orientations retenues par le comité de pilotage du schéma directeur des systèmes d'information de l'ODÉADOM a conduit au principe de téléprocédure applicable à la majeure partie des aides gérées par l'office, sur le modèle de celle de CALAO servant à gérer le RSA et donnant toute satisfaction.

Concernant les coûts de fonctionnement, l'ODÉADOM apporte les éléments suivants :

- sur l'augmentation des effectifs et de la masse salariale : la légère progression des effectifs concerne surtout les recrutements des CDD de 2 ou 3 mois pour payer les dossiers communautaires dans les délais. L'augmentation est bien ponctuelle. En opposition, le plafond d'emploi diminuait d'un ETP dès 2013, à comparer avec la multiplication par 4 ou 5 des crédits nationaux dès 2010 et des conséquences en termes de surcroît de travail importantes, et d'autre part, à la mobilisation de moyens importants afin d'accompagner le passage de Mayotte de collectivité d'outre-mer à département. Ces évolutions ont pesé considérablement sur l'activité de l'Office qui s'est néanmoins acquitté de ses missions. L'augmentation des charges de personnel concerne, en quasi-totalité, le coût d'intégration dans la fonction publique des agents. Par ailleurs, l'office vient de prendre la décision de fusionner au sein du secrétariat général toutes les fonctions transversales de l'Office, conformément aux recommandations de la Cour ;
- sur le conseil d'administration décentralisé : il s'agit de la principale instance de l'Office dont le coût moyen d'organisation a tout même diminué entre 2009 et 2014. Néanmoins, au-delà de l'aspect financier, l'Office maintient qu'une instance délocalisée reste un lieu d'échanges sur le terrain entre professionnels sur des

pratiques souvent opposées et qui ont justifié la mise en place d'une politique agricole spécifique aux régions ultrapériphériques. C'est aussi l'occasion de contacts avec les acteurs locaux, de comprendre les problématiques de terrain, les réalités et les demandes formulées qu'un dossier technique et des ratios économiques ne traduisent que partiellement. Néanmoins, l'Office s'est engagé dans une réflexion qui prendrait en compte la délocalisation, non pas du conseil d'administration, mais d'un comité sectoriel et qui représenterait ainsi une économie importante ;

- *sur les autres dépenses de fonctionnement, un meilleur taux d'occupation des locaux ont conduit à la possibilité de libérer en fin d'année 45 m² de bureaux conduisant à une économie annuelle de 30 K€, tout en dégageant une salle de réunion de visioconférence spécifique. Enfin, il vient d'être testé avec succès la tenue d'un comité sectoriel en audioconférence, ce qui va permettre de mobiliser en tant que de besoin cette instance sans coût de fonctionnement supplémentaire.*

Concernant les aides versées par l'Office :

La Cour fait part du très faible montant des aides versées directement par l'ODEADOM pour s'interroger sur son maintien comme organisme payeur des aides communautaires. Les délégations mentionnées dans le rapport relatives à l'ASP et FranceAgriMer ne concernent pas la gestion des aides en conséquence de la petite taille de l'établissement, mais un problème de compétence en ce qui concerne FranceAgriMer pour la pêche et une délégation d'une partie des contrôles à l'ASP pour les aides directes « banane » et « transport de la canne » et non une délégation des paiements. Pour 2015, l'office a repris en interne la totalité des contrôles banane et le fera en 2016 pour la canne, engendrant au passage une économie annuelle de 60 K€.

En considérant les aides communautaires payées par l'ODEADOM en 2014, la totalité des crédits gérés et payés est ainsi portée à plus de 300 M€, soit un ratio de près de 8 M€ par personne (sur un effectif de 39 personnes), un des meilleurs ratios de tous les offices d'intervention gestionnaires d'aides.

Par ailleurs, considérant l'absence d'implantation territoriale, une réflexion est déjà initiée avec les tutelles et les DAAF pour analyser la possibilité que les préfets deviennent les délégués territoriaux de l'Office et les DAAF ses services territoriaux. Cette nouvelle organisation renforcera la présence de proximité de l'Office, permettra une

rationalisation des moyens entre les DAAF et ceux de l'Office ainsi qu'un meilleur pilotage. En outre, elle permettra à l'État de parler que d'une seule voix vis-à-vis des nouvelles autorités de gestion du Feader (collectivités locales), notamment dans le cadre des futurs COSDA (comités d'orientation stratégiques départementaux de l'agriculture). Cette organisation sera enfin homogène avec celle retenue pour FranceAgriMer à sa création en 2009.

Au total, ces évolutions concernant la gouvernance et l'organisation vont ainsi dans le sens demandé par la Cour d'une recherche d'une plus grande mutualisation/rationalisation des moyens et devraient à nouveau s'orienter vers une économie de près de 10 % du budget de fonctionnement sur les trois prochaines années.

Au-delà d'être un organisme payeur des dépenses agricoles de l'Outre-mer, l'ODÉADOM est également un lieu de concertation avec les représentants professionnels sur la sensibilité et la spécificité des dossiers outre-mer et un interlocuteur privilégié des tutelles et instances externes. Ainsi, il amène son expertise dans l'élaboration ou l'évolution des cadres juridiques en veillant à la cohérence et l'optimisation des dispositifs.

Les « gains financiers » et autres économies qui découleraient de la proposition de rapprochement de l'Office avec les autres établissements ne sont pas évalués. L'existence d'un office dédié aux questions de l'Outre-mer permet justement de prendre en compte les particularismes de gestion des aides dont les avantages avaient déjà été perçus dans le rapport RGPP comme supérieurs aux gains de productivité qui pourraient résulter d'un rapprochement.

La remise en cause de l'existence de l'ODÉADOM risquerait en outre de brouiller les messages envers les interlocuteurs ultramarins qui ne comprendraient pas une telle fusion d'un point de vue politique. La proposition alternative faite par l'office et ses tutelles de s'appuyer sur une organisation renforcée et mutualisée avec les préfets et les DAAF nous semble mieux répondre à l'objectif politique tout en prenant en compte les pistes de rationalisation proposées par la Cour.

6

La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier

PRÉSENTATION

À la fin de l'année 2008, le bilan consolidé du groupe bancaire Dexia était de 651 Md€, son produit net bancaire s'élevait à 3,6 Md€ et le groupe employait près de 37 000 collaborateurs. La banque franco-belge ambitionnait alors de devenir le leader mondial du financement du secteur public local.

Mise en difficulté dans le contexte de la crise économique et financière mondiale de l'automne 2008, puis de la crise de liquidité du second semestre de l'année 2011, la banque Dexia a dû, à deux reprises, faire l'objet d'un sauvetage conduit par les États belge, français et luxembourgeois. Dexia constitue le plus grave sinistre ayant affecté une entité bancaire sur le territoire national depuis le début des années 2000. Pour les finances publiques françaises, l'incidence directe s'est élevée à 6,618 Md€. Le second sauvetage de Dexia a entraîné sa mise en résolution, c'est-à-dire à la mise en œuvre d'un dispositif devant conduire à son extinction. La Commission européenne a, ainsi, validé, le 28 décembre 2012, le plan de résolution ordonnée (PRO) de Dexia, qui encadre strictement la gestion extinctive de la banque. Régie par le droit belge, la banque est désormais détenue à 50,02 % par la Belgique et à 44,40 % par la France – le reste du capital étant flottant. La France, la Belgique et le Luxembourg se sont engagés à garantir jusqu'à 85 Md€ d'émissions de la banque franco-belge (le plafond pour la France s'élève à 38,75 Md€). Au 30 septembre 2015, le total des émissions de Dexia garanties par la France s'élève à 28,5 Md€.

À la suite de la publication, en juillet 2013, d'un rapport public thématique sur le sinistre Dexia³²⁸, la Cour a souhaité analyser la conduite de la gestion extinctive et son suivi par les autorités publiques. Compte tenu du rôle joué par Dexia dans le financement du secteur public local et du nombre croissant de litiges liés aux emprunts dits structurés, la Cour avait formulé des recommandations afin de garantir la cohérence de l'intervention publique dans le financement des collectivités et dans la politique de renégociation (« désensibilisation ») des prêts structurés. Enfin, la Cour avait souligné la nécessité de prendre des dispositions pour mieux encadrer les pratiques en matière de rémunération dans des établissements bancaires en situation de défaillance, notamment pour des fonctionnaires pouvant réintégrer leur corps d'origine.

Le plan de résolution ordonnée (PRO) encadrant la gestion extinctive de Dexia a été mis en œuvre conformément aux engagements pris (I), malgré des facteurs de risque nouveaux et persistants (II). Plus de quatre ans après la mise en gestion extinctive de Dexia, les enseignements en matière d'engagement de la responsabilité des dirigeants en cas de sinistre financier n'ont pas été suffisamment tirés (III).

I - Un plan de résolution mis en œuvre conformément aux engagements pris

La gestion extinctive de Dexia est encadrée par un plan de résolution ordonnée (PRO) entériné le 28 décembre 2012 par la Commission européenne. Pour l'essentiel, les engagements ont été respectés et l'incidence sur les finances publiques du sinistre Dexia est en diminution depuis 2012.

³²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Dexia : un sinistre coûteux, des risques persistants*. La Documentation française, juillet 2013, 236 p., disponible sur www.ccomptes.fr

A - La gestion extinctive de Dexia est encadrée par un plan de résolution ordonnée

La gestion extinctive d'un établissement financier consiste à céder les actifs présents dans son portefeuille aux meilleures conditions de marché. La banque en résolution ne doit plus développer de nouvelles activités et s'attache donc uniquement à disposer de financements suffisants pour poursuivre l'attrition de son bilan. Une fois tous les actifs cédés, l'institution financière est vouée à disparaître. Il s'agit d'un exercice difficile qui impose de gérer un établissement ne disposant plus des ressources liées à sa production antérieure et devant réduire ses effectifs tout en conservant du personnel de qualité pour poursuivre la mise en extinction dans de bonnes conditions.

En 2012, le choix a été fait par les États belge et français de mettre Dexia en gestion extinctive afin d'éviter une liquidation, qui aurait conduit à la consolidation, dans les dettes publiques nationales respectives, des pertes de Dexia. La gestion extinctive de l'établissement pourrait théoriquement durer jusqu'en 2076, échéance la plus tardive des actifs figurant à son bilan.

Le PRO comprend, notamment, des objectifs en matière de réduction de la taille de Dexia, de solvabilité, de mode de financement, et de retour à l'équilibre – prévu en 2018. Le PRO fait l'objet d'un examen semestriel par un expert indépendant³²⁹ missionné par la Commission européenne.

B - Les engagements ont été, dans l'ensemble, respectés

Les rapports semestriels de l'expert indépendant mettent en évidence un respect par Dexia de l'essentiel des engagements figurant dans le PRO.

La Cour constate également une conduite maîtrisée de la gestion de l'établissement depuis 2013.

³²⁹ Un cabinet de conseil spécialisé dans le domaine de l'évaluation financière et de la finance d'entreprise.

Dexia a réalisé l'ensemble des cessions prévues³³⁰ dans le PRO et a atteint le périmètre-cible visé. Sous l'effet combiné de ces cessions et du remboursement progressif des prêts, le bilan consolidé du groupe est ainsi passé de 357,2 Md€ à la fin de l'année 2012 à 222,9 Md€, fin 2013, pour remonter à 247,1 Md€ à la fin de l'année 2014 – soit une diminution de près de 31 % en deux ans.

La cession accélérée du portefeuille obligataire

Le PRO engageait Dexia à entreprendre « ses meilleurs efforts pour procéder à une cession accélérée du portefeuille obligataire, lorsque les conditions de marché se seront améliorées, et ainsi satisfaire aux ratios réglementaires, étant entendu qu'une telle cession ne devra avoir lieu que pour autant qu'elle n'ait pas d'impact substantiel négatif sur la solvabilité de Dexia ».

L'Agence des participations de l'État (qui représente l'État actionnaire), depuis 2013, était soucieuse que les cessions de Dexia n'impliquent pas de pertes dégradant la valeur économique de la banque.

En 2014, une quarantaine d'opérations de cessions d'actifs avaient été menées pour un montant d'exposition de 1,5 Md€. Ces cessions ont permis de reprendre 348 M€ de provisions pour dépréciation, et de créer un gain net de 69 M€. Ces opérations ont également permis une libération de capital prudentiel et un impact positif en liquidité.

Dans son analyse de septembre 2015, l'expert indépendant de la Commission européenne note que, durant le premier semestre 2015, Dexia a cédé pour 1,5 Md€ d'actifs environ (ce qui correspond au montant total des cessions pour l'année 2014). Elles sont à l'origine d'une perte de 8 M€ sur le premier semestre 2015.

L'augmentation temporaire de la taille du bilan de Dexia, retracée dans le tableau n° 1, paradoxale pour une banque en gestion extinctive, s'explique notamment par l'effet de la baisse des taux d'intérêt à long terme et la dépréciation de l'euro. La baisse du bilan de la banque n'a pas été continue en raison de la nécessité pour Dexia, dans un contexte de

³³⁰ À l'exception de Dexia Israël dont la cession requiert la résolution préalable de litiges auxquels Dexia est partie prenante.

baisse des taux d'intérêt, de déposer davantage de liquidité en garantie, afin de couvrir son bilan³³¹.

Tableau n° 1 : évolution du bilan de Dexia SA depuis 2012

<i>Taille du bilan (Md€)</i>	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015
<i>Objectifs du PRO</i>	353	246	225		206
Réalisé	357,2	222,9	247,1	240,9	

Source : Cour des comptes d'après PRO et rapports annuels et semestriel de Dexia

S'agissant des objectifs en matière de solvabilité, Dexia SA parvient à tenir et même à dépasser les objectifs définis dans le PRO. Le groupe dispose, en effet, d'un ratio de fonds propres réglementaires supérieur à l'objectif initial.

Tableau n° 2 : évolution de la solvabilité de Dexia SA depuis 2013

<i>CET1 en % de RWA³³²</i>	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015	31/12/2016
<i>Objectifs du PRO</i>	13,2 %	13,5 %		12,3 %	12,6 %
Réalisé	21,2 %	16,4 %	15,0 %		

Source : Cour des comptes d'après PRO et rapports annuels et semestriel de Dexia

³³¹ Dexia conclut des contrats de couverture de taux qui nécessitent des appels de marge en cas de dépréciation de la valeur de sa position et donnent, dès lors, lieu à des dépôts de liquidité en garantie. Dexia estime que chaque baisse de 0,1 % des taux d'intérêt de long terme augmente le besoin de « cash-collatéral » de 1,1 Md€.

³³² CET 1 : « Common Equity Tier 1 » et RWA : « Risk Weighted Asset ». Le Tier 1 consiste en la partie jugée la plus solide (le noyau dur) des capitaux propres des institutions financières. Il rassemble essentiellement le capital social, les résultats mis en réserve et les intérêts minoritaires dans les filiales consolidées moins les actions auto détenues et le goodwill. Le ratio rapportant le Tier 1 au total des actifs ajustés du risque (RWA) est un indicateur largement utilisé par les régulateurs afin de mesurer le degré de capitalisation des institutions financières.

En matière de financement, le PRO avait fixé pour objectif à Dexia d'avoir recours, en priorité, aux financements de marché et, ensuite, au placement de nouveaux titres garantis par les États dans le marché. Ainsi, le PRO prévoyait une diminution du recours au refinancement Eurosysteme et aux financements exceptionnels d'urgence (ELA³³³).

Le PRO a été, en partie, respecté puisque la banque est parvenue à éviter, depuis 2013, le recours aux ELA et à limiter sa dépendance vis-à-vis de l'Eurosysteme³³⁴.

En revanche, le recours aux émissions garanties par les États s'est révélé plus élevé qu'initialement envisagé par le PRO. De plus, le recours au refinancement Eurosysteme est constant depuis 2013, tout en demeurant inférieur aux objectifs du PRO.

À cet égard, l'Agence des participations de l'État (APE) et la Banque de France ont des approches divergentes. Tandis que, pour l'APE, la limitation du volume de refinancement Eurosysteme de Dexia n'est pas une priorité forte, il s'agit du premier objectif de la Banque de France qui entend, avant tout, réduire l'exposition de l'Eurosysteme. Dexia a constitué jusqu'en janvier 2015 la première exposition de l'Eurosysteme. Elle en est aujourd'hui la quatrième.

³³³ « Emergency Liquidity Assistance » : fourniture de lignes de liquidité d'urgence par les banques centrales nationales de l'Eurosysteme à des banques qui présentent des difficultés de trésorerie mais qui sont solvables.

³³⁴ L'Eurosysteme désigne l'ensemble formé par la Banque centrale européenne et les seules Banques centrales nationales des seuls États ayant adopté l'euro.

Tableau n° 3 : garantie des États et autres sources de financements

<i>Md€</i>		31/12/2013 ³³⁵	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015
<i>Garanties des États</i>	PRO	68	64		60
	Réalisé	75	73	67	
<i>Financement exceptionnel d'urgence</i>	PRO	3	1		1
	Réalisé	0	0	0	
<i>Financement Eurosysteme</i>	PRO	36	30		22
	Réalisé	25	25	20	
<i>Autres</i> ³³⁶	PRO	59	55		49
	Réalisé	69	74	85	
<i>Besoin total de financement</i>	PRO	166	150		132
	Réalisé	169	172	173	

Source : Cour des comptes d'après PRO et Dexia

Enfin, depuis la mise en gestion extinctive de Dexia, la politique de rémunération du groupe fait l'objet d'une attention toute particulière. Au titre des engagements comportementaux figurant dans le PRO, Dexia devait continuer « à mettre en œuvre les principes de rémunération dégagés dans le cadre du G-20 et des instances nationales concernées en ce qui concerne la rémunération des membres des comités de direction et exécutifs de Dexia SA et des principales entités opérationnelles du groupe Dexia ». L'expert indépendant de la Commission estime que cet engagement a été tenu dès avril 2013. La part variable des collaborateurs du groupe, non membres du comité de direction, est limitée à 30 % de leur salaire fixe, conformément aux engagements figurant dans le PRO.

C - L'incidence sur les finances publiques françaises est en légère diminution depuis 2012

La Cour, dans son rapport public thématique sur le sinistre Dexia de juillet 2013, avait évalué à 6,6 Md€ les coûts cumulés pour les finances publiques françaises sur la période 2008-2012. Depuis 2013,

³³⁵ Montant incluant les émissions s'inscrivant dans le dispositif mis en place en 2008.

³³⁶ Financements de marché sécurisés et autres financements de marché et dépôts.

compte tenu de la rémunération de la garantie de l'État accordée au groupe Dexia, cette incidence a été réduite de près de 200 M€.

Tableau n° 4 : évolution de l'utilisation par Dexia de la partie française de la garantie

	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015
<i>Garantie accordée au groupe Dexia (Md€)</i>	33,5	33,3	30,4
<i>Rémunération de la garantie (M€)</i>	73,3	25,9	9,9
<i>Commissions de mise en place (M€)</i>	85,8		

Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performance du programme 114 – Appels en garantie de l'État

Les autres acteurs affectés par le coût du sinistre Dexia, entre 2008 et 2012, d'après le rapport public thématique de 2013, ont vu leur situation inchangée depuis 2013, de sorte que le tableau des coûts cumulés élaboré par la Cour en 2013 peut être actualisé de la manière suivante :

Tableau n° 5 : coût du sinistre Dexia pour les finances publiques depuis 2008³³⁷

<i>Md€</i>	2008-2012	2013-2015	Total
<i>État</i>	2,721	- 0,195	2,526
<i>Section générale de la CDC³³⁸</i>	2,859		2,859
<i>Fonds d'épargne</i>	1,038		1,038
<i>Total</i>	6,618	- 0,195	6,423

Source : Cour des comptes

³³⁷ Ce tableau ne prend pas en compte le financement public à l'origine du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque créé, dans son article 92, par la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, puisque le fonds opère un transfert, au sein des administrations publiques, entre l'État et le secteur public local.

³³⁸ Dans ce calcul, il n'a pas été tenu compte de la ligne de financement accordée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à SFIL.

II - Des facteurs de risque nouveaux et durables

Depuis la mise en œuvre du plan de résolution, des éléments nouveaux affectent les prévisions initiales de ce plan, l'un concernant la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes de Dexia dès 2018 et l'autre, le maintien de sa solvabilité. En outre, les incertitudes demeurent concernant l'allégement des charges provenant du portefeuille de prêts structurés.

A - Le contexte est peu favorable au retour rapide à l'équilibre des comptes

Le PRO projetait un retour à l'équilibre en 2018. L'année 2014 a été peu favorable en raison de facteurs économiques et comptables qui ont pesé sur la gestion de Dexia. Si par rapport aux objectifs du plan pour l'année 2013, le résultat net a été conforme aux objectifs, il n'en a pas été de même pour celui de 2014, comme le montre le tableau n° 6.

Tableau n° 6 : résultat net de Dexia depuis 2013

Résultat net (M€)	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015
<i>Objectif PRO</i>	- 1 129	- 421		- 151
<i>Impact des éléments récurrents</i>	- 669	- 248	- 292	
<i>Impact des éléments de « volatilité comptable »</i>	- 393	- 425	+ 317	
<i>Impact des éléments non récurrents</i>	- 21	+ 67	- 22	
Réalisé	- 1 083	- 606	4	

Source : Cour des comptes d'après PRO et rapports annuels et semestriels de Dexia

L'écart par rapport aux prévisions pour 2014 de - 185 M€ provient en partie de la comptabilisation « en juste valeur » des actifs et passifs financiers³³⁹ qui introduit beaucoup de volatilité dans les bilans. Ce phénomène, qui concerne toutes les banques, affecte particulièrement Dexia qui doit s'écarter le moins possible des prévisions du plan de résolution. Toutefois, pour les mêmes raisons de modes de comptabilisation, le résultat de l'établissement devrait être positif en 2015.

Un deuxième écart par rapport aux prévisions de résultat provient du coût du risque³⁴⁰ de Dexia, lié au portefeuille de prêts consentis par la banque. Les expositions de crédit du groupe sont, en moyenne, de bonne qualité³⁴¹. Toutefois, les expositions étant très concentrées sur certains risques, une détérioration de ces risques est de nature à aggraver les pertes de l'établissement et retarder son horizon de retour à l'équilibre.

Enfin, du fait de la persistance de la baisse des taux, Dexia est contrainte d'augmenter son besoin de financement. Elle doit, en effet, accroître les dépôts de garantie auprès de ses contreparties dans le cadre des contrats d'échange de taux (*swaps*), ce qui entraîne, outre l'augmentation de la taille de son bilan évoquée précédemment, une augmentation de son coût de financement de près de 60 M€ en 2014.

De telles incertitudes rendent mal assurées les projections budgétaires qui, pour l'heure, ne prévoient le retour à l'équilibre qu'en 2019.

B - Le risque de solvabilité lié aux normes prudentielles est nouveau

Depuis le 4 novembre 2014, Dexia, en tant que « banque significative », est placée sous la supervision directe de la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du mécanisme de supervision unique (MSU) de la zone euro. Celle-ci surveille le ratio de solvabilité

³³⁹ La norme IFRS 13 s'applique à la détermination de la juste valeur des actifs, des passifs et des instruments de capitaux propres de l'entité. La juste valeur se définit comme le prix qui serait perçu ou payé dans le cadre d'une opération conclue à des conditions normales de marché, à la date de l'évaluation par l'entité.

³⁴⁰ Différence entre les créances exigibles et les sommes recouvrées.

³⁴¹ 86 % du portefeuille bénéficie d'une notation « investment grade » (AAA à BBB-).

des banques en application des règles prudentielles, devenues plus contraignantes, de Bâle III qui vont encore se durcir avec l'introduction de règles supplémentaires.

Le pilotage du ratio de solvabilité est donc central dans la mesure où il est souhaitable que les États actionnaires de Dexia ne soient pas conduits à devoir recapitaliser la banque en résolution du fait de ratios insuffisants.

À cet égard, la période d'examen de la situation de Dexia par la Banque centrale européenne, avant la mise en œuvre effective du MSU en novembre 2014, a mis en évidence un point d'attention sur sa capacité en fonds propres pour résister à des chocs macroéconomiques sévères.

En effet, l'établissement dispose de fonds propres suffisants grâce à la qualité de ses actifs et a passé avec succès l'évaluation qualitative des actifs effectuée par le superviseur prudentiel. En revanche, lors du test de résistance³⁴², est apparu, en cas de scénario dit « extrême », un besoin potentiel de recapitalisation de 340 M€, son ratio étant devenu inférieur à l'exigence minimale.

Toutefois, la BCE n'a pas estimé devoir inviter les actionnaires à recapitaliser Dexia³⁴³, en tenant compte de la situation particulière d'un établissement en résolution qui n'a plus d'activité de crédit.

En tant qu'établissement de crédit de la zone euro, Dexia continuera néanmoins à devoir passer périodiquement les tests de résistance sur ses ratios réglementaires et à chercher à bénéficier, le cas échéant, d'un traitement dérogatoire. Pour 2016, l'établissement franco-belge ne figure cependant pas sur la liste des institutions soumises aux tests de résistance publiée, en novembre 2015, par l'Autorité bancaire européenne (ABE).

Ainsi, les modifications réglementaires présentes et à venir concernant le calcul de la solvabilité constituent un risque en permanente mutation, non appréhendé dans le plan de résolution et rendant plus difficile la gestion de Dexia.

³⁴² Le test de résistance auquel ont été soumises les banques reposait sur des chocs particulièrement élevés. Dans le scénario de référence, les banques devaient conserver un ratio de solvabilité minimum de 8 %, alors que, dans le scénario « extrême » (très défavorable), ce chiffre s'élevait à 5,5 %.

³⁴³ La BCE a accepté d'appliquer un traitement dérogatoire avec une « clause d'antériorité » ou de « grandfathering » qui prend en compte le fait que la résolution de Dexia est antérieure aux normes nouvelles prévues par les tests.

Cette situation illustre le fait que les nouvelles directives européennes sur la supervision prudentielle et la résolution bancaire dans la zone euro n'ont pas pris en compte le traitement des résolutions bancaires intervenues antérieurement aux dispositions actuelles. À défaut de mise en œuvre de « clauses d'antériorité », les États pourraient paradoxalement être contraints de recapitaliser des établissements en application de normes prudentielles qui s'inscrivent dans un dispositif visant à ne plus les faire contribuer à la gestion de la défaillance d'un établissement financier.

C - La désensibilisation³⁴⁴ des crédits structurés³⁴⁵ souscrits par les collectivités locales reste largement inachevée

Environ les deux tiers des emprunts « sensibles » du secteur public local français ont été produits par Dexia.

Au 31 décembre 2012, l'encours de produits structurés « sensibles », détenus par Dexia Crédit Local³⁴⁶ (DCL) s'élevait à 11,2 Md€ dont 20 % se trouvaient dans le bilan de DCL et 80 % de celui de sa filiale, la société de crédit foncier Dexia Municipal Agency (DMA).

Un établissement de crédit, la société de financement local (SFIL), a été créé dont l'un des principaux objectifs était de mener à bien la désensibilisation des crédits avec les collectivités. SFIL détient 100 % de DMA, désormais renommée Caisse française de financement local (CAFFIL), qui porte donc 80 % de l'encours « sensible » produit par Dexia – les 20 % restant figurant au bilan de DCL. Le 31 janvier 2013,

³⁴⁴ La désensibilisation d'un prêt structuré correspond à la souscription d'un nouveau contrat de prêt ayant pour effet de réduire le risque associé au contrat antérieur. La diminution du risque peut notamment être obtenue par réduction de la durée de la période structurée, modification de la formule (baisse d'un coefficient multiplicateur, suppression d'un effet cliquet, diminution d'une pente), mise en place d'un taux plafonné, etc.

³⁴⁵ Produits financiers qui intègrent, dans un même contrat, un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option par l'emprunteur. Les crédits structurés les plus à risque sont appelés emprunts « sensibles » ou « toxiques ».

³⁴⁶ Filiale à 100 % de Dexia SA chargée spécifiquement du financement du secteur public local.

pour 1 € symbolique, Dexia a cédé la holding SFIL à l'État (75 %), la Caisse des dépôts et consignations (20 %) et La Banque Postale (5 %).

1 - L'encours « sensible » demeure significatif

L'ampleur de l'encours « sensible » a entraîné la mise en place d'un cadre de renégociation (« désensibilisation ») des emprunts dits « toxiques ». À la fin de l'année 2014, l'encours des emprunts structurés pouvait être estimé à 8 Md€ et le montant des indemnités de remboursement anticipé (IRA) à 6 Md€³⁴⁷.

Le cadre de renégociation des emprunts dits « toxiques »

L'État a décidé de mettre en place un fonds de soutien³⁴⁸ piloté par le Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque³⁴⁹ doté de 3 Md€ sur quinze ans. Ce fonds aide les collectivités à prendre en charge le financement des indemnités de remboursement anticipé. Au 30 avril 2015, 80 % des collectivités éligibles au fonds avaient déposé un dossier de demande d'aide. Ce taux atteint 95 % pour les emprunts « sensibles » et représente un montant, hors intérêt, de 6,7 Md€ (84 % de l'encours « sensible »).

En outre, un dispositif d'accompagnement des hôpitaux les plus exposés au risque des emprunts structurés a été mis en place³⁵⁰. Le dispositif est doté d'une enveloppe dont le montant initial de 100 M€ sur trois ans en 2014 a été abondé de 300 M€ sur dix ans en 2015.

La lente mise en place d'outils pour la désensibilisation des emprunts dits « toxiques » comme les incertitudes jurisprudentielles peuvent expliquer, en partie, la persistance d'un encours « sensible » élevé.

³⁴⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Cf. p. 179-181.

³⁴⁸ Article 92 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³⁴⁹ Décret du 16 juillet 2014.

³⁵⁰ Conseil des ministres du 23 avril 2014.

Un cadre juridique encore incertain

En juillet 2013, la Cour avait recommandé, à la suite de la décision du tribunal de grande instance de Nanterre du 8 février 2013 (département de la Seine-Saint-Denis) de « prendre les mesures de validation législative nécessaires à la sécurisation des modalités de conclusion des contrats de prêt passés entre les établissements de crédit et le secteur public local ». Cette recommandation a été mise en œuvre par l'adoption de la loi du 29 juillet 2014 de sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public. Cette loi de validation a circonscrit le risque juridique de nullité des contrats de prêt. Elle n'épuise pas, cependant, l'ensemble des contentieux, notamment, en matière de manquement à l'obligation d'information et de mise en garde³⁵¹.

Au total, entre la fin de l'année 2012 et le 30 juin 2015, DCL et SFIL sont parvenues à désensibiliser respectivement la moitié et le quart de leur encours « sensible ».

Tableau n° 7 : désensibilisation réalisée par DCL et SFIL entre 2013 et juin 2015

	DCL	SFIL
<i>Encours « sensible » au bilan début 2013 (Md€)</i>	1,96	8,5
<i>Encours désensibilisé au 30 juin 2015 (Md€)</i>	0,91	2,7
<i>Proportion d'encours désensibilisé</i>	46,4 %	25,3 %
<i>Reliquat de l'encours « sensible » (Md€)</i>	1,05	5,8

Source : Cour des comptes d'après SFIL et DCL

³⁵¹ Le tribunal de grande instance de Nanterre, dans son arrêt du 26 juin 2015, reconnaît, dans le cadre du contentieux Saint-Cast-Le-Guildo c/ DCL et CAFFIL, que DCL est responsable d'un manquement à son obligation d'information et de mise en garde. En cela, elle condamne solidairement DCL et CAFFIL à payer à la commune de Saint-Cast-Le-Guildo la somme de 826 260 €. Néanmoins, il convient de souligner que la commune est déboutée de sa demande de nullité du contrat de prêt. La commune est, par ailleurs, condamnée à payer à CAFFIL 1,5 M€ au titre des intérêts impayés de la période 2012-2014, majorés des intérêts de retard. La commune a décidé d'interjeter appel.

2 - SFIL et Dexia Crédit Local n'ont pas su conduire une politique de désensibilisation cohérente

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait recommandé de « veiller à la cohérence des pratiques de DCL et de la SFIL concernant la renégociation (« désensibilisation ») des prêts structurés au secteur public local ». Au 30 juin 2015, 68 collectivités disposent encore d'un encours « sensible »³⁵², auprès à la fois de SFIL et DCL.

Or, depuis 2013 et jusqu'à la mi-2015 les deux entreprises ont adopté des approches divergentes. Tandis que DCL cherchait à accélérer le rythme de la désensibilisation pour réduire les risques juridiques induits par l'introduction de litiges, SFIL a cherché, sous l'impulsion de l'État actionnaire, à limiter ses pertes dans l'attente de la mise en place du fonds de soutien. DCL aurait souhaité que SFIL « désensibilise » davantage afin d'éviter de voir sa responsabilité engagée au cours de litiges d'emprunts figurant désormais au bilan de CAFFIL. De ce fait, DCL semble avoir entrepris un travail équilibré entre les prêts structurés les plus « sensibles » et les moins « sensibles », alors que la diminution de l'encours détenu par SFIL concerne, principalement, les prêts structurés les plus faciles à renégocier. Plus récemment, à partir de la mi-2015, un rééquilibrage s'est opéré en lien avec la mise en place du fonds de soutien décrit *supra*.

Dans ce contexte, l'APE, actionnaire des deux entités, a choisi de soutenir la stratégie de SFIL, établissement de crédit amené à se développer, à l'inverse de DCL en gestion extinctive, en ne consentant à SFIL qu'une enveloppe limitée de pertes autorisées pour renégocier l'encours « sensible ».

Les divergences d'intérêt social des deux structures ont conduit à un manque de cohérence et de rapidité qui, *in fine*, accroît le risque juridique auquel SFIL et DCL sont exposés.

À ce stade, deux facteurs pourraient être à l'origine d'une recapitalisation de Dexia par les actionnaires belge et français. En cas d'application stricte de normes prudentielles durcies, Dexia pourrait, en effet, ne pas disposer de suffisamment de fonds propres réglementaires. En outre, concernant le risque de besoins trop élevés de liquidité qui

³⁵² L'encours s'élevait à 1,31 Md€ au 31 décembre 2012. Au 30 juin 2015, il avait diminué de près de moitié, atteignant 0,69 Md€.

seraient liés à des évolutions macroéconomiques défavorables, mais aussi à la persistance d'un besoin élevé de couverture du bilan³⁵³, une décision serait à prendre entre la recapitalisation et l'augmentation du plafond des garanties des États sur les financements de Dexia.

En définitive, si elle paraît peu probable à court terme, la nécessité d'une recapitalisation par les États ne peut être écartée.

III - Des enseignements en matière d'engagement de la responsabilité des dirigeants d'institutions financières qui n'ont pas été tirés

Les enseignements en matière de responsabilité de dirigeants, dans le cas de sinistres majeurs ayant eu des conséquences lourdes sur les finances publiques, n'ont pas vraiment été tirés. Les questions de rémunération au sein de Dexia continuent de réclamer une vigilance attentive. En outre, le nouveau cadre normatif en matière de supervision et de résolution reste imprécis sur la mise en jeu de la responsabilité des dirigeants. Enfin, la question de la réintégration dans la fonction publique de fonctionnaires ayant perçu des indemnités de départ, mise en évidence par le cas Dexia, n'a pas été traitée.

A - La vigilance reste nécessaire sur les rémunérations des cadres et dirigeants de Dexia

Aucune voie de droit n'a été mise en œuvre pour remettre en cause les dispositifs de retraites chapeau des anciens dirigeants de Dexia. En outre, un épisode récent souligne la nécessité d'une vigilance attentive en matière de rémunération au sein de l'établissement.

³⁵³ Dexia détient à son passif des obligations qui arrivent à échéance avant la maturité de son portefeuille d'actifs.

1 - Les dispositifs de retraites supplémentaires des anciens dirigeants de Dexia n'ont pu être remis en cause

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait relevé le caractère tardif et incomplet de la remise en cause des retraites chapeau versées aux cadres dirigeants de Dexia dans la période antérieure à 2008. La Cour avait alors recommandé d'« utiliser, avant l'échéance de la prescription en 2014, toutes les voies de droit, encore ouvertes, pour remettre en cause le dispositif des retraites supplémentaires versées aux anciens cadres dirigeants de Dexia ».

En réponse, l'APE, conformément à l'avis de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, avec l'accord du cabinet du ministre, a sollicité l'expertise d'un cabinet d'avocats belges. Celui-ci a estimé qu'aucune voie de recours n'était possible contre les retraites chapeau de deux anciens dirigeants de Dexia compte tenu des accords transactionnels conclus avec la société Dexia, d'une part, en 2009, et, d'autre part, en 2013. La dernière de ces transactions, sur la proposition de la direction de Dexia, a été approuvée par le conseil d'administration du 11 mars 2013, malgré l'opposition de l'actionnaire français mis en minorité à cette occasion. Le cabinet d'avocats a, en outre, estimé que les chances de remettre en cause les retraites chapeau des autres anciens dirigeants étaient faibles. Aucun recours contre un ancien dirigeant de Dexia n'a donc été introduit.

Force est de constater que, dans ce sinistre financier majeur, aucune procédure visant à identifier et, le cas échéant, sanctionner la responsabilité des dirigeants de la banque n'a été entreprise. La seule conséquence directe tirée a été la division par deux, en 2009 et 2013, de la retraite chapeau, très généreuse, de deux anciens dirigeants.

2 - L'actionnaire français doit rester vigilant sur les rémunérations au sein de Dexia

Le 13 décembre 2013, le conseil d'administration de Dexia, avec le soutien de l'actionnaire français, a voté une hausse de rémunération de trois des quatre nouveaux membres du comité de direction. Cette hausse s'élevait en moyenne à 20 % et pouvait atteindre 30 %. Ces rémunérations, malgré la hausse envisagée, demeuraient inférieures à celles des précédents membres du comité de direction de la banque franco-belge.

À la suite des articles de presse suscités par cette décision, une nouvelle proposition a été validée par le conseil d'administration, le 19 février 2014, à nouveau avec l'appui de l'État actionnaire français. Celle-ci prévoit de limiter à 6,2 % en moyenne la hausse des rémunérations des dirigeants concernés dont le niveau brut s'élève à 397 000 € par an. Ce montant est en recul de 12 % environ par rapport au montant voté en décembre 2013.

Cette augmentation de rémunération aurait pu, dans le cas de deux dirigeants, se cumuler avec le dispositif favorisant le maintien dans l'entreprise (« rétention ») des collaborateurs de Dexia. *In fine*, un de ces deux dirigeants a vu son bonus de rétention (250 000 €) transformé en indemnité de départ dans le respect des règles juridiques et de gouvernance applicables en droit belge. Le second (dont le bonus de rétention s'élevait à environ 600 000 €) n'a finalement pas été promu au comité de direction, à la suite du conseil d'administration de février 2014.

Si l'on peut admettre que la gestion extinctive d'une grande banque européenne implique de préserver la capacité d'attirer et de rémunérer les expertises nécessaires, il convient de relever, en l'espèce, que les augmentations de rémunération votées puis réduites concernaient des collaborateurs déjà présents dans le groupe.

B - Le cadre juridique européen et français a évolué mais reste insuffisant pour mettre en jeu à l'avenir la responsabilité des dirigeants

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour des comptes appelait à « instituer les dispositifs juridiques permettant de revenir sur l'octroi de rémunérations variables et d'avantages et indemnités complémentaires à des dirigeants d'institutions financières, en cas d'intervention publique ». Elle proposait aussi de « renforcer les dispositifs de sanction pénale et pécuniaire, tant pour les dirigeants que pour les membres des conseils d'administration d'institutions financières, pour les cas de prise de risque inconsidérée ayant entraîné des pertes ».

1 - L'encadrement des rémunérations du secteur bancaire en cas d'intervention publique est limité à la part variable

Dans le cadre de la transposition, en février 2014, de la directive CRD4³⁵⁴, la partie législative du code monétaire et financier a été revue, afin d'incorporer de nombreuses dispositions auparavant fixées par arrêté. L'article L. 511-86 traite plus spécifiquement du cas des établissements financiers bénéficiant d'un soutien public : « la rémunération variable attribuée par les établissements de crédit et les sociétés de financement bénéficiant d'une intervention publique exceptionnelle est strictement limitée quand elle n'est pas compatible avec leur capacité à maintenir leurs fonds propres à un niveau suffisant et à sortir en temps voulu du programme d'aide publique. (...) Aucune rémunération variable n'est versée aux directeurs généraux délégués, aux membres du directoire et à toute personne exerçant des fonctions de direction équivalentes au sein d'un établissement de crédit ou d'une société de financement bénéficiant d'une intervention publique exceptionnelle sauf si cela est justifié ».

L'application de ces dispositions fait l'objet d'un suivi, le cas échéant, dans le cadre du contrôle exercé par la BCE, au titre du Mécanisme de surveillance unique – ce qui est le cas pour le groupe Dexia.

Cette avancée demeure limitée à un encadrement de la rémunération variable des dirigeants en cas d'intervention publique, le texte n'excluant pas, en outre, des dérogations à ce principe. Les nouvelles normes ne concernent pas la rémunération fixe des gestionnaires, qui pourrait être augmentée sans enfreindre les règles. C'est donc la pratique qui permettra de vérifier si les modifications normatives intervenues depuis 2013 ont une portée réelle.

³⁵⁴ La directive « Capital Requirement IV » est la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE. La transposition de la directive a été assurée par l'ordonnance du 20 février 2014.

2 - Le renforcement des dispositifs de sanction administrative et pénale est encore inégal

Les nouveaux dispositifs en matière de surveillance des établissements bancaires et de résolution mis en place dans le cadre de l'Union bancaire prévoient de renforcer les sanctions infligées par les superviseurs. En revanche, le droit pénal n'a pas été modifié.

Des sanctions administratives renforcées

La transposition de la directive CRD4 précitée a permis le renforcement des sanctions administratives prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)³⁵⁵. Ainsi, la commission des sanctions peut désormais :

- prononcer la suspension temporaire ou la démission d'office des dirigeants effectifs ainsi que des membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance, du directoire ou de tout autre organe exerçant des fonctions équivalentes, dans un établissement placé sous le contrôle de l'autorité de supervision ;
- et/ou infliger une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 5 M€ aux seuls dirigeants effectifs des établissements concernés.

Dans tous les cas, la responsabilité directe et personnelle de la personne concernée dans les manquements ou infractions de l'établissement doit être établie. Par ailleurs, a été introduite, dans le même article, une disposition prévoyant qu'un dirigeant peut voir sa responsabilité engagée pour des fonctions quittées depuis moins d'un an.

Par ailleurs, la transposition, en août 2015, de la directive BRRD³⁵⁶ pose le principe du remplacement des dirigeants des entités soumises à

³⁵⁵ Article L. 612-40 du code monétaire et financier.

³⁵⁶ La directive « Bank Resolution and Recovery » est la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012. La transposition de la directive a été assurée par l'ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015.

une procédure de résolution³⁵⁷, procédure qui n'exclut pas la prise de sanctions administratives prévues par le code monétaire et financier. Enfin, la directive³⁵⁸ prévoit, à titre d'intervention précoce avant même l'ouverture d'une procédure de résolution, que les autorités compétentes des États membres puissent exiger la destitution en bloc ou à titre individuel de l'organe de direction d'un établissement de crédit si la situation financière de ce dernier se détériore de façon importante, si se produisent de graves infractions réglementaires ou encore si de graves irrégularités administratives sont constatées. L'ACPR peut désigner un ou plusieurs administrateurs temporaires pour assister ou pour remplacer les dirigeants effectifs ainsi que les membres de l'organe social³⁵⁹.

Un droit pénal inchangé

Si l'article 34 de la directive BRRD précitée prévoit que « les personnes physiques et morales sont considérées comme civilement ou pénalement responsables, conformément au droit de l'État membre, de la défaillance de l'établissement », le droit pénal français n'a pas connu d'évolution significative de nature à faciliter la mise en jeu de la responsabilité de dirigeants d'institutions financières dont les erreurs de gestion ont eu des effets majeurs sur les finances publiques.

*

**

Les évolutions normatives intervenues dans le cadre de l'Union bancaire ont donc peu concerné les questions de rémunérations ou de sanctions individuelles de dirigeants dont l'action a causé un préjudice important en matière de finances publiques. L'une des raisons alléguées est que le nouveau dispositif de résolution au sein de la zone euro est censé prévenir toute nouvelle intervention publique en cas de faillite bancaire en faisant peser sur les actionnaires, créanciers et clients de la banque le poids de la résolution. Outre que certaines de ces dispositions peuvent être d'application difficile en cas de sinistre majeur, une défaillance bancaire a, au-delà de la sphère financière, des conséquences susceptibles d'affecter les finances publiques. Renforcer l'acceptabilité par les contribuables des mesures d'accompagnement des sinistres financiers impliquerait d'instituer des dispositifs garantissant l'effectivité de l'encadrement des rémunérations des dirigeants et rendant possible,

³⁵⁷ Article L. 613-50 du code monétaire et financier.

³⁵⁸ Ces dispositions sont transposées au II de l'article L. 612-33 du code monétaire et financier.

³⁵⁹ Article L. 612-34-1 du code monétaire et financier.

comme en Allemagne³⁶⁰ et au Royaume-Uni³⁶¹, la mise en jeu de leur responsabilité, y compris devant le juge pénal.

C - La question de l'allocation d'indemnités de départ à des dirigeants d'entreprises publiques ou bénéficiant de soutien public amenés à réintégrer la fonction publique n'a pas été traitée depuis 2013

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait constaté que deux fonctionnaires avaient quitté Dexia en bénéficiant d'indemnités de départ importantes (respectivement 725 000 € et 673 760 €) avant de réintégrer la fonction publique et de reprendre des fonctions dans leurs corps d'origine.

La Cour avait recommandé de remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir des indemnités liées à la cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise publique ou bénéficiant de soutiens financiers publics tout en réintégrant la fonction publique.

À ce jour, aucune disposition n'a été prise dans ce sens. Le projet de loi relative à la déontologie des fonctionnaires, en cours d'examen par le Parlement, qui constitue le support adéquat pour traiter la question, n'en fait pas mention.

³⁶⁰ Loi sur la séparation des activités bancaires votée en juin 2013.

³⁶¹ *Banking Reform Act* promulguée en décembre 2013.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête de suivi du rapport public thématique de la Cour de 2013 consacré au sinistre Dexia permet de formuler quatre constats :

- *les engagements du plan de résolution ordonnée ont été mis en œuvre pour l'essentiel mais les objectifs fixés à la gestion extinctive ne sont que partiellement atteints ;*
- *des facteurs d'inquiétude demeurent pour les finances publiques françaises dans le contexte d'apparition de nouveaux risques règlementaires et macroéconomiques ;*
- *la désensibilisation des emprunts structurés reste un exercice long et encore incertain ;*
- *depuis 2013, malgré la mise en œuvre d'un dispositif nouveau et ambitieux dans le cadre de l'Union bancaire en matière de supervision et de résolution, l'encadrement des rémunérations des dirigeants comme la possibilité de mettre en jeu leur responsabilité en cas de sinistre majeur n'ont connu que de timides avancées dont l'effectivité reste à démontrer.*

Sur ce dernier point, la Cour considère que la France doit continuer à faire évoluer son dispositif légal et contribuer à compléter les textes relatifs à l'Union bancaire par des dispositions plus précises en matière de rémunérations, de déontologie et de mise en jeu de la responsabilité des dirigeants d'établissements financiers.

La Cour formule, en outre, les recommandations suivantes :

1. *veiller à la cohérence des pratiques de Dexia Crédit Local (DCL) et de SFIL concernant la renégociation (« désensibilisation ») des prêts structurés au secteur public local, en particulier dans le cas des 68 collectivités disposant d'emprunts « sensibles » chez DCL et SFIL (recommandation réitérée et reformulée) ;*
2. *remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir des indemnités liées à la cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise publique ou bénéficiant de soutiens financiers publics tout en réintégrant la fonction publique (recommandation réitérée et reformulée).*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics, du secrétaire d'État chargé du budget et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	464
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	467
Réponse du Gouverneur de la Banque de France et président de l'Autorité de contrôle prudentiel	468
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations .	469
Réponse de l'administrateur délégué, président du comité de direction de Dexia SA.....	471
Réponse du président-directeur général de la société de financement local (SFIL)	475
Réponse du président du directoire de La Banque Postale	479
Réponse de l'ancien président du conseil d'administration de Dexia SA (de janvier 2006 à septembre 2008).....	479
Réponse de l'ancien membre du comité de direction de Dexia SA (de 2007 à 2008)	479
Réponse de l'ancien membre du comité de direction de Dexia SA (de 1996 à 2008)	480

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
Président du conseil d'administration de Dexia SA
Ancien vice-président de Dexia SA (de janvier 2006 à septembre 2008)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS, DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET ET DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE**

En premier lieu, nous vous remercions pour ce travail qui inscrit le suivi de la résolution ordonnée de Dexia dans la durée, après la publication en juillet 2013 du rapport public thématique de la Cour. Nous partageons vos conclusions quant au bon suivi du plan de résolution ordonnée, entériné par la décision de la Commission européenne du 28 décembre 2012. Il a démontré qu'il était adapté à la gestion extinctive du groupe Dexia et permettait un suivi opérationnel tout en assurant la solvabilité et la liquidité de la structure. L'absence de recours à la ligne de liquidité d'urgence (ELA) de la Banque centrale européenne depuis 2013 est à ce titre un succès qu'il convient de souligner. Des risques perdurent et qui requièrent un suivi étroit du groupe et une vigilance continue de nos services, notamment grâce à la gouvernance mise en place qui a démontré sa capacité d'adaptation aux défis que le plan de résolution ordonnée ne pouvait envisager. La gestion extinctive de Dexia doit en effet être dynamique et garder une certaine flexibilité afin de s'adapter aux risques pouvant affecter Dexia, tout en s'appuyant sur les objectifs du plan de résolution ordonnée et les engagements pris par les États auprès de la Commission européenne. Ces engagements ont été respectés, ce que viennent confirmer les différents rapports de l'expert indépendant mandaté par la Commission européenne pour assurer le suivi de cette gestion extinctive.

En outre, nous notons également que l'impact sur les finances publiques de la résolution du groupe Dexia est en diminution entre 2013 et 2015, en raison de la rémunération de la garantie accordée par l'État français à cette entité. Si cette diminution est pour l'instant minime au regard des sommes engagées lors des différents plans concernant Dexia, elle devrait néanmoins se poursuivre au cours de prochaines années, allégeant d'autant le poids de cette résolution pesant sur les contribuables.

Nous tenons à souligner l'important travail entrepris par le Gouvernement concernant la sécurisation du cadre juridique lié aux emprunts structurés sensibles. L'adoption de la loi du 29 juillet 2014 de sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public et la mise en œuvre du fonds de soutien aux collectivités locales et du dispositif spécifique de soutien aux

établissements publics de santé, doivent ainsi permettre de traiter cette problématique à laquelle sont confrontés de nombreuses collectivités locales et de nombreux hôpitaux français.

En deuxième lieu, nous souhaitons nuancer certaines des réserves mentionnées dans ce rapport, notamment au regard de l'objectif d'assurer la bonne mise en œuvre du plan de résolution ordonnée à moindre coût pour les finances publiques.

Concernant le coût du risque, les incertitudes entourant l'évolution de Dexia demeurent nombreuses, en particulier du fait de potentielles évolutions comptables et prudentielles et, bien que ce risque doive être pris en compte, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que sa réalisation serait probable. Ce risque ne doit pas être surestimé, ce qui pourrait conduire sinon à des décisions qui ne seraient ni compatibles avec la gestion du plan de résolution ordonnée sur le long terme, ni avisées du point de vue de la protection des finances publiques des Etats. Si, en raison d'évolutions macroéconomiques imprévues affectant notamment les besoins de liquidité de Dexia, le plafond de la garantie³⁶² venait à être dépassé³⁶³, la recapitalisation de Dexia ou l'augmentation du plafond de garanties pourraient être envisagée mais d'autres mesures d'optimisation du bilan de Dexia seraient également envisageables (par exemple diminuer le niveau des actifs pondérés en risque).

Les risques liés aux évolutions prudentielles constituent, comme le mentionne le rapport, un point de vigilance important. Toutefois, le superviseur unique européen a récemment adopté une position qui prend en considération les spécificités de Dexia..

Concernant les risques liés aux prêts sensibles, suite au vote de la loi du 29 juillet 2014 susmentionnée, ainsi qu'à la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux collectivités locales et aux établissements publics de santé, les risques juridiques liés aux emprunts structurés ont été significativement réduits. Ce processus de désensibilisation progresse et devrait s'accélérer dans les prochains mois. Toutefois, tant que la désensibilisation n'a pas été menée jusqu'à son terme, les risques liés aux emprunts structurés perdurent et font l'objet d'une très grande vigilance au sein de l'ensemble de nos services.

³⁶² Celui-ci est fixé à 85 Md€ pour l'ensemble des États garants, et à 38,75 Md€ pour la France.

³⁶³ Cela semble toutefois improbable. Au 10 novembre 2015, le montant d'encours garantis émis par Dexia s'élevait à 64,74 Md€.

À ce sujet, nous soulignons que l'Agence des participations de l'État (APE) n'a pas, comme semble l'affirmer le rapport, soutenu la stratégie de désensibilisation de SFIL contre celle de DCL. Les deux structures sont différentes : SFIL, contrairement à Dexia, est une banque de développement qui a vocation à poursuivre son activité et désormais à l'étendre au refinancement de crédits à l'exportation. Il était donc avisé de veiller à ce que ses perspectives de développement, qui répondent à des objectifs d'intérêt général s'agissant des conditions de financement d'une part du secteur public local français et d'autre part des exportations françaises, ne soient pas fragilisées par des pertes trop conséquentes liées à l'activité de désensibilisation. Ceci légitime le fait d'avoir attendu la mise en œuvre des dispositifs de soutien devant aider cette désensibilisation afin de profiter au mieux de leur action. Ce n'est donc pas tant une « divergence d'intérêt social » entre les entreprises qu'une estimation des risques et des coûts différente, dépendant de leur structure et de leur modèle de développement futur, qui a prévalu lors de l'élaboration de la stratégie de désensibilisation de chacune. L'État, actionnaire des deux entreprises, ne saurait ainsi sacrifier l'intérêt social de l'une à l'autre. La gestion des contentieux est par ailleurs largement partagée entre les deux entités. Enfin, contrairement à ce qu'affirme le rapport, SFIL a également désensibilisé des encours complexes.

Concernant les rémunérations des dirigeants, des précisions doivent être apportées sur le cas particulier de Dexia. Nous partageons l'appréciation que la vigilance reste nécessaire sur la rémunération des cadres dirigeants de Dexia. À ce titre, l'État a souhaité limiter les rémunérations des nouveaux membres du comité de direction. Cela conduit à une économie de près de 1,5 M€ par an pour Dexia, liée notamment à la réduction de la taille de l'équipe dirigeante et au niveau moins élevé des salaires des nouveaux membres par rapport à l'équipe précédente. Ce principe de modération doit toutefois rester compatible avec le besoin de conserver les personnes les plus compétentes au sein du groupe alors que la gestion extinctive de Dexia est un dossier complexe qui peut avoir un impact fortement négatif sur les finances publiques si un risque devait se matérialiser.

Même si le rapport les juge encore insuffisantes, nous nous félicitons des avancées du cadre réglementaire réalisées en matière de sanctions administratives et de rémunération et le Gouvernement continuera à œuvrer au niveau de l'Union européenne pour compléter ce cadre. Outre les dispositions citées dans le rapport, la loi du 2 décembre 2011 interdit les rémunérations variables aux dirigeants d'établissements bénéficiant d'une garantie telle que celle attribuée à Dexia. De plus, les

dispositions issues de la directive BRRD, qui avaient été transposées par anticipation par la loi de régulation et de séparation des activités bancaires en 2013, permettent désormais que les rémunérations variables puissent être réduites voire annulées au sein d'un établissement en résolution. Ces dispositions, qui figurent désormais à l'article L. 613-50-10 du code monétaire et financier, posent le principe d'une participation financière effective des dirigeants et des « preneurs de risques » aux coûts de la résolution. Enfin, au niveau de l'Union bancaire, la présidente du conseil de surveillance du mécanisme de supervision unique, Mme Nouy, a indiqué le 24 novembre que sera renforcée la manière dont sont évalués les politiques de rémunération des établissements et l'impact des rémunérations variables.

Les divergences évoquées dans le rapport entre l'APE et la Banque de France nous semblent devoir être relativisées. L'ensemble des acteurs concernés souhaitent assurer le bon déroulement du plan de résolution ordonné du groupe Dexia, en s'assurant du respect des engagements et des échéances tout en évitant une matérialisation des risques de liquidité et de solvabilité. Cela passe notamment par une attention soutenue, tant de l'APE que de la Banque de France, aux conditions de financement et de liquidité du groupe. Des réflexions stratégiques communes sur la gestion du bilan ont par ailleurs été mises en œuvre.

Malgré des évolutions des cadres réglementaires et prudentiels, ainsi que du contexte macroéconomique, les objectifs fixés dans le cadre de la gestion extinctive du groupe Dexia ont été atteints. Si des facteurs de risques demeurent, ils semblent aujourd'hui contenus et font l'objet d'un suivi vigilant de la part de nos services.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait constaté que deux fonctionnaires avaient quitté Dexia en bénéficiant d'indemnités de départ importantes avant de réintégrer la fonction publique. Elle recommandait, en conséquence, de remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir de telles indemnités en cas de cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise

publique ou bénéficiant de soutiens financiers publics tout en réintégrant la fonction publique.

Je souscris entièrement à la recommandation de la Cour. Dans le cadre de l'examen au Sénat du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, je présenterai un amendement du gouvernement visant à interdire le versement des indemnités liées à la cessation de fonction à tout fonctionnaire exerçant en tant que cadre dirigeant dans une entreprise publique ou un organisme privé bénéficiant de soutiens financiers publics et qui réintègre son corps ou son cadre d'emplois d'origine.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE ET PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL

Je note tout d'abord que, d'une façon générale, cette insertion rend bien compte du suivi par les autorités publiques de la gestion extinctive de Dexia encadrée par le plan de résolution ordonné (PRO) et de son incidence sur les finances publiques. À cet égard, il m'apparaît particulièrement important de souligner que le PRO a été jusqu'à présent mis en œuvre conformément aux engagements pris, sous le contrôle de l'ACPR jusqu'au 1^{er} novembre 2014 et, depuis lors, de la BCE dans le cadre du nouveau cadre prudentiel européen résultant du mécanisme de supervision unique (MSU) mis en place par le règlement UE n° 1024/2013 du 15 octobre 2013 et par le règlement BCE/2014/17 de la Banque centrale européenne.

S'agissant des facteurs de risques « nouveaux et durables » relevés par la Cour qui n'avaient pas été prévus lors de l'élaboration du PRO et qui pourraient être de nature à contrecarrer la poursuite des objectifs fixés par le PRO en termes de rentabilité, de solvabilité et de liquidité, le groupe Dexia reste soumis, en sa qualité d'établissement de crédit, aux règles prudentielles en vigueur, sous réserve des assouplissements que la BCE pourrait estimer légitime de lui accorder en raison de sa situation spécifique de banque en gestion extinctive. Cela a déjà été le cas, ainsi que la Cour le relève, dans le cadre des exercices d'évaluation réalisés avant le transfert de compétences à la BCE. Ces questions sont bien évidemment un point d'attention majeur et font l'objet d'un pilotage rapproché et adapté aux spécificités du groupe.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les questions relatives à la gestion par Dexia de son financement, je note dans le I-B du rapport, il est indiqué que la Banque de France et l'Agence des participations de l'État ont des approches divergentes sur le degré de priorité à donner à la limitation du volume de refinancement de Dexia. J'attire votre attention sur le fait que c'est la position de l'eurosystème - appliquée par la Banque de France - de considérer que l'objectif prioritaire doit être la limitation de ce volume de refinancement, d'autant qu'il s'agit de refinancement standard et non de fourniture de liquidité d'urgence.

Concernant les questions de la compétence de l'ACPR relatives à la responsabilité des dirigeants (point III du rapport), la Cour retrace les avancées réalisées en matière de suivi des rémunérations ainsi que du contrôle des agissements des dirigeants effectifs et, le cas échéant, de sanctions. D'une façon générale, ces avancées sont significatives s'agissant des sanctions administratives pouvant être prononcées à l'encontre des dirigeants en application des dispositions introduites par la transposition des directives CRDIV et BRRD et le terme de « timides avancées » mentionnées dans la conclusion du document ne me paraît pas adapté. En matière de rémunérations, je souhaite également rappeler qu'au-delà des dispositions spécifiques prévues par l'article L. 511-86 du code monétaire et financier, qui portent sur les rémunérations variables des dirigeants des établissements bénéficiant d'une intervention publique comme mentionné par la Cour, Dexia Crédit Local est également soumis, comme tous les autres établissements de crédit, à l'ensemble des exigences prévues dans ce domaine par la directive CRDIV, transposées aux articles L. 511-71 à L. 511-88 du code monétaire et financier. Ces dispositions prévoient en particulier la nécessité pour les établissements de crédit de se doter d'une politique de rémunération globale, qui inclut donc les rémunérations fixes, qui soit « conforme à la stratégie économique, aux objectifs, aux valeurs et aux intérêts à long terme de l'établissement concerné », sous le contrôle du conseil d'administration ou de surveillance. .

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

La Caisse des dépôts et consignations n'a pas participé à l'augmentation de capital de Dexia de décembre 2012.

De ce fait, sa participation a été diluée, pour devenir négligeable et elle a aussitôt cessé d'être représentée au conseil d'administration de la société.

Elle a ultérieurement cédé les actions qu'elle détenait encore.

L'évolution de la gestion extinctive de Dexia n'a donc pas affecté la Caisse des dépôts et consignation.

S'agissant de la désensibilisation des prêts structurés à risques, l'encours sensible a baissé de 2,2 Md€ entre la création de SFIL et fin 2014. Il convient de noter que la situation des contentieux de la SFIL s'était fortement dégradée après le jugement du TGI de Nanterre de février 2013 (jusqu'à 211 contentieux à fin 2014), nécessitant la sécurisation de l'environnement juridique (la loi de validation promulguée le 30 juillet 2014) et la mise en place du fonds de soutien pour les collectivités locales (3 Md€ sur 15 ans) qui sera complétée par un dispositif de soutien pour les hôpitaux. Les premiers retours de la SFIL sur le processus 2015 indiquent une accélération de la désensibilisation.

La Cour des comptes réitère sa recommandation de « remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir des indemnités liées à la cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise publique ou bénéficiant de soutiens publics tout en réintégrant la fonction publique ».

Alors qu'aucune disposition législative n'a été prise en ce sens à ce jour, comme le constate la Cour, il convient de souligner que le groupe Caisse des dépôts a pour sa part adopté les principes suivants concernant les indemnités de départ des dirigeants fonctionnaires mandataires sociaux :

Lors de la nomination et du renouvellement d'un fonctionnaire en tant que mandataire social :

- *Lorsqu'un fonctionnaire ayant conservé un lien avec son administration d'origine est nommé dirigeant mandataire social, aucune indemnité liée au mandat social ne peut être prévue en cas de cessation de ses fonctions.*
- *Pour les fonctionnaires mandataires sociaux actuellement en fonction :*
 - *Le principe, les modalités et les conditions du versement d'une indemnité de départ liée au mandat social au bénéfice d'un*

fonctionnaire dirigeant doivent faire l'objet d'un débat dans les instances de gouvernance compétentes de l'entité.

- *Dans ces instances, il est rappelé que la Caisse des dépôts est défavorable au versement d'une indemnité de départ liée au mandat social à un fonctionnaire dirigeant sollicitant sa réintégration dans son corps d'origine, à l'issue de son mandat social.*
-

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR DÉLÉGUÉ, PRÉSIDENT DU COMITÉ DE DIRECTION DE DEXIA SA

Dexia a fait l'objet d'un plan de résolution ordonnée validé par la Commission européenne en décembre 2012 qui encadre strictement la gestion du groupe. Ce plan est constitué de deux volets distincts. Il ordonne en premier lieu la cession des franchises commerciales viables. En second lieu, il organise la gestion en extinction des actifs résiduels figurant au bilan après ces cessions.

Malgré une conjoncture bancaire défavorable, Dexia a achevé, dans les délais convenus, la cession de toutes les entités commerciales viables visées par le plan dès début 2014, à l'exception de Dexia Crédit Local. On rappelle que Dexia Crédit Local est l'entité qui, en 1996, avait conclu avec le Crédit Communal de Belgique un partenariat historique pour donner naissance au groupe Dexia. Cet établissement n'a pu être vendu en raison des pertes importantes et du risque systémique qu'aurait engendrés une telle cession : en effet, Dexia Crédit Local, principal prêteur au secteur public local, avait constitué un important portefeuille de prêts et d'obligations faiblement margés et à maturité très longue, financé majoritairement à court terme. Ce sont ces actifs dont Dexia assure aujourd'hui la gestion en extinction, qui ne pourra intervenir qu'à l'issue d'une longue période, en ligne avec le profil des actifs concernés.

Dexia respecte l'ensemble des engagements et atteint sans réserve les objectifs du plan de résolution ordonnée, comme l'expert indépendant de la Commission européenne en atteste également. Pour mémoire, aucun calendrier précis pour la réduction de la taille du bilan du groupe n'a été fixé par le plan.

Concernant les actifs, en complément de leur amortissement naturel, et afin de limiter les pertes encourues par le groupe et leur

impact sur sa base en capital, Dexia a adopté une stratégie opportuniste de cessions d'actifs visant avant tout une réduction des risques. Le bilan a baissé, passant de 357 milliards d'euros à fin 2012 à 238 milliards fin septembre 2015. Comme le relève la Cour, les taux d'intérêt historiquement bas ont entraîné une augmentation temporaire du bilan du groupe en raison des liquidités (« cash collateral ») que Dexia doit fournir à ses contreparties en garantie des swaps conclus avant la crise financière, de l'ordre de 30 milliards d'euros à fin septembre 2015.

Concernant les financements, des efforts importants ont permis à Dexia de retrouver, en 2013, un accès au marché pour refinancer son bilan. Aujourd'hui, émetteur de dette garantie reconnu sur le marché, Dexia est devenu une des contreparties les plus importantes en Europe d'opérations de prise en pension de titres dites « repo ». Entre fin 2014 et septembre 2015, le groupe a réduit de 30% son encours de financement en provenance des banques centrales. Il est sorti plus tôt que prévu des mécanismes dérogatoires de liquidité reposant sur les émissions de dette propre. Comme le souligne la Cour, Dexia n'a plus fait appel aux financements exceptionnels d'urgence auxquels il avait eu recours pendant la crise financière. En dépit des besoins de financements accrus liés au cash collateral, le recours aux garanties des Etats fin 2015 était inférieur à 61 milliards d'euros, nettement en-dessous du plafond autorisé par le plan de 85 milliards d'euros.

En matière de solvabilité, l'évolution du cadre réglementaire, et notamment le passage à « Bâle III » le 1^{er} janvier 2014, a affecté le niveau de solvabilité du groupe. Toutefois, fin septembre 2015, le ratio CET1 s'élevait à 15,1%, un niveau bien supérieur au minimum réglementaire.

Depuis l'adoption du plan de résolution ordonnée, l'évolution constante et le resserrement des contraintes réglementaires placent Dexia dans une situation complexe. Le groupe doit, en effet, se conformer à un plan défini en 2012 reposant sur l'hypothèse centrale du maintien d'un statut bancaire. Or, contrairement à d'autres banques, Dexia est privé d'une capacité de production et, donc, de génération de revenus nouveaux, et est pénalisé par un environnement prudentiel, réglementaire et comptable en pleine mutation auquel il s'adapte difficilement. La Banque Centrale Européenne, autorité régulatrice de Dexia, a toutefois confirmé qu'elle prendrait en compte la situation spécifique de Dexia.

Au regard de votre analyse, je souhaiterais souligner aussi l'important travail réalisé par Dexia pour accompagner les collectivités locales afin de désensibiliser l'encours de crédits sensibles restant inscrit

à son bilan à la suite de cession de sa filiale DMA (renommée CAFFIL) à la SFIL en janvier 2013.

Dès 2013, Dexia a opté pour une politique volontariste d'accompagnement de ses clients. Les crédits structurés font l'objet d'un suivi particulier : Dexia s'est attaché à proposer à tous ses clients des opportunités de passage définitif à taux fixe. Des solutions mutuellement acceptables ont été trouvées avec un nombre croissant d'emprunteurs pour permettre la désensibilisation des prêts tout en respectant la contrainte imposée par la Commission européenne sur l'octroi de nouveaux prêts.

Ainsi, l'encours résiduel d'emprunts structurés sensibles au bilan de Dexia a été réduit de 48% entre début 2013 et fin 2015. Aujourd'hui inférieur à 980 millions d'euros, il représente moins de 8% de l'ensemble des emprunts de ce type en France.

La création des fonds de soutien aux collectivités locales et aux établissements publics de santé facilite la désensibilisation des crédits structurés sensibles. Les équipes de Dexia se sont rapprochées de tous les bénéficiaires potentiels afin de les aider à constituer leur dossier de demande d'aide s'ils le souhaitent et Dexia a mis à leur disposition les éléments financiers et juridiques nécessaires au dépôt des dossiers dans les délais imposés par la loi.

Par ailleurs, la notification des aides par les fonds de soutien entamée au quatrième trimestre 2015 a entraîné une baisse sensible du nombre de contentieux dans lesquels Dexia Crédit Local est impliqué.

L'accroissement du risque juridique évoqué dans le rapport, résulte des stratégies différentes de désensibilisation des crédits structurés décidées et mises en œuvre par SFIL et DCL, et non des divergences d'intérêt social.

Enfin, en ce qui concerne les rémunérations des cadres et dirigeants de Dexia, depuis 2012, les engagements comportementaux en matière de déontologie et de saines pratiques de rémunération pris par les États belge et français dans le cadre du plan de résolution ordonnée sont jugés pleinement remplis sans aucune réserve, comme l'expert indépendant de la Commission européenne en atteste.

L'unification des comités de direction de Dexia S.A. et Dexia Crédit Local réduisant le nombre de dirigeants de 20 en juillet 2012 à 5 au 1^{er} janvier 2016 et la réduction importante des rémunérations individuelles par rapport à celles d'avant 2012, ont permis de réaliser

d'importantes économies. En effet, la rémunération individuelle des nouveaux membres des comités de direction est inférieure, en moyenne, de 25% par rapport à celle de leurs prédécesseurs. La rémunération du CEO actuel est très largement en-dessous (-67%) de celle de son prédécesseur. Pour rappel, aucune rémunération variable ne peut être versée aux membres des comités de direction.

Ensuite, il n'est en rien anormal qu'une prise de responsabilité plus importante s'accompagne d'une rémunération, en ligne avec celles du marché, et ce d'autant plus qu'une telle fonction chez Dexia est par nature limitée dans le temps et affectée par la décroissance du bilan.

Enfin, le rapport relève incorrectement l'existence d'un dispositif favorisant le maintien dans l'entreprise (« rétention ») des collaborateurs de Dexia. Il n'est nullement question de « rétention ». Il s'agit d'une indemnité de départ.

En effet, en octobre 2011, le management précédent a pris la décision de fermer le siège de Dexia S.A. à Bruxelles. Très rapidement, à l'issue de la négociation avec les partenaires sociaux belges d'une convention collective de travail, un plan de départ a été mis en place pour les collaborateurs présents dans l'entreprise en octobre 2011, à l'exception des membres des comités de direction et exécutif de l'époque.

Peu après, il est apparu qu'une fermeture du siège de Dexia S.A. à Bruxelles était irrecevable pour le conseil d'administration. La fermeture du siège aurait, en effet, privé la société de certaines compétences clés nécessaires pour la gestion du Groupe, la création et la mise en œuvre du plan de résolution ordonnée d'un groupe qui, à ce moment, était encore composé de 500 entités juridiques.

Il a donc fallu convaincre certains collaborateurs, en début 2012, à rester dans l'entreprise pour une période prolongée sans qu'il soit pour autant juridiquement possible de les déposséder de leur droit acquis à une indemnité de départ issu de la convention collective de 2011.

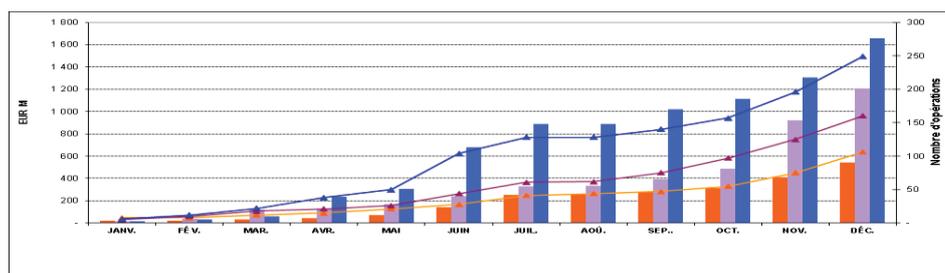
On ne peut donc guère désigner un droit accordé par une convention collective en 2011 dans le contexte d'un plan de départ de « bonus de rétention ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT LOCAL (SFIL)

Point 1 : le titre du paragraphe C « La désensibilisation des crédits structurés des collectivités locales reste largement inachevée » n'est pas en adéquation avec les résultats obtenus.

En effet, les montants déjà communiqués à la Cour et cités en termes de désensibilisation dans le rapport de suite « Dexia, un sinistre coûteux » montrent une accélération très significative du nombre d'opérations de désensibilisation, du montant d'encours désensibilisé et du nombre de clients désensibilisés depuis début 2015.

Vous trouverez ci-dessous un graphique au 17/12/2015 illustrant ce point.



	Au 17/12/2014	Au 17/12/2015	Δ
Montant désensibilisé (MEUR)	1 123	1 656	+ 47%
Nombre d'opérations	153	249	+ 63%
Clients totalement désensibilisés	97	222	+ 129 %

Les dernières opérations de désensibilisation menées sur ces dernières semaines permettent de ramener l'encours sensible de SFIL à 4,6 Md€ à fin 2015 et à 3,7 Md€ à fin 2016 sur la base des opérations topées au 17 décembre 2015 soit une baisse d'encours sensible de 56 % à cette échéance.

Pour analyser l'activité de désensibilisation de SFIL, il convient aussi de prendre en compte le nombre de dossiers déposés au fonds de soutien par les emprunteurs SFIL : 584 sur les 676 dossiers déposés au total pour l'ensemble des banques y compris Dexia

Tous ces éléments montrent que le dispositif législatif permet à SFIL, depuis sa mise en place, de mener à bien la désensibilisation complète des encours et des clients concernés, ce qui sécurise tout l'environnement du financement du secteur local.

Nous estimons que le titre général du paragraphe C doit rendre compte de cette accélération et de la perspective de l'atteinte de l'objectif fixé à une échéance rapprochée.

Point 2 : le titre du paragraphe 2 mentionne « SFIL et Dexia Crédit Local n'ont pas su mener une politique de désensibilisation cohérente »

Ceci n'est pas exact dans la mesure où les équipes de SFIL ont en charge la quasi-totalité de l'encours sensible qui a été commercialisé par DCL à savoir 8,5 Md€ répartis sur 879 emprunteurs sensibles début 2013. Moins de 8% de ces clients (66 devenu 68 après prise en compte des transferts d'emprunteurs) disposaient d'encours sensible auprès de DCL et de CAFFIL à cette même date. La gestion opérationnelle de la désensibilisation de l'encours sensible héritée de DCL est donc assurée par les équipes SFIL sans qu'une coordination opérationnelle avec les équipes de gestion d'encours de DCL ne soit nécessaire pour la quasi-totalité des emprunteurs (92%).

S'il est effectivement indispensable que pour les 68 emprunteurs communs de SFIL et DCL, la désensibilisation proposée par ces deux établissements s'inscrive dans une démarche cohérente, c'est bien le cas depuis le début :

D'une part, DCL a une parfaite connaissance de la politique de désensibilisation menée par SFIL/CAFFIL. Celle-ci a été, dès sa définition par son conseil d'administration de février 2013, rigoureuse, transparente et largement diffusée, mise en œuvre dans un cadre de permanence de méthode et durable car basée sur une désensibilisation définitive.

D'autre part, la cohérence avec DCL pour ces 68 clients communs passe par une offre non désordonnée en termes de financements nouveaux pouvant aider à la désensibilisation. Ceci a bien été fait puisqu'il n'existe aucun d'exemple d'emprunteur mis en difficulté ne

sachant pas s'il devait privilégier un financement nouveau proposé par DCL ou par CAFFIL.

Une autre illustration de la cohérence avec DCL se constate factuellement dans les résultats obtenus en matière de désensibilisation sur ces emprunteurs communs qui sont supérieurs à ceux obtenus sur l'ensemble des clients sensibles de CAFFIL :

Le tableau suivant montre le nombre de clients ayant eu une opération de désensibilisation entre le 01/01/2013 et 30/09/2015 rapporté au nombre de clients sensibles au 31/12/2012 :

Cat Client	% concrétisation	
	Tous clients CAFFIL	Uniquement Communs DCL
S1	32 %	100 %
S2	41 %	55 %
S3	41 %	50 %
S4	39 %	43 %
S5	42 %	60 %
Total	39 %	51 %

Et le même tableau avec des montants d'encours même approche en raisonnant sur l'encours :

Cat Client	% concrétisation	
	Tous Clients CAFFIL	Uniquement communs DCL
S1	25%	93%
S2	28%	39%
S3	41%	46%
S4	34%	20%
S5	27%	42%
Total	33%	38%

Un dernier facteur garantissant cette cohérence entre DCL et CAFFIL repose sur la correcte identification de ces clients communs par le fonds de soutien. Le service à compétence nationale a bien été alerté sur ce point.

Point 3 : Enfin et surtout, concernant le point mentionné dans le paragraphe 2 indiquant que « DCL avait mené un travail plus équilibré fonction de la sensibilité des encours », ce point est parfaitement inexact car la désensibilisation des encours de CAFFIL a été menée de manière parfaitement homogène par rapport à leur degré de sensibilité.

L'analyse suivante le démontre :

	Catégorie Prêt					Total
	S1	S2	S3	S4	S5	
Part des encours désensibilisés	3%	16%	28%	44%	9%	100%
Poids dans l'encours structuré sensible*	3%	17%	28%	43%	9%	100%

* Données au 31/12/2012

Les éléments ci-joint l'illustrent :

La politique de désensibilisation de SFIL a été, comme indiqué précédemment, définie début 2013, validée par le Conseil d'administration de SFIL en février 2013, communiquée de manière transparente aux emprunteurs et appliquée de manière constante depuis cette date.

La politique de désensibilisation de SFIL a toujours été conduite de manière équilibrée entre les encours les plus difficiles à désensibiliser (encours hors charte) et les encours les moins sensibles (3E, 4E et 5E). Le tableau joint le démontre sans ambiguïté. Le déploiement du fonds de soutien a aussi permis d'obtenir comme attendu des résultats significatifs sur les encours EUR/CHF et notamment pour les petites communes. En effet, 52 emprunteurs collectivités locales S1 sur 67 soit 78% sont, le 18 décembre 2015, complètement désensibilisés.

SFIL a accordé des abandons de créance en 2013 et 2014 (pour un montant total de 26,4 M€) et cette disposition a été stoppée en 2014 dans l'attente de la mise en place du fonds de soutien. Je m'étonne que la Cour des comptes ne relève pas que la temporalité de ce dispositif a permis une utilisation efficace de l'argent public sans pour autant porter préjudice à la déclinaison de la stratégie de désensibilisation au regard du nombre très important d'emprunteurs S1 maintenant désensibilisés.

Enfin, la comparaison avec Dexia ne nous semble pas faire sens au vu de l'écart du nombre de dossiers et de l'encours à traiter entre les 2 sociétés (SFIL ayant un encours plus de 4 fois plus important à traiter) et de la très bonne efficacité de traitement sur les dossiers communs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA BANQUE
POSTALE**

Je vous informe que cette insertion a fait l'objet d'un examen attentif et n'appelle pas d'observation particulière de la Banque postale.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE DEXIA SA (DE JANVIER 2006 À
SEPTEMBRE 2008)**

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne souhaite pas apporter de réponse à cette insertion.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN MEMBRE DU COMITÉ DE DIRECTION
DE DEXIA SA (2007-2008)**

Je souhaite apporter les précisions suivantes. J'ai formellement quitté Dexia le 3 juillet 2008, dans le cadre d'un départ négocié, au titre duquel m'a été versée une indemnité transactionnelle de 2,35 M€. Cette indemnité, globale, incluait des sommes dues au titre de la retraite complémentaire pour les sept années passées au sein de l'entreprise.

Le 3 octobre 2008, quelques jours après l'annonce du sauvetage de Dexia par les pouvoirs publics français et belges, j'ai spontanément écrit à l'administrateur délégué de Dexia, pour lui indiquer qu'il me paraissait inapproprié, dans ce contexte, de conserver l'indemnité liée à la rupture de mon contrat. Je proposais donc de reverser 1,72 M€ à Dexia, le solde correspondant aux sommes que j'estimais m'être dues au titre de la retraite complémentaire.

Après plusieurs échanges avec le nouvel administrateur délégué de Dexia et le président du comité des rémunérations du conseil d'administration de Dexia, il m'a été proposé en décembre 2008 par le conseil d'administration de Dexia de rembourser la somme de 1,713 M€, ce que j'ai accepté par courrier en date du 16/12/2008. Ce montant a été remboursé par mes soins à Dexia en décembre 2008.

Je n'ai pas connaissance d'autre cas dans lequel un dirigeant de banque ayant quitté son entreprise avant la crise de septembre 2008 ait spontanément proposé de rembourser son indemnité de départ après que la crise fut intervenue.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN MEMBRE DU COMITÉ DE DIRECTION
DE DEXIA SA (1996-2008)**

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne souhaite pas apporter de réponse à cette insertion.

7

Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes

PRÉSENTATION

Le réseau des transports en commun d'Île-de-France est l'un des plus importants d'Europe. Il est fréquenté quotidiennement par plus de huit millions de voyageurs. Leurs déplacements sont à 85 % effectués en métro, en train ou en tramway, et à 15 % en autobus.

L'organisation du réseau relève de l'autorité du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), présidé par le président du conseil régional. Son exploitation est, pour l'essentiel, confiée à deux entreprises : la RATP pour le métro, les tramways et le réseau des autobus³⁶⁴, la SNCF pour les cinq lignes du RER (celles des RER A et B étant co-exploitées avec la RATP), les huit lignes de trains régionaux et une ligne de « tram-train » qui constituent le réseau de transport express régional appelé « Transilien ».

En novembre 2010, la Cour a publié un rapport sur « les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France »³⁶⁵. Cinq ans plus tard, elle a procédé à une enquête pour mesurer les évolutions du réseau ferré francilien et pour apprécier dans quelle mesure les cinq recommandations qu'elle avait formulées ont été suivies d'effets.

³⁶⁴ 24 lignes d'autobus sur un total de 377 sont affrétées à des transporteurs privés.

³⁶⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France*. La Documentation française, novembre 2010, 195 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Ce rapport se situait dans le prolongement de celui consacré, un an auparavant, au transfert aux régions de la responsabilité des transports express régionaux (TER).

Il ressort de cette enquête que si des progrès sensibles ont été accomplis depuis 2010 dans l'organisation et le fonctionnement des transports ferroviaires d'Île-de-France (I), la situation, en 2015, laisse persister des insuffisances d'autant plus préoccupantes que les perspectives d'amélioration demeurent aléatoires (II).

I - Les progrès accomplis depuis 2010 dans le fonctionnement et l'organisation du réseau

Au cours des cinq dernières années, des améliorations ont été constatées tant dans le fonctionnement que dans le mode d'organisation du réseau ferré francilien, même si elles ne sont pas toujours perceptibles par les usagers.

Elles se sont manifestées en particulier dans le contenu des contrats qui lient le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et les deux opérateurs, par le renforcement de la consistance et de la qualité du réseau, ainsi que par une meilleure coordination entre la SNCF et la RATP.

A - Un dispositif contractuel plus exigeant

L'exploitation des services de transport ferroviaire en Île-de-France s'exerce dans le cadre de contrats conclus entre l'autorité organisatrice, le STIF, et deux opérateurs, la SNCF et la RATP. La Cour avait relevé quelques faiblesses dans les contrats de la génération précédente, qui couvraient la période 2008-2011.

Les contrats examinés sont ceux portant sur la période 2012-2015. Si dans leur économie générale, ils ne diffèrent pas fondamentalement des précédents, ils comportent des améliorations dans trois domaines :

- la prise en compte du point de vue du voyageur dans le choix des indicateurs de performance et de qualité ;
- le niveau des investissements et leur contractualisation ;

- la transparence, en particulier économique et financière, des opérateurs.

Par ailleurs, ils intègrent des stipulations relatives à l'amélioration des matériels roulants.

1 - Le choix des indicateurs de performance : le point de vue du voyageur est mieux pris en compte

Les contrats liant le STIF et les deux exploitants contiennent de très nombreux indicateurs qui permettent de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés dans les contrats. En fonction des résultats obtenus, les exploitants se voient appliquer par le STIF un bonus ou un malus financier.

Le poids des indicateurs qui portent sur des éléments influant directement sur la satisfaction des clients a été sensiblement renforcé.

La part reflétant la ponctualité a ainsi été accrue et de nouveaux indicateurs ont été créés, d'une part, pour distinguer les performances des opérateurs entre heures de pointe et heures creuses et, d'autre part, pour sanctionner davantage les suppressions de trains sur les branches de certaines lignes, pratique particulièrement mal vécue par les voyageurs. Pour les RER et les trains, les indicateurs relatifs à la ponctualité représentent maintenant 55 % de l'enveloppe de bonus/malus contre respectivement 30 % et 22 % dans le contrat précédent. Pour le métro, le poids de la ponctualité est passé de 23 à 40 %.

Les indicateurs relatifs à l'information des voyageurs du RER et des trains Transilien ont également vu leur poids augmenter et un indicateur de ce type a été introduit pour le métro.

Enfin, les résultats des enquêtes de perception faites par le STIF auprès des voyageurs comptent maintenant pour 10 % du bonus/malus, contre seulement 1 % dans les contrats 2008-2011.

2 - Un volume d'investissements en forte croissance et contractualisé

Les contrats 2008-2011 prévoyaient une enveloppe d'investissements de 5 Md€ pour la RATP et 1,35 Md€ pour la SNCF.

Pour une même durée de quatre ans, les contrats 2012-2015 ont porté ces montants à 6,5 Md€ (soit + 30 %) et 2,3 Md€ (soit + 70 %) respectivement.

Contrairement aux contrats précédents, ces enveloppes d'investissements font l'objet d'un engagement contractuel. En cas de retard dans la mise en œuvre du programme, la contribution versée par le STIF à l'opérateur est diminuée chaque année, pour tenir compte des amortissements non constatés et de la rémunération des capitaux investis indûment perçue. Cette clause a été effectivement appliquée en 2012 et 2013 aux deux opérateurs. En fin de contrat, l'écart global entre les investissements prévus sur fonds propres et les investissements réalisés est restitué en totalité au STIF.

Les contrats entre le STIF et les deux opérateurs pour la période 2016-2019 (SNCF) et 2016-2020 (RATP) prévoient une nouvelle augmentation des investissements destinés à la maintenance et à l'accélération du renouvellement du matériel roulant, ainsi qu'une accentuation des efforts en matière de qualité de service.

3 - Une plus grande transparence de la part des opérateurs

La Cour constatait en 2010 qu'aucune donnée sur les coûts complets par ligne de transport n'était fournie par les exploitants, contrairement aux pratiques observées dans d'autres régions françaises. Cette lacune a été comblée dans les contrats relatifs à la période 2012-2015.

Ainsi, depuis 2012, la SNCF présente un compte de charges pour chacune des 13 lignes Transilien, dont les 5 lignes de RER, y compris celles co-exploitées avec la RATP, ainsi que pour la ligne de tram-train T4.

Dans le contrat STIF-RATP, on trouve une disposition analogue, mise en œuvre depuis 2013, pour chacune des lignes exploitées par la RATP.

Au-delà de la fourniture des comptes de lignes, les contrats 2012-2015 ont renforcé les modalités d'accès du STIF aux données financières des deux opérateurs. Les informations financières transmises sont plus nombreuses, les clauses d'audit renforcées et les sanctions rendues plus incitatives, le plafond annuel de la pénalité pour défaut d'information passant de 30 000 € à 1 M€.

B - Un renforcement de la consistance et de la qualité du réseau

Les progrès accomplis concernent à la fois l'offre de transport par la mise en service d'infrastructures nouvelles et l'aménagement de gares, l'acquisition de nouveaux matériels, la qualité du service rendu aux clients et une meilleure coordination entre la RATP et la SNCF.

1 - Les infrastructures nouvelles mises en service depuis 2010

Si, depuis 2010, le réseau exploité par la SNCF est resté quasiment inchangé, en revanche celui de la RATP a connu plusieurs extensions : trois lignes de tramway ont été prolongées en 2012, quatre lignes nouvelles ont été ouvertes en 2013 et 2014³⁶⁶ et trois prolongements de lignes de métro ont également été mis en service pendant cette période³⁶⁷.

Pour sa part, la SNCF, au cours de la même période, a consacré environ 400 M€, soit le quart de ses investissements sur le Transilien, à améliorer la configuration des gares de ce réseau, sans compter les améliorations apportées aux grandes gares parisiennes.

La grande majorité de ces investissements ont eu pour objet d'améliorer l'information, la sécurité et le confort des usagers : installation d'ascenseurs, d'escaliers mécaniques, de vidéo-surveillance, d'écrans d'information, de dispositifs de sonorisation, etc.

Enfin, une nouvelle gare, à Créteil Pompadour, a été mise en service en décembre 2013, sur la ligne D du RER Transilien.

2 - L'acquisition de nouveaux matériels roulants

Entre 2010 et 2014, la SNCF comme la RATP ont fortement investi dans la rénovation et le renouvellement de leur matériel roulant.

³⁶⁶ Lignes T5, T6, T7 et T8.

³⁶⁷ Lignes 4, 8 et 12.

La plus grosse part des investissements de la SNCF a porté sur l'achat de matériel neuf, passé d'environ 200 M€ en 2010 à près de 300 M€ en 2014. Les dépenses de modernisation-transformation du matériel ont doublé au cours de la même période, passant de 48 à 98 M€.

Pour important qu'il soit, cet effort consenti par la SNCF et le STIF n'a permis de réduire que d'un an l'âge moyen du matériel affecté au transport de voyageurs, ramené de 24,6 ans en 2009 à 23,4 ans fin 2014. Quant aux locomotives, leur âge moyen est resté stable, à 26 ans. Ce sont des niveaux encore élevés au regard d'une durée de vie technique de 40 ans qui implique de viser un âge moyen cible de 20 ans.

En revanche, les programmes de rénovation ont permis de ramener l'âge moyen des aménagements intérieurs des rames de 13 ans en 2009 à 9,3 ans fin 2014.

Les investissements de la RATP dans le matériel roulant ferroviaire sont passés de 470 M€ en 2010 à 613 M€ en 2014. L'acquisition de rames à deux niveaux pour le RER A, qui a permis de faire face en partie à l'augmentation continue du nombre de voyageurs, a représenté le programme le plus lourd, mais plus de 150 rames de métro ont également été remplacées et une opération de rénovation des voitures du RER B a été entreprise.

Sur la base des programmes engagés, le parc RER de la RATP devrait compter, à fin 2016, 1 589 voitures d'un âge moyen de 18,9 ans contre 27,1 ans en 2011 ; 70 % du parc auront été mis en service ou rénovés entre 2007 et 2016.

3 - La qualité de service au client

Plusieurs éléments, qui font tous l'objet d'indicateurs, permettent d'apprécier la qualité du service rendu aux clients : la régularité et la ponctualité, la propreté des rames, des stations et des gares, l'information délivrée aux usagers, notamment en cas d'incident sur une ligne, le sentiment de sécurité des voyageurs.

Les résultats en matière de propreté et d'information et, dans une certaine mesure, en matière de sûreté, illustrent les améliorations constatées au cours des dernières années dans ces domaines, même si de larges marges de progrès subsistent encore, davantage pour la SNCF que pour la RATP. En revanche, en ce qui concerne la ponctualité et, plus

largement, la fourniture de l'offre prévue contractuellement, la situation s'est plutôt dégradée (cf. II).

En matière de sûreté, les résultats de 2014 traduisent, sur le réseau de la SNCF, une baisse de 10 % des actes de malveillance et de 33 % des atteintes physiques aux voyageurs. Sur le réseau de la RATP, les indicateurs montrent qu'après un pic en 2010, les violences commises à l'encontre des usagers ont régulièrement décru, mais que les vols de voyageurs ont plus que doublé entre 2008 (2 137) et 2014 (5 124).

L'information des voyageurs, notamment en cas de situation perturbée, s'est également sensiblement améliorée depuis 2010 : 150 M€ ont été investis dans ce domaine, les deux tiers par la SNCF, le tiers par la RATP : déploiement de 6 700 écrans dans les gares SNCF et 1 000 dans les stations de la RATP, installation de dispositifs d'information dans les trains (346 rames sur les lignes C, D et N du Transilien, et dans toutes les rames des lignes H, J, K, L et P), développement de nouveaux outils d'information en temps réel à distance.

Sur la plupart des indicateurs, la situation est donc meilleure depuis 2012 et, en 2014, tous les objectifs contractuels ont été atteints, les seules exceptions concernant l'information donnée par la RATP en cas de perturbation imprévue dans les RER A et B.

4 - Les progrès dans la coordination entre la SNCF et la RATP

La Cour, dans son rapport de 2010, avait relevé que l'exploitation partagée entre les deux opérateurs des lignes A et B du RER, les plus fréquentées du réseau ferroviaire francilien, était à l'origine de nombreux dysfonctionnements.

Le RER A est en effet sous la responsabilité de la RATP sur la partie est, de Marne-la-Vallée à Nanterre Préfecture, puis de la SNCF sur deux des trois branches de la partie ouest (Poissy et Cergy). De même, le RER B est exploité au sud par la RATP de Saint-Rémy-lès-Chevreuse à Gare du Nord, puis par la SNCF sur la partie nord (terminus de Roissy-CDG et de Mitry).

Afin de remédier à cette situation, les deux entreprises ont élaboré et commencé à mettre en œuvre, pour le RER A et le RER B, un « schéma directeur » consistant en un ensemble d'opérations techniques

et organisationnelles destinées à fiabiliser l'exploitation de ces deux lignes et à renforcer leur robustesse.

Parmi les mesures les plus spectaculaires figurent, pour la ligne B, la création en novembre 2013 d'un centre de commandement unique regroupant les personnels des deux entreprises en un même lieu, à la station Denfert-Rochereau, mais aussi la création, dans cette même station, d'un troisième quai qui facilite la gestion des incidents, ainsi que l'achèvement des travaux du projet intitulé « RER B Nord + ».

S'agissant du RER A, deux projets majeurs³⁶⁸ ont été engagés et une dizaine d'autres opérations devraient l'être d'ici 2025.

*
**

Si des progrès sensibles ont ainsi été accomplis depuis 2010, il n'en demeure pas moins que le réseau ferroviaire francilien continue de souffrir d'insuffisances préoccupantes.

II - Des insuffisances persistantes, des perspectives d'amélioration aléatoires

A - Des insuffisances persistantes

La performance médiocre de nombreuses lignes et le retard accumulé dans la maintenance du réseau francilien de la SNCF entraînent une dégradation du niveau de satisfaction des usagers du RER et du Transilien.

³⁶⁸ L'installation d'un pilotage automatique sur le tronçon central et l'extension du système d'aide à la conduite, à l'exploitation et à la maintenance (SACEM) entre Val-de-Fontenay et Neuilly-Plaisance.

1 - La performance de nombreuses lignes reste inférieure aux objectifs, voire se dégrade

La performance d'une ligne de transport ferroviaire s'apprécie à partir de trois critères principaux : le nombre de trains ou de rames qui circulent quotidiennement (ce qu'on nomme « *offre de transport* » ou « *production* »), et, selon le cas, la *ponctualité*, qui s'exprime par le pourcentage de voyageurs arrivant à destination avec moins de cinq minutes de retard, ou la *régularité*, évaluée par le pourcentage de voyageurs ayant attendu moins que l'intervalle de référence entre deux rames.

Des objectifs chiffrés pour ces critères sont fixés dans les contrats liant le STIF et les deux opérateurs pour chaque ligne de métro, tramway, RER et Transilien. S'ils ne sont pas atteints, ils entraînent des pénalités financières.

Les résultats sont variables selon les lignes et les heures de la journée.

- en ce qui concerne les 14 lignes de métro exploitées par la RATP, la production en heures de pointe, les plus sensibles, n'a cessé de s'améliorer au long de la période étudiée : alors qu'en 2010 seules 3 lignes atteignaient le niveau de production permettant d'échapper aux pénalités, 12 y parvenaient en 2014. En outre, depuis 2012, un objectif de régularité en heures creuses a été ajouté. Fixé à 96,5 % de voyageurs ayant attendu moins que l'intervalle de référence, il a atteint 97,8 %, toutes lignes confondues. Seule la ligne 9 est restée constamment en dessous de l'objectif, les meilleures performances étant atteintes par les deux lignes automatisées (1 et 14) ;
- s'agissant des tramways, l'indice de régularité a toujours dépassé 97,5 % depuis 2013, sauf pour la ligne T4, seule ligne exploitée par la SNCF, dont l'indice n'a cessé de se dégrader depuis 2010 en raison, surtout, du manque de fiabilité du matériel roulant ;
- la performance des lignes A et B du RER, co-exploitées par la RATP et la SNCF, apparaît, en revanche, beaucoup moins satisfaisante. Ce sont pourtant, de tout le réseau ferroviaire d'Île-de-France, les lignes les plus fréquentées : à lui seul, le RER A transporte, chaque jour ouvrable, entre 1 et 1,2 million de clients, soit près de quatre fois la totalité des voyageurs des TGV circulant quotidiennement sur le territoire national.

Des objectifs de production différents pour les heures creuses et les heures de pointe ont été fixés dans les contrats 2012-2015. Pour échapper à un malus, les exploitants devaient faire en sorte de dépasser 98 % de cet objectif en heures creuses³⁶⁹ et 96 % en heures de pointe. Or, si le niveau de 98 % en heures creuses a toujours été atteint depuis 2012 pour les deux lignes, celui de 96 % en heures de pointe ne l'a jamais été. L'indicateur s'est même dégradé entre 2012 et 2014, passant de 92,4 % à 90,3 % pour le RER A et de 92,3 % à 91,1 % pour le RER B.

En matière de ponctualité, aucune des deux lignes n'a atteint depuis 2010 l'objectif contractuel de 94 % de voyageurs arrivés avec moins de cinq minutes de retard à destination, le RER A oscillant entre 81,4 % et 85,6 %, et le RER B passant de 80,1 % en 2010 à 88 % en 2014.

Dans la pratique, pour un usager fréquentant quotidiennement une de ces deux lignes aux heures de pointe, il ne se passe guère de semaine sans qu'il n'ait à subir un retard ou une suppression de train ;

- enfin, en ce qui concerne les onze autres lignes exploitées par la SNCF, leur production, sans exception, s'est constamment dégradée depuis 2012. En 2014, aucune n'atteignait en heures creuses le seuil contractuel de 98 % et seules quatre lignes (lignes N, P, R et U) sur onze dépassaient, de très peu, le seuil fixé à 96 % en heures de pointe.

S'agissant de la ponctualité, seules deux lignes (H et N) atteignent l'objectif contractuel, même si quelques améliorations sont observées sur certaines autres lignes, notamment la ligne K (Paris-Nord/Crépy-en-Valois) dont l'indicateur est passé de 74,8 % en 2010 à 86 % en 2014, même s'il reste encore fort éloigné de l'objectif contractuel de 92,5 %.

En définitive, l'ensemble de ces résultats explique qu'entre 2010 et 2014 les « malus » versés au STIF par la SNCF en raison du non-respect des objectifs contractuels de production et de ponctualité ont été multipliés par trois, passant de 6,3 M€ en 2010 à 19,5 M€ en 2014. Si la RATP a bénéficié d'un « bonus » pendant la même période au titre de la régularité du métro, elle a, en revanche, été constamment pénalisée d'un malus au titre de la production et de la régularité des RER A et B.

³⁶⁹ Les plages d'heures creuses sont les suivantes : 5 h 30 – 7 h 30, 9 h 30 – 16 h 30 et à partir de 19 h 30.

Ces résultats expliquent également qu'une majorité de voyageurs exprime son insatisfaction des conditions de transport qui lui sont proposées.

2 - Un «ressenti» des clients plus négatif, sauf pour le métro

La régularité et la ponctualité constituent les deux principaux paramètres auxquels les voyageurs sont sensibles et ce sont précisément ceux qui, s'agissant des lignes RER et Transilien, laissent le plus à désirer. Il n'est, dès lors, pas étonnant que les enquêtes de satisfaction conduites auprès des usagers fassent apparaître des résultats médiocres.

Depuis 2012, une enquête réalisée auprès d'un échantillon de 60 000 clients de la RATP permet de calculer un indice de perception du service par mode de transport (métro, RER, réseau de surface). L'indicateur est construit à partir des taux de satisfaction enregistrés pour six critères (ponctualité ; information des voyageurs ; ambiance-propreté et accueil ; fonctionnement des péages et des distributeurs de titres ; accès aux gares ; gestion des situations perturbées).

Si cet indice a légèrement augmenté entre 2012 (82,9 %) et 2014 (83,7 %) pour le métro, il a, en revanche, baissé pour les RER A et B (74,8 % en 2012, 73,2 % en 2014).

Le STIF réalise également une enquête de perception auprès des usagers du Transilien. Les critères pris en compte sont pratiquement les mêmes que ceux retenus pour la RATP. L'indicateur de satisfaction est passé de 77,6 % en 2012 à 74,9 % en 2014, se traduisant par un malus versé au STIF de 0,6 M€.

L'analyse des résultats montre que, pour certains critères, la perception des clients est en baisse, alors que l'indicateur de qualité correspondant a progressé (par exemple, en matière de qualité de l'information fournie aux voyageurs). La SNCF explique ce phénomène par la prépondérance de la ponctualité dans le « ressenti » des clients.

Sur les 14 lignes exploitées par la SNCF³⁷⁰, la satisfaction des usagers de 7 d'entre elles est en baisse entre 2012 et 2014, elle est

³⁷⁰ Cinq lignes de RER, huit lignes de train, 1a ligne T4 de « tram-train ».

inchangée pour 4 lignes et en progression pour 3 seulement (RER B, lignes N et U du Transilien).

La saturation aux heures de pointe des tronçons centraux du RER A et B, les retards et annulations de rames et les interruptions de trafic liées à des incidents, expliquent la croissance de l'insatisfaction des usagers quotidiens des transports ferroviaires franciliens, à l'exception notable du métro.

Cette réalité doit être prise en compte dans l'application de la politique de transfert modal de la route vers le rail. Si l'objectif d'encourager l'usage des transports en commun au détriment de l'automobile n'est pas contestable en soi, encore faut-il s'assurer que ceux-ci sont en mesure d'offrir aux voyageurs des conditions de déplacement convenables. Un « phasage » entre l'accroissement de l'offre de transports et l'amélioration de la qualité de service aux voyageurs, d'une part, et les mesures visant à restreindre la circulation automobile, d'autre part, doit être mis en place, faute de quoi on risque d'aggraver une situation déjà à la limite de la rupture.

Ce constat est en grande partie la conséquence du retard accumulé dans la maintenance du réseau francilien de la SNCF.

3 - Le retard accumulé dans la maintenance du réseau francilien de la SNCF

Pour que soit assuré un niveau de performance et de sécurité satisfaisant, un réseau ferroviaire aussi dense et fréquenté que celui d'Île-de-France exige des opérations de maintenance lourdes et régulières, mais aussi un renouvellement des matériels trop anciens pour pouvoir être réparés.

La Cour avait souligné en 2010 que les insuffisances récurrentes de qualité de service sur le réseau Transilien trouvaient leur origine dans un sous-investissement persistant lié au fait que les gouvernements successifs, la SNCF et RFF³⁷¹ ont, pendant plus de 30 ans, accordé la priorité au développement du réseau des lignes à grande vitesse au détriment des investissements destinés à entretenir ou à moderniser le réseau existant, tout particulièrement en Île-de-France.

³⁷¹ Aujourd'hui SNCF Réseau.

Or, le réseau Transilien, s'il ne représente qu'environ 10 % du réseau ferré national, supporte à lui seul 40 % du trafic voyageur assuré quotidiennement par la SNCF sur l'ensemble du territoire.

Le désintérêt ainsi manifesté à l'égard de l'entretien du réseau francilien explique le retard considérable qui a été accumulé. Ce n'est qu'à partir de 2011 que les dépenses consacrées à l'investissement et à la maintenance de ce réseau ont commencé à augmenter de façon significative, passant de 538 M€ en 2010 à 810 M€ en 2014. Si une poursuite de l'augmentation est attendue dans les années à venir, il est malheureusement établi qu'on ne peut pas rattraper en quelques années les carences accumulées pendant plus de trois décennies.

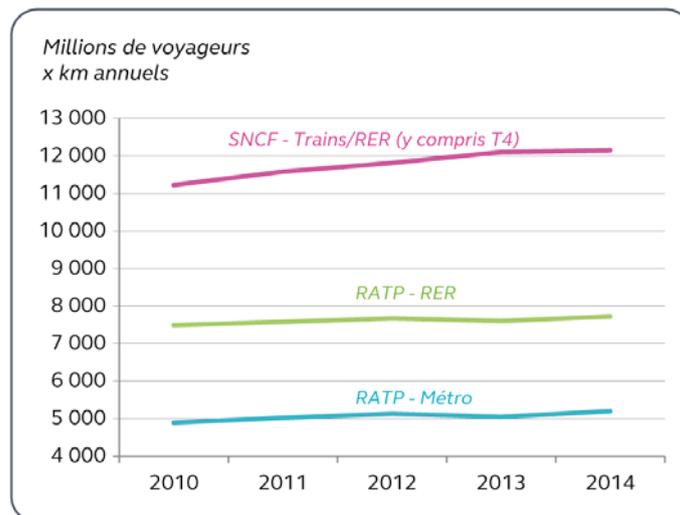
Beaucoup des infrastructures des lignes du réseau francilien sont en effet vétustes. L'âge moyen des voies en zone dense a augmenté de 30 % entre 2003 et 2014. Sur les 3 700 km du réseau Transilien, 40 % des voies et 30 % des aiguillages ont plus de 30 ans, alors que SNCF Réseau considère qu'une voie ou un aiguillage doit être régénéré au bout de 25 ans. Environ 15 % des caténaires ont plus de 80 ans, et même 5 % plus de 100 ans. En particulier, l'âge des caténaires de la ligne C du RER est supérieur à 90 ans.

Pour éviter que cette situation ait des conséquences fâcheuses sur la sécurité, la vitesse maximale autorisée a dû être réduite sur un nombre croissant de tronçons (213 km début 2015).

Selon les services chargés de l'entretien du Transilien, l'état général des infrastructures va continuer à se dégrader jusqu'en 2020 et ce n'est qu'en 2025 qu'on retrouvera le niveau d'aujourd'hui, lequel est loin d'être optimal. Un tel constat est évidemment inquiétant, car, outre les risques qu'il comporte pour la sécurité, il signifie que les incidents techniques liés à la vétusté des installations ne connaîtront pas une diminution significative avant au moins dix ans.

En outre, tout accroissement du trafic a tendance à dégrader la qualité du service. Or le nombre de voyageurs.km annuels a crû de 8,26 % entre 2010 et 2014 sur le réseau SNCF comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : évolution du trafic de voyageurs sur les différents réseaux ferrés Île-de-France entre 2010 et 2014



Source : Cour des comptes d'après OMNIL, STIF, SNCF, RATP, Optile

La maintenance du réseau Transilien est, en outre, rendue plus difficile du fait que la plupart des voies qu'il emprunte supportent également un trafic national de voyageurs (TGV, Intercités) et de fret. Il en résulte que les créneaux horaires pendant lesquels des opérations de maintenance sont possibles (la nuit ou lors des périodes de vacances) sont plus courts à la SNCF qu'à la RATP, le réseau du métro ne supportant aucun trafic pendant la nuit.

Des projets ambitieux ont été définis pour remédier aux imperfections qui continuent de caractériser les transports ferroviaires en Île-de-France. Leur financement n'apparaît cependant pas garanti, dans la mesure où ils entrent en concurrence avec d'autres projets d'infrastructures de transports très coûteux, et ils risquent de se heurter à de fortes difficultés techniques, ce qui rend les perspectives d'amélioration incertaines.

B - Des perspectives d'amélioration aléatoires

Le *Grand Paris Express*, *Eole* et le *CDG Express*, sont des projets très ambitieux, mais qui risquent de se heurter à une double difficulté : financière et technique.

1 - Des projets ambitieux

Le « Grand Paris », défini par une loi du 3 juin 2010, constitue un projet urbain, social et économique dont le principal moyen de mise en œuvre est la création d'un réseau de métro automatique de grande capacité, appelé le *Grand Paris Express* (GPE).

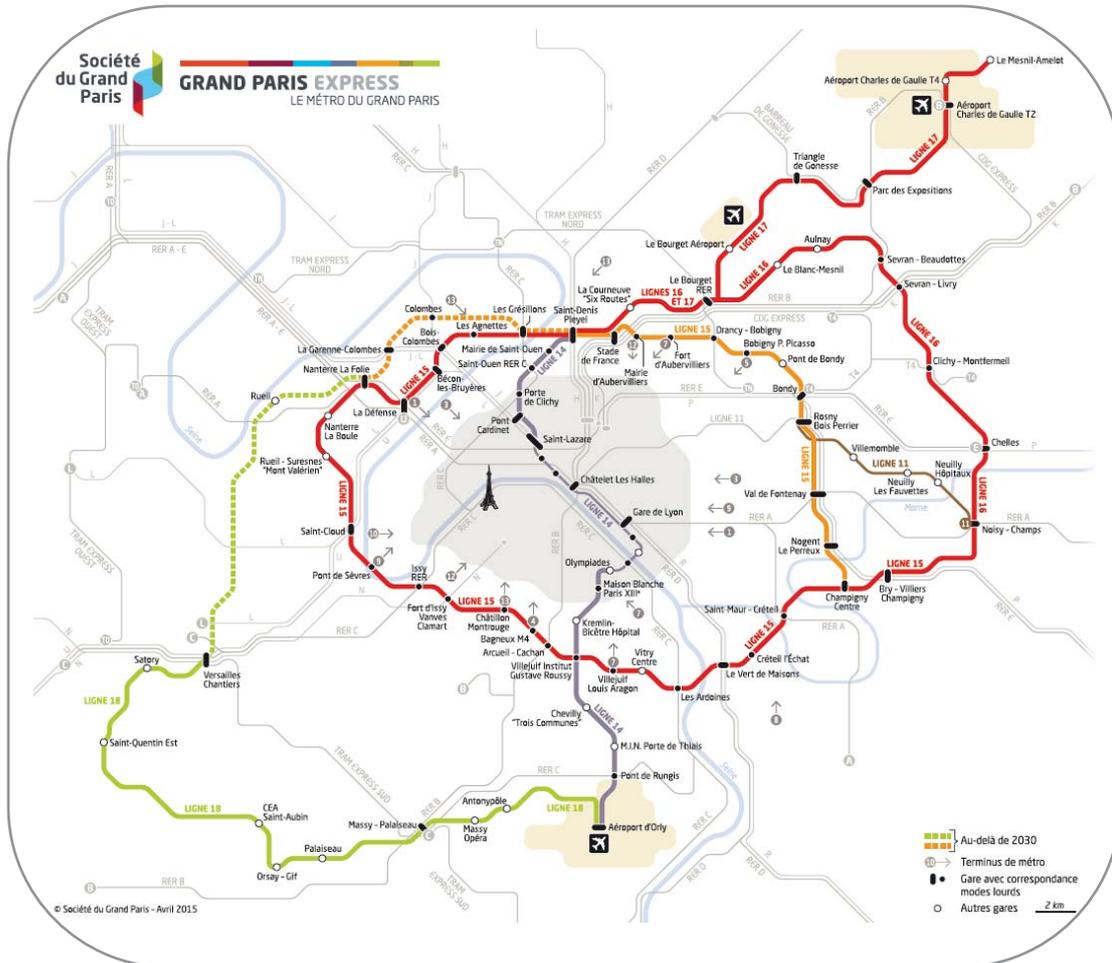
La même loi a créé un établissement public à caractère industriel et commercial, la Société du Grand Paris (SGP), chargé d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ce projet.

Tel qu'il a été redéfini en mars 2013 par le Gouvernement, le GPE comprend :

- la construction d'ici 2030, de quatre lignes nouvelles :
 - la ligne 15, ligne circulaire souterraine d'une centaine de kilomètres autour de Paris ;
 - la ligne 16 de Saint-Denis à Noisy-Champs en passant par Le Bourget ;
 - la ligne 17 partageant avec la 16 le tronçon entre Saint-Denis et Le Bourget et continuant jusqu'à l'aéroport Charles-de-Gaulle et au Mesnil-Amelot ;
 - la ligne 18 reliant l'aéroport d'Orly à Versailles via Massy-Palaiseau et le plateau de Saclay avec une extension jusqu'à Nanterre après 2030 ;
- et le prolongement de deux lignes de métro existantes :
 - la ligne 11, qui serait prolongée de son actuel terminus (Mairie des Lilas) vers l'est jusqu'à Noisy-Champs via Rosny-Bois-Perrier ;
 - la ligne 14, prolongée de Saint-Lazare à Saint-Denis Pleyel via Mairie de Saint-Ouen au nord, et d'Olympiades à l'aéroport d'Orly au sud.

Dans son ensemble, le projet représenterait la construction de 205 km de lignes nouvelles, dont plus de la moitié souterraines, et de 69 gares.

Carte n° 2 : plan du *Grand Paris Express*



Source : société du Grand Paris

Le coût prévisionnel du GPE a fait l'objet d'estimations successives et sensiblement différentes selon les sources.

Évalué à 19 Md€ lors de la présentation de l'enquête publique en 2010, puis, au terme de celle-ci, en 2011, à 20,5 Md€, le projet est estimé à 29,9 Md€ dans un rapport du 12 décembre 2012³⁷². Lors de sa présentation par le Premier ministre en mars 2013, il est ramené à 22,6 Md€, mais, en réalité, à environ 30 Md€ en tenant compte de l'adaptation des réseaux existants, des prolongements des lignes 11 et 14 jusqu'à leur futur terminus et de l'achat du matériel roulant.

Cette estimation constitue selon toute vraisemblance un minimum qui risque d'être largement dépassé. L'expérience montre en effet que les évaluations portant sur des projets d'une telle ampleur se traduisent le plus souvent par des surcoûts résultant des nombreux aléas qui caractérisent presque toujours l'exécution de chantiers de cette dimension.

À ces sommes il convient d'ajouter le coût d'exploitation de toutes ces futures nouvelles lignes. Il n'a pas fait l'objet d'un chiffrage, mais on estime généralement qu'il sera au moins d'environ 1 Md€ par an, s'ajoutant aux quelque 5 Md€ de dépenses de fonctionnement actuelles (hors amortissement) du réseau ferré francilien de la RATP et de la SNCF.

Par ailleurs, bien que ne faisant pas partie du GPE, deux autres projets importants devraient être engagés dans les prochaines années : le projet *Eole* et le *CDG Express*.

Eole consiste dans le prolongement du RER E à l'ouest, de la gare Saint-Lazare à Nanterre puis jusqu'à Mantes-la-Jolie, soit sur 55 km. Trois nouvelles gares devraient être construites. Le coût estimé de ce projet est de 3,3 Md€ et de plus de 5 Md€ en incluant l'achat du matériel roulant. La mise en service jusqu'à Nanterre est programmée pour 2020, et jusqu'à Mantes en 2022, mais le plan de financement n'est pas encore bouclé, ce qui risque de retarder les travaux.

³⁷² Pascal AUZANNET, *Rapport de la mission sur le calendrier pluriannuel de réalisation et de financement du projet du Grand Paris Express*, 10 décembre 2012, 94 p., disponible sur www.territoires.gouv.fr

CDG Express sera une liaison ferroviaire directe entre l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle et la gare de l'Est, dont le Premier ministre a réaffirmé l'utilité lors d'un comité interministériel du 13 octobre 2014.

Ce projet a connu de nombreuses vicissitudes puisque son origine remonte à juin 2000 et qu'il a fait l'objet d'un débat public dès 2003. D'un coût estimé, hors frais financiers et matériel roulant, à 1,65 Md€, sa mise en service est aujourd'hui prévue en 2023. Un coordonnateur interministériel a été nommé pour suivre ce projet porté par l'État, Aéroport de Paris et la SNCF.

Le calendrier de réalisation du GPE couvre une période d'une vingtaine d'années, à partir de 2016-2017 et jusqu'au-delà de 2030. Cependant des retards ont déjà été annoncés pour le prolongement nord de la ligne 14 (prévu en 2017, il est reporté de deux ans) et pour la ligne 15 sud (reportée de 2020 à fin 2022 ou 2023). À ce jour, l'annonce de la candidature de la ville de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques de 2024 et, si elle était confirmée, à celle de l'exposition universelle de 2025 n'a pas eu pour effet de modifier ce calendrier.

La réalisation de ces ambitieux projets soulève la question de leur soutenabilité financière.

2 - Un financement hypothétique

Si l'on additionne le montant des charges courantes d'exploitation du réseau ferroviaire francilien, celui des dépenses nécessaires pour améliorer la fiabilité et l'entretien des lignes existantes, renouveler le matériel roulant et le total des investissements envisagés dans le cadre du Grand Paris, on mesure l'ampleur du défi financier auquel les responsables publics sont confrontés même si ce constat doit être nuancé par la durée prévisionnelle de réalisation de ce programme. En se limitant à la période 2015-2020, l'ensemble des dépenses prévisionnelles du réseau ferroviaire francilien (exploitation courante, entretien, nouveau matériel, investissements d'infrastructures programmés au cours de cette période) s'élève à une cinquantaine de milliards d'euros.

Dans une période de forte tension budgétaire, la soutenabilité de l'ensemble des projets apparaît donc incertaine, d'autant plus que l'engagement, en dehors de l'Île-de-France, d'autres projets d'infrastructures de transports très coûteux est également envisagé au cours des prochaines années et que la part du coût du transport financée

par les clients non seulement n'augmente pas, mais va diminuer, à la suite de décisions du STIF sur les tarifs³⁷³ appliquées depuis septembre 2015.

La Cour avait déjà constaté en 2010 que le financement des transports franciliens reposait très majoritairement sur les entreprises et sur le contribuable, la part assumée par l'utilisateur étant, comparativement à la situation observée dans de grandes agglomérations étrangères, relativement faible. Elle avait recommandé que des moyens supplémentaires soient dégagés par l'amélioration de la productivité des opérateurs, par une participation accrue des usagers et par la recherche de ressources nouvelles.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Entre 2010 et 2014, la répartition du financement entre les trois grandes catégories de contributeurs est en effet restée d'une grande stabilité :

- le prix acquitté par les clients pour l'achat de leurs titres de transport ne permet de couvrir qu'environ 30 % des dépenses ;
- les entreprises, à travers le « versement transport » et le remboursement de la moitié du prix des forfaits Navigo achetés par leurs salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, acquittent près de 50 % du total ;
- les concours publics (subventions des collectivités membres du STIF et dotations de l'État au titre des transports scolaires) représentent un peu moins de 20 %.

Les contraintes qui pèsent sur les budgets de l'État comme des collectivités locales ne laissent qu'une faible marge de manœuvre pour accroître les subventions publiques, c'est-à-dire la part supportée par le contribuable. De même, il est peu vraisemblable que les entreprises puissent augmenter encore leur contribution au financement des transports.

La rigidité du statut et de l'organisation du travail à la RATP et à la SNCF limite les perspectives d'amélioration de la productivité des exploitants sous réserve des progrès qui pourraient intervenir dans la

³⁷³ Délibérations du conseil du STIF du 11 février 2015 portant création de forfaits Navigo toutes zones et du 8 juillet 2015 portant création du forfait Imagine'R scolaire toutes zones.

future convention collective du secteur ferroviaire. Compte tenu de l'abandon de « l'écotaxe poids lourds », dont le produit net aurait dû être de l'ordre de 800 M€, chaque année, allant principalement aux transports ferroviaires, les seules sources supplémentaires de financement d'un montant significatif résident donc dans l'augmentation de la part supportée par les usagers et dans la recherche de recettes nouvelles.

Or, la contribution des voyageurs, déjà modeste au regard de celle des autres financeurs, va sensiblement diminuer avec la décision du STIF créant un forfait *Navigo* unique³⁷⁴ pour l'ensemble de l'Île-de-France depuis le 1^{er} septembre 2015. Cette décision apparaît d'autant plus singulière que le prix payé par les voyageurs franciliens, comme le relevait déjà la Cour en 2010, est l'un des plus faibles comparé aux grandes villes étrangères de même importance que Paris³⁷⁵, qu'un très grand nombre de personnes bénéficient déjà de tarifs préférentiels³⁷⁶ et que le montant de la fraude en Île-de-France est évalué à plus de 360 M€³⁷⁷ par an.

Le STIF estime l'impact financier de cette décision à 485 M€ en 2016³⁷⁸. Ce manque à gagner considérable devrait être compensé par un accroissement du versement transport (à hauteur de 210 M€), alors même que les taux de celui-ci ont déjà subi plusieurs augmentations depuis 2012, et par la région (à hauteur de 275 M€), c'est-à-dire par un nouvel alourdissement de la charge supportée par les employeurs et les contribuables³⁷⁹.

³⁷⁴ Jusque-là, la tarification du forfait Navigo variait selon l'origine et la destination des voyageurs, l'Île-de-France étant divisée en six zones, ramenées à cinq à partir du 1^{er} juillet 2011. Entre 2010 et 2015, les tarifs du forfait Navigo des zones 1 et 2 ont augmenté davantage que ceux des zones 3 à 5.

³⁷⁵ Le prix du ticket à l'unité est de 1,80 € pour le métro à Paris, 2,70 € à Berlin, 3,50 CHF à Genève et 2,55 à 3,55 £ à Londres.

³⁷⁶ Bénéficiaires de la CMU, de l'aide médicale d'État, chômeurs titulaires de l'ASS, etc. Au total, selon des estimations de la RATP, près de 800 000 personnes bénéficieraient ainsi d'avantages tarifaires, voire d'une gratuité totale pour certaines.

³⁷⁷ Cf. *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif*. Tome I, volume 2.

³⁷⁸ Avec l'extension du bénéfice du tarif unique au forfait Imagine'R, réservé aux élèves et aux apprentis, le coût total devrait dépasser 500 M€ en année pleine, soit près de 18 % de la part des dépenses à la charge des clients.

³⁷⁹ Il est envisagé que le seuil à partir duquel les entreprises sont assujetties au versement transport soit relevé de 9 à 11 salariés, ce qui, sans compensation, se traduirait par un manque de recettes.

En définitive, un « effet de ciseaux » apparaît entre, d'une part, la croissance des besoins financiers pour remettre à niveau le réseau ferroviaire francilien et engager les projets de développement envisagés au cours des dix à quinze prochaines années et, d'autre part, la diminution des ressources en provenance des clients.

Ce constat conduit la Cour à réitérer la recommandation, déjà exprimée en 2010, d'accroître la part du coût des transports financée par les voyageurs. Par ailleurs, il apparaît indispensable que l'État procède à une hiérarchisation et à une sélection rigoureuse des projets d'infrastructures de transport dans le cadre du Grand Paris ou à l'échelle nationale, à l'aune des capacités financières, techniques et humaines mobilisables au cours de cette période.

3 - De fortes difficultés techniques

Indépendamment de la difficulté à financer tous ces projets, il existe une forte incertitude sur la capacité des opérateurs et de l'industrie à mener de front, et dans les délais actuellement envisagés, à la fois les chantiers de rénovation, de maintenance et de développement du réseau actuel et d'engager quasi-simultanément la construction des infrastructures nouvelles prévues dans le projet du Grand Paris et de celles programmées sur le reste du territoire.

La priorité absolue doit être donnée à l'amélioration du réseau existant, dans la mesure où la performance de l'infrastructure et de certains matériels roulants n'est plus en adéquation avec l'importance du trafic constatée sur le réseau Transilien.

Or l'exécution de lourds chantiers de maintenance sur les lignes franciliennes de la SNCF nécessite des interruptions de trafic sur les tronçons les plus fréquentés, ce qui entraîne une forte gêne pour les usagers. Elle suppose aussi que les équipes de la SNCF chargées de la maintenance soient assez nombreuses et qualifiées pour pouvoir conduire de front la rénovation de nombreuses portions de voies³⁸⁰.

³⁸⁰ La réparation ou la rénovation de certains équipements très anciens (transformateurs, caténaires, etc.) suppose des compétences techniques que ne maîtrisent pas obligatoirement les personnels de la SNCF récemment recrutés.

Le lancement concomitant d'un trop grand nombre d'opérations risque d'aboutir, sinon à une impossibilité des entreprises à y faire face, du moins à des tensions se traduisant par une augmentation des prix ou par un décalage dans le calendrier d'exécution des projets³⁸¹. Au minimum, une planification fine et coordonnée de ces grandes opérations par l'État apparaît donc indispensable. De même, devrait-il veiller à limiter la densification de l'espace urbain central de l'agglomération aussi longtemps que les lignes nouvelles permettant de désengorger les tronçons aujourd'hui saturés ne seront pas en service.

En définitive, les pouvoirs publics sont confrontés à un double défi financier et technique : la conjugaison, à partir de 2016-2017, d'opérations de maintenance très lourdes sur l'ensemble du réseau de la SNCF, notamment en Île-de-France, du lancement des projets prévus dans le cadre du Grand Paris et d'investissements extrêmement coûteux sur d'autres portions du territoire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les progrès accomplis depuis 2010 dans l'organisation et le fonctionnement des transports ferroviaires en Île-de-France sont incontestables. Pourtant, beaucoup de voyageurs, comme en témoignent les enquêtes de perception, estiment que ce réseau n'offre toujours pas une qualité de service satisfaisante, notamment en matière de régularité et de ponctualité.

Le STIF, la RATP et la SNCF sont conscients de ce « ressenti » négatif et s'efforcent d'y remédier : après plus de trois décennies au cours desquelles la maintenance du réseau francilien de la SNCF a été négligée au profit d'investissements sur les lignes à grande vitesse, la priorité a enfin été donnée à son amélioration. Toutefois, le retard accumulé sur l'entretien du Transilien est tel que l'état de certaines portions de lignes va continuer à se dégrader jusqu'en 2020. C'est

³⁸¹ Les responsables de SNCF Réseau rappellent que des « goulets d'étranglement » avaient été constatés entre 2005 et 2008 sur les chantiers de construction des lignes à grande vitesse, ce qui avait provoqué des reports de chantiers. Leur crainte est que ce phénomène se reproduise pour ce qui concerne l'Île-de-France.

seulement en 2025 qu'on devrait retrouver le niveau d'aujourd'hui, lequel est déjà loin d'être optimal.

La réalisation d'Eole et la construction des lignes nouvelles prévues dans le cadre du Grand Paris Express devraient certes contribuer à désengorger les tronçons centraux des lignes aujourd'hui saturés. Toutefois, même si le calendrier prévisionnel de leur mise en service est respecté, ce n'est, au mieux, pas avant 2022, que les voyageurs en ressentiront les effets positifs.

De ce constat il découle que le trafic, en particulier sur les portions de lignes les plus fréquentées, ne connaîtra pas avant huit à dix ans de substantielles améliorations.

Dans ces conditions, il est nécessaire de veiller à ce que la politique d'encouragement à l'usage des transports collectifs n'ait pas pour effet d'accroître le trafic sur les tronçons ferroviaires déjà saturés et de dégrader encore une qualité de service déjà considérée comme critique par les usagers, en particulier par les habitants les plus éloignés du cœur de l'agglomération.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. à l'État et à SNCF Réseau : maintenir la priorité absolue donnée à l'entretien et à la maintenance du réseau Transilien (recommandation réitérée) ;*
 - 2. à l'État et au STIF : accroître la part du coût des transports financée par les voyageurs (recommandation réitérée) ;*
 - 3. à l'État : procéder à une hiérarchisation et à une sélection rigoureuse des projets d'infrastructures de transport envisagées dans les 10 à 15 prochaines années à l'aune des capacités financières, techniques et humaines mobilisables au cours de cette période.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	506
Réponse du président du conseil d'administration de SNCF Mobilités..	506
Réponse du président du conseil d'administration de SNCF Réseau	508
Réponse de la présidente du conseil d'administration du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)	509
Réponse du président du directoire de la société du Grand Paris	513

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche
Présidente-directrice générale de la régie autonome des transports parisiens (RATP)

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

Nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de ce travail dont nous partageons pleinement les constats et les recommandations.

Concernant le réseau Transilien, nous rejoignons la Cour sur la nécessité de maintenir la priorité aujourd'hui donnée à l'entretien et à la maintenance du réseau. Nous tenons notamment à souligner l'augmentation très importante de l'effort financier réalisé ces dernières années par SNCF Réseau pour le renouvellement et la mise en conformité du réseau francilien.

Nous partageons également le constat de la Cour sur l'ampleur du défi auquel les responsables publics sont confrontés face aux nombreux projets d'infrastructures prévus, au regard des capacités non seulement techniques et humaines, mais aussi de financement des acteurs publics dans les prochaines années. Cela nous semble devoir appeler, en priorité, à une hiérarchisation et à une sélection rigoureuse des projets.

Comme le relève la Cour, face aux contraintes qui pèsent sur les budgets de l'État comme sur ceux des collectivités locales, la possibilité de dégager des marges de manœuvre au niveau de la structure de la tarification pour les voyageurs doit continuer à être expertisée.

Enfin, nous tenons à souligner que la maîtrise des coûts d'exploitation des opérateurs de transport, et notamment des coûts salariaux, paraît indispensable afin d'optimiser la dépense publique, mais aussi afin de réduire les écarts de compétitivité dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE SNCF MOBILITÉS**

J'observe que la Cour a noté et apprécié les progrès accomplis par SNCF Mobilités en ce qui concerne le fonctionnement et le mode d'organisation du réseau ferré francilien, notamment la meilleure coordination entre la RATP et SNCF avec la création d'une direction de

ligne unique pour le RER B et l'amélioration de la gestion commune du RER A.

La Cour souligne les progrès accomplis dans le contrat 2012-2015 avec le STIF en matière de prise en compte du point de vue du voyageur dans le choix des indicateurs de performance et de qualité, de niveau des investissements et de transparence en particulier économique et financière. Ainsi que vous l'annoncez I-A-2, le nouveau contrat 2016-2019 récemment signé avec le STIF prolonge ces efforts, afin de faire progresser les transports en Île-de-France et d'augmenter la satisfaction des voyageurs. En effet, ce nouveau contrat prévoit, notamment, une hausse de 20 % des investissements prévus (2,6 Md€, dont 1,2 sur fonds propres SNCF), l'augmentation des effectifs pour renforcer la présence humaine et une amélioration de l'information des voyageurs grâce à de nouveaux outils. Enfin, une coordination encore plus étroite avec SNCF Réseau sur les travaux permettra d'anticiper plus finement les moyens nécessaires à la prise en charge des voyageurs.

En matière d'infrastructure nouvelle, outre la gare de Créteil Pompadour que vous mentionnez page 5, SNCF vient de mettre en service la gare de Rosa Parks, dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, sur la ligne E du RER.

Ainsi que vous l'évoquez dans le rapport, le Groupe SNCF a fait des transports de la vie quotidienne son enjeu principal. À cet égard, l'Île-de-France est pour nous une priorité nationale. Les transports ferroviaires dans cette région représentent en effet 70 % des clients de toute l'entreprise et 40 % des circulations ferroviaires sur seulement 10 % du réseau ferré national. Ainsi, les trains Transilien transportent chaque jour douze fois plus de voyageurs que tous les TGV circulant en France, et le RER B transporte plus de passagers que l'ensemble des TER de France.

À cet égard il me semble essentiel de souligner dans le rapport que le nombre de voyageurs sur le réseau ferroviaire francilien a augmenté de 30 % en dix ans.

Il s'avère toutefois que dans le même temps, le niveau de vieillissement des constituants du réseau ferré francilien – rails, traverses, caténaires, postes d'aiguillage, signalisation – ne nous permet pas d'offrir la qualité de service attendue par les Franciliens. L'entretien courant ne suffit plus à maintenir les installations. Cela explique très largement la dégradation de la qualité de service des onze lignes Transilien exploitées par SNCF et des deux lignes RER A et B, que le rapport met en exergue, qui se traduit par une insatisfaction exprimée

par les voyageurs et par une augmentation des malus contractuels que SNCF doit verser. Ainsi que le rapport l'explique très clairement, ce constat, que je partage, est largement explicable par le sous-investissement chronique dont a souffert le réseau ferroviaire francilien pendant plusieurs décennies. C'est la raison pour laquelle SNCF plaide auprès des pouvoirs publics pour une priorité absolue des investissements sur le réseau existant et particulièrement en Île-de-France.

Ainsi, SNCF fera tout son possible pour que les projets de développement, en particulier ceux du réseau de transport du Grand Paris, ne dévoient pas des financements – par ailleurs contraints – nécessaires à la pérennité du réseau francilien existant.

Une diminution des financements alloués au renouvellement du réseau et à celui du matériel roulant poserait de graves difficultés. A contrario, il importe que les efforts engagés, tant par SNCF Réseau que par SNCF Mobilités, pour rajeunir ce réseau très dense et complexe, soient fortement soutenus.

SNCF Mobilités partage donc très largement les conclusions et les recommandations que la Cour va émettre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE SNCF RÉSEAU

Cinq ans plus tard, la Cour a procédé à une enquête pour mesurer les évolutions et apprécier dans quelle mesure les recommandations qu'elle avait formulées ont été suivies d'effets.

Je souscris très largement aux conclusions de cette enquête qui constatent les progrès incontestables accomplis depuis 2010 mais aussi des insuffisances persistantes, notamment dans les domaines de la régularité et de la ponctualité. Compte tenu du retard accumulé dans la maintenance du réseau ferroviaire francilien, je confirme que l'amélioration de la qualité du service sera peu perceptible des usagers avant 2025.

Ce retard est attesté par les données citées par le rapport sur l'âge des composants comme, par exemple, l'âge de 74 ans pour la caténaire de la ligne C.

Conformément aux orientations ministérielles, SNCF-Réseau met en œuvre tous les moyens disponibles pour donner la priorité à la

maintenance du réseau (maintenance courante et renouvellement) avec pour objectifs principaux à la sécurité ferroviaire et l'amélioration des performances des infrastructures. L'état du patrimoine, très sensible à la sollicitation de type zone dense, comme c'est le cas pour l'Île-de-France, doit correspondre aux exigences légitimes des 3,2 millions de voyageurs quotidiens en terme de qualité de service qui nécessite un effort d'investissement de haut niveau et de longue durée.

Je fais évidemment mienne la recommandation réitérée de la Cour de se persévérer dans cette direction en donnant une priorité absolue au réseau existant tout en soutenant tout particulièrement la réalisation du projet Eole, comme le fait la Cour. Ce projet a une pertinence avérée pour soulager définitivement l'axe est-ouest aujourd'hui saturé.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT DES TRANSPORTS
D'ÎLE-DE-FRANCE (STIF)**

Le rapport public de la Cour des comptes relatif aux transports ferroviaires en Île-de-France appelle les remarques suivantes.

D'abord, je note que la Cour souligne les progrès enregistrés ces dernières années sous l'égide du STIF. Ces progrès se sont traduits notamment par une prise en compte renforcée de la qualité de service dans les contrats qui lient le STIF à la RATP et à la SNCF, une meilleure organisation des deux lignes de RER co-exploitées par les deux entreprises mise en œuvre à la demande du STIF, la mise en œuvre des schémas directeurs des RER ou une politique volontariste, financée par le STIF afin de renouveler et moderniser le matériel roulant.

D'une façon générale et comme le remarque la Cour, la qualité de service s'est ainsi globalement améliorée sur les lignes de métro mais demeure insuffisante sur la plupart des lignes RER et des lignes Transilien. Je veux toutefois souligner que grâce notamment à l'opération d'investissement dite « RER B Nord + » et à la création du centre de commandement unique, la ponctualité a augmenté de cinq points en 2014 sur la ligne RER B.

Afin de répondre aux enjeux d'amélioration de la qualité de service qui demeurent, les contrats qui entreront en vigueur en 2016 poursuivent, en les accentuant, les logiques déjà introduites dans les contrats 2012-2015.

Ainsi et en matière de ponctualité, une forte amélioration est attendue sur le RER A et sur le réseau de Saint-Lazare. Dans cette optique, il est mis fin au cloisonnement des différents intervenants (RATP, SNCF Mobilités et SNCF-Réseau) en favorisant leur rapprochement opérationnel pour tendre vers une co-exploitation en temps réel. RATP, SNCF-Mobilités et SNCF-Réseau doivent également engager une réflexion commune pour définir des scénarios d'exploitation plus robustes en situations perturbées. Des investissements sont également prévus pour améliorer la ponctualité avec, par exemple, la création d'une 4ème voie au départ de Cergy, la mise en place d'un pilotage automatique sur le tronçon central du RER A et l'extension du périmètre du SACEM (Système d'aide à la conduite, à l'exploitation et à la maintenance) jusqu'à Noisy-Champs ou la poursuite du déploiement du Francilien sur le réseau de Saint-Lazare. En outre, la conception de l'offre est revue dès 2016 pour la ligne L Sud et à moyen terme (en 2018) pour la ligne A et la ligne L3 afin de gagner en robustesse.

Enfin, s'agissant spécifiquement de Saint-Lazare, la mise en œuvre d'un nouveau centre d'exploitation et la réorganisation de la maintenance devraient conduire à une plus grande fiabilité.

D'une façon générale, le poids des branches dans le calcul de la ponctualité des réseaux ferrés lourds est augmenté et la notion même de branche doit être revue en 2016 pour prendre en compte non plus une vision technique fondée sur le segment de réseau, mais une vision voyageur qui repose sur les trajets «origine-destination». Enfin, les nouveaux contrats suppriment la péréquation annuelle de l'incitation à la ponctualité sur les réseaux ferrés lourds et permettent un suivi plus fin distinguant les heures creuses des heures de pointe. De même, les investissements contractualisés demeurent importants (3,8 Md€ pour SNCF-Mobilités et 8,5 Md€ pour la RATP) et les clauses de récupération des financements par le STIF en cas de sous-exécution ont été renforcées.

Je souhaite encore renforcer ces efforts et j'entreprendrai des négociations avec les entreprises afin de renforcer le niveau de qualité de services légitimement attendue par les usagers. Je souhaite notamment, en lien avec les opérateurs, renforcer la sécurité sur le réseau afin de rendre les transports collectifs plus sûrs.

En termes de politique de renouvellement et de modernisation du matériel roulant et comme le note la Cour, les efforts entrepris ont permis d'abaisser l'âge moyen des matériels et les opérations déjà prévues devraient permettre de porter l'âge moyen à 22 ans à la fin de l'année 2017. Cette politique sera renforcée afin d'accélérer le rajeunissement du parc, indispensable à l'amélioration des conditions de transport.

Par ailleurs, comme la Cour, j'estime que l'État et SNCF-Réseau doivent renforcer la priorité donnée à la maintenance et à l'entretien du réseau ferroviaire francilien, qui sont de leur responsabilité. Le STIF ne peut se satisfaire du constat selon lequel l'état du réseau pourrait continuer à se dégrader dans les prochaines années. Il est donc indispensable que, notamment dans le cadre du futur contrat de performance liant l'État et SNCF-Réseau, la priorité en termes financiers et en moyens humains soit donnée au réseau francilien. La demande du STIF est d'autant plus légitime qu'il est la seule autorité organisatrice à couvrir le coût complet du réseau et qu'il fait face à une progression importante des péages (521 M€ en 2004 et 736 M€ en 2014) qui sont fixés unilatéralement par SNCF-Réseau qui est en charge de la programmation et la réalisation des opérations, en anticipant les conséquences des travaux sur les circulations.

J'ai également noté la demande de la Cour à l'État de hiérarchiser les projets d'investissements à l'aune des capacités financières et humaines mobilisables. Je souhaite marquer mon souhait que l'ensemble des projets prévus dans le cadre du Grand Paris Express et du contrat de projets soient réalisés. L'État s'est en effet engagé sur ces projets dans le cadre du contrat de projets signé en 2015 et des financements qu'il a promis d'apporter à la Société du Grand Paris. Il est nécessaire que l'État respecte ses engagements pour la réalisation de projets qui correspondent aux besoins de déplacements des Franciliens. Ni le STIF, ni la Région ne sont parties prenantes dans la négociation du futur contrat de performance liant l'État et SNCF-Réseau. Cependant, j'entends veiller tout particulièrement à ce que l'État place en tête des priorités de ce contrat l'enjeu de maintenance et d'entretien du réseau francilien et qu'il dégage les moyens financiers et techniques correspondants au sein des futurs budgets de SNCF-Réseau.

S'agissant de la préconisation de la Cour visant à renforcer le poids des voyageurs dans le financement des transports, une augmentation ne sera envisageable que si elle est accompagnée d'une amélioration sensible de la qualité de service et de l'affectation de nouvelles ressources au financement des transports collectifs. Je veux ici rappeler les préconisations du rapport de Gilles Carrez, remis en 2009, qui proposait une augmentation du taux de versement transport afin de participer au financement des coûts d'exploitation et de matériel roulant à la charge du STIF liés à la mise en œuvre du nouveau Grand Paris.

Or, si le Gouvernement a bien décidé une hausse du taux plafond du versement transport mise en œuvre au 1^{er} juillet 2015, c'est dans l'objectif de l'affecter au financement d'une partie du coût du tarif unique.

Je souhaite lancer avec le gouvernement une réflexion sur les modalités de financement des transports collectifs en Île-de-France.

Sur cette question essentielle de l'équilibre du financement des transports collectifs franciliens entre l'usager, le contribuable et les entreprises, la Cour avait souligné en 2010 que le financement des transports franciliens reposait très majoritairement sur les entreprises (près de 50 % du total, à travers de versement de transport et le remboursement de la moitié du prix des forfaits Navigo achetés par leurs salariés) et le contribuable (un peu moins de 20 % à travers les concours publics). Elle avait notamment recommandé que des moyens supplémentaires soient dégagés par l'amélioration de la productivité des opérateurs et par la recherche de ressources nouvelles.

La Cour regrette que cette recommandation n'ait pas été mise en œuvre, souligne l'impact financier de la mise en œuvre du passe unique, soit 485 M€ en 2016, et indique que « ce manque à gagner considérable devrait être compensé par un accroissement du versement transports (à hauteur de 210 M€), alors même que les taux de celui-ci ont déjà subi plusieurs augmentations depuis 2012, et par la Région (à hauteur de 275 M€), c'est-à-dire un nouvel alourdissement de la charge supportée par les employeurs et les contribuables ».

Je tiens à informer la Cour que j'entends opérer, s'agissant des modalités de financement du passe unique, un changement de paradigme qui va dans le sens des recommandations de la Cour.

Je proposerai en effet au conseil régional, à l'occasion de sa séance du 21 janvier, un projet de délibération me mandatant pour rappeler au STIF et à l'État qu'il leur appartient de permettre le financement du passe unique en dégageant les marges nécessaires, et pour indiquer au STIF que la Région ne lui versera plus de subvention spécifique à ce titre, ni en 2016, ni les années suivantes.

L'entretien que j'ai eu le 7 janvier avec le Premier ministre a abouti à des conclusions s'inscrivant pleinement dans cette perspective : les efforts des opérateurs pour renforcer la lutte contre la fraude et la suppression de la réduction de 75 % pour les étrangers en situation irrégulière devraient permettre de dégager l'essentiel de la marge de manœuvre nécessaire au financement du passe unique, sachant que le Premier ministre s'est engagé à trouver une solution pour compléter le financement à hauteur d'environ 100 M€ par an.

Ces décisions vont pleinement dans le sens des préconisations de la Cour :

- *l'absence à l'avenir de toute subvention spécifique versée par la Région au STIF au titre du financement du passe unique protégera le contribuable ;*
 - *le renforcement de la lutte contre la fraude et la suppression de la réduction de 75 % pour les étrangers en situation irrégulière permettront bien de faire davantage contribuer l'usager, de surcroît selon des modalités incontestables ;*
 - *au-delà, la renégociation des contrats entre le STIF et les opérateurs permettra de les mettre davantage sous tension et de stimuler des gains de productivité qui pourront contribuer au financement du passe unique ;*
 - *l'engagement du Premier ministre à trouver une solution pour le solde va bien dans le sens de la recommandation de la Cour de rechercher des ressources nouvelles.*
-

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

Le rapport relatif aux transports ferroviaires en Île-de-France n'appelle pas d'observation de la part de la Société du Grand Paris.

Chapitre IV

La Cour alerte

1. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins
2. La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur
3. Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants
4. La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué

1

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins

PRÉSENTATION

Le CNFPT est un établissement public chargé de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Doté d'un conseil d'administration paritaire, il est présent sur la quasi-totalité du territoire national. Il emploie 2 392 personnes qui se répartissent entre le siège, 29 délégations régionales, 64 antennes départementales et cinq instituts. Son budget de fonctionnement, de 400 M€ en 2014, est principalement alimenté par les collectivités, grâce à un prélèvement de 1 % sur la masse salariale des 1,9 million d'agents territoriaux.

La gestion du CNFPT a fait l'objet d'une insertion au rapport public de février 2011³⁸². La Cour notait que l'adaptation des activités de l'établissement aux missions (formation, préparation aux concours, organisation du recrutement et de la formation des administrateurs, observatoire de l'emploi territorial) avait été tardive, malgré une grande aisance financière, et que persistaient de graves anomalies de gestion. La Cour formulait des recommandations allant de la nécessité de rénover l'offre de formation à celle de perfectionner les outils de gestion, d'améliorer la politique de ressources humaines et de mieux maîtriser certaines dépenses. Enfin, la Cour recommandait de réduire le plafond légal du taux de la cotisation afin de diminuer les excédents du CNFPT et d'alléger corrélativement la charge des collectivités cotisantes. Quelques mois plus tard, le Parlement a réduit en juillet 2011 de 1 % à 0,9 %, pour

³⁸² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, Tome II. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), p. 295-333. La Documentation française, février 2011, 426 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2012 et 2013, le taux maximum de la cotisation obligatoire à la charge des collectivités territoriales, puis est revenu sur sa décision, ramenant alors le taux à 1 % pour 2013. C'est dans ce contexte que la Cour a procédé à un nouveau contrôle de l'établissement. Celui-ci lui a permis de constater que l'établissement avait amélioré son activité de formation, d'un point de vue quantitatif comme qualitatif, même si ces efforts devaient être poursuivis (I). La très large autonomie dont il dispose ne l'incite pas à prendre toutes les mesures d'économies possibles (II). Ce nouveau contrôle conduit donc la Cour à proposer une réforme de son statut, de son financement et de son pilotage (III).

I - Une activité de formation modernisée, des efforts à poursuivre

L'activité de formation du CNFPT a augmenté, mais le champ des actions financées par les cotisations qu'il perçoit demeure encore trop limité. La modernisation de la conception et de la conduite des actions est indéniable, mais pourrait faire de nouveaux progrès.

A - Une activité de formation en augmentation, mais une couverture insuffisante des besoins des collectivités et des agents

1 - Une activité en progression

La loi du 12 juillet 1984³⁸³ rend obligatoire un plan de formation au sein des collectivités territoriales et reconnaît aux agents un droit à la formation qui comprend l'accès à la préparation aux concours, aux formations statutaires nécessaires à la titularisation, et l'accès à des formations de professionnalisation dispensées en cours de carrière. La

³⁸³ Loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

formation des agents territoriaux a été profondément remaniée par la loi du 19 février 2007³⁸⁴ qui a remplacé les formations initiales, longues et jugées peu efficaces, par un meilleur cadencement des formations obligatoires tout au long de la vie. Le CNFPT assure à titre exclusif les formations d'intégration et de professionnalisation (de 2 à 10 jours selon les métiers, soit dans les deux ans suivant la nomination dans le cadre de la « formation au premier emploi », soit à la suite de la nomination à un « poste à responsabilité »).

Le volume des formations dispensées par le CNFPT a crû significativement de 2008 à 2011, puis a connu une réduction sensible en 2012, avant d'augmenter de nouveau en toute fin de période. Le volume des formations de professionnalisation, devenues obligatoires, explique largement cette hausse. Les volumes des formations de perfectionnement, de la formation continue et, à un moindre degré, de préparation aux concours sont en nette baisse au cours de la période. Les chiffres de l'année 2014 confirment cette analyse : selon le CNFPT, le volume des formations atteint en effet 14,47 millions d'heures de formation stagiaires (HFS), soit un niveau certes supérieur à celui de 2008, mais encore inférieur à celui de 2011, ce qui n'est pas satisfaisant.

**Tableau n° 1 : activités de formation du CNFPT de 2008 à 2014
(en heures de formation stagiaires)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Formation d'intégration et initiale</i>	2 188 398	2 008 150	2 155 184	2 124 110	2 328 499	2 172 678	nd
<i>Formation de professionnalisation</i>	491 269	4 663 271	5 985 357	6 608 149	6 240 332	6 765 138	nd
<i>Formation de perfectionnement - formation continue obligatoire</i>	6 196 225	3 275 930	2 910 294	3 098 663	2 960 708	2 821 052	nd
<i>Préparation aux concours et examens</i>	2 831 151	2 969 308	2 717 987	3 327 517	2 244 250	2 709 487	nd
TOTAL	11 707 043	12 916 658	13 768 822	15 158 439	13 773 790	14 468 354	14 470 000

Source : Cour des comptes d'après données du CNFPT

³⁸⁴ Loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

2 - Une couverture partielle des besoins, des coûts élevés pour les collectivités

Le CNFPT, quoique opérateur public principal, n'a pas le monopole des formations de la fonction publique territoriale : les collectivités restent libres de recourir à d'autres prestataires, mais elles en supportent alors la charge financière tout en restant intégralement redevables de leur cotisation au CNFPT. L'article 28 de la loi précitée du 12 juillet 1984 prévoit que son conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par les collectivités lorsqu'elles font appel à d'autres prestataires, mais cette disposition n'a jamais été appliquée.

Les dépenses totales de formation des collectivités se sont élevées en 2013 à plus de 650 M€³⁸⁵. Elles se répartissaient pour moitié entre, d'une part, la cotisation obligatoire versée au CNFPT, et d'autre part, les sommes versées au titre des formations payantes (au CNFPT ou à d'autres organismes), qui sont passées de 263 M€ en 2007 à 326 M€³⁸⁶ en 2013 (+ 24 %).

Ces montants ne comprennent cependant ni les dépenses des collectivités pour les formations délivrées en interne, ni la rémunération des stagiaires, ni les remboursements de frais de déplacement lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par le CNFPT.

3 - Une activité de formation cyclique

Plus de la moitié de l'activité de formation de l'établissement est concentrée sur quatre mois (juin, septembre, octobre et novembre). Les six mois les plus intenses en formation voient se réaliser plus de 70 % de l'activité journées de formation stagiaires (JFS). Plusieurs facteurs seraient en cause, notamment le rythme des entretiens annuels d'évaluation et les spécificités des 234 métiers territoriaux.

³⁸⁵ Inspection générale de l'administration, « Rapport sur la formation des agents territoriaux. Bilan, analyse et perspectives d'avenir », juillet 2014, 129 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

³⁸⁶ Le montant versé au CNFPT par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre des formations payantes s'élevait à 23,7 M€ en 2013.

Mais ces statistiques révèlent surtout l'existence d'un potentiel de croissance de l'activité du CNFPT, qui ne semble pas contraint, pour une partie de l'année au moins, par les limites de ses infrastructures.

B - Le champ anormalement limité de la formation financée par le CNFPT

Le champ de la formation financée par le CNFPT est limité tant en ce qui concerne le type de formations couvertes que les catégories de bénéficiaires.

1 - L'absence de prise en charge par le CNFPT du financement de certaines formations

Le CNFPT organise et finance des actions de formation, avec la cotisation qu'il perçoit, dans le cadre d'un programme établi par lui en fonction des plans de formation des collectivités. La loi du 12 juillet 1984 prévoit toutefois la possibilité pour le CNFPT de faire payer des formations spécifiques³⁸⁷. Sur cette base, certaines formations ont été exclues du champ financé par la cotisation, ce qui, lorsque ces formations sont obligatoires ou indispensables, oblige les collectivités à les financer par ailleurs, auprès du CNFPT dans le cadre de prestations payantes ou auprès d'organismes tiers.

Le périmètre du champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire apparaît, à cet égard, restrictif au regard du texte de la loi. En effet, outre les formations nécessitant un travail spécifique de préparation ou d'accompagnement, d'autres formations sont payantes : les formations bureautiques, les formations obligatoires en hygiène et sécurité, certaines formations de remise à niveau, les formations en langues, les actions relatives à la validation des acquis de l'expérience et l'accompagnement individuel, ainsi que les formations de certification ou diplômantes.

³⁸⁷ L'article 8 (troisième alinéa) de la loi du 12 juillet 1984 dispose que : « lorsque la collectivité ou l'établissement demande au centre une formation particulière différente de celle qui a été prévue par le programme du centre, la participation financière qui s'ajoute à la cotisation est fixée par voie de convention ».

La Cour a pris connaissance de la délibération du conseil d'administration du CNFPT du 5 novembre 2014, qui prévoit la prise en charge sur le budget de l'établissement des formations, figurant à son programme, qu'il réalise au sein des collectivités. Cette évolution marque une amélioration.

Cependant, la même délibération prévoit encore une prise en charge financière par les collectivités dans de nombreux cas : formations de bureautique, formations « préalables aux préparations aux concours et examens professionnels » et de nombreuses formations obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité.

Ainsi, le CNFPT ne respecte toujours pas complètement les principes posés par la loi du 12 juillet 1984.

2 - Des restrictions à l'égard de certaines catégories de bénéficiaires

Le CNFPT est compétent pour former « les agents de la fonction publique territoriale », titulaires ou non titulaires. Les agents non titulaires n'ont accès en pratique, faute de statut particulier, ni aux formations initiales, ni aux formations de professionnalisation. Seules leur sont ouvertes les formations continues et les préparations aux concours, qui restent en majorité payantes pour les collectivités.

Par ailleurs, le CNFPT interprète restrictivement l'éligibilité aux formations des personnels sous contrat de droit privé.

a) Les personnels sous contrat de droit privé

Les personnels sous contrat de droit privé, notamment sous contrat aidé, ont accès aux formations du CNFPT, moyennant la participation financière de leur employeur. Le principe de spécialité³⁸⁸, mis en avant par le CNFPT, ne s'oppose pourtant pas à ce que ce dernier ouvre l'accès à ses formations à ces agents sans contribution financière additionnelle. Cet accès, d'intérêt général, entre en effet dans le champ de sa mission principale.

³⁸⁸ Le principe de spécialité signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission.

b) Le cas particulier des bénéficiaires d'un emploi d'avenir : des surcoûts de formation pour les employeurs

Le CNFPT a signé en 2012 avec l'État une convention pour l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés, embauchés en contrat emploi d'avenir par les collectivités, qui prévoit que l'établissement organise l'intégration des jeunes concernés, leur donne accès à ses formations et forme leurs tuteurs. L'établissement s'est impliqué dans le dispositif, mais le coût de la formation supporté par les collectivités pour les jeunes en emploi d'avenir paraît excessif. Alors que les formations destinées aux agents en contrat d'avenir devaient être financées à la fois par le 1 % et par une ressource spécifique de 0,5 % de la masse salariale des emplois d'avenir³⁸⁹, l'accès aux formations du CNFPT a seulement été ouvert, « dans les mêmes conditions que [pour] les agents territoriaux », c'est-à-dire de manière parfois payante. En outre, alors même que le dispositif doit conduire à une insertion des jeunes au moyen de formations qualifiantes, le CNFPT a refusé de prendre financièrement en charge les formations leur délivrant des certificats, diplômes ou titres professionnels. Ces formations ont dû être financées par les collectivités.

C - Une modernisation de l'offre de formation à accélérer

En 2011, la Cour avait recommandé au CNFPT de redéfinir sa stratégie de formation et de développer les formations à distance. Le centre s'est engagé dans cette voie, mais devrait accentuer son effort, qu'il s'agisse de la conception des programmes, de la modernisation des actions de formation ou de leur évaluation.

³⁸⁹ L'article 2 de la loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir prévoit que « les actions de formation destinées aux personnes bénéficiant d'un contrat conclu au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dans les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont financés, pour tout ou partie, au moyen de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en application du 1° de l'article 12-2 de la n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ainsi que par une cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dont le taux est fixé par décret ».

1 - Un effort de rationalisation de la conception des formations encore embryonnaire

Avant 2010, l'offre de formation reposait sur une programmation élaborée de manière relativement cloisonnée par chacune des délégations régionales. Trente catalogues de formation distincts et non coordonnés étaient ainsi préparés chaque année.

Depuis 2010, le CNFPT s'efforce d'harmoniser et de coordonner ses catalogues de formation, pour répondre aux besoins de manière plus homogène et améliorer la qualité des formations. L'offre du CNFPT est ainsi plus lisible.

En 2013, l'offre de formation, ainsi harmonisée nationalement, restait toutefois limitée en volume et ne représentait que 9 088 journées de formation, sur un total de 190 995. Les efforts engagés doivent donc être accentués.

2 - Une modernisation des actions de formation à poursuivre

a) La dématérialisation des catalogues de formation et l'inscription en ligne

Le CNFPT a dématérialisé ses catalogues de formation : la consommation de papier liée à leurs impressions est passée de 140 tonnes en 2012 à 38 tonnes en 2013, et le centre vise la suppression totale en 2015 de ces supports en papier. Cette démarche devrait, selon le CNFPT, représenter à terme une économie nette cumulée de 600 000 € par an.

Le CNFPT a mis en place, au début de l'année 2014, un module permettant aux stagiaires de s'inscrire en ligne aux formations proposées. L'ensemble du processus d'inscription, de la préinscription à la délivrance d'une attestation de présence, est désormais dématérialisé, ce qui réduit le délai entre l'inscription en formation et la réponse du CNFPT, qui pouvait intervenir plusieurs mois plus tard. Les statistiques de fréquentation du site révèlent une bonne appropriation de ce changement par les collectivités.

b) La professionnalisation de la relation avec les formateurs

Le CNFPT ne dispose pas de formateurs internes permanents. Il fait appel soit à des personnes physiques, qu'il rémunère en fonction des

besoins, soit à des associations ou des entreprises spécialisées, avec lesquelles il conclut des marchés de formation. À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait regretté l'étroitesse des « viviers » des intervenants.

En 2014, un portail numérique dédié aux intervenants a été ouvert. Les CV et les données administratives des intervenants sont désormais recueillis de manière dématérialisée et partagés entre les « conseillers-formation ». Une campagne de recrutement de nouveaux intervenants a été lancée afin d'élargir le vivier. Le CNFPT a également mis en place une plateforme collaborative de partage d'expériences et d'interactions entre les « conseillers-formation », qui sera élargie aux intervenants. Cet espace donne accès à des ressources évolutives et à des échanges collaboratifs de savoirs et d'expériences, positives ou négatives. Il constitue une démarche innovante, mais qui doit encore faire la preuve de son efficacité.

c) De nouveaux services numériques proposés aux stagiaires

Le CNFPT développe, au bénéfice des stagiaires, un portail *web* qui agrégera à terme différents services offerts aux agents en formation : inscription, suivi administratif, accès aux supports pédagogiques, livret individuel de formation, remboursement des frais de déplacement. Sur le plan pédagogique, le CNFPT développe des apprentissages « numériques », répondant ainsi à l'une des observations antérieures de la Cour. L'offre de référence, en matière de formation, quitte en effet peu à peu le registre du cours magistral pour évoluer vers des programmes « multimodes » (*Blended learning*) qui associent les avantages de chaque mode d'apprentissage : tutorat, présentiel, *e-learning*, *social learning* ou encore classes virtuelles. Le CNFPT a engagé ce chantier de la formation multimodale et propose déjà quelques vidéos et des contenus en ligne. L'audience de son « wiki territorial » progresse, son portail internet enregistre plus de deux millions de sessions par trimestre, 33 dispositifs d'e-formation sont en cours d'exploitation ou de finalisation. Le CNFPT dispose également de trois réseaux sociaux « métiers », qui sont respectivement ouverts aux secrétaires de mairie, aux responsables de formation et aux cadres de direction des collectivités. Ces outils valorisent et densifient les réseaux professionnels, développent une intelligence collective et facilitent la circulation de l'information, l'aide mutuelle et le partage d'expériences. Le CNFPT souhaite améliorer l'ergonomie de ces outils et les étendre à 30 domaines de compétences.

3 - Les progrès trop tardifs et incomplets de l'évaluation

L'évaluation des formations dispensées a longtemps relevé des seuls « conseillers-formation » et n'était ni harmonisée ni généralisée. Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour a regretté l'absence d'évaluation des actions de formation. La création en 2011 d'une direction de l'évaluation au siège du CNFPT devait améliorer cette situation. Les évaluations restent toutefois encore peu nombreuses (trois seulement étaient finalisées en septembre 2014), coûteuses, et n'intègrent pas la mesure de l'efficacité des actions, pourtant essentielle.

II - Une autonomie de gestion qui n'incite pas à l'économie

Caractérisé par une gestion encore insuffisamment économe, le CNFPT a reporté sur les collectivités l'essentiel des répercussions de la baisse de cotisation qu'il a subie en 2012.

A - Une gestion insuffisamment économe

La gestion du personnel ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des emplois nécessairement liée au développement de la numérisation de l'activité et laisse subsister des avantages injustifiés. D'autres frais de gestion pourraient être réduits.

1 - Une gestion du personnel à adapter au contexte de la numérisation des activités

Le CNFPT a fait le choix de confier ses formations à des intervenants extérieurs. La masse salariale du CNFPT ne comprend donc pas leur rémunération, mais seulement celle des personnels de soutien chargés de l'organisation des formations et de l'administration du CNFPT.

Dans son rapport public de 2011, la Cour avait regretté l'accroissement continu du nombre d'emplois permanents, qui était passé de 2 043 équivalents temps plein travaillé en 2004 à 2 204 en 2008. Les effectifs ont pourtant continué à progresser au cours de la période sous examen pour atteindre 2 392 en 2012, niveau auquel ils ont été stabilisés. Les dépenses de masse salariale sont passées de 107 M€ en 2009 à 121 M€ en 2013. Jusqu'en 2012, l'augmentation du coût salarial s'explique, pour une part au moins, par la croissance des effectifs. Elle s'est poursuivie en 2013, malgré leur stabilisation, du fait de facteurs de nature réglementaire (intégration de personnel, charges sociales). Toutefois, cette augmentation résulte aussi de mesures propres à l'établissement telles que la politique d'avancement et le régime indemnitaire. La masse salariale représentait plus de 35,8 % de la cotisation en 2013 (contre 34,1 % en 2009).

Il est regrettable que l'établissement ne tire pas des gains de productivité de ses nombreux investissements en système d'information. Le CNFPT devrait désormais enrayer cette progression en cessant de remplacer systématiquement tous les agents partant à la retraite et en mettant à profit la numérisation de ses processus, pour revoir la définition des emplois et réduire ses coûts de fonctionnement.

2 - Des avantages peu justifiés

a) Les frais de mission des élus et agents du CNFPT

Les frais de mission des élus

Une délibération du conseil d'administration du CNFPT porte à 300 € le plafond applicable aux frais d'hébergement en métropole et outre-mer des membres du conseil d'administration et du conseil d'orientation, des délégués régionaux et interdépartementaux, ainsi que des personnes qui les accompagnent lors de leurs déplacements. Aucune justification tenant à l'intérêt du service ou à l'existence de circonstances particulières n'est exigée. Le CNFPT indique que le prix moyen effectivement acquitté à ce titre était de 147 € par personne et par nuitée sur la période 2010/2013. Ce niveau reste très supérieur au seuil réglementaire de 60 € par nuitée.

Les frais de mission des agents

Le CNFPT a conclu des marchés publics successifs avec plusieurs agences de voyages et encouragé ses agents à recourir à leurs services dans le cadre de leurs déplacements, afin de leur éviter d'avancer les frais. Les commandes de cette nature ont massivement crû au cours de la période, passant de 1 098 € en 2008 à 398 502 € en 2013. Selon une étude interne diligentée par le CNFPT, le coût moyen des nuitées payées par le CNFPT pour ses agents était de 106,9 € en 2013, soit un montant significativement supérieur au seuil réglementaire des remboursements dont bénéficient les autres agents publics.

Le CNFPT doit mettre fin à ces dispositifs et soumettre désormais à de strictes conditions d'intérêt du service la prise en charge, au-delà du plafond réglementaire, du remboursement des frais d'hébergement liés aux missions des agents et des élus.

b) Le financement des activités syndicales

Un protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales et relatif à l'exercice de la fonction syndicale au CNFPT organise des conditions d'exercice de la fonction syndicale particulièrement avantageuses. Il prévoit notamment la prise en charge de tous les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement pour les agents bénéficiant d'une formation syndicale ou d'une absence pour exercice d'une activité syndicale. Les agents concernés peuvent également recourir aux véhicules de service et bénéficier du marché d'hébergement de l'établissement. Les seuls frais de déplacement syndicaux s'élevaient à 179 307 € en 2013 et représentaient, dans certaines délégations, plus de 20 % des dépenses totales de déplacement : 26 % pour la délégation de Languedoc-Roussillon, 27 % pour le Nord – Pas-de-Calais, 21 % pour La Réunion et 19 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

c) Les logements de fonction

La Cour avait estimé dans son rapport public annuel de 2011 qu'aucune des fonctions exercées au sein du CNFPT ne justifiait l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service, qui ne devrait être attribué que « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions », et que les concessions de logement par utilité de service ne répondaient pas toutes clairement à « un intérêt certain pour la bonne marche du service ».

Des logements par nécessité absolue de service ou par utilité de service sont toujours attribués à certains membres de la direction générale et directeurs régionaux.

Les logements concédés par nécessité absolue de service

Depuis le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'une concession de logement ne peut être accordée par nécessité absolue de service que lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. Trois personnes bénéficient de tels avantages au siège du CNFPT. Ce dernier s'estime en effet fondé à en faire bénéficier les membres de sa direction générale, au motif qu'il serait assimilé à un département de plus de 900 000 habitants pour ce qui concerne ses emplois fonctionnels, mais cette prétention n'est fondée sur aucun texte relatif aux logements de fonction.

Les logements faisant l'objet d'une convention d'occupation temporaire avec astreinte

Selon le décret du 9 mai 2012 précité, un logement par convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA) est attribué, lorsque son bénéficiaire est tenu d'accomplir un service avec astreinte sans remplir les conditions d'attribution d'un logement par nécessité absolue de service. Le CNFPT considère que les logements par COPA, dont bénéficient certains directeurs régionaux, répondent à la nécessité de les mobiliser rapidement en cas d'urgence, y compris en dehors de leur temps de service.

La charge nette totale pour le CNFPT, au titre des loyers et des charges, une fois acquittée par les occupants la part leur incombant, a augmenté, passant de 110 395 € en 2008 à 161 730 € en 2013.

Au total, il conviendrait de remettre à plat le régime d'attribution des logements de fonction dans le cadre désormais défini par le code général de la propriété des personnes publiques, au vu des contraintes effectives pesant sur l'exercice des fonctions et dans un esprit de réduction du coût de leur prise en charge, afin de s'assurer du strict respect des règles prévues.

d) La prime de restauration

Les agents du CNFPT bénéficient de titres restaurant ou de l'accès à des conditions préférentielles à des restaurants d'entreprise. La participation patronale totale au financement des tickets restaurant pour l'année 2013 était de 1 065 544 €, ce qui n'appelle pas de critique.

En revanche, les agents bénéficient d'une prime de restauration, versée sans base légale, dont le coût annuel s'est élevé à 727 768 € en 2013. Il appartient à l'établissement de mettre fin sans délai à ces versements irréguliers.

e) Les ventes au personnel

Le CNFPT a vendu localement à son personnel un grand nombre de biens mobiliers lui appartenant, avec un périmètre de publicité des offres de vente limité. Toutes les catégories de personnel ont bénéficié de ces achats (directeur, chef de service, conseiller et assistant de formations, cuisiniers). Il s'est agi de biens de natures diverses : automobiles (21 en 2011 et 48 en 2012), ordinateurs et matériels informatiques (64 en 2011 et 27 en 2012), et divers matériels (chaises *Starck*, réfrigérateurs, marmites et plaques à pâtisserie et à rôtir).

Selon le CNFPT, il aurait été mis fin récemment à ces pratiques.

3 - Des dépenses de gestion courante à mieux maîtriser*a) Des dépenses de communication excessives*

Les dépenses de la direction de la communication (hors dépenses de personnel) s'élèvent en 2013 à environ 2,2 M€. De nombreuses prestations de communication sont externalisées auprès de prestataires de référence. La moitié de ce budget seulement est dédiée à la promotion des actions de formation : en 2013, pas moins de 800 000 € ont été consacrés à la communication institutionnelle du CNFPT. Le volume de ces budgets et le nombre de prestations externalisées semblent d'autant plus surprenants que les effectifs du service de la communication sont nombreux : la direction de la communication est en effet composée de 33 agents (dont 5 à l'imprimerie), auxquels il faudrait ajouter les moyens consacrés par les directions régionales aux actions de communication.

Chaque année, les membres des instances nationales et locales de gouvernance, ainsi que l'encadrement supérieur du CNFPT, soit un public potentiel de 660 personnes, sont invités à un séminaire. En 2012, le CNFPT, en période de baisse de sa cotisation, n'avait pas jugé utile de renoncer à organiser cette manifestation, qui avait rassemblé 316 personnes à Montpellier. En avril 2013, cette conférence a rassemblé 297 personnes à Biarritz pour un coût de 341 000 € (hors frais de déplacement et d'hébergement).

b) Les conditions onéreuses de l'organisation du concours de l'INET

La mutualisation, au moins partielle, de l'organisation des concours d'entrée de l'École nationale d'administration (ÉNA) et de l'Institut national des études territoriales (INET) serait susceptible de produire des économies, car ces écoles s'adressent en partie aux mêmes candidats et comportent des épreuves très proches. La loi du 12 juillet 1984 avait d'ailleurs prévu que le CNFPT « [pouvait] passer des conventions avec les écoles relevant de l'État pour l'organisation de concours communs en vue de recruter simultanément des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires de l'État ». Cette disposition n'a pas été mise en œuvre. Le coût total d'organisation du concours d'administrateur territorial s'est élevé en 2013 à 421 399 €. Jusqu'en 2015, les épreuves d'admission comportaient 29 épreuves d'options. Pour certaines, le nombre de candidats était faible (neuf en technologies de l'information et de la communication (TIC) et en allemand, huit en gestion comptable et financière, trois en italien, deux en sociologie, un en arabe moderne, comme en russe, en grec moderne, en droit pénal ou civil), voire nul (droit des affaires, démographie, mathématiques, statistiques, néerlandais, portugais). En 2015, une refonte a ramené le nombre d'épreuves optionnelles à 12, dont 5 langues étrangères.

c) La faiblesse de la mutualisation entre les fonctions publiques

Le rapport sur la fonction publique, présenté au Premier ministre le 29 octobre 2013 par M. Bernard Pêcheur, a mis en évidence la nécessité de construire des cadres professionnels communs « trans-fonctions publiques ». Il relève en effet que « certaines professions sont très proches, voire communes, aux différentes fonctions publiques » : les fonctionnaires des bibliothèques et les conservateurs du patrimoine, les administrateurs généraux, les agents du secteur culturel et du secteur social.

Le rapport préconise, pour ces professions, la mise en place de recrutements par concours unique et des formations communes. Tout en ouvrant la voie à la construction de parcours professionnels entre fonctions publiques, elle pourrait créer des synergies, diversifier le champ des formations ouvertes aux fonctionnaires et contribuer à la création de réseaux professionnels.

Paradoxalement, alors que le nombre de conventions signées par le CNFPT avec les ministères a fortement crû au cours de la période, les formations mutualisées sont en baisse : passant de 2 984 JFS en 2008 à 1 970 en 2013.

Le CNFPT semble s'être engagé dans un mouvement inverse, ce dont témoigne par exemple la fin du partenariat avec l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, qui délivrait le diplôme de conservateur de bibliothèque aux fonctionnaires territoriaux, alors même que cette décision se traduit par un surcoût de 182 000 € par an³⁹⁰ pour le seul CNFPT.

B - Une baisse de la ressource en 2012 qui s'est traduite par un report de charge sur les collectivités

Suivant en cela une recommandation de la Cour, le Parlement a décidé en juillet 2011 de réduire le taux plafond de la cotisation des collectivités locales au CNFPT pour les années 2012 et 2013, le faisant passer de 1 % à 0,9 % de leur masse salariale. En réponse, le CNFPT a diminué son activité de formation qui est passée de 15,1 millions de HFS en 2011 à 13,73 millions en 2012 et a augmenté ses ressources issues des formations payantes qui, de 22,3 M€ en 2011, ont atteint 25,2 M€ en 2013. Le remboursement des frais de déplacement des stagiaires a également été utilisé comme variable d'ajustement du budget, reportant ainsi 10 M€ de dépenses de transport sur les collectivités.

En 2013, la restauration du taux plafond de 1 % par le Parlement ne s'est traduite ni par une hausse d'activité en proportion des ressources supplémentaires, ni par le rétablissement complet du niveau antérieur de remboursement des frais de déplacement des stagiaires, ni par la réduction du champ des activités payantes.

³⁹⁰ Cette estimation comprend le coût des agents affectés à cette tâche.

Ainsi, en reportant sur les collectivités la prise en charge des frais de déplacement, et surtout en réduisant son activité de 10 %, alors que ses recettes totales ne diminuaient que de 3,6 %, le CNFPT n'a pas fourni tout l'effort structurel qui était attendu de lui. Surtout, cette stratégie démontre que toute baisse ultérieure éventuelle de la ressource du CNFPT devrait s'accompagner de dispositifs permettant d'éviter de nouveaux reports de charges sur les collectivités.

La prise en charge des frais de déplacement par le CNFPT

En l'absence de précision expresse dans les textes en vigueur³⁹¹, le CNFPT prend en effet en charge les frais de déplacement des stagiaires, lorsqu'il s'agit de formations non payantes, réputées financées sur la cotisation. Il en fixe alors lui-même les modalités, mais à un niveau inférieur à celui qui prévaut dans les collectivités territoriales³⁹².

En réaction au vote par le Parlement de la baisse du taux de cotisation, l'établissement a décidé de suspendre pour 2012 le remboursement des déplacements des stagiaires. Ce sont ainsi environ 10 M€ de dépenses dont l'établissement a fait l'économie en les reportant sur les collectivités.

Après le rétablissement à 1 % du taux de cotisation, le CNFPT a, par une nouvelle délibération de son conseil d'administration, rétabli le remboursement des frais de déplacement pour 2013 et réévalué les forfaits de nuitée (60 € à Paris et 45 € en province). Pour autant, les niveaux de remboursement sont restés en deçà du droit commun, avec notamment le maintien d'une franchise pour les 50 premiers kilomètres³⁹³.

Cette instabilité des règles applicables et ce report de charge sur les collectivités sont préjudiciables. Il conviendrait que l'obligation de prise en charge de ces dépenses par le CNFPT soit spécifiée par la loi.

Cependant, comme le montre le tableau n° 2, l'année 2014 fait apparaître une stabilisation des dépenses, mais accompagnée d'un retour à des résultats très excédentaires.

³⁹¹ Un avis du Conseil d'État du 4 décembre 1991 a précisé, d'une part, que cette prise en charge incombait au CNFPT et non à la collectivité territoriale dont relève l'agent et, d'autre part, que le CNFPT était compétent pour déterminer le niveau de ces remboursements.

³⁹² Décret du 3 juillet 2006 et arrêtés du même jour.

³⁹³ Pour 2014, la franchise a été abaissée de 50 à 40 km.

Tableau n° 2 : évolution des recettes, des dépenses de fonctionnement et de l'activité du CNFPT

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Dépenses (M€)</i>	313,91	333,71	358,50	373,44	350,54	359,64	359,56
<i>Recettes (M€)</i>	349,10	366,91	370,54	374,73	361,09	391,97	400,41
<i>Résultat (M€)</i>	35,19	33,2	12,04	1,29	10,54	32,33	40,85
<i>Activité (en HFS)</i>	11 707 043	12 916 658	13 768 822	15 158 439	13 773 790	14 468 354	14 470 000

Source : Cour des comptes

III - Un statut ambigu, un pilotage à redéfinir

A - Un régime juridique à clarifier

Dans une décision du 12 janvier 1989, le Conseil constitutionnel qualifiait le CNFPT d'« établissement public national à caractère administratif, qui regroupe les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux ». Pour autant, aucune conséquence juridique ou pratique n'a été tirée de cette qualification. Les documents du CNFPT mettent en avant tantôt la qualification nationale, tantôt la qualification locale. Cette situation résulte pour une large part des ambiguïtés du statut de l'établissement qui ne permet pas de déterminer avec une pleine certitude le régime juridique qui lui est applicable, ce dont le CNFPT tire avantage. Source de nombreuses incertitudes et de risques juridiques, le statut et le régime juridique applicables au CNFPT devraient être clarifiés.

Le CNFPT fonctionne comme un établissement sans tutelle au sein duquel le pouvoir de décision des collectivités territoriales ne s'exerce que par l'élection, après chaque scrutin local, de leurs représentants³⁹⁴ au conseil d'administration ou dans les structures consultatives internes (cf. *infra*). Au-delà, leur compétence est, dans plusieurs cas, partagée avec les représentants du personnel (par exemple, pour l'élection du président). Dans la pratique, si le *quorum* de neuf représentants des collectivités est atteint, l'implication des élus est variable. Entre ces

³⁹⁴ Ce rythme est glissant pour chacune des catégories de collectivités territoriales, les représentants étant renouvelés au rythme du calendrier électoral.

élections, les collectivités – que le CNFPT est réputé « regrouper » – n'exercent aucun contrôle sur les décisions prises par le conseil d'administration ou l'ordonnateur.

Le CNFPT est un établissement public compétent sur le territoire national, institué par le législateur, « regroupant » de manière obligatoire toutes les collectivités concernées, et financé par un prélèvement obligatoire qui relève de l'État. Le CNFPT n'est rattaché en réalité à aucune collectivité publique et ne fait l'objet d'aucune sorte de contrôle spécifique, au-delà d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire prévus par la loi selon le modèle s'exerçant sur les collectivités territoriales.

B - Une ressource abondante à encadrer et piloter

La cotisation que perçoit le CNFPT constitue sa principale ressource. Elle évolue de manière très dynamique, passant de 291 M€ en 2007 à 339 M€ en 2013. Son indexation sur l'évolution de la masse salariale des agents de la fonction publique territoriale constitue un dispositif par nature inflationniste. Cette indexation automatique est d'autant plus critiquable que les dépenses de masse salariale de la fonction publique territoriale augmentent plus vite que ses effectifs³⁹⁵. Le mécanisme trop dynamique d'indexation de la cotisation sur la masse salariale des collectivités pourrait être abandonné au profit, par exemple, d'une référence aux effectifs à former.

La cotisation perçue par le CNFPT a été qualifiée par le Conseil constitutionnel d'« imposition de toute nature »³⁹⁶. Le CNFPT a indiqué à la Cour que « l'établissement n'a pas cru devoir tirer les conséquences particulières de cette qualification ». Or, si une loi de finances n'est pas nécessaire pour établir une imposition de toute nature, la cotisation n'a jamais, depuis la date d'application de la loi organique relative aux lois de finances, été retracée dans l'annexe au projet de loi de finances initiale, contrairement aux prescriptions en ce sens de l'article 51 de ladite loi organique.

³⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁹⁶ CC, décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*.

Au-delà des clarifications juridiques qui seraient nécessaires, la question essentielle est celle du pilotage stratégique de cet établissement. Dans une étude relative aux établissements publics³⁹⁷, le Conseil d'État rappelait « qu'un établissement n'est jamais que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale ». La haute juridiction a d'ailleurs précisé que « tout établissement doit être techniquement rattaché à une personne morale » (CE, avis, 16 juin 1992, *EDCE 1992*, p. 419).

Le CNFPT ne saurait, en tant que bénéficiaire d'un prélèvement obligatoire institué par la loi, échapper à l'obligation de rendre compte de sa perception et de son emploi³⁹⁸, dans le double souci de justifier du respect des obligations de formation des agents territoriaux à hauteur des sommes prélevées sur les collectivités territoriales et d'un emploi économe des fonds publics, dans un contexte marqué par la baisse de plus de 10 Md€ des dotations que l'État leur alloue³⁹⁹.

À cette fin, le volume de ses ressources pourrait être mieux encadré par le Parlement, ce dernier étant fondé à définir le niveau de contribution en tenant compte d'informations relatives à l'activité réelle de l'établissement et à l'emploi précis de ses ressources.

La Cour prend acte de l'abaissement à 0,9 % du plafond de la cotisation assise sur la masse salariale des collectivités locales dont bénéficie le CNFPT qui a été décidé à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2016. Cette mesure ne sera toutefois pleinement favorable qu'à condition que cette baisse n'entraîne pas, une nouvelle fois, des reports de charges sur les collectivités ou une diminution du volume des

³⁹⁷ Conseil d'État, *Les établissements publics*, 15 octobre 2009, p. 43.

³⁹⁸ C'est d'ailleurs le cas pour d'autres organismes de formation : la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a modifié les critères d'agrément des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), leurs missions, leur plan comptable et les modalités de détermination de leurs frais de fonctionnement. Les états statistiques et financiers sont transmis annuellement au ministre chargé de la formation professionnelle, apportant ainsi une meilleure lisibilité de leurs actions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un mécanisme individualisé de conventionnement avec l'État permet de tenir compte de leurs performances de gestion pour la détermination de leurs frais de fonctionnement. Des conventions d'objectifs et de gestion triennale pour la période 2012-2014 ont été signées, obligeant les OPCA à rationaliser leurs pratiques de gestion.

³⁹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

formations offertes. Ceci implique donc bien une évolution du cadre dans lequel s'inscrit la gouvernance de l'établissement qui incitera ce dernier à réaliser les efforts d'économie que l'on est en droit d'attendre de sa part.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À la suite du dernier rapport public de la Cour en 2011, des progrès significatifs ont été réalisés. Le CNFPT a fait preuve, en effet, d'une volonté de modernisation certaine, avec l'amélioration sensible de l'offre de formation et la mise en place d'un pilotage central renforcé. Cependant, des défaillances non négligeables sont encore à déplorer, du point de vue de son financement et de sa gestion.

L'évolution du CNFPT met en lumière le vaste potentiel de modernisation que permettent les outils numériques dans l'amélioration des missions de service public comme dans la transformation du management des organisations. Cependant, il illustre aussi toute la difficulté, pour les pouvoirs publics, à tirer de ces investissements une réduction du niveau de la dépense publique, notamment à travers la maîtrise des dépenses de personnel. L'intégration du numérique dans les activités de formation du CNFPT montre la manière dont est reconfigurée la chaîne de valeur de la formation professionnelle : les coûts fixes augmentent de façon importante en amont de la production (coûts de recherche et développement, renouvellement des modules de formation numériques), mais permettent en aval des économies d'échelle qui seraient d'autant plus importantes qu'elles bénéficieraient à un public élargi, à un coût marginal quasi nul.

En ce qui concerne la gestion, il n'a été que tardivement mis fin à certaines pratiques, et d'autres perdurent : politique de ressources humaines généreuse et trop peu prospective, conditions de fonctionnement parfois dispendieuses. Cette situation résulte de la dynamique propre de la ressource et d'un cadre juridique ambigu quant aux obligations de rendre compte, en l'absence de toute tutelle. La baisse de la cotisation décidée en 2011, mais finalement limitée à l'année 2012, n'a pas emporté les effets escomptés, une partie de la dépense totale de formation ayant été reportée sur les collectivités territoriales sans effort marqué alors de l'établissement sur ses dépenses de structure.

Tout en prenant acte du dynamisme du CNFPT et de son rôle dans la mise en œuvre de politiques publiques décentralisées, ces évolutions témoignent des insuffisances du cadre actuel de gouvernance. Le niveau des ressources du CNFPT devrait être fixé non plus par l'établissement, mais par la loi en fonction de son activité et de ses orientations.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. définir le champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire dans un sens conforme à la loi du 12 juillet 1984 et financer les formations diplômantes destinées aux bénéficiaires d'emplois d'avenir sur les recettes issues de la cotisation ;*
 - 2. accélérer les évolutions engagées depuis 2011 en ce qui concerne l'harmonisation des formations, le déploiement des outils de formation numériques et l'évaluation de l'efficacité des formations ;*
 - 3. réduire les coûts de fonctionnement notamment en réduisant la masse salariale, les dépenses de communication, et en mettant fin aux avantages injustifiés ;*
 - 4. clarifier les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires ;*
 - 5. clarifier par la loi le régime juridique applicable au CNFPT et encadrer la ressource dont il bénéficie de manière à la rendre moins dynamique (par exemple en l'indexant sur les effectifs à former) et mieux contrôlée.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	540
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	540
Réponse du président de Centre national de la fonction publique territoriale	542

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur

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

Nous partageons votre constat sur la nécessité d'accélérer le processus de modernisation et d'élargissement de l'offre de formation ainsi que d'optimiser la gestion interne en mettant fin à certaines dépenses dispendieuses et ce de manière à réduire les coûts de fonctionnement.

En outre, la Cour confirme son constat de 2011 sur le caractère abondant et dynamique de la ressource assise sur la masse salariale des collectivités, sans que son évolution soit nécessairement justifiée par un surcroît d'activité de l'établissement.

À ce titre, nous tenons à souligner qu'à l'initiative du Gouvernement, l'article 167 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 prévoit l'abaissement à 0,9 % du plafond de cette cotisation.

Enfin, nous ne pouvons que souscrire à votre recommandation sur la nécessaire clarification du régime juridique de l'établissement et de son mode de financement.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion au rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes sur « le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour indique qu'à la suite de son dernier rapport public en 2011 relatif au CNFPT, des progrès ont été réalisés. Le CNFPT a, selon elle, fait preuve d'une volonté de modernisation, avec l'amélioration de l'offre de formation et la mise en place d'un pilotage central renforcé. Je partage cette analyse.

Cependant, la Cour des comptes relève des difficultés, du point de vue du financement et de la gestion du CNFPT.

S'agissant du rôle du CNFPT en tant que prestataire de formation au service des collectivités territoriales, il doit mieux se saisir des marges de manœuvre permises par la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à

la formation des agents de la fonction publique territoriale, particulièrement dans deux directions :

- *l'application de l'article 28 de la loi du 12 juillet 1984 qui prévoit que son conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par les collectivités lorsque celles-ci font appel à d'autres prestataires, afin de couvrir plus largement les besoins des collectivités et de limiter les coûts pour ces dernières ;*
- *l'interprétation moins restrictive de la loi du 12 juillet 1984 s'agissant du périmètre du champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire, ainsi que de l'éligibilité aux formations des personnels sous contrat de droit privé. Il me paraît nécessaire que le CNFPT s'engage, tant financièrement qu'en termes d'actions, au bénéfice des emplois d'avenir et, sous réserve d'une éventuelle mesure législative, du développement de l'apprentissage.*

Concernant la recommandation n° 4 de la Cour « clarifier les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires » qui vise également à favoriser l'accès à la formation, je partage cette recommandation.

S'agissant du CNFPT dans son rôle d'employeur, mes remarques vont dans le sens de la recommandation n°3 de la Cour « réduire les coûts de fonctionnement notamment en réduisant la masse salariale, les dépenses de communication, et en mettant fin aux avantages injustifiés ».

Ma première remarque c'est qu'il incombe au CNFPT de mettre fin aux pratiques contraires aux règles (frais de mission des élus et des agents, logements de fonction, prime de restauration, vente de biens mobiliers au personnel).

Ma seconde remarque concerne les épreuves des concours de recrutement au cadre d'emplois d'administrateur territorial. La Cour constate qu'ils comportent de nombreuses options qui, pour certaines, sont très peu voire pas choisies par les candidats, alors que le coût total de l'organisation des concours est élevé. Or, le Gouvernement a refondé, en 2015, les épreuves de ces concours en lien avec le CNFPT. Cette refonte a été réalisée dans le cadre d'une double démarche visant à professionnaliser mais aussi à recentrer les épreuves sur les spécificités du droit et de la gestion des collectivités territoriales. Ainsi, le nombre de langues étrangères proposées dans les épreuves est passé de neuf à cinq.

Les options telles que les technologies de l'information et de la communication, la géographie économique et humaine, la gestion comptable et financière des entreprises, la démographie, les mathématiques, le droit des affaires, le droit civil, ont été supprimées. Les 29 épreuves optionnelles antérieures sont désormais au nombre de douze dont les cinq langues.

La Cour conclut son rapport par une recommandation relative à l'amélioration du pilotage et l'encadrement de la ressource de cet établissement.

Concernant ces sujets, le projet de loi déontologie intègre les points suivants :

L'affirmation que les délégations régionales sont des services sous l'autorité du président du CNFPT.

La mise en cohérence de la loi du 12 juillet 1984 avec la loi du 12 juillet 1999 qui a retiré la qualité d'ordonnateur secondaire aux délégués régionaux du CNFPT.

L'extension de la possibilité de signature du président du CNFPT aux directeurs des instituts et à deux responsables dans chaque délégation régionale.

Enfin, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement a proposé, au regard des résultats structurellement excédentaires du CNFPT, une baisse ponctuelle du plafond du taux de cotisation, l'objectif étant de faire participer le CNFPT à l'effort de redressement des finances publiques. La réduction des excédents cumulés permet en effet d'assurer cette baisse sans entamer le potentiel de formation du CNFPT.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La conclusion du rapport d'observations définitives de mai 2015 débute ainsi : « De nombreuses recommandations du rapport de la Cour de 2011 ont été suivies et la gestion du CNFPT s'est modernisée à partir de 2010. L'offre de formation s'est sensiblement améliorée, sous l'effet d'un pilotage central plus fort (offre de formation peu à peu harmonisée, pôles de compétence, amélioration de la gestion des enseignants, inscription en ligne, dématérialisation des supports, etc.)... ». Le CNFPT

se félicite de la reconnaissance par la Cour des comptes des avancées qu'il a réalisées depuis 2009 sur le plan de la régularité et de la qualité de sa gestion comme de la rénovation de son offre de formation et de la maîtrise de ses dépenses.

Cependant, un certain nombre d'affirmations ou de remarques de la Cour paraissent devoir faire l'objet de précisions, voire de rectifications.

1. Concernant le champ des activités de formation prises en charge par le CNFPT au titre de la cotisation

En évoquant « une prise en charge financière par les collectivités dans de nombreux cas : formations de bureautique, formations préalables aux préparations aux concours et examens professionnels, et de nombreuses formations obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité », la Cour méconnaît la réalité des effets de la délibération du 5 novembre 2014. Celle-ci a étendu substantiellement le champ des activités « sur cotisation » : ainsi, les formations en bureautique ne sont plus payantes depuis le 1^{er} septembre 2015 et il ne reste que trois types d'actions de formation ponctuelles qui soient payantes dans le domaine de l'hygiène, la sécurité et la santé au travail. Cette réduction drastique du champ des activités payantes du CNFPT produira pour les collectivités un allègement de charges de 17 millions d'euros en année pleine en 2016, équivalent à 5 % de leurs cotisations au titre de la formation.

2. Concernant les formations accessibles aux agents non titulaires

La Cour affirme que les agents non titulaires « n'ont accès en pratique, faute de statut particulier, ni aux formations initiales, ni aux formations de professionnalisation. Seules leur sont ouvertes les formations continues et les préparations aux concours, qui restent en majorité payantes pour les collectivités ». En réalité, les agents non titulaires de droit public ne sont pas astreints aux formations d'intégration (et non « formations initiales ») et de professionnalisation (de par les textes), mais bénéficient pleinement des formations de perfectionnement. Or les formations dispensées au titre de la professionnalisation et celles au titre du perfectionnement sont choisies dans le même catalogue. De plus, et comme indiqué ci-dessus, le périmètre des activités payantes a été considérablement restreint en novembre 2014.

3. Concernant la formation des personnels sous contrat de droit privé

Aucune disposition législative n'autorise le CNFPT à financer par la cotisation perçue sur les rémunérations des agents publics, la formation d'agents relevant de contrats de droit privé et non cotisants. En revanche, lorsqu'une disposition législative introduira la possibilité pour le CNFPT de former des bénéficiaires de contrats aidés de droit privé - comme c'est le cas concernant les emplois d'avenir - l'établissement ouvrira son offre dans les mêmes conditions que pour les agents territoriaux.

4. Concernant la formation des emplois d'avenir

En dépit de nombreux échanges entre le CNFPT et la Cour sur la question des formations qualifiantes ou diplômantes des emplois d'avenir, celle-ci continue d'affirmer que le CNFPT aurait refusé de prendre financièrement en charge les formations qualifiantes de ces jeunes. Il en est tout autrement : le CNFPT ne dispose pas de la compétence qui lui permettrait de le faire car elle revient aux régions (article L. 214-12 du code de l'éducation). Cette répartition de compétence n'induit aucun "surcoûts de formation pour les employeurs" mais respecte, conformément aux principes législatifs en vigueur, les répartitions respectives de charges relevant des régions d'une part - non en tant qu'employeurs mais en tant que collectivités compétentes - et du CNFPT d'autre part. Enfin le CNFPT respecte absolument la convention d'objectif et de moyens signé avec le ministre du travail.

5. Concernant la gestion de l'établissement

Il est regrettable que la Cour ne mentionne pas explicitement les évolutions chiffrées de la période sous revue (2008 à 2013) car elles montrent que :

- les frais de structure ont augmenté moins vite que les dépenses directes d'activité de formation ;
- la progression de l'activité a été supérieure à celle des coûts.

Par ailleurs, s'agissant de l'impact de la baisse de la cotisation sur la gestion du CNFPT, il est impropre d'affirmer que l'établissement n'aurait réalisé aucun effort sur ses propres frais de structure. Ainsi, les dépenses de gestion ont enregistré des baisses significatives et durables sur la période 2012 à 2013 et les coûts de formation ont également baissé.

La Cour évoque le résultat de fonctionnement 2014 de l'établissement et parle de « résultats très excédentaires ». Le résultat 2014 s'élève à 40,85 M€, soit l'équivalent des recettes perçues en 5,3 semaines. Dans son rapport d'octobre 2015 portant sur l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), constatant un excédent équivalent à cinq mois de dépenses de fonctionnement, la Cour a estimé que cette situation plaçait l'établissement « dans une situation financière favorable, lui permettant de procéder (...) au développement de ses actions de formation ».

6. Concernant les frais de mission

La Cour met en cause la prise en charge des nuitées pour les élus (pour un total de 20 903 € en 2013) et pour les agents du CNFPT en mission au-delà des 60 € prévus par le décret du 3 juillet 2006, dans la mesure où l'intérêt du service ne le justifierait pas.

Pour les élus, le prix moyen acquitté par le CNFPT est de 147 € par nuitée, bien en-deçà du plafond maximal fixé par délibération du conseil d'administration (300 €).

De même, pour les agents du CNFPT, l'hébergement à Paris où se déroulent un certain nombre de réunions ou de groupes de travail mettant à contribution des cadres des délégations régionales et instituts n'est pas justifié par autre chose que par l'intérêt du service. Aussi, le fait de dépasser les 60 € par nuit à Paris fixés réglementairement uniquement en cas de remboursement des frais avancés en faisant bénéficier ces agents de prestations d'hébergement en application de marchés publics, ne semble ni contraire à la réglementation ni choquant.

7. Concernant les logements de fonction

Il convient tout d'abord de préciser que les délibérations du conseil d'administration relatives aux concessions de logement par nécessité absolue de service ou par occupation précaire avec astreinte (adoptées en novembre 2013 par le conseil d'administration) sont conformes au décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

Les emplois de direction générale du CNFPT ouvrent droit à la concession de logements par nécessité absolue de service depuis près de quinze ans. Le CNFPT étant assimilé à un département de plus de 900 000 habitants, cette concession est équivalente à celle prévue par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 (depuis sa modification par l'article 79 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999).

Il convient de relever au demeurant que, dans le champ des écoles de service public de la fonction publique de l'État, au moins vingt-trois directeurs bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service : le principe de parité entre fonctions équivalentes peut être invoqué d'autant que le CNFPT dispose d'une activité de formation quantitativement plus importante que toute autre école (2,43 millions de journées formation stagiaires et 944 852 agents formés en 2013).

Les emplois de direction régionale du CNFPT ouvrent droit à une concession de logement par occupation précaire avec astreinte depuis quinze ans. Chaque délégation régionale dispose d'un parc immobilier composé d'un siège et, pour le plus grand nombre, d'antennes dans les départements de leur territoire de responsabilités : l'hébergement, en semaine ou parfois de manière anticipée, des stagiaires ainsi que les risques de sinistre engendrent un niveau de responsabilité des directions régionales qui justifie un dispositif d'astreinte à leur niveau, en dehors de leur temps de service.

8. Concernant les dépenses de communication

En 2013, les crédits de communication externe et interne réellement consommés (source : compte financier 2013) s'élèvent à 2 188 724 €, ce qui correspond à 0,60 % des crédits de la section de fonctionnement en 2013 ou encore à 0,65 % de la cotisation perçue au titre du budget général cette même année. La Cour souligne qu'en 2013 : « pas moins de 800 000 € ont été consacrés à la communication institutionnelle du CNFPT ». Or, le détail de ces dépenses dites institutionnelles montre qu'elles ont un lien direct avec l'activité de formation de l'établissement : réalisation de bilans annuels des délégations régionales, achat d'espaces dans des revues institutionnelles pour faire connaître l'offre de services du CNFPT, présence du CNFPT lors de salons professionnels comme le congrès des maires de France ou le congrès national des sapeurs-pompiers...

Par ailleurs, le budget primitif 2016 de l'établissement prévoit une baisse de l'ordre de 10 % des crédits de communication.

9. Concernant les conditions d'organisation du concours de l'INET

La Cour accrédite l'idée selon laquelle la mutualisation d'une partie des épreuves entre l'ENA et l'INET pourrait générer des économies sans fournir de démonstration particulière à l'appui. Mais les attentes des jurys sont différentes et la mutualisation de certaines épreuves nécessiterait pour l'ENA et le CNFPT de s'accorder sur le déroulement des épreuves en question comme sur les compétences clés

recherchées chez les candidats. De plus, les deux concours d'entrée ne s'adressent pas aux mêmes candidats. En effet, 65 % des candidats inscrits au concours d'administrateur territorial ne passent pas celui de l'ENA. Enfin, avec un coût total de moins de 1M € pour les deux concours, le périmètre de dépenses publiques dans le champ de l'observation de la Cour est inférieur à 1 % des dépenses engagées chaque année par l'État pour organiser ses concours (110 M € annuels en 2007 d'après le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics).

La question de la mutualisation mérite donc d'être examinée plus globalement à l'échelle de la fonction publique de l'État, sans déstabiliser les mutualisations existant au sein de la fonction publique territoriale, sous l'égide du CNFPT.

Pour optimiser les coûts d'organisation du concours d'administrateur territorial, le CNFPT privilégie plutôt une révision et une simplification des épreuves qui pourra se concrétiser sur les bases du décret du 18 novembre 2015.

10. Concernant la formation des conservateurs de bibliothèque

La Cour analyse la fin du partenariat avec l'ENSSIB pour la formation des élèves conservateurs territoriaux de bibliothèque uniquement sous l'angle financier. Elle omet de préciser les motivations qui ont prévalu à ce choix : il s'agit de former les futurs conservateurs territoriaux de bibliothèque davantage au management et à la gestion publique locale, ce que l'ENSSIB n'a pas souhaité faire, malgré des demandes répétées du CNFPT en ce sens.

Le surcoût de cette « réinternalisation » ne s'élève pas 182 000 € comme l'écrit la Cour mais à 121 000 €, comme le CNFPT le lui avait signalé au cours des échanges contradictoires.

11. Concernant la gestion de la baisse de la cotisation

La Cour affirme que les recettes de l'établissement n'ont baissé que de 3,6 % en 2012, année de la baisse de la cotisation à 0,9 %. Ce chiffre est erroné car elles ont baissé de 6 % en 2012 (source : compte financier 2012).

De plus, elle note que le CNFPT participe aux frais de déplacement de ses stagiaires (en formation continue) : « à un niveau inférieur à celui qui prévaut dans les collectivités territoriales ». Elle ne précise pas que l'application du droit commun pour les frais de déplacement de ces agents publics quand ils se rendent en formation au CNFPT coûterait environ 15 millions (soit une somme comparable à celle que représente la réduction des formations payantes décidée par le CNFPT fin 2014) et amputerait d'autant les ressources dédiées aux actions de formation proprement dites.

12. Concernant la faiblesse de la mutualisation entre fonctions publiques

Pour mutualiser les formations entre fonctions publiques, il convient de favoriser les mutualisations au sein de chacune d'entre elles. Le CNFPT est l'opérateur public unique de la formation des 1,9 million d'agents territoriaux (à l'exception des sapeurs-pompiers). La fonction publique d'État, avec ses centaines d'écoles de formation initiale et d'établissements de formation continue, pour 2,4 millions d'agents, connaît une situation dispersée et morcelée, qui rend délicates les avancées en matière de mutualisation. Par ailleurs, il n'existe aucune restriction quant à l'accès des agents de l'État aux formations du CNFPT.

13. Concernant le statut juridique de l'établissement

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, le CNFPT ne tire aucun avantage de la prétendue ambiguïté de son statut, il soutient au contraire que celui-ci est clairement fixé par l'article 12 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : le CNFPT est un établissement public des collectivités territoriales et de leurs établissements. La jurisprudence du Conseil constitutionnel du 12 janvier 1989 citée par la Cour qualifie le CNFPT d'établissement public national en référence uniquement à son champ de compétence géographique, et non à sa nature juridique (comme l'ont précisé les services du Conseil constitutionnel). C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'arrive également la Cour elle-même, dans son jugement sur les comptes du CNFPT rendu le 9 novembre 2015 (arrêt n° 72737), dans lequel elle considère que le CNFPT appartient au secteur public local.

Par ailleurs, il est inexact d'écrire que les élus locaux partagent une partie de leurs compétences au sein des organes de direction de l'établissement avec « les représentants du personnel ». Le CNFPT, contrairement à d'autres établissements publics, ne peut en droit accueillir aucun représentant de ses propres agents dans ses organes. En

revanche, et conformément au principe fondamental du paritarisme en matière de formation professionnelle, il compte dans ses instances des représentants de l'ensemble des agents des collectivités territoriales. Quant à l'implication dite « variable » des représentants des collectivités territoriales, on rappellera que ces élus, souvent géographiquement éloignés du siège du CNFPT, accomplissent leur mission sans rémunération, et en sus de leurs responsabilités locales, avec engagement et compétence.

14. Concernant le pilotage de la ressource représentée par la cotisation obligatoire

La Cour estime que le fait que la cotisation soit indexée sur la masse salariale des agents de la fonction publique territoriale est inflationniste par nature, et critiquable à ce titre. Il s'agit là cependant d'un mécanisme comparable à celui du financement de la formation dans le secteur privé, également assis sur la masse salariale. Plus généralement, c'est le mécanisme retenu pour les charges sociales assises sur le salaire. Le CNFPT ne jouit donc pas en la matière d'un « traitement de faveur ». Le CNFPT est d'accord avec la Cour lorsqu'elle déclare que tout bénéficiaire d'un prélèvement fiscal doit rendre des comptes sur la perception et l'emploi de cette ressource. Il considère qu'il satisfait à cette obligation, de la même manière que ce qui existe pour d'autres établissements publics et notamment les établissements publics des collectivités territoriales, à travers le principe électif qui préside à la désignation des membres de son conseil d'administration qui le dirige et approuve ses budgets et ses comptes. En outre, il diffuse depuis 2011 un livret annuel « Comptes rendus », dans lequel il détaille l'emploi qu'il fait de la cotisation.

En conclusion, le CNFPT s'étonne de la teneur de la partie du rapport public de la Cour des comptes qui lui est consacrée. En effet, l'établissement a fait l'objet préalablement d'un rapport d'observations définitives sur sa gestion, établi après une procédure contradictoire, et qui a servi de base au présent rapport public. Mais force est de constater que des coupes dans le raisonnement de ce rapport d'observations définitives, voire des glissements sémantiques dans les termes utilisés modifient de manière substantielle le ton, voire le sens de certains propos de la Cour.

Ainsi, quand elle commente l'évolution de l'activité de l'établissement, la Cour insère dans son rapport public une remarque nouvelle qui est loin d'être anodine (« (...) ce qui n'est pas satisfaisant ») alors qu'elle n'apparaît à aucun moment dans le rapport définitif.

Un peu plus loin, elle estime, s'agissant des mesures d'harmonisation de l'offre de formation, que « l'effort de rationalisation de la conception des formations [serait] encore embryonnaire », alors qu'il était question dans le rapport d'observations définitives d'une offre harmonisée « limitée en volume » et dont il conviendrait d'étendre le champ. Dernier exemple, l'insertion au rapport public annuel parle de « dépenses de communication excessives », qualificatif qui ne figurait pas dans le rapport d'observations définitives.

On se permettra de regretter que les propos de la Cour soient différents, selon qu'ils sont insérés dans un rapport établi dans le cadre d'une procédure contradictoire, ou bien dans le cadre d'un rapport public annuel. Enfin, on relèvera que la Cour s'inscrit à plusieurs reprises en contradiction avec les principes fondamentaux de la décentralisation et du paritarisme en matière de formation, en portant atteinte à l'autonomie d'un établissement public local par un appel à une intervention croissante de l'État dans sa gestion et la définition de sa stratégie, au détriment des représentants des collectivités territoriales et des agents de la fonction publique territoriale.

2

La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur

PRÉSENTATION

L'archéologie préventive, qui relève d'une mission de service public, a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, la détection, la conservation ou la sauvegarde des éléments du patrimoine archéologique susceptibles d'être affectés par des travaux d'aménagement publics ou privés. Elle se distingue de l'archéologie programmée par le fait qu'elle intervient dans des délais contraints préalablement à l'engagement de travaux ayant un impact sur le sous-sol.

La France possède dans ce domaine un dispositif institutionnel d'ensemble, défini par le législateur en 2001 et en 2003⁴⁰⁰. L'État y joue un rôle essentiel, notamment en prescrivant les diagnostics préalables et les fouilles, en agréant les opérateurs publics ou privés chargés de les réaliser, en exerçant un contrôle scientifique de leur travail, en sanctionnant leurs éventuels manquements et en assurant le financement d'une partie des activités du secteur.

⁴⁰⁰ La loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive a organisé l'archéologie préventive en France, procédé à la transformation de l'Association pour les fouilles archéologiques préventives (AFAN) en un établissement public, l'INRAP, et instauré une source de financement nouvelle, la redevance d'archéologie préventive. Elle a été modifiée par la loi du 1^{er} août 2003, modifiant la loi précitée et dont l'objet principal était d'ouvrir l'archéologie préventive à d'autres opérateurs.

Issu en 2002 d'une structure associative, l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) est un établissement public à caractère administratif qui a pour mission de réaliser des opérations de diagnostic et de fouille archéologique préventive conformément aux prescriptions de l'État, et d'assurer l'exploitation scientifique des opérations et la diffusion de leurs résultats. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la culture et de la recherche.

Depuis 2003, l'INRAP n'a plus le monopole de la réalisation des diagnostics, qu'il partage avec les services agréés des collectivités territoriales, ni celui des opérations de fouille préventive, désormais placées sous la maîtrise d'ouvrage des aménageurs : ceux-ci peuvent les confier à toute autre personne publique ou privée dont la compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'État. L'INRAP n'en reste pas moins l'opérateur le plus important et le seul qui couvre la totalité du spectre des activités de l'archéologie préventive, sur l'ensemble du territoire national. Il compte environ 2 000 salariés et dispose d'un budget de quelque 160 M€. Il a réalisé en 2014 1 668 diagnostics et 222 fouilles.

En 2012, l'INRAP a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes portant sur les comptes et la gestion de ses dix premières années de fonctionnement (2002-2011).

Le 6 juin 2013, la Cour a adressé un référé⁴⁰¹ aux deux ministres de tutelle de l'établissement. Elle observait que les mesures nécessaires n'avaient pas été prises pour accompagner la transition vers une situation concurrentielle à partir de 2003 et assurer à l'établissement un financement stable adapté à ses missions. Elle relevait aussi de lourds dysfonctionnements dans la gestion de l'INRAP.

Considérant que la pérennité du modèle d'organisation de l'archéologie préventive en France était en cause, la Cour appelait à mettre en œuvre des réformes structurelles majeures et formulait, à cet effet, cinq séries d'orientations, relatives au modèle de financement de l'établissement, à l'exercice de la tutelle, à l'encadrement et au financement de la recherche archéologique, à l'évolution du cadre

⁴⁰¹ Cour des comptes, *Référé, L'Institut national de recherches archéologiques préventives*, juin 2013, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

concurrentiel de l'archéologie préventive et à la gestion interne de l'INRAP.

Deux ans et demi plus tard, la Cour constate que l'État a tardé à prendre les mesures qui relevaient de sa compétence et qui auraient permis de mieux réguler le secteur (I). Elle relève aussi que l'INRAP a certes réalisé des progrès dans sa gestion interne, mais qu'il lui reste à engager des réformes plus profondes afin d'améliorer sa productivité dans un contexte marqué par une concurrence accrue et un contexte économique difficile (II).

I - L'État a tardé à prendre les mesures indispensables au bon fonctionnement de l'archéologie préventive

A - Des retards dans la définition d'une politique publique de l'archéologie préventive

La période récente a davantage été marquée par la production de rapports sur l'archéologie préventive à la demande du ministère de la culture et de la communication (Livre blanc en 2013, enquête nationale de l'inspection des patrimoines en 2014, rapport parlementaire en 2015) que par les réformes ou décisions propres à concrétiser les intentions dont le ministère avait fait part dans sa réponse au référé de la Cour.

1 - Une programmation nationale de la recherche archéologique toujours en attente

Alors que le nouveau contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'État et l'INRAP pour la période 2015-2017 cherche à encadrer l'activité de l'établissement pour les années à venir, ce dernier n'est pas réellement en mesure d'insérer ses activités opérationnelles (diagnostics, fouilles, recherche notamment) dans une politique archéologique nationale, faute de priorités claires définies par l'État.

Le Livre blanc de l'archéologie préventive de mars 2013 relève, à cet égard, que « les différents acteurs se réfèrent aujourd'hui à une programmation publiée en 2002 qui n'a (...) pas été mise à jour depuis l'entrée en vigueur de la loi de l'archéologie préventive » et que « cette « programmation » est en fait une nomenclature issue de la programmation de 1994 ». Outre son ancienneté, le nombre très élevé de programmes prioritaires (32) ne permet pas de considérer la programmation actuelle comme un document susceptible d'orienter la recherche archéologique, en France, et la politique de prescription de l'État.

Une nouvelle programmation nationale de la recherche archéologique, qui devrait compter 16 orientations, a été préparée au cours des dernières années par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA)⁴⁰². Annoncée par la ministre de la culture et de la communication pour la fin 2013 dans sa réponse au référé de la Cour, elle a été adoptée par le CNRA le 26 novembre 2015, mais n'a pas encore été rendue publique.

2 - Une politique de prescription insuffisamment harmonisée

Dans son référé, la Cour relevait que les prescriptions de diagnostics et de fouilles édictées par l'État étaient soumises à des pratiques très variables selon les régions. Le Livre blanc de l'archéologie préventive soulignait au même moment « les fortes disparités dans la manière dont les services régionaux d'archéologie (SRA) des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) prescrivent les diagnostics et les fouilles, sur le degré de précision des cahiers des charges scientifiques, sur les exigences en termes de moyens à mettre en œuvre... ».

En réponse, le ministère de la culture et de la communication annonçait des mesures de clarification et d'harmonisation du contenu des décisions et des cahiers des charges relatifs aux prescriptions d'opérations archéologiques (diagnostics et fouilles préventives), afin de parvenir à un même niveau de précision et d'exigence sur l'ensemble du territoire. De

⁴⁰² Instance consultative présidée par le ministre chargé de la culture, le CNRA a un rôle général d'orientation de la recherche archéologique (objectifs, priorités, principes, méthodes, normes) qu'elle soit programmée ou préventive.

ces documents dépendent en effet les moyens à engager et le coût des opérations. Une circulaire aux préfets de région devait être prise à cette fin en veillant à laisser une marge d'appréciation suffisante aux opérateurs (INRAP, services archéologiques des collectivités territoriales, organismes privés, associatifs ou commerciaux) pour proposer des projets scientifiques d'intervention détaillés.

La circulaire annoncée en 2013 n'ayant été prise que le 26 novembre 2015, rien ne permet de garantir que les disparités de situation précédemment observées ont cessé.

3 - Des mesures destinées à garantir le libre jeu de la concurrence en matière de fouilles préventives qui restent à prendre

L'État joue un rôle essentiel de régulateur du secteur des fouilles préventives ouvert à la concurrence depuis 2003.

La diversité des opérateurs de l'archéologie préventive

Mi-2015, outre l'INRAP, 77 prestataires étaient agréés pour réaliser les diagnostics et/ou les fouilles :

- 60 services créés par des collectivités territoriales (communes, départements ou groupements de collectivités) employant quelque mille agents ;
- 17 opérateurs privés présentant des statuts (associatif, commercial), un champ d'activité et un chiffre d'affaires très variables ; ils comptent au total environ 500 salariés.

L'INRAP (près de 2 000 ETPT) représentait en 2013 environ la moitié du marché des fouilles préventives et les opérateurs privés de l'ordre d'un tiers, le solde revenant aux collectivités territoriales.

2013 (dernières données disponibles)	INRAP	Collectivités territoriales	Opérateurs privés
Nombre de fouilles réalisées	47,9 %	19,0 %	33,1 %
Surface fouillée	51,6 %	17,1 %	31,3 %

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture et de la communication

Considérant que des actions étaient « nécessaires de manière urgente pour garantir le respect du libre jeu de la concurrence et préserver le niveau de qualité scientifique des opérations de fouilles », la Cour invitait en 2013 le ministère de la culture et de la communication à mettre en place « des garde-fous (...) afin de garantir la conformité de toutes les opérations conduites sur le territoire national aux cahiers des charges scientifiques ».

Ces garde-fous n'ont toujours pas été mis en place. Le ministère n'a pas édicté de guide de bonne conduite pour la passation des marchés de fouilles d'archéologie préventive ni arrêté de normes en matière d'établissement des devis. Quant aux autres mesures annoncées dans la réponse du ministère au référé, visant à renforcer les moyens donnés aux services de l'État pour s'assurer de la qualité scientifique des opérateurs privés et de leurs projets d'intervention dans le cadre de fouilles préventives, elles ont vu leur mise en œuvre retardée.

Elles sont toutefois incluses dans le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine déposé le 8 juillet 2015 à l'Assemblée nationale et en cours d'examen au Parlement. L'une d'elles prévoit que l'aménageur privé ou public transmette aux services de l'État, avant la réalisation des fouilles préventives et le choix de l'opérateur chargé de les réaliser, l'ensemble des projets scientifiques d'intervention présentés par les opérateurs afin de vérifier leur conformité aux prescriptions. Une autre mesure vise à renforcer les conditions d'agrément des opérateurs.

Ces dispositions vont dans la bonne direction mais leur efficacité dépendra largement de l'usage que les services de l'État feront de leurs pouvoirs ainsi accrus, alors que l'exercice effectif de leur mission de contrôle et de sanction soulève déjà des interrogations. Selon le ministère, « le travail de contrôle en amont » a permis d'obtenir des opérateurs qu'ils se conforment aux prescriptions de ses services, sans qu'il ait été nécessaire de mettre en œuvre les dispositions coercitives figurant actuellement dans le code du patrimoine⁴⁰³. À cet égard, il convient de rappeler que le Livre blanc de 2013 soulignait « l'insuffisance des capacités de contrôle et d'évaluation scientifique des DRAC-SRA ».

⁴⁰³ Les articles L. 531-6 et R. 523-61 du code du patrimoine confèrent un certain nombre de pouvoirs à l'État en cas de non-respect par les opérateurs des observations et instructions du représentant de l'État : mises en demeure, désignation d'un nouveau responsable scientifique, retrait d'autorisation de fouilles.

Si le renforcement des règles propres à garantir le libre jeu de la concurrence entre opérateurs constitue une priorité, la Cour appelait aussi dans son référé à un développement des partenariats de l'INRAP avec les autres acteurs de l'archéologie préventive « pour faciliter à moyen terme la mutualisation des coûts et le partage des compétences ». Le ministère de la culture et de la communication estimait dans sa réponse que, loin de représenter des concurrents de l'INRAP, les services d'archéologie préventive créés par de nombreuses collectivités territoriales constituaient « de solides partenaires du service public de l'archéologie, souvent dotés de moyens exemplaires, animés par des archéologues reconnus au sein de la profession et à même d'apporter un soutien et une expertise scientifique ». Les conventions-cadres signées par l'INRAP et ces services se sont certes multipliées, augurant de relations plus fécondes, mais il n'en est pas résulté jusqu'ici de réalisations réellement significatives : sur quinze dossiers d'intervention conjointe présentés, seuls cinq ont été finalement retenus par les aménageurs en 2014.

4 - Des incertitudes sur le périmètre et le financement de la recherche scientifique

La Cour posait en 2013 l'alternative suivante : soit les activités de service public de l'INRAP, dont la recherche, constituent une variable d'ajustement qui compense les fluctuations des activités opérationnelles prescrites (diagnostics et fouilles), soit la mission de recherche est considérée comme un aboutissement logique et nécessaire des activités opérationnelles, et il importe alors de conditionner son développement à une diversification de ses sources de financement, impliquant en particulier la participation budgétaire directe du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les activités de recherche « post-fouilles » de l'INRAP se sont développées depuis 2012 pour atteindre un niveau proche de 10 % de son activité alors que le caractère erratique du produit de la redevance prévue à cet effet ne permettait pas d'en garantir le financement. Tout en s'impliquant dans le contrat d'objectifs et de performance, le ministère chargé de la recherche n'a pas alloué de moyens budgétaires à cet établissement, considérant qu'il n'a pas le statut d'établissement de recherche. Il s'ensuit qu'en l'absence de financements *ad hoc* significatifs, le développement des activités de recherche scientifique risque de se faire aux dépens des diagnostics et des fouilles.

La Cour observe à cet égard qu'au cours des dernières années, les activités scientifiques post-fouilles se sont multipliées alors que l'établissement accusait des retards persistants dans la publication des rapports d'opérations, qui participe de la première de ses missions.

B - Une réforme tardive du financement des activités de service public face à une situation dégradée

Le financement de l'INRAP est assuré par les recettes tirées des activités de fouille préventive qui sont à la charge des aménageurs, par une partie du produit de la redevance d'archéologie préventive (RAP) censée financer ses missions non lucratives⁴⁰⁴ et par des subventions complémentaires du ministère de la culture et de la communication. Les principales difficultés observées par la Cour lors de son dernier contrôle concernaient la RAP ; elles se sont accrues depuis lors.

La redevance d'archéologie préventive (RAP)

La RAP, créée par la loi du 17 janvier 2001 et réformée à de nombreuses reprises depuis, répond au principe de « l'aménageur-payeur ». Acquittée par les personnes publiques ou privées qui prévoient de réaliser des opérations affectant le sous-sol, elle n'est pas une redevance pour services rendus mais une imposition de toute nature.

La loi du 1^{er} août 2003 a réparti les attributions relatives à la liquidation et à l'ordonnancement de la RAP en deux « filières » distinctes : la filière « urbanisme », qui repose sur les directions départementales des territoires (DDT), concerne les travaux et aménagements affectant le sous-sol lorsqu'ils sont soumis à autorisation (telle que permis de construire ou d'aménager) ou à déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ; la filière « culture », qui relève des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), concerne les travaux et aménagements affectant le sous-sol lorsque ceux-ci donnent lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement, ainsi que tous les autres projets d'affouillement lorsqu'ils nécessitent une déclaration administrative préalable.

⁴⁰⁴ Diagnostics, exploitation scientifique des opérations et diffusion de leurs résultats, activités de valorisation, actions éducatives.

Outre 3 % revenant à l'État au titre des frais de gestion et de recouvrement, le produit de la RAP est directement affecté :

- pour 30 % au Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), géré par l'INRAP pour le compte de l'État dans le cadre d'un budget annexe, dont l'objet est d'aider certaines catégories d'aménageurs à financer le coût des fouilles archéologiques prescrites par l'État ;
- pour 67 % à l'INRAP ou aux collectivités territoriales qui disposent d'un service d'archéologie préventive agréé et assurent une compétence générale dans leur ressort.

1 - Des dysfonctionnements persistants qui ont lourdement affecté le rendement de la RAP

La réforme de la RAP gérée par la « filière urbanisme » et adossée depuis 2012 à la taxe d'aménagement alors créée devait se traduire par une amélioration des modalités de sa liquidation et un rendement accru. Toutefois, les difficultés techniques occasionnées par cette réforme ont empêché ou fortement limité la perception de la RAP en 2013 et 2014. Certaines ont été résolues ; d'autres demeurent. Il est ainsi impossible aux services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'affecter directement le produit de la RAP à un destinataire précis (INRAP ou collectivités territoriales), faute de mention sur les titres de recette.

Ces problèmes ont eu pour conséquence une évolution erratique du rendement de la RAP : 88 M€ en 2011, 78,6 M€ en 2012, seulement 44,4 M€ en 2013 et 81,9 M€ en 2014, alors que le rendement jugé par l'État nécessaire au financement des activités non lucratives de l'archéologie préventive est évalué à 120 M€.

2 - Des mesures d'urgence insuffisantes

Fin 2011, l'État a débloqué 60 M€ pour doter l'INRAP de fonds propres et lui allouer, ainsi qu'au FNAP, une aide exceptionnelle dans l'attente des effets de la réforme de la RAP. Ces mesures n'ont pas suffi à stabiliser durablement la situation.

Au cours de la période 2012-2014, alors que la RAP était censée pourvoir intégralement au financement des activités non lucratives de l'archéologie préventive, l'État a été contraint de verser un total de 114 M€ à l'INRAP et au FNAP sous la forme de nouvelles subventions exceptionnelles. Ces opérations, relevées chaque année par la Cour dans le cadre des notes d'exécution budgétaire, ont compliqué la gestion par le ministère des crédits de la mission *Culture*. Elles n'ont pas permis à l'INRAP de mettre en place une saine gestion financière, ses résultats annuels⁴⁰⁵ étant rendus en partie artificiels par l'importance des aides exceptionnelles et les fréquents reports de paiement des fournisseurs auxquels le contraint l'insuffisance récurrente de sa trésorerie. Le FNAP a connu lui aussi des difficultés sérieuses de gestion du fait des décisions de l'État d'engager de 2012 à 2014, au titre des aides aux aménageurs prévues par la loi, des dépenses d'un montant supérieur (106,2 M€) à celui des recettes disponibles (73,6 M€) et de réaliser, en outre, des reports de charges sur les exercices suivants en retardant le versement de certaines aides et subventions accordées.

Ces difficultés ont aussi incité l'État à accorder en loi de finances initiale pour 2015 une subvention de 5 M€ à l'INRAP pour compenser, de manière forfaitaire, une partie de ses sujétions de service public qui ne pouvaient être financées par la RAP, notamment l'obligation pour l'établissement d'être présent sur l'ensemble du territoire national et de se substituer à tout opérateur public ou privé défaillant. Cette subvention a été revue à la hausse pour 2016 (7,5 M€), sans justification des calculs qui y ont conduit.

3 - Une réforme majeure du modèle de financement mise en œuvre en 2016

Face à la persistance de ces déséquilibres, la question posée par le référé demeurait en 2015 : soit les activités de service public (diagnostics, recherche et valorisation scientifiques) sont financées par le produit de la taxe affectée et leur niveau doit alors être corrélé au produit estimé de la taxe, soit une telle régulation de l'activité d'archéologie préventive par les moyens apparaît contraire aux objectifs scientifiques de la discipline et le financement de ces activités ne doit plus être assuré par la seule RAP.

⁴⁰⁵ Soit + 9,26 M€ en 2012, + 1,38 M€ en 2013 et - 1,69 M€ en 2014.

Alors que l'État a longtemps réaffirmé son choix en faveur de la première option, notamment dans sa réponse au référé, la loi de finances initiale pour 2016 entérine un changement de modèle de financement avec la « budgétisation » de la RAP. Cette solution consiste à inscrire dans la loi de finances le produit de la RAP, ainsi que le montant des crédits budgétaires alloués par l'État aux missions de service public de l'archéologie préventive.

Si cette réforme présente notamment l'inconvénient de répercuter sur le déficit budgétaire l'écart qui pourrait persister entre la dotation allouée à l'archéologie préventive et le montant perçu de la RAP, elle offre l'avantage de mettre fin à l'incertitude sur les ressources de l'INRAP. Toutefois, les conditions de sa mise en œuvre sont déterminantes, afin d'éviter le retour aux errements financiers de la dernière décennie.

S'agissant des modalités de financement des diagnostics, deux options sont envisageables.

Une première option, qui semble garantir une plus grande efficacité de la dépense, consiste pour l'État à financer au cas par cas les diagnostics effectivement réalisés sur la base de barèmes tenant compte de leur diversité. Étudiée par le ministère de la culture et de la communication en 2012, elle a été finalement abandonnée en raison de l'opposition de certains opérateurs à son principe et de la difficulté à établir de tels barèmes pour certains types de diagnostics. Elle mériterait certainement d'être réétudiée.

Une seconde option consiste à verser aux opérateurs (INRAP et collectivités territoriales disposant d'un service archéologique) une dotation globale annuelle à partir de laquelle ceux-ci assurent eux-mêmes le financement des dépenses liées à la réalisation des diagnostics. Elle implique une coordination efficace entre l'État et les opérateurs afin que le niveau des prescriptions décidé par les services de celui-ci soit cohérent avec les dotations financières allouées à ceux-là. Elle nécessite aussi de la part des opérateurs des engagements précis en termes de maîtrise du coût de réalisation des diagnostics.

À cet égard, l'INRAP doit remédier aux difficultés rencontrées de 2011 à 2014 pour tenir ses objectifs en termes de productivité dans la réalisation des diagnostics. S'il n'y a pas lieu de mettre en doute les justifications données par l'INRAP liées à une modification de la nature des diagnostics⁴⁰⁶, les écarts par rapport aux objectifs annuels fixés témoignent d'une anticipation insuffisante de cette évolution. Par ailleurs, des différences importantes apparaissent d'une région à l'autre, dans les moyens mobilisés pour réaliser les diagnostics⁴⁰⁷ : en 2014, alors qu'un diagnostic nécessitait en moyenne 6 jours/homme par hectare en Champagne-Ardenne, 6,9 jours en Franche-Comté ou 7 jours en Basse-Normandie, ce même ratio atteignait 15,3 en Bourgogne, 16,2 en Poitou-Charentes et 17 jours en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

S'agissant du montant de la dotation, fixé pour 2016 à 118 M€, l'État devra, chaque année, être en mesure d'en ajuster le niveau aux prévisions concernant la conjoncture dans le secteur de la construction et aux capacités des opérateurs agréés pour réaliser les diagnostics.

II - L'INRAP ne s'est pas suffisamment adapté aux évolutions du secteur

Compte tenu de ses missions de service public et de son financement alors exclusivement public, l'INRAP a été érigé, lors de sa création début 2002, en établissement public de recherche à caractère administratif. Ce statut n'a pas été modifié en 2003 lors de l'ouverture d'une partie de ses activités – les fouilles préventives – à la concurrence.

Au cours des dernières années, l'INRAP a été confronté à une évolution notable du secteur de l'archéologie préventive. Il a réalisé des efforts de modernisation, mais des réformes majeures restent à engager.

⁴⁰⁶ La diminution des surfaces faisant l'objet d'un diagnostic, qui limite les économies d'échelle, et le changement de nature des diagnostics, moins nombreux en zone rurale et dans le cadre de grands investissements (autoroutes, voies ferroviaires), mais plus nombreux en zone urbaine où ils sont plus complexes et donc plus coûteux à réaliser.

⁴⁰⁷ Ils peuvent s'expliquer par la spécificité de certaines opérations, par les exigences parfois différentes des services de l'État, mais aussi par la productivité inégale des services territoriaux de l'INRAP.

A - Un contexte en évolution

1 - Un marché moins porteur pour l'INRAP

Le ralentissement de l'activité économique depuis 2008 s'est traduit par une diminution moyenne d'environ 15 % du nombre de dossiers d'aménagement reçus par les services régionaux d'archéologie des DRAC, à l'exception d'un rebond observé en 2012. Si le nombre de diagnostics prescrits par les services de l'État s'est maintenu en 2011 et 2012 à un niveau proche de celui observé avant 2008, il a chuté d'environ 10 % en 2013 pour se stabiliser à ce niveau en 2014. Le nombre de fouilles a connu une évolution d'ampleur comparable avec, de surcroît, une forte baisse de la surface moyenne fouillée. La diminution ou pause dans le lancement de grands travaux (autoroutes, lignes à grande vitesse, gazoducs, etc.) qui occasionnaient des fouilles préventives d'envergure dont l'essentiel revenait à l'INRAP a concouru, pour une part notable, à cette rétractation du marché des fouilles.

Ces évolutions générales du secteur de l'archéologie préventive ont entraîné une baisse de l'activité de l'INRAP, en 2013, mais plus encore en 2014, comme le montre le tableau n° 1. Ses interventions dans le cadre de grands travaux ont également fortement chuté, de 1 932 hectares sondés en 2012 à seulement 166 hectares en 2014.

Tableau n° 1 : évolution des trois principales activités de l'INRAP

		2011	2012	2013	2014
Diagnostics	Nombre annuel	1 827	1 865	1 786	1 752
	Nombre de jours de travail*	74 937	75 662	71 581	67 491
Fouilles préventives	Nombre annuel	224	285	261	222
	Nombre de jours de travail*	170 197	193 815	182 276	150 732
Recherche	Nombre de jours de travail*	16 913	19 198	20 364	24 082
Ensemble des activités	Nombre de jours de travail*	268 179	294 544	287 100	251 276

Source : Cour des comptes

*Jours consacrés à des missions opérationnelles

2 - Des mesures d'adaptation limitées

Face à la baisse des activités de son cœur de métier (diagnostics et fouilles préventives), l'INRAP a opéré le redéploiement d'une partie de ses moyens au profit des activités de recherche, de valorisation et de conseil. Cet ajustement s'est traduit, de 2011 à 2014, par une baisse du nombre de rapports de diagnostics (- 8,9 %) et de fouilles (- 10,1 %) établis. L'établissement a aussi réduit son recours à des contrats à durée déterminée pour adapter sa capacité opérationnelle au niveau d'activité. Il a enfin cherché à adapter ses prix pour faire face à la concurrence, puisqu'il a limité à 5,65 % en quatre ans (2009-2013) l'augmentation de ses tarifs à l'hectare pour les opérations de fouilles, ce qui représente en réalité une légère baisse réelle en euros constants. Pour méritoire que soit cet effort, il s'est avéré insuffisant puisque, dans le même temps, les opérateurs privés baissaient leurs tarifs de 37,5 %. Il convient toutefois de relever que l'INRAP et les services des collectivités territoriales ne sont pas éligibles au « crédit impôt recherche » alors que les opérateurs privés de l'archéologie préventive peuvent, à ce jour, bénéficier de cette mesure de réduction d'impôt et que le caractère plus ou moins complexe des travaux de fouilles réalisés peut contribuer, dans une mesure qui reste à apprécier, aux écarts de prix observés.

3 - Des positions en recul face aux autres opérateurs

L'INRAP a maintenu ses positions s'agissant des diagnostics (environ 80 % des prescriptions lui reviennent), activité qui n'est ouverte qu'aux services archéologiques agréés des collectivités territoriales – ceux-ci ne couvrant qu'une partie limitée du territoire national.

En revanche, ses positions se sont dégradées dans le secteur des fouilles préventives, également soumis à la concurrence des opérateurs privés. La part du nombre de fouilles réalisées par l'INRAP est passée de 53,7 % en 2009 à 48 % en 2013, après avoir culminé à 56,7 % en 2010. Ce recul s'est effectué au profit des collectivités territoriales et des opérateurs privés dont les parts sont respectivement passées de 16,1 % à 19 % et de 30,2 % à 33,1 % durant la même période. Les données partielles disponibles pour 2014 montrent qu'en dépit d'un léger redressement, l'INRAP n'a pas retrouvé ses positions antérieures.

Tableau n° 2 : évolution du marché des fouilles préventives de 2009 à 2013 par type d'opérateur

		2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de fouilles réalisées	INRAP	197	247	235	280	245
	Collectivités territoriales	59	67	81	84	97
	Opérateurs privés	111	122	110	149	169
Superficie fouillée (en hectare)	INRAP	236	307	337	406	281
	Collectivités territoriales	85	74	73	70	93
	Opérateurs privés	105	99	146	144	170
Prix moyen facturé à l'hectare	INRAP	301 €	306 €	292 €	301 €	318 €
	Collectivités territoriales	218 €	225 €	298 €	228 €	278 €
	Opérateurs privés	368 €	331 €	228 €	226 €	230 €

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture et de la communication (estimation du prix moyen des fouilles réalisée sur la base des montants facturés à partir d'un échantillon représentant 93 % des fouilles effectuées de 2009 à 2013).

B - Des efforts récents de modernisation

À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait constaté de nombreuses faiblesses dans le pilotage et la gestion interne de l'INRAP qui tenaient pour l'essentiel à la difficulté de passer d'un statut associatif à celui d'organisme public. Depuis lors, l'établissement a accompli quelques progrès notables en se dotant d'outils de pilotage et de gestion.

1 - Un pilotage stratégique plus performant

La conclusion avec l'État d'un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2011-2013, prolongé d'un an par la suite, a donné à l'INRAP le cadre stratégique qui lui faisait défaut. Si les objectifs définis dans ce cadre n'ont pas tous été tenus, ils ont néanmoins fait l'objet d'indicateurs précis et d'un suivi annuel.

Adopté avec quelque retard, un nouveau contrat a été établi pour la période 2015-2017 autour de trois orientations stratégiques⁴⁰⁸. Par ailleurs, alors qu'aucune lettre de mission n'a été adressée par les ministres de tutelle au nouveau directeur général nommé en février 2013, le président du conseil d'administration nommé un an plus tard, en juin 2014, s'est, quant à lui, vu fixer des priorités par une lettre de mission du 7 juillet 2014. Cette pratique doit désormais être systématique. Enfin, à l'issue d'une démarche participative, un nouveau projet d'établissement, définissant les orientations stratégiques de l'établissement pour la période 2015-2020, a été adopté par le conseil d'administration de l'INRAP, le 3 décembre 2014.

2 - La mise en place de nouveaux outils de gestion

Dans le domaine financier, la comptabilité analytique de l'établissement a été améliorée et le déploiement du système d'information consacré à la gestion des opérations de diagnostic et de fouilles dans leurs différents aspects (planification des moyens, gestion budgétaire, suivi des temps passés) est en voie d'être achevé. Ces outils doivent permettre de distinguer, sur des bases objectives, les dépenses relevant des activités de service public de l'établissement, financées sur fonds publics, du coût de ses activités lucratives (principalement les fouilles) afin de ne pas fausser les conditions de la concurrence avec les autres opérateurs. La meilleure connaissance des coûts et du résultat net de chaque activité qui doit en résulter constitue en outre un levier important pour améliorer la gestion de l'établissement. Un contrôle interne comptable et budgétaire a aussi été progressivement mis en place. Enfin, la politique d'achat a été redéfinie avec un recours accru à des conventions-cadres. Fixé dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 à 70 %, l'objectif de progression de la part des achats réalisés selon cette procédure a été atteint dès la première année.

Dans le domaine immobilier, l'INRAP dispose désormais d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui offre un

⁴⁰⁸ Structurer et organiser la mission de recherche pour renforcer la vocation scientifique et culturelle de l'établissement ; adapter l'organisation pour développer la performance globale de l'établissement et la cohésion des agents ; agir avec les acteurs externes pour conforter la légitimité de l'INRAP dans l'exercice de ses missions de service public.

diagnostic détaillé de son parc et fixe des objectifs de gestion (renégociation de baux, conditions de réalisation d'opérations de relocalisation), toutefois peu ambitieux. L'établissement a aussi arrêté récemment un plan de rationalisation de l'organisation fonctionnelle de ses huit directions interrégionales (administration générale et soutien), qu'il reste à mettre en application.

En matière de ressources humaines, l'établissement s'est doté d'un règlement intérieur et a préparé un référentiel des métiers, en cours de concertation avec les organisations syndicales. L'évaluation professionnelle des agents a été mise en place même si elle ne concerne, à ce jour, que les personnels administratifs ; prévue depuis plusieurs années, son extension aux agents de la filière scientifique et technique – les plus nombreux – reste à réaliser. Afin de remédier aux insuffisances graves qui ont occasionné la réquisition récurrente de l'agent comptable par l'ordonnateur⁴⁰⁹ pour régler les frais de déplacement des agents, l'établissement a revu ses applications informatiques qui devraient être pleinement opérationnelles fin 2015. L'outil de paye qui a longtemps présenté des défaillances comparables, a également été amélioré. Les recommandations de la Cour ont donc été, dans ces domaines, suivies d'effets. Enfin, la Cour avait relevé le caractère contestable de la rémunération du président du conseil d'administration en l'absence de fonctions exécutives. Sa situation a été régularisée par l'octroi d'une indemnité de fonction sur la base d'une révision statutaire par un décret et un arrêté du 20 janvier 2015.

C - Des réformes plus profondes à mener

En dépit des progrès précédemment constatés, le bilan de la mise en œuvre par l'INRAP des recommandations du référé de la Cour est insuffisant dès lors que certaines, parmi les plus importantes qui sont aussi les plus sensibles sur le plan social, n'ont pas été suivies d'effets.

⁴⁰⁹ Lorsque le comptable public suspend le paiement d'une dépense qu'il estime irrégulière, l'ordonnateur peut requérir par écrit le comptable de payer en endossant sa responsabilité.

1 - Un régime indemnitaire à normaliser

La Cour avait constaté que le régime indemnitaire de l'INRAP n'était plus adapté au regard de l'évolution de la structure de ses effectifs et des fonctions exercées par les agents, ce qui conduisait au versement de primes dans des conditions parfois fort éloignées de leurs objectifs initiaux. Elle avait recommandé à l'Institut et à ses tutelles de redéfinir sans tarder ce régime de manière à mieux prendre en compte la diversité des situations des agents dans un cadre juridique clarifié. Aucune évolution significative n'est intervenue depuis lors, si ce n'est la révision du régime indemnitaire des agents affectés dans les outre-mer et une diminution sensible du nombre de bénéficiaires de l'indemnité de suppléance archéologique. Mais ni le régime de cette dernière indemnité, ni celui de la prime annuelle pour charges administratives exceptionnelles, qui faisaient l'objet des principales recommandations de la Cour, n'ont été modifiés.

En matière de frais de déplacements, qui représentent un poste important de dépenses (entre 10 à 11 M€ par an), la Cour relevait que l'établissement dérogeait au principe du droit du travail selon lequel le temps de déplacement professionnel pour se rendre sur le lieu d'exécution du contrat de travail n'est pas un temps de travail effectif et que la quasi-totalité des agents qui recourent aux services de prestataires d'hébergement bénéficiaient d'un remboursement à des tarifs supérieurs aux plafonds réglementaires. Dans ce domaine également, aucune réforme significative n'a été conduite depuis le référé de la Cour.

2 - Des outils de prévision à fiabiliser

Dans son référé, la Cour appelait le ministère de la culture et de la communication à « mettre en œuvre une démarche pluriannuelle d'évaluation des besoins, débouchant sur la fixation du volume national d'archéologie préventive souhaitée, en lien avec la détermination du niveau de la redevance d'archéologie préventive, le besoin de financement de l'INRAP et le volume des emplois de l'établissement ».

La prévision de l'activité à venir est, de fait, un facteur essentiel de bonne gestion de l'INRAP, même si elle est rendue complexe du fait de plusieurs facteurs exogènes : la conjoncture économique, particulièrement celle du secteur de la construction, qui conditionne pour partie le niveau de prescription par les services de l'État, la nature des diagnostics et des

fouilles, et le degré de concurrence dans l'activité de fouille préventive. Or la comparaison entre les prévisions annuelles et les réalisations montre que les faiblesses précédemment observées par la Cour persistent. Ainsi, la très forte chute de l'activité de fouilles en 2014 n'a pas été anticipée, l'écart entre la prévision et la réalisation atteignant 16,4 %. Il en résulte des erreurs dans la prévision budgétaire de l'établissement et une difficulté récurrente à calibrer son effectif. L'INRAP est ainsi le seul établissement, parmi les 44 relevant du contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la culture et de la communication, à ne pas encore avoir été en mesure d'établir un document prévisionnel annuel de gestion de ses effectifs (DPGECP).

L'amélioration de la prévision passe non seulement par une mobilisation de l'INRAP à tous ses échelons, mais aussi par un dialogue efficace avec les services de l'État dans les régions ainsi qu'avec les collectivités territoriales disposant d'un service archéologique.

3 - Une gestion des ressources humaines à dynamiser, une productivité à améliorer

Un axe majeur de réforme pour l'INRAP concerne les ressources humaines, dont l'évolution récente suscite plusieurs inquiétudes.

S'agissant de l'effectif permanent (en contrat à durée indéterminée), sa forte progression de 2004 à 2012 était corrélée avec celle de l'activité : l'activité de l'établissement, exprimée en jours-hommes, avait augmenté de 28,6 % pendant que l'effectif permanent progressait de 29,2 % (de 1 343,6 à 1 736,4 ETPT). Il n'en a pas été de même de 2012 à 2014 puisque celui-ci a progressé légèrement, jusqu'à atteindre 1 748,2 ETPT (+ 0,6 %), au moment où l'activité se contractait fortement (- 14,7 %).

De fait, l'INRAP a vu se réduire progressivement sa capacité à adapter ses effectifs à son niveau annuel d'activité. Déjà, la Cour avait relevé que la transformation massive de contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI), réalisée en 2007, ajoutait un facteur de rigidité dans la gestion des ressources humaines.

Par la suite, l'expérimentation du « contrat d'activité »⁴¹⁰ qui offrait à l'INRAP la possibilité de recruter pour la durée d'une mission (par exemple pour la réalisation d'une fouille) a été arrêtée à l'issue de la signature, en mars 2011, du protocole d'accord portant sur les agents non titulaires de l'État. Le nouvel accord de réduction de l'emploi précaire, qui porte sur 140 ETPT pendant la période 2014-2016, ne présente pas le défaut majeur du précédent puisqu'il ne se borne pas à la pérennisation de situations de fait (recrutement sur un poste et une localisation géographique inchangés). Pour autant, en contribuant largement à ramener le taux d'agents en CDD de 18 % en 2012 à 10,8 % en 2014, il obère encore les marges de manœuvre de l'établissement dans une période où son activité de diagnostics et de fouilles s'est fortement contractée.

La masse salariale, qui constitue le principal poste de charges (60 % des charges d'exploitation en 2014) connaît une évolution qui réduit elle aussi les marges de productivité de l'INRAP, puisqu'elle a continué à progresser de 5 % entre 2011 et 2014 (de 89,4 M€ à 93,9 M€), en dépit d'une légère réduction de l'effectif global (emplois permanents et non permanents) depuis 2011. Le coût moyen d'un CDI est en progression régulière d'environ 1 000 € par an depuis 2011, de 43 394 € à 46 228 € en 2014 (+ 6,8 %).

L'établissement doit en outre faire face à un vieillissement très rapide de son effectif, dont la moyenne d'âge s'accroît d'un an chaque année depuis cinq ans, la moitié des agents se situant dans la tranche d'âge 45-55 ans. Cette évolution s'accommode difficilement aux exigences des travaux d'archéologie dont une partie importante se déroule en extérieur avec les risques professionnels⁴¹¹ liés à ces conditions de travail. Or l'établissement dispose, à ce jour, de faibles marges de réaffectation de ses agents opérationnels vers des emplois sédentaires et le statut particulier des agents de l'INRAP entrave leur mobilité externe, en particulier dans les services de l'État. La perspective de départs massifs à la retraite constitue un enjeu majeur pour l'INRAP, mais ceux-ci n'interviendront pas avant sept à huit ans.

Enfin, s'agissant des temps de travail, la Cour avait relevé que les nombreuses indisponibilités des agents opérationnels de l'INRAP

⁴¹⁰ Prévu par la loi du 17 février 2009 relative à l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

⁴¹¹ Troubles musculo-squelettiques, notamment.

affectaient la productivité opérationnelle de l'établissement. Alors même que les modalités de calcul du ratio de « jours-hommes travaillés disponibles pour les activités opérationnelles » apparaissent peu exigeantes, les objectifs annuels fixés dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 n'ont jamais été atteints. Ils ont même été revus à la baisse en fin de période, passant de 172,9 jours-hommes en 2013 à 166 en 2014, sans succès. Si l'objectif retenu dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance tendant à réduire l'écart entre le ratio théorique et celui réalisé est bien orienté, il convient d'inverser la tendance à la baisse de la productivité depuis 2012, et de surmonter l'impact défavorable, sur ce plan, du vieillissement de l'effectif.

4 - Des coûts de structure à réduire

Les efforts de maîtrise des coûts de structure réalisés au cours des dernières années demeurent insuffisants⁴¹² au regard de deux contraintes majeures qui pèsent sur l'INRAP : le renforcement de la concurrence dans l'activité de fouille et la nécessité d'un emploi optimal des dotations versées par l'État au titre de ses activités non lucratives, en particulier des diagnostics.

La principale piste de réforme concerne les implantations territoriales puisque, outre son siège parisien, l'INRAP compte 55 sites permanents⁴¹³. L'adoption d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) aurait dû être l'occasion d'un réexamen de la carte des implantations des centres qui, pour des raisons historiques antérieures à la création de l'INRAP, présente certaines incohérences. La nécessité d'être « au plus près du terrain » et de limiter les frais de mission est couramment mise en avant pour justifier le nombre d'implantations territoriales. Pourtant aucune étude objective ne démontre la pertinence de ces arguments. Rien n'indique en quoi, par exemple, avec ses sept implantations, l'organisation de l'interrégion Grand-Ouest serait

⁴¹² Si l'indicateur du contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 relatif à l'évolution des charges fixes montre une certaine stabilité, autour de 30 M€, les dépenses de structure, suivies dans les budgets annuels de l'établissement et dont le périmètre est assez proche, ont pour leur part progressé de 2011 à 2013.

⁴¹³ Ces sites se répartissent en 42 centres de recherches archéologiques, dont six abritent une direction interrégionale, deux directions interrégionales autonomes et onze dépôts ou bases arrière, et auxquelles s'ajoutent des sites provisoires.

meilleure que celle de l'interrégion Auvergne-Rhône-Alpes qui n'en compte que trois.

La nouvelle organisation territoriale de l'État adoptée en 2015, avec la refonte de la carte des régions, doit constituer pour l'INRAP l'occasion d'une réorganisation interne.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'archéologie préventive constitue l'un des instruments majeurs dont dispose la France pour protéger son très riche patrimoine et enrichir les connaissances sur son histoire. Après des décennies marquées par une insuffisante attention portée à son sous-sol et par des destructions qui ont, en leur temps, alerté l'opinion, cette activité s'est progressivement structurée, passant d'une organisation de nature associative soutenue par l'État à la reconnaissance d'une mission de service public organisée en 2001 et 2003 et mise en œuvre par divers acteurs publics et privés et de l'archéologie. Cette politique, reconnue au plan international et qui, par les découvertes qu'elle a permis de réaliser, témoigne d'un niveau de compétence scientifique élevé, mobilise des moyens publics importants dont l'efficacité doit être constamment améliorée.

Dans son rôle de prescripteur de diagnostics et de fouilles mais aussi, plus largement, d'organisateur et de régulateur du secteur, l'État n'a pas atteint les objectifs qu'il avait annoncés à la Cour en réponse à son référé du 6 juin 2013. La plupart des mesures envisagées n'ont pas été prises, alors que la dégradation de la conjoncture économique et les difficultés rencontrées par plusieurs types d'opérateurs nécessitaient une action rapide et d'ampleur. La réforme du financement des activités de service public prévue dans la loi de finances initiale pour 2016 et les dispositions du projet de loi « liberté de la création, architecture et patrimoine » en cours d'examen au Parlement constituent des avancées. Leur succès dépendra des conditions de leur mise en œuvre pour lesquelles la Cour formule plusieurs recommandations.

Acteur principal de l'archéologie préventive, l'INRAP a réalisé quelques progrès au cours des dernières années en se dotant des outils de pilotage et de gestion indispensables au bon fonctionnement d'un établissement public de cette importance. Ces efforts sont néanmoins insuffisants face aux fortes variations de la conjoncture économique, à l'évolution de la nature des diagnostics et des fouilles, et au renforcement de la concurrence. Dans ses missions de service public financées par l'État comme dans ses activités relevant du secteur concurrentiel, l'INRAP ne peut plus s'exonérer de la mise en œuvre de réformes visant à rendre ses pratiques de fonctionnement conformes aux règles de bonne gestion du secteur public, à améliorer sa capacité de prévision, à réduire ses coûts et à redresser sa productivité. La stabilisation attendue de ses ressources publiques constitue à cet égard une circonstance favorable.

Par ailleurs, au-delà des ajustements réalisés ces dernières années pour prendre en compte les effets de la conjoncture, la persistance d'un contexte difficile dans le secteur de la construction et d'une baisse de ses parts de marché dans le secteur concurrentiel devra conduire à réexaminer le format de l'établissement pour l'adapter au niveau réel de l'activité.

Au regard de ces constats et de ces enjeux, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. publier la nouvelle programmation nationale de la recherche archéologique qui doit guider la politique de prescription de l'État et encadrer la politique scientifique de l'INRAP ;*
- 2. harmoniser les pratiques des services régionaux d'archéologie en matière de prescription et de contrôle de la qualité scientifique des projets d'intervention des opérateurs de fouilles ;*

À l'État et à l'INRAP :

- 3. mettre en place, dans le cadre de la refonte des modalités de financement des diagnostics, les dispositions permettant de garantir la cohérence entre le niveau de prescriptions et les moyens financiers alloués aux opérateurs (INRAP et collectivités territoriales) et de maîtriser le coût de réalisation des diagnostics ;*
- 4. redéfinir le régime indemnitaire des agents et engager une réforme du dispositif régissant les déplacements professionnels ;*
- 5. définir des objectifs plus ambitieux concernant le nombre de jours travaillés consacrés aux activités opérationnelles ; étudier les mesures permettant de réduire les effets du vieillissement de l'effectif*

sur la productivité, notamment par le développement de la mobilité interne et externe des agents ;

6. *revoir la carte des implantations territoriales afin de mieux l'adapter au niveau d'activité dans chaque région et de réduire les coûts de structure de l'établissement.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	576
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	577
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	579
Réponse commune du président du conseil d'administration et du directeur général de l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)	583

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE**

La Cour évoque « les incertitudes sur le périmètre et le financement de la recherche scientifique » et estime « qu'en l'absence de financements ad hoc significatifs, le développement des activités de recherche scientifique [de l'INRAP] risque de se faire aux dépens des diagnostics et des fouilles ».

Je rappelle que la mission statutaire de l'INRAP est l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) considère donc que les seules activités de recherche scientifique légitimes au sein de l'INRAP sont celles qui viennent en appui de l'exploitation des données recueillies dans le cadre de l'archéologie préventive. Leur financement doit en conséquence être lié à celui de la mission statutaire, comme c'est le cas pour d'autres établissements publics administratifs comme Météo-France ou IGN.

Mon département ministériel est favorable au développement de la participation des acteurs de l'archéologie préventive, dont l'INRAP, à des unités mixtes de recherche (UMR) notamment avec le CNRS. Un soutien financier direct est apporté à hauteur de 125 000 euros en 2015 et devrait être porté à 150 000 euros en 2016. Ce soutien est adapté au nombre limité de dossiers déposés et aux demandes formulées jusqu'à maintenant.

Le soutien du MENESR ne se résume pas à cette aide. Les agents de l'INRAP qui sont affectés à une UMR peuvent participer à tous les appels d'offres nationaux ou européens (ANR, ERC), prendre toutes les initiatives concertées de recherche, ou encore assumer toutes les responsabilités au sein des axes de recherche ou des équipes.

Les dépenses de fonctionnement liées à ces activités de recherche au sein des UMR sont intégralement financées par les ressources des laboratoires ou des grands programmes nationaux abondés par le MENESR et ne sont pas en concurrence avec les tâches fondamentales de diagnostics et de fouilles qui sont le « cœur de métier » de l'INRAP.

Les évaluations des UMR par le HCERES qui interviennent tous les cinq ans constituent la meilleure mesure de la portée et de la visibilité des résultats scientifiques de ces unités.

Le MENESR a pris acte de la présence, dans le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 de l'INRAP, validé en juillet dernier, de plusieurs indicateurs destinés à évaluer les activités de recherche conduites par l'établissement. Certains d'entre eux (taux de publication par agent, publications dans des revues de rang A, nombre de thèses soutenues, rôle dans la politique scientifique nationale) permettront à l'INRAP de situer ses activités de recherche par rapport à celles des laboratoires du CNRS ou des UMR.

S'agissant de la préconisation de la Cour invitant à « revoir la carte des implantations territoriales [de l'INRAP] afin de mieux l'adapter au niveau d'activité dans chaque région » (recommandation n° 6), je souhaite que les réflexions conduites par l'établissement à la suite des observations de la Cour permettent d'avancer, non seulement en terme de gestion mais aussi en terme d'activités scientifiques : la carte des implantations conditionne en effet, plus ou moins directement, la carte des investigations scientifiques de l'INRAP, ce qui n'est pas sans conséquence sur la collecte des informations sur le sol national.

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

Vous dressez un bilan mitigé des réformes menées depuis votre référé de 2013. Nous partageons l'ensemble des constats et des recommandations que vous formulez ; un ensemble de réformes doit en effet être engagé dans les meilleurs délais afin d'optimiser le fonctionnement de l'établissement.

Après la progression significative des dépenses de l'INRAP, des efforts de maîtrise de ses dépenses doivent être menés. En particulier, la baisse d'activité observée ces dernières années rend la rationalisation de ses implantations plus que jamais indispensable, d'autant plus que l'activité du secteur de l'archéologie préventive ne se redressera pas avant plusieurs semestres selon les prévisions disponibles.

En tenant compte de cette rationalisation, nous estimons le besoin réel de financement public des activités non lucratives de l'archéologie préventive autour de 100 M€. Nous rappelons que la redevance d'archéologie préventive a été rebudgétisée en LFI 2016 à hauteur de

118 M€, ce qui permettra tout à la fois de sécuriser les difficultés de perception et de reversement des deux dernières années.

De plus, pour interrompre le processus de perte de parts de marché par l'INRAP et modérer ce coût pour les finances publiques, il est nécessaire de réaliser des gains de productivité. L'INRAP doit également faciliter les reconversions de ses personnels vers une deuxième carrière, ce qui pourrait passer par des modifications du statut particulier des agents de l'INRAP, l'archéologie de terrain n'étant pas un métier pouvant être accompli sur une carrière complète, comme le souligne la Cour.

Enfin, la politique de recherche archéologique doit être mieux définie. Tout d'abord, le ministère de la culture devrait veiller à réduire les diagnostics inutiles, en harmonisant la politique de prescription sur le territoire, réforme qui est indissociable de la révision des implantations locales de l'INRAP recommandée par la Cour et que nous soutenons. De plus, la politique de recherche de l'archéologie préventive doit être placée en premier lieu sous l'égide du ministère chargé de la recherche, de façon à concentrer l'activité de fouilles sur les fouilles les plus à même d'enrichir le patrimoine culturel et les connaissances historiques ; les rapports d'opérations, encore trop nombreux à rester en souffrance, doivent être finalisés plus rapidement et être resserrés sur les informations scientifiquement utiles.

La rebudgétisation de la RAP, réalisée d'un commun accord entre les ministères chargés des finances et de la culture, va permettre d'améliorer de stabiliser la ressource financière des différents acteurs. Dans le cadre de cette réforme, la mise en place de barèmes pour un financement au cas par cas des diagnostics nous semble indispensable pour amener les acteurs, notamment les collectivités territoriales, à rechercher l'efficacité. Dans le cas contraire, des effets d'aubaine perdureront au profit de certaines collectivités, qui bénéficieront de financements liés aux travaux d'aménagements de leur zone géographique sans que leur sous-sol ne justifie la prescription à leur charge d'activités archéologiques.

Enfin, en termes de progrès sur les outils, ainsi que l'indique la Cour, la mise en place de la comptabilité analytique des coûts reste à achever au sein de l'INRAP. Ce doit être un chantier prioritaire pour 2016.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Cette insertion aborde le sujet de l'archéologie préventive selon deux perspectives : l'action de l'État en matière de définition et de pilotage de la politique d'archéologie préventive, de son financement et de régulation d'un secteur dont le paysage a considérablement évolué depuis l'ouverture à la concurrence des fouilles préventives en 2003 ; la situation de l'INRAP dans cet environnement renouvelé.

Je souhaite, dans ce cadre formuler les observations suivantes.

1 - Le pilotage des opérations d'archéologie préventive par l'État

1.1 – L'élaboration d'une politique de prescriptions archéologiques

L'État veille à assurer un pilotage harmonisé sur l'ensemble du territoire de la politique l'archéologie préventive.

À ce titre, je souhaite indiquer que la programmation nationale de la recherche archéologique a été validée par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) en sa séance du 26 novembre 2015, ce qui correspond à une recommandation de la Cour.

Par ailleurs, le ministère mène un travail important d'actualisation de circulaires permettant de donner aux services déconcentrés un cadre commun de travail. À ce titre, ont été finalisées une circulaire relative à la reprise d'opérations en cas de défaillance d'un opérateur et, très récemment, une circulaire relative aux prescriptions de fouilles permettant de clarifier et d'harmoniser le contenu des arrêtés de prescription et des cahiers des charges associés.

Je tiens, sur ce dernier point, à indiquer que le manque d'harmonisation des prescriptions que regrette la Cour ne doit cependant pas être exagéré. Les réunions organisées de manière régulière entre la sous-direction de l'archéologie de la direction générale des patrimoines et les services régionaux de l'archéologie (SRA) permettent de s'assurer d'un niveau minimal d'homogénéité sur l'ensemble du territoire.

L'élaboration d'une politique de prescriptions archéologiques nécessite, par ailleurs, une bonne connaissance de la politique d'aménagement du territoire et un traitement adéquat du porter à connaissance des données archéologiques.

Conformément aux recommandations figurant dans le rapport que m'a remis la députée Martine Faure, mes services approfondiront sur ces questions leur collaboration avec le ministère en charge de l'aménagement du territoire car il est essentiel d'intégrer le plus en amont possible des projets d'aménagement les enjeux archéologiques et donc de faire du porter à connaissance un élément structurant des politiques d'aménagement.

1.2 – La régulation du secteur des fouilles archéologiques préventives

Je tiens à réaffirmer la primauté de la démarche scientifique en matière d'archéologie préventive. S'il ne s'agit pas de nier que l'archéologie préventive s'inscrit dans un environnement économique qui a ses propres impératifs, elle ne peut répondre à une logique de marché classique et l'État doit être le garant de cette qualité scientifique.

Je souscris donc totalement au souhait de la Cour de s'assurer que soient mises en place des mesures qui garantissent la conformité de toutes les opérations aux cahiers des charges scientifiques.

C'est pour ces raisons que le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) affirme le rôle de maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État, renforce les exigences en matière de délivrance des agréments et favorise un meilleur contrôle des projets scientifiques de fouilles proposés par les opérateurs.

Parallèlement, dans le cadre du pilotage au quotidien de la politique d'archéologie préventive, les services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication accordent d'ores et déjà une attention soutenue, lors de la validation des projets scientifiques d'intervention, à l'adéquation des moyens prévus pour la réalisation des opérations par aux cahiers des charges scientifiques associés.

Les capacités de contrôle et d'évaluation des SRA seront, du reste, prochainement renforcées grâce à l'ouverture d'un concours d'ingénieurs d'étude.

1.3 – La définition de la recherche en archéologie en lien avec les missions de l'INRAP

L'activité de recherche de l'INRAP recouvre, d'une part la chaîne opératoire de l'archéologie préventive, qui comprend notamment la phase terrain jusqu'aux opérations « post-fouilles », et, d'autre part, des activités d'exploitation scientifique des données et la participation à la production de savoirs disciplinaires jusqu'à leur valorisation.

Aussi le ministère considère que la recherche est un ensemble cohérent qui ne se limite pas aux opérations dites « post-fouille ».

À titre d'exemple, dans le cadre de l'élaboration du contrat de performance 2015-2017 de l'INRAP, le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont fixé de conserve à l'établissement des objectifs tant en matière de publications scientifiques que de thèses conduites par des agents de l'institut.

À ce titre, les activités d'exploitation scientifique, de production des savoirs et de valorisation sont éligibles à une diversification des sources de financement.

1.4 – Le financement des opérations d'archéologie préventive

Comme vous le soulignez, le Gouvernement a engagé une réforme très importante en matière de financement public de la politique d'archéologie préventive dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 en proposant la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive qui permettra de mettre fin à des difficultés et des dysfonctionnements dont le constat a été largement partagé.

Les modalités de répartition de la part de la subvention qui sera versée aux collectivités locales exerçant la compétence en matière de diagnostics seront prochainement précisées, en prenant en compte le nombre et les caractéristiques des opérations effectivement réalisées, ce qui s'inscrit dans le cadre des recommandations formulées à cet égard par la Cour.

2 - L'INRAP et son environnement

Dans le cadre de ses missions de service public, l'INRAP doit être présent sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des périodes chrono-culturelles

À ce titre, l'institut a vocation à intervenir notamment dans des zones peu dotées en opérateurs archéologiques, mais aussi en cas d'absence de candidat à la réalisation des opérations pour des raisons financières (opérations coûteuses) ou logistiques (opérations de longue durée, grands linéaires...) ou de complexité scientifique.

Il convient de souligner combien le dispositif français d'archéologie préventive bénéficie de l'existence d'un opérateur public de ce type.

Je me réjouis d'ailleurs que le rapport de la Cour reconnaisse les progrès réalisés au cours des dernières années en matière de pilotage et de gestion interne de l'établissement. Bien évidemment, des pistes d'amélioration demeurent. Il s'agira de les examiner dans les mois à venir.

Plus généralement, la Cour dresse un constat clair et précis de l'évolution considérable du marché des fouilles d'archéologie préventive et elle note à juste titre la forte baisse des prix pratiqués par les opérateurs privés.

Comme je m'y suis engagée lors des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi LCAP et comme le note la Cour, il conviendra d'examiner, dans le cadre d'une bonne régulation du marché, la possibilité qu'ont les opérateurs privés de bénéficier du crédit impôt recherche, dispositif auquel l'INRAP ou les collectivités territoriales ne sont pas éligibles.

Je souhaite insister sur deux points relatifs à l'INRAP et qui apparaissent dans le contrat de performance 2015-2017 de l'établissement :

- *le dialogue entre l'INRAP et les services régionaux d'archéologie de l'État : le dialogue entre ces deux parties doit être plus régulier et approfondi dans le respect des règles de la concurrence, afin notamment d'affiner les prévisions d'activité de diagnostic en cours d'exercice, selon la conjoncture propre à chaque territoire ;*
- *les relations entre l'INRAP et les services de collectivités territoriales : le ministère de la culture et de la communication souhaite un approfondissement de la relation entre ces acteurs publics de l'archéologie. C'est le sens des dispositions qui figurent dans le projet de loi LCAP.*

L'INRAP demeure pour le ministère de la culture et de la communication un outil essentiel de la protection du patrimoine et du progrès scientifique en archéologie, discipline qui, en sciences humaines, est l'une des plus dynamiques.

Au service de cette ambition, je suis attentive à l'amélioration, à l'adaptation de la gestion de l'établissement et aux évolutions de sa gouvernance. Je tiens également à ce que ses prérogatives soient reconnues et, lorsque cela s'avère nécessaire, renforcées.

Pour l'État, il est en effet essentiel de disposer d'un opérateur national en mesure de conforter le fonctionnement de la chaîne opératoire de l'archéologie et de faire face aux enjeux en évolution de la protection et de la valorisation de ce patrimoine spécifique.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES
PRÉVENTIVES (INRAP)**

Nous avons pris connaissance avec grande attention du rapport et des recommandations de la Cour, en notant d'ailleurs que ceux-ci dépassent le strict cadre de l'Inrap pour aborder la politique de l'archéologie préventive dans son ensemble.

La Cour a relevé l'évolution notable du secteur de l'archéologie préventive au cours des dernières années. De fait, alors que son précédent contrôle portait sur une période (2002-2011) de développement de l'activité d'archéologie préventive, soutenue par l'essor de l'aménagement public et privé, les années 2012-2015 ont au contraire été marquées par une contraction et une modification de la typologie des opérations de construction et d'aménagement. Dans le même temps, les dernières années ont été caractérisées par une intensification de la concurrence entre les opérateurs publics et privés dans les réponses aux consultations et marchés des fouilles.

Comme le constate la Cour, depuis 2012, l'Inrap a dû s'adapter à des évolutions exogènes majeures, affectant très directement le volume et l'organisation de ses propres activités et de sa mission de recherche.

Nous nous sommes attachés, en nous appuyant sur le travail accompli par les dirigeants successifs de l'institut et la mobilisation de nos équipes, à satisfaire à la dizaine de recommandations formulées dans le rapport précédent de la Cour, daté de 2013, nous incombant directement. Ainsi, en l'espace de deux ans, plusieurs points importants ont pu être traités ou sont sur le point de l'être, tels que des situations de réquisition de l'agent comptable et nous notons que la Cour souligne les efforts de modernisation et d'amélioration de la gestion conduits et poursuivis sur la période.

Si plusieurs recommandations formulées en 2013 à l'Inrap n'ont pu être transposées ou mises en œuvre à fin 2015, nous n'avons pas constaté que la Cour ait relevé au cours des deux dernières années, l'apparition de difficultés nouvelles et majeures dans la gestion de l'établissement. Dans ce sens, il nous semble quelque peu excessif de conclure que « l'Inrap ne peut plus s'exonérer de la mise en œuvre de réformes visant à rendre ses pratiques de fonctionnement conformes aux règles de bonne gestion du service public (...) ». Nous rejoignons néanmoins la Cour dans la nécessité d'une poursuite et d'une intensification des réformes visant à développer la performance globale de l'Inrap, cet objectif étant d'ailleurs placé au cœur du projet d'établissement 2015-2020 de l'institut et du contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 conclu avec nos tutelles.

Dans ce contexte général, nous souhaitons apporter les précisions suivantes au rapport de la Cour.

1) L'adaptation de l'activité de l'Inrap aux évolutions du secteur de l'archéologie préventive depuis 2011

La Cour pointe les difficultés de l'Inrap à s'adapter aux évolutions récentes du secteur de l'archéologie préventive et, en particulier, les écarts constatés entre la prévision et la réalisation budgétaire pour l'année 2014.

Sur ce point, il nous paraît nécessaire de rappeler que la prévision et la réalisation des opérations de diagnostics et de fouilles de l'Inrap dépendent tout à la fois :

- du niveau et du rythme de réalisation des aménagements privés et publics qui constituent les premiers « faits générateurs » de l'activité d'archéologie préventive ;*
- du niveau et du contenu de la politique de prescription des services régionaux d'archéologie ;*
- pour les diagnostics, de l'intervention de droit commun des services agréés territorialement compétents ;*
- pour les fouilles, de la capacité pour l'Inrap de se voir attribuer in fine les opérations dans un contexte concurrentiel accru.*

Dans le contexte d'incertitude économique récent (notamment marqué par le gel, l'abandon ou encore le report de différents projets d'aménagement), l'Inrap a ainsi pu éprouver des difficultés à fiabiliser la prévision de ses activités à l'horizon de l'exercice budgétaire annuel.

2) Le développement d'une activité de « recherche »

L'analyse selon laquelle l'Inrap aurait, sur la période 2011-2014, développé son activité de recherche au détriment de la conduite des opérations de diagnostics et de fouilles, nous semble devoir être fortement relativisée.

Ainsi, si la part relative des activités de diagnostics et de fouilles tend certes à se réduire entre 2011 et 2014, celle-ci reste tout à fait prédominante (87 % en 2014). Sur la période, cette réduction du volume et de la part relative des jours de travail (jours-hommes) consacrés aux diagnostics et aux fouilles résulte d'abord de la contraction de l'activité d'aménagement et de la réduction tendancielle de la taille des surfaces à investiguer par les archéologues (évolution de la typologie des aménagements).

Si les jours-hommes affectés à l'axe « recherche » ont effectivement augmenté sur la période 2011-2014, leur part relative n'a jamais dépassé le seuil de 10 % de la capacité opérationnelle de l'Inrap, qui semble être un seuil raisonnable à un moment où l'établissement entend développer sa reconnaissance comme établissement de recherche. Cette ambition est partagée par nos deux ministères de tutelle et a été, à ce titre, inscrite dans le contrat de performance 2015-2017 conclu avec eux.

Par ailleurs, ce développement ne s'est pas opéré au détriment de la conduite des opérations de diagnostics et de fouilles puisque les travaux réalisés dans le cadre des activités de « recherche » (publications, participation à des projets de recherche, à des colloques, ...) interviennent à l'issue de la remise des rapports d'opérations et s'inscrivent directement dans le prolongement de l'exploitation et de la diffusion des données acquises sur le terrain : l'activité de « recherche » demeure donc, par définition et logiquement, liée aux activités « cœur de métier », selon la terminologie utilisée par la Cour.

L'objectif de l'Inrap n'est en aucun cas de donner la priorité à une activité de recherche déconnectée de la conduite des opérations archéologiques, ce qui, d'ailleurs, serait sans doute un contresens au regard des missions confiées à l'établissement par le législateur. Cependant, l'institut cherche à valoriser au mieux les résultats scientifiques des activités de terrain et à partager avec ses partenaires publics, les données patrimoniales et scientifiques recueillies lors de ses interventions.

Parallèlement, il nous semble qu'à l'avenir, une programmation nationale venant d'être adoptée par le Conseil national de la recherche archéologique, de nouvelles garanties pourront être apportées en vue de la convergence et de la complémentarité de l'activité de recherche de l'Inrap avec celle des autres acteurs.

3) Un dialogue renforcé entre l'Inrap et les services régionaux de l'archéologie

Le renforcement du dialogue entre l'Inrap et les services régionaux de l'archéologie, dans le respect des règles applicables aux différents opérateurs d'archéologie préventive, nous apparaît comme une nécessité. Nous nous employons d'ores et déjà à ce que nos équipes inscrivent leur action dans ce cadre et souhaitons accentuer cette évolution.

Il nous semble qu'une articulation renforcée entre l'action des services prescripteurs et de l'Inrap contribuerait notamment à répondre aux recommandations de la Cour s'agissant de l'amélioration de la prévision de l'activité et de la « productivité » des opérations de diagnostics, à travers la recherche d'une adéquation plus précise entre les moyens budgétaires impartis à l'Inrap, et les politiques nationale et régionales de prescription.

4) Le développement de la coopération entre l'Inrap et les collectivités territoriales

L'Inrap souhaite poursuivre le développement de sa politique de rapprochement avec les collectivités territoriales et, plus particulièrement, celles dotées de services archéologiques agréés.

Si la politique de conventionnement développée entre 2011 et 2014 et sa traduction sur le plan opérationnel peuvent sembler décevantes ou insuffisantes, nous tenons à souligner que :

- *les conventions de partenariat ne constituent pas les seules modalités de coopération de l'Inrap avec les services agréés des collectivités sur le plan opérationnel (ex : collaborations ad hoc sur des opérations en dehors d'un conventionnement-cadre préalable) ;*
- *le nombre réduit d'opérations archéologiques réalisées en commun par l'Inrap et des services archéologiques de collectivités territoriales au cours des années passées est en partie imputable à la complexité des montages juridiques nécessaires ; il traduit également un problème de compétitivité des opérateurs publics face*

à des offres tarifaires particulièrement attractives de leurs concurrents privés.

Plus globalement, il nous semble que les dispositions incluses dans le projet de loi « Liberté de la création, architecture et patrimoine » sont de nature à créer un cadre propice à la relance d'une coopération équilibrée entre l'Inrap et les services archéologiques territoriaux, à toutes les étapes de l'archéologie préventive (diagnostics, fouilles et exploitations des données dans le cadre d'activités de recherche et de valorisation).

5) L'amélioration de la performance et de la productivité de l'Inrap

S'agissant des différentes réformes préconisées et des leviers de performance identifiés par la Cour, nous souhaitons avancer les éléments suivants :

D'une part, la rationalisation du nombre d'implantations constitue sans doute une voie potentielle de maîtrise des coûts.

Néanmoins, il nous semble qu'une telle évolution doit être articulée, d'une part, avec le maintien nécessaire d'un maillage compatible avec les missions de service public et la réactivité demandée à l'Inrap, d'autre part, avec la réforme du régime des déplacements professionnels également préconisée par la Cour.

D'autre part, nous sommes très attentifs à la mobilisation adéquate des ressources humaines dont dispose l'Inrap pour assurer ses différentes missions opérationnelles.

À ce titre, nous veillons tout particulièrement à ce que l'institut, conformément à ses missions d'établissement national, soit en mesure de répondre aux besoins des opérations de diagnostics et de fouilles, en tout lieu du territoire métropolitain et ultramarin, mais également en cohérence avec les compétences de ses agents et les principes scientifiques attachés à la recherche en archéologie. L'atteinte de cet objectif passe notamment, comme le souligne la Cour, par la capacité de notre établissement à anticiper et accompagner l'impact du vieillissement de ses effectifs, prévenir les cas d'inaptitude chez ses agents scientifiques et techniques, l'intervention répétée sur les chantiers archéologiques induisant des problématiques avérées en termes de pénibilité.

3

Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants

PRÉSENTATION

Dès sa mise en place en 2011, Louvois, le LOGiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde, destiné au calcul de la solde de 180 000 militaires environ⁴¹⁴, a connu des dysfonctionnements graves et durables qui ont compromis l'exactitude des soldes versées aux militaires, créant un profond malaise au sein de l'institution militaire.

Le logiciel lui-même et sa conception ne sont certes pas seuls responsables des erreurs de calcul de la solde. La mauvaise qualité de la saisie des données relatives aux ressources humaines, ainsi que les erreurs des autres systèmes informatiques qui alimentent le calculateur y contribuent également, tout comme la complexité de la solde des militaires qu'affectent un grand nombre d'événements (fréquence des mutations, envoi en opérations, avances de soldes avant et pendant les opérations, etc.) et la multiplicité des régimes indemnitaires, dont la simplification ou l'harmonisation n'avaient pas été réalisées au préalable.

Ces erreurs ont, dès 2011, gravement touché le service de santé des armées, puis l'armée de terre et la marine. La Cour a contrôlé, en 2013, les conditions de conception, d'organisation et de mise en œuvre de ce système informatique. Ses travaux ont donné lieu à un référé

⁴¹⁴ La quasi-totalité des militaires du ministère de la défense, à l'exception de l'armée de l'air qui a gardé son propre calculateur de soldes et qui n'est donc pas affectée par les dysfonctionnements de Louvois.

comportant cinq recommandations, adressé au ministre de la défense le 27 décembre 2013 et rendu public le 6 mars 2014⁴¹⁵.

Dès décembre 2013, le ministère a lancé un plan d'amélioration de Louvois et a décidé de remplacer ce système par un nouveau calculateur dénommé Source-Solde. Il a souscrit également aux recommandations de la Cour des comptes qui avait préconisé de :

- recentrer l'organisation sur un double objectif, identifier les responsabilités et segmenter les métiers ;
- réexaminer les spécifications fonctionnelles, à la fois pour améliorer le produit existant et servir de base à la rédaction d'un cahier des charge pour un nouveau système ;
- mobiliser tous les moyens humains en effectifs et en expertise jusqu'à un remplacement de Louvois ;
- engager le projet de remplacement de Louvois, en respectant toutes les étapes d'une conduite de projet de cette complexité technique ;
- à plus long terme, progresser pas à pas en remplaçant d'abord le système de solde puis, lorsque celui-ci fonctionnera correctement, le système d'information des ressources humaines.

La Cour des comptes constate aujourd'hui les efforts du ministère pour pallier les dysfonctionnements de Louvois (I). Ces efforts, qui devront être poursuivis, ont un coût élevé (II). La Cour des comptes relève que les organisations mises en place par le ministère de la défense pour améliorer Louvois et préparer le système Source Solde qui le remplacera restent complexes et que leur coordination reste à parfaire (III).

⁴¹⁵ Cour des comptes, *Référé, Le système de paye Louvois*, 6 mars 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Des mesures d'urgence qui s'installent dans la durée

Afin de faire face à la crise déclenchée par les dysfonctionnements de la « chaîne de solde », le ministère de la défense a pris des mesures d'urgence destinées à aider les militaires qui se trouvaient dans les situations les plus critiques, visant à pallier, par des mesures de contournement, les dysfonctionnements du calculateur et à améliorer la qualité de la solde liquidée par le calculateur *Louvois*.

A - L'assistance aux personnels militaires

1 - Une cellule d'assistance

Pour répondre aux demandes des nombreux agents qui rencontraient de graves difficultés, une cellule d'assistance téléphonique, « cellule solde assistance », a été créée dès octobre 2012. Les militaires, touchés par des erreurs de *Louvois* font appel à cette cellule pour obtenir des informations explicatives sur leur solde et sur les démarches à entreprendre pour résoudre leurs difficultés financières. Disposant d'une vingtaine de personnes, la « cellule solde assistance » a reçu en 2015 un volume d'appels ou de courriels de l'ordre de 5 000 par mois, traduisant la persistance des difficultés sur le terrain.

2 - Un « plan d'urgence ministériel »

Pour aider les militaires qui étaient victimes des plus graves erreurs, certains se voyant servir une solde proche de zéro, le ministre de la défense a décidé de mettre en place « un plan d'urgence ministériel », qui a été actif dès novembre 2012.

Au titre de ce plan, 27 000 avances individuelles représentant 53 M€ ont été versées entre le 1^{er} novembre 2012 et le 31 décembre 2014. Le versement de ces avances a été effectué parfois sans pièces justificatives et n'a pas été accompagné de procédures de récupération rigoureuses. Ce dispositif de gestion de crise n'a pas pu être levé en

raison de la persistance des anomalies. Une nouvelle directive publiée en avril 2015 a pour ambition de mieux encadrer ce dispositif qui reste dérogatoire et fragile.

B - Les solutions de contournement pour améliorer la solde

La persistance de nombreuses erreurs a contraint le ministère à intervenir sur le calcul de la solde. Ses équipes sont amenées ainsi à se substituer aux procédures de calcul automatique pour rectifier ou prévenir les erreurs avant la clôture de la solde.

Pour améliorer la qualité de la solde calculée par *Louvois*, qui concerne environ 180 000 militaires, soit un volume de masse salariale annuelle supérieur à 11 Md€, près de 600 personnes ont été affectées en renfort, en sus des personnels des services de paye, pour produire une solde mensuelle « acceptable » malgré les dysfonctionnements du système. Les armées, directions et services travaillent à améliorer la qualité des données relatives aux ressources humaines, dont la fiabilisation reste une priorité.

Ainsi, les équipes de l'armée de terre étudient chaque mois de 19 000 à 45 000 anomalies potentielles avant la clôture de la solde et appliquent, dans l'urgence, des solutions de contournement en vue de les pallier. Une trentaine d'agents de la marine examine, sur les mêmes périodes, de 800 à 3 000 anomalies potentielles.

C - La persistance de nombreux dysfonctionnements malgré les corrections

Afin de corriger ou de faire évoluer les fonctionnalités de *Louvois*, des « développements » sont mis en œuvre, mais ils restent d'insuffisante qualité. En effet, même si des progrès sont constatés, ces interventions peuvent générer de nouvelles anomalies comme ce fut le cas jusqu'en 2014 pour les « pertes d'historique ». Par ailleurs, les processus de validation des développements demeurent trop souvent lacunaires, les tests correspondants n'étant ni systématiques ni exhaustifs. La qualité des données saisies est encore insuffisante, et les efforts de formation des personnels chargés de la solde n'ont pas encore produit tous leurs effets.

De ce fait, le nombre des erreurs, même s'il connaît un relatif tassement, reste encore trop élevé. Au 1^{er} avril 2015, le stock des « erreurs système » non encore résolues s'élevait encore à 1 418, soit une baisse d'à peine 23 % par rapport au pic de 2013 (1 840). Par ailleurs, une analyse plus fine de ces dysfonctionnements fait apparaître que certains d'entre eux existent depuis plusieurs années et qu'ils ne sont toujours pas corrigés.

Cette situation a conduit à pérenniser les dispositifs de contournement.

D - Les chantiers mis en œuvre pour améliorer *Louvois*

Au-delà de ces mesures d'urgence, le ministère de la défense a mis en place 12 chantiers thématiques⁴¹⁶ destinés à identifier les difficultés et à proposer des actions en vue d'améliorer *Louvois*, ainsi que l'ensemble de la chaîne de solde, et de préparer *Source Solde*. Ces différents chantiers, coordonnés par la direction des ressources humaines, sont encore loin d'être achevés.

Parmi ces chantiers prévus, le traitement de certaines thématiques, comme celles relevant de la gestion du référentiel réglementaire, notamment des multiples régimes de primes et indemnités applicables aux militaires, a été différé. Estimant qu'une modification de ce référentiel pourrait être à l'origine de nouveaux dysfonctionnements, le ministère a ajourné, pour l'essentiel, l'effort de simplification, qui, s'il avait été accompli en amont, aurait pourtant atténué les difficultés de fonctionnement du calculateur⁴¹⁷.

⁴¹⁶ La gouvernance, la communication, le pilotage de la chaîne opérationnelle, la mise en œuvre des recommandations de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) et des prestataires extérieurs, la gestion des référentiels, les métiers et compétences, les restitutions du titre 2, le contrôle interne, la gestion du référentiel réglementaire, la gestion des données infocentre, la gestion des raccordements et l'apurement des dossiers en attente.

⁴¹⁷ La Cour des comptes, dans son *rapport réalisé à la demande de la Commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la LOLF, et consacré à la rémunération des militaires*, septembre 2013, 154 p., disponible sur www.ccomptes.fr, avait mis en évidence le grand nombre des primes versées aux militaires dont il aurait été souhaitable qu'il fût simplifié. Elle avait relevé que le ministère de la défense n'avait pas saisi l'occasion représentée par la mise en place de mesures indiciaires et catégorielles pour entreprendre simultanément une réforme des primes et indemnités.

Les chantiers actifs pourraient être mieux articulés et accélérés, comme, par exemple, le chantier « métiers et compétences », car les services en charge des ressources humaines et de la solde manquent souvent des personnels maîtrisant les problématiques liées au calcul de la solde et disposant de la capacité de saisir les informations relatives aux ressources humaines et au calcul de la solde.

Compte tenu des délais resserrés prévus pour produire le système *Source Solde* destiné à remplacer *Louvois*, il serait nécessaire d'organiser un suivi périodique suffisamment rapproché, appuyé sur un tableau de bord et des jalons précis, permettant une supervision de la progression des équipes. Ces chantiers manquent également d'une articulation permettant un meilleur partage d'expérience au fur et à mesure de l'avancement de chacun d'entre eux.

II - Un maintien en état de fonctionnement coûteux

Le versement d'avances pour pallier les situations les plus critiques et la persistance de « trop » et de « moins-versés » ont engendré pour l'État des dépenses importantes et des risques financiers supplémentaires.

A - Des coûts élevés

Les dysfonctionnements de *Louvois* ont nécessité des renforts en personnel dans tous les services opérationnels de la solde, ainsi que de nombreuses prestations d'assistance extérieure pour résoudre les anomalies persistantes.

La Cour a estimé le coût de ces renforts en personnel à 15 M€ en 2013 et à 18 M€ en 2014, et celui des prestations d'assistance extérieures, tant pour les services informatiques que pour le centre expert de ressources humaines et de la solde de Nancy, à 7 M€ en 2013 et 20 M€ en 2014. À ces dépenses, il faudrait ajouter environ 7,5 M€ de travaux inutilisables découlant de la suspension de projets informatiques liés à la solde.

**Tableau n° 3 : coûts générés par les dysfonctionnements de Louvois
(en M€)**

	2013	2014
Assistance extérieure	7,3	19,8
<i>services informatiques (MOA et MOE)</i>	2,9	4,3
<i>centre expert RH (Nancy)</i>	4,4	15,5
Renforts en personnel	14,6	17,7
<i>services informatiques (MOA et MOE)</i>	2,0	3,0
<i>centre expert RH (Nancy)</i>	12,6	14,6

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, les dysfonctionnements ont entraîné une augmentation des dépenses salariales du fait des versements d'indus, nettes des récupérations effectuées, qui ont atteint 149 M€ au cours de l'exercice 2013, 96 M€ au cours de l'exercice 2014, et 37 M€ au cours des dix premiers mois de l'exercice 2015, non prises en compte dans le tableau n°1 ci-dessus.

B - Les difficultés d'apurement des erreurs de solde

1 - Un niveau de récupération et de régularisation encore faible

Les conditions de récupération des « trop-versés » et de régularisation des « moins-versés » doivent être rapidement améliorées.

S'agissant des « moins-versés », ils étaient estimés en avril 2015 à 47 M€ pour l'armée de terre et la marine. Ces sommes dues aux agents doivent leur être réglées dans les meilleurs délais.

Les « trop-versés » identifiés atteignaient à la mi-novembre 2015 un montant total cumulé de 358 M€ depuis 2011, et seulement 171 M€ avaient été recouverts.

Assistée par des prestataires extérieurs, l'armée de terre a réalisé une première campagne de récupération couvrant la période allant de la mise en service de Louvois jusqu'au 31 janvier 2013 qui, après l'analyse de 150 000 anomalies potentielles et l'envoi de 56 000 demandes de remboursement, a permis de recouvrer, hors titre de perception, 34,5 M€ en avril 2015 sur un montant de demandes de remboursement de

76,1 M€. Ce faible taux peut s'expliquer par un nombre élevé de départs de militaires du rang de l'armée de terre.

Une nouvelle campagne de récupération concernant les erreurs potentielles postérieures au 31 janvier 2013 a débuté en 2014 et se poursuit. En avril 2015, la notification des demandes de remboursement d'indus au titre des « trop-versés » s'élevait à 141,7 M€. Seuls 17,5 M€ avaient été recouverts.

Le service de santé des armées avait, au 30 avril 2015, notifié 12,1 M€ de « trop-versés » et 5,18 M€ avaient été recouverts.

S'agissant de la marine, sur les 25 352 notifications de « trop-versés » représentant 51,6 M€ au début du mois de mai 2015, un montant de 39,2 M€ avait été recouvert.

Quant aux militaires qui ont quitté les armées, l'état des recouvrements des titres de perception par le réseau de la direction générale des finances publiques au 31 mars 2015 fait apparaître de sérieuses difficultés. Au 1^{er} mai 2015, sur un montant de 99,9 M€ de titres de perception émis entre 2011 et avril 2015, dont la quasi-totalité est imputable à *Louvois*, seuls 46,3 M€ avaient été recouverts soit environ 50 %. La dégradation de ce taux, qui atteignait 67,8 % pour le seul exercice 2011, peut s'expliquer par le caractère récent de certaines créances, mais elle résulte aussi des remises gracieuses et des admissions en non-valeur.

Chaque mois, le stock de dossiers à analyser est alimenté par un flux de nouveaux dossiers pour vérification de la réalité des « trop-versés » et des « moins-versés ». Au vu de ce flux et de la capacité de l'armée de terre (qui représente le stock le plus important) à traiter tant les flux que le stock, il est à craindre qu'un nouveau stock de dossiers potentiellement exposés à « trop-versés » ou « moins-versés » à contrôler ne se reconstitue et se pérennise.

Le ministère de la défense et la direction générale des finances publiques doivent améliorer leur coopération pour mettre en œuvre les mesures destinées à récupérer et recouvrer les « trop-versés », ainsi qu'à régulariser les « moins-versés », dans les délais prévus par les dispositions réglementaires.

2 - Le risque de prescription des « trop-versés »

De plus, les perspectives de récupération par le budget de l'État des « trop-versés » reposent sur une interprétation discutable des règles de prescription des créances publiques.

Si les « trop-versés » des armées atteints par la déchéance ne sont pas évalués pour le service de santé, leur montant était déjà estimé, en mars 2015, à environ 3 M€ pour la marine et à 14,3 M€ pour l'armée de terre.

Le statut des indus versés avant le 31 décembre 2011 n'est pas clair. La jurisprudence distingue les « trop-versés » résultant d'une erreur de liquidation et dont le délai de prescription est de cinq ans (article 2224 du code civil), des « trop-versés » résultant de décisions créatrices de droits illégaux et dont le délai de prescription est de quatre mois. La distinction entre les notions est ténue. Le législateur a clarifié la règle applicable aux indus versés après le 31 décembre 2011, en posant le principe général d'un délai de prescription biennale (article 94 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) ; l'ambiguïté perdure cependant pour les indus antérieurs.

Le ministère de la défense fait une interprétation particulière de ce texte. Il distingue les avances dont le montant est supérieur aux droits des militaires auxquelles il applique un délai de prescription de deux ans et les avances versées « conformément aux droits des militaires » (par exemple, une avance versée sur les théâtres d'opération) mais non encore reprises, auxquelles il applique une prescription de cinq ans. Le délai de prescription fixé à cinq ans paraît donc fragile au regard de la législation de 2011.

Il est donc nécessaire de préciser le statut de prescription applicable aux indus antérieurs au 31 décembre 2011, ainsi qu'aux avances de solde.

III - Des perspectives d'avenir incertaines

Pour, d'une part, améliorer le fonctionnement de *Louvois* et tenter de pallier ses faiblesses structurelles et, d'autre part, conduire le projet

Source Solde, le ministère a mis en place deux chaînes de gouvernance distinctes dont l'articulation devrait être améliorée.

A - Une gouvernance de la chaîne de solde améliorée mais complexe et partagée

Convaincu de la nécessité de renforcer la gouvernance de la chaîne de la solde pour améliorer *Louvois*, le ministère de la défense a pris, en vertu de l'instruction ministérielle du 20 décembre 2013, des dispositions visant à mieux distinguer les différents niveaux de décision, à clarifier les responsabilités et les processus, et à séparer les activités de maîtrise d'ouvrage et celles de maîtrise d'œuvre.

Une organisation mieux structurée des acteurs de la solde, de leurs rôles et fonctions, des procédures de gestion, de pilotage et de contrôle a ainsi été mise en place. La direction des ressources humaines du ministère de la défense, relevant du secrétariat général pour l'administration est désormais investie d'une « autorité fonctionnelle renforcée » sur l'ensemble des politiques de ressources humaines. Elle délègue la maîtrise d'ouvrage de *Louvois* au service du commissariat des armées, qui relève de l'état-major des armées. Cette mission est confiée au service ministériel opérateur des droits individuels du service du commissariat des armées, et la maîtrise d'œuvre est assurée par le centre de maintenance informatique de la solde de la direction des ressources humaines du ministère de la défense.

Cependant, si la compétence du service du commissariat des armées s'exerce sur les organismes chargés de la saisie des événements de carrière et paramètres qui affectent la solde, tels que les groupements de soutien des bases de défense, ce service n'a d'autorité hiérarchique, ni sur les centres experts des ressources humaines de chacune des armées, ni sur les services et organes du ministère qui ne sont pas intégrés dans les bases de défense. Il n'a également pas de responsabilité directe sur les systèmes d'information des ressources humaines qui dépendent de chacune des directions des ressources humaines des armées, des directions et des services.

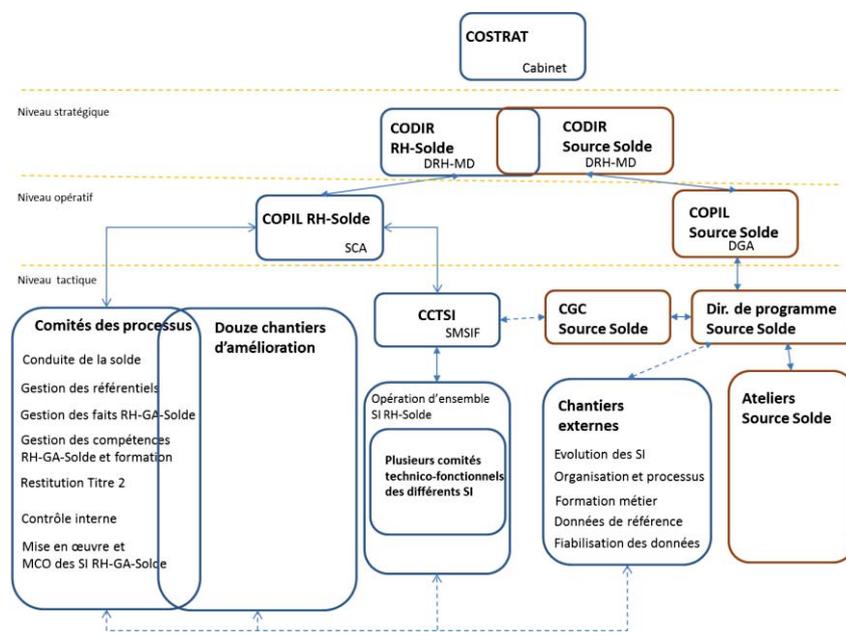
Ainsi, malgré une clarification apparente de la gouvernance de la chaîne des ressources humaines et des soldes qui a permis, au cours des deux années passées, de mieux structurer le processus de production des

soldes, beaucoup de complexité persiste du fait de la multiplicité des services et de l'imbrication des responsabilités.

Le ministère a également mis en place un ensemble de comités et de groupes de travail qui organise un pilotage lui-même complexe, articulé en quatre échelons : « comité stratégique » présidé par le directeur de cabinet du ministre, « comité directeur RH-Solde », présidé par le directeur des ressources humaines du ministère, « comité de pilotage RH-Solde » et des comités « métiers ».

La présence en tête du dispositif d'un « comité stratégique » qui réunit les principaux responsables du ministère assure l'impulsion politique à l'ensemble des travaux relatifs à la gestion, à l'amélioration et aux palliatifs de *Louvois* et à la préparation du futur système *Source-Solde*. Le schéma n° 1 illustre la complexité de cette gouvernance, même améliorée par rapport au début 2012.

**Schéma n° 1 : la gouvernance de la chaîne de la solde et du projet
*Source Solde***



Source : Cour des comptes

B - Les risques pesant sur le système *Source Solde* et sur son calendrier de mise en œuvre

L'instabilité chronique de *Louvois* et le constat de la persistance de ses défaillances ont conduit le ministère à décider dès décembre 2013 de lui substituer au plus tôt un nouveau calculateur *Source Solde*. Ce nouveau calculateur, dont la première phase de mise en service portera sur la marine et commencera au mieux au premier trimestre 2017, devra être pour un temps accolé à *Louvois*, qui doit être maintenu en fonctionnement jusqu'à 2021, afin de permettre les régularisations liées aux événements passés.

1 - Une conduite de projet partagée

Le 3 décembre 2013, le ministre de la défense a annoncé que *Louvois* serait remplacé par un nouveau système dont le projet serait mené comme un programme d'armement, avec la constitution d'une équipe intégrée ayant à sa tête un « directeur de programme » issu de la direction générale de l'armement, travaillant en tandem avec un « officier de programme », expert fonctionnel du domaine solde, issu de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Ce choix de pilotage s'appuierait sur un maître d'œuvre, prestataire externe, sélectionné sur la base d'un appel d'offres, qui assurerait le développement informatique du progiciel choisi.

Dans cette organisation, la maîtrise d'ouvrage est assurée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense, la direction générale de l'armement étant maître d'ouvrage délégué en charge du pilotage du projet. L'équipe et les instances de gouvernance du projet ont été rapidement mises en place. Cette équipe a mis au point un calendrier du déploiement de *Source Solde*, qui doit conduire à une mise en service par phases successives à partir du premier trimestre 2017, mais qui nécessite le maintien de *Louvois* jusqu'en 2021. Un marché d'une durée de 10 ans a été passé avec le maître d'œuvre sélectionné à l'issue d'un appel d'offres et d'un dialogue compétitif qui s'est déroulé durant l'année 2014 jusqu'au premier trimestre 2015. Sur la base des montants figurant dans le marché, les dépenses correspondant au projet sur la période 2015-2025 peuvent être évaluées à environ 130 M€ (euros courants).

Le calendrier du projet figurant dans le marché ne comporte que peu de marge. La conception et le développement du logiciel doivent être réalisés à partir de mai 2015 jusqu'au troisième trimestre 2016. À partir du printemps 2016, des tests de « solde à blanc » et de « solde en double » doivent être menés. La marine doit entrer dans le nouveau système au plus tôt à partir de 2017. Viennent ensuite l'armée de terre au début de l'année 2018, le service de santé des armées et l'armée de l'air au début de l'année 2019. Enfin, le retrait définitif de *Louvois* est fixé à 2021 pour permettre les calculs rétroactifs de solde.

Au niveau opérationnel, de nombreuses liaisons sont à assurer entre les comités *Louvois* et le programme *Source Solde* pour garantir une cohérence des actions.

2 - Une nécessaire cohérence à assurer entre les chantiers *Louvois* et le projet *Source Solde*

Le ministère poursuit ainsi deux objectifs simultanés, assurer la solde mensuelle avec le système *Louvois*, tout en l'améliorant et en palliant ses défaillances, et préparer le système *Source Solde* qui cohabitera avec *Louvois* puis le remplacera.

La communication entre, d'une part, les équipes chargées du fonctionnement de *Louvois* et du pilotage des chantiers d'amélioration, et, d'autre part, l'équipe *Source Solde* doit donc être optimale pour assurer la cohérence de l'ensemble et espérer atteindre les objectifs.

L'organisation définie, qui fait coexister les quatre niveaux de pilotage de *Louvois* et la logique inspirée du pilotage des programmes d'armement conduits par la DGA, devra répondre à cette exigence, difficile à réaliser, de coordination et de cohérence.

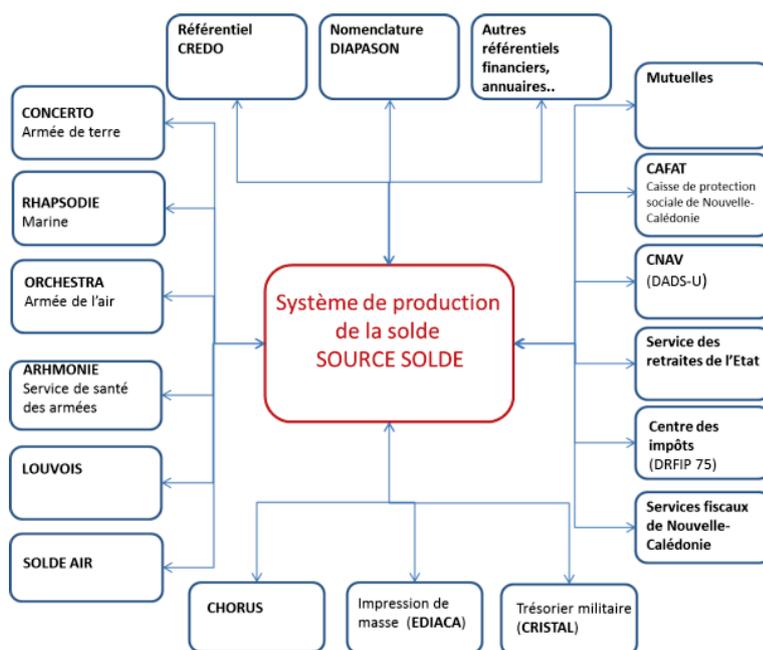
3 - De nombreuses incertitudes pesant encore sur la mise en place de *Source Solde*

Source Solde est un projet informatique de gestion parmi les plus complexes par ses spécificités et le nombre des personnels concernés. Des difficultés majeures, susceptibles de peser sur sa mise en production à la date prévue et avec le niveau de qualité exigé, ne sont pas encore

complètement maîtrisées, alors que le planning du déroulement du projet comporte peu de marge.

Ces difficultés proviennent tout d'abord du développement dans *Source Solde* de plus de 170 règles de gestion du droit indemnitaire, dont la complexité et la combinaison évolutive, inhérente à la condition militaire et à la diversité des opérations confiées aux différents personnels des armées, se sont déjà heurtées aux fragilités de *Louvois* et avaient déjà contribué à ses dysfonctionnements. Tout au long du premier semestre 2015, le ministère a peiné à élaborer les documents de spécifications fonctionnelles relatifs au droit indemnitaire et à les fournir au prestataire, alors que ces travaux étaient indispensables.

Schéma n° 2 : *Source Solde* dans son environnement informatique



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Ces difficultés concernent ensuite l'insertion du nouveau système dans l'ensemble existant composé de tous les logiciels et applicatifs informatiques propres aux ressources humaines, qui nécessitent de multiples interfaces, et la montée en qualité de toutes les données servant au calcul de solde, dont la liste précise n'a été établie qu'en juillet 2015.

La complexité du projet se lit dans le schéma n° 2 qui liste les applications de différents domaines avec lesquelles un raccordement de *Source Solde* est nécessaire : les bases de données de référence, les systèmes informatiques d'organismes extérieurs au ministère de la défense, les systèmes informatiques du domaine budgétaire et comptable, le système d'impression des bulletins mensuels de solde, les systèmes de gestion de ressources humaines des armées.

Ces constats doivent conduire à une plus forte réactivité et à une plus grande vigilance du ministère, notamment pour respecter et faire respecter le calendrier contractuel du marché de développement, en vue de la première étape en 2017.

La phase de transition vers le nouveau système *Source Solde* présente elle aussi des risques sérieux. Cette phase, qui s'étalera sur plusieurs années et qui nécessitera le maintien en fonctionnement de *Louvois*, implique un investissement et une vigilance accrues dans l'exploitation et la cohérence des deux systèmes de paye qui fonctionneront en parallèle jusqu'en 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le ministère de la défense a pris des dispositions de court terme, d'une part, pour pallier, par toute une série de procédures de contournement, les principaux dysfonctionnements de Louvois, afin d'assurer une paie aussi juste que possible, et, d'autre part, pour engager des mesures de moyen terme avec la mise en place de chantiers d'amélioration nécessaires pour stabiliser Louvois et permettre son remplacement, le moment venu, par Source Solde.

Malgré ces efforts de fiabilisation qui n'ont pu être réalisés qu'avec d'importants moyens supplémentaires et pour des coûts élevés, tant en renforts de personnel nécessaires qu'en versement d'indus de rémunération, le calculateur Louvois reste structurellement instable et très peu fiable. Le ministère a donc prévu de le remplacer par un nouveau système Source Solde, qui devra, dès sa mise en œuvre, prouver ses qualités de fonctionnement et sa robustesse.

Des aléas et des incertitudes pèsent sur la capacité du ministère à respecter les délais de mise en œuvre de Source Solde, actuellement prévue à partir de 2017. Des conditions préalables, techniques et fonctionnelles, doivent être strictement remplies. Parmi celles-ci le

maintien en état de fonctionnement de Louvois jusqu'au déploiement complet de Source Solde ne constitue pas la moindre des difficultés à résoudre.

Pour assurer la conduite de ce projet très complexe et coordonner les chantiers dont la contribution conditionne la mise au point du nouveau calculateur, l'implication du ministère de la défense devra rester totale, comme sa capacité à assurer la cohérence de la conduite concomitante de ces deux objectifs impératifs, utiliser Louvois en contrôlant ses dysfonctionnements et préparer Source Solde en assurant sa prise de relai progressive avec Louvois.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'État :

- 1. mettre en œuvre toutes les diligences pour la récupération des indus et la régularisation des moins-versés ;*
- 2. préciser l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de soldes ;*
- 3. piloter les douze chantiers d'amélioration sur la base d'un tableau de bord fixant les étapes et les échéances pour chacun d'entre eux ;*
- 4. mettre en place un plan de formation assorti d'un calendrier détaillé pour les différents intervenants dans les processus de ressources humaines et de la solde ;*
- 5. assurer un partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de Source Solde et des ressources humaines.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	606
Réponse du ministre de la défense	607

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

Ce rapport dresse un état des lieux des dispositions et conséquences budgétaires de court et moyen terme liées aux principaux dysfonctionnements du système de la solde des militaires Louvois mais également des perspectives liées à son remplacement.

Comme le relève la Cour, le ministère de la défense a mis en place des chantiers d'amélioration de son système de solde et des mesures palliatives qui ont pour objectif de réduire le volume des soldes trop versées.

Nous partageons les recommandations de la Cour s'agissant du fort enjeu budgétaire lié aux recouvrements de ces indus. La DGFIP a entrepris, en collaboration avec le ministère de la défense, des actions spécifiques relatives au recouvrement des indus de rémunération LOUVOIS. Des travaux sont en cours pour optimiser le circuit de gestion et enrichir les restitutions comptables. La DGFIP réalise ainsi régulièrement une analyse de l'état de recouvrement des titres, à partir d'une liste de titres de perception choisie et communiquée par l'ordonnateur. Une synthèse annuelle de ces analyses complète ces restitutions mensuelles.

S'agissant de la remarque de la Cour sur la prescription, nous observons que la circulaire du 11 avril 2013 relative à la prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus précise les modalités d'application de l'article 2222 du code civil sur l'application du nouveau délai de prescription avant décembre 2011.

Nous souscrivons également aux recommandations relatives à la gouvernance du chantier de rénovation de la solde et à l'enjeu de la professionnalisation de cette filière de gestion et de paie pour le ministère de la défense.

Néanmoins, au-delà des dysfonctionnements de Louvois, ce rapport illustre l'insuffisante rationalisation du régime indemnitaire du personnel militaire du ministère de la défense et une chaîne « ressources humaines » qui n'est toujours pas optimale malgré les efforts de mutualisation déjà menés. Ces chantiers de modernisation organisationnelle et de simplification indemnitaire doivent être conduits de manière prioritaire en vue d'assurer la pleine efficacité du futur système Source Solde.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Je partage globalement le constat de la Cour sur les dysfonctionnements de Louvois, qui place le ministère dans l'obligation d'assurer une vigilance constante. Cependant, les importants efforts consentis par le ministère, reconnus à leur juste valeur par la Cour, permettent une amélioration objective de la situation.

L'impact du plan d'urgence ministériel (PUM), défini en octobre 2012 en vue de répondre rapidement à une situation de crise sociale très aiguë, constitue un des indicateurs de cette amélioration.

En effet, la Cour avait déploré un manque de précision du suivi des paiements effectués dans le cadre de ce plan. Une nouvelle directive signée par le directeur central du service du commissariat des armées (DCSCA) a été diffusée le 24 avril 2015, encadrant mieux les avances versées. Le seuil de compétence des trésoriers militaires locaux des groupements de soutien des bases de défense a été ramené de 5 000 à 2 000 euros maximum par dossier. Les demandes d'avance excédant 2 000 euros sont désormais traitées par le centre expert des ressources humaines et de la solde (CERHS) de Nancy, au moyen de mesures de contournement maîtrisées.

La décrue des avances demandées dans le cadre de ce plan est continue. En 2013, 15 667 avances ont été versées pour 20,3 M€. En 2015, de janvier à octobre, 425 avances ont été versées pour 607 000 €.

Ainsi, ce dispositif a répondu à son objectif initial et son usage décroît fortement en raison de la grande efficacité des mesures prises en amont, comme la détection précoce et la compensation systématique des soldes très réduites ou nulles.

Par ailleurs, si la cellule solde assistance (CSA) du service du commissariat aux armées a bien pour rôle de fournir des informations aux militaires sur le versement de leur solde, la réparation des préjudices subis par le militaire (agios voire interdiction bancaire, etc.) relève pour sa part de l'action des services locaux du contentieux (SLC). Le total des appels reçus par la CSA, sur les dix premiers mois de 2015, est de 48 506, soit une moyenne de 4 850 par mois plutôt que 8 000. Ce nombre tend même à diminuer entre août et octobre 2015, oscillant autour de 2 000 appels par mois. Le nombre de courriels reçus reste stable, de l'ordre de 500 par mois.

En outre, le phénomène des pertes d'historique ne s'est pas reproduit depuis mai 2014. Depuis, les actions de neutralisation de ce

phénomène puis de refonte complète de la mécanique d'historisation ont été conduites et finalisées sur la solde de novembre 2015, afin de supprimer ce risque.

Enfin, le processus de recette des évolutions du logiciel Louvois s'est nettement amélioré. Ces recettes sont complétées de tests de non-régression, afin d'identifier d'éventuelles régressions consécutives aux modifications apportées par chaque nouvelle version. Lorsqu'une nouvelle version livrée par le centre de maintenance informatique de la solde (CMIS) provoque des anomalies, elle est refusée par le service ministériel opérateur des droits individuels (SMODI) et ne sera mise en service qu'après correction.

Ainsi, le maintien en condition opérationnelle de Louvois ne se limite pas à réagir dans l'urgence aux dysfonctionnements du système d'information, mais procède méthodiquement à sa mise en qualité pour permettre de rejoindre dans les meilleures conditions le futur système d'information Source Solde.

Compte tenu des améliorations de la situation rappelées ci-dessus, les recommandations de la Cour appellent les observations suivantes.

Recommandation n°1 : Mettre en œuvre toutes les diligences pour la récupération des indus et la régularisation des moins-versés.

La prévision d'exécution 2015 laisse apparaître une atténuation notable de l'impact budgétaire des dysfonctionnements du calculateur de solde Louvois. Ainsi, à fin octobre 2015, 37 M€ d'indus nets avaient été versés aux administrés depuis le 1^{er} janvier 2015, contre 66 M€ sur la même période en 2014. Par ailleurs, les blocages de versements aux administrés (« inhibitions ») ont très nettement diminué, pour atteindre 70 M€ fin octobre 2015, contre 136 M€ au 31 octobre 2014. Ces données témoignent de l'efficacité des mesures de contournement mises en place au sein des CERHS.

Le niveau des récupérations d'indus est également encourageant, la prévision du ministère pour l'année 2015 (82 M€) étant corroborée à ce stade par le niveau des récupérations à fin octobre (76 M€).

Au total, 358 M€ d'indus nets ont été notifiés aux administrés à la mi-novembre 2015. Sur ce montant, 277 M€ ont été mis en recouvrement, le solde devant être mis en recouvrement dans les prochains mois. 170,7 M€ ont été recouverts jusqu'à présent, l'essentiel du solde devant l'être d'ici 2018. Le plan de recouvrement fait l'objet d'un suivi très étroit de la part des services du ministère.

Une action de contrôle interne budgétaire portant sur le recouvrement des « trop-versés » a été inscrite au plan d'action ministériel (PAM) 2014 et reconduite au PAM 2015. Cette action vise à améliorer la fluidité de la procédure de rétablissement de crédits, en particulier de la procédure de récupération des indus de solde.

La Cour estime que l'état des recouvrements des titres de perception par le réseau de la direction générale des finances publiques fait apparaître de sérieuses difficultés. Elle constate l'existence d'un moindre recouvrement des titres de perception émis depuis 2011 pour les années les plus proches, qu'elle explique à la fois par le caractère récent de certaines créances, mais également par les remises gracieuses et les admissions en non-valeur.

La diminution du taux de recouvrement des titres de perception les plus récents résulte précisément de ce dernier caractère. En effet, il est normal que le taux de recouvrement des titres de perception les plus éloignés dans le temps soit plus élevé que le taux de recouvrement des titres de perception les plus récents ; il s'agit du simple effet mécanique de l'aboutissement des procédures de recouvrement longues qui peuvent être mises en œuvre (étalement en raison de l'importance de la somme, recouvrement forcé...).

De ce fait, le moindre recouvrement des titres de perception les plus récents ne permet pas de caractériser un accroissement des difficultés. Au contraire, j'observe que le taux de recouvrement des titres de perception d'indus de solde émis depuis 2010 progresse en dépit de l'augmentation récente de leur volume ; il atteignait 55 % en valeur au 31 octobre 2015. Les abandons définitifs de procédure restent faibles : à la même date, seul 1 % en valeur des titres émis avait donné lieu à une remise gracieuse et 3 % à une admission en non-valeur.

La Cour demande que le ministère de la défense et la direction générale des finances publiques améliorent leur coopération pour mettre en œuvre les mesures destinées à récupérer et recouvrer les « trop-versés ». En réalité, je constate la réceptivité de la direction générale des finances publiques aux demandes du ministère de la défense, tant pour la création en masse des tiers débiteurs dans le système d'information financier de l'État, que pour le suivi des titres de perception émis et l'identification des causes des délais de recouvrement.

Recommandation n° 2 : Clarifier l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de solde.

La Cour estime que les perspectives de récupération par le budget de l'État des « trop-versés » sont fragilisées par l'interprétation de la prescription des créances publiques faite par le ministère de la défense.

Elle observe que le législateur a clarifié la règle applicable aux indus versés après le 31 décembre 2011 en posant le principe général d'un délai de prescription biennale (article 94 de la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978), mais qu'une ambiguïté perdurerait pour les indus antérieurs.

Si le ministère de la défense n'a pas repris, dans la circulaire qu'il a adressée à ses services, le 12 mars 2015, sur les règles à appliquer en matière de prescription, les dispositions particulières concernant les indus de rémunérations antérieurs au 1^{er} janvier 2012 figurant dans la circulaire interministérielle du 11 avril 2013 relative aux délais de prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus effectués par les services de l'État en matière de rémunération des agents, c'est en considérant que ces dispositions étaient suffisamment explicites pour être d'applicabilité directe, sans qu'il y ait besoin de davantage de précision, d'autant qu'à la date du 12 mars 2015 la plus grande partie des indus antérieurs à 2012 avaient en principe déjà été détectés et traités.

La Cour observe également que le ministère de la défense fait une interprétation particulière de la loi pour ce qui concerne le régime de prescription applicable aux avances de solde, en distinguant les avances qualifiables de paiements indus, des avances auxquelles une telle qualification n'est pas applicable. Cette distinction résulte des termes mêmes de la loi et est éclairée par une note de la DGFIP du 17 mars 2014, dont je partage les conclusions et qui fonde les pratiques actuelles.

En conséquence, loin de fragiliser les perspectives de récupération des trop-versés par le budget de l'État, comme s'en inquiète la Cour, le régime de prescription qu'applique le ministère de la défense aux avances de solde les renforce, du fait de l'application du délai de prescription de droit commun aux créances nées d'avances qu'autorise la réglementation propre aux militaires.

Recommandation n° 3 : Piloter les douze chantiers d'amélioration sur la base d'un tableau de bord fixant les étapes et les échéances pour chacun d'entre eux.

La Cour insiste sur le manque d'articulation entre les douze chantiers et le manque de suivi périodique avec un tableau de bord et des jalons précis qui permettrait une réelle impulsion.

Un tableau de bord plus dynamique du suivi des chantiers Louvois est produit mensuellement à l'attention du directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), qui soumet les questions stratégiques au comité directeur RH-Solde (CODIR RH-Solde).

Recommandation n° 4 : Mettre en place un plan de formation assorti d'un calendrier détaillé pour les différents intervenants dans les processus de ressources humaines et de la solde.

La mise en place et le suivi d'un plan de formation accéléré constitue l'une des questions stratégiques traitée par le CODIR RH-Solde.

Recommandation n° 5 : Assurer un partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de Source Solde et des ressources humaines.

La gouvernance du programme Source Solde est à distinguer de celle de l'écosystème Louvois, car ils doivent rester deux projets distincts, l'un au stade de production, l'autre en phase de réalisation. L'information mutuelle et la cohérence sont assurées par le comité stratégique (COSTRAT), commun aux deux projets, et par les participants aux comités qui sont, pour beaucoup, communs. En outre, un point Source Solde est inscrit systématiquement à l'ordre du jour du COPIL RH-Solde.

Les constats de la Cour relatifs au projet Source Solde sont bien pris en compte et font déjà l'objet de mesures initiées par la direction de programme Source Solde, en coordination avec la DRH-MD. Le dispositif de conduite des opérations d'ensemble des programmes d'armement répond tout à fait à la recommandation de la Cour.

De plus, afin d'assurer un partage d'information rapide et efficient entre les décideurs, le dispositif a été renforcé début septembre 2015. Le comité directeur Source Solde se réunit toutes les deux semaines, éclairé par un comité de pilotage dédié au déploiement et par un comité de gestion de configuration du système, en alternance.

Ce dispositif permet de partager l'information entre les acteurs du programme Source Solde, mais aussi avec les acteurs de la chaîne RH-Solde actuelle en rationalisant au maximum les réunions. Il ne présente pas de potentiel d'optimisation supplémentaire dans la phase actuelle.

Enfin, s'agissant plus particulièrement du programme Source Solde, la Cour relève trois types de risques majeurs, auxquels je souhaite apporter les réponses suivantes.

Sur le risque de non qualité, je rappelle qu'après sa présentation aux opérations de vérification, le système doit subir des tests de qualification pendant une durée prévisionnelle de quatre mois, puis des tests de solde à blanc pendant sept mois et enfin, des tests de solde en double pendant trois mois.

Chaque changement de phase est assujéti à la satisfaction d'un ensemble de critères, et si la qualité attendue n'est pas atteinte, le système doit être amélioré. Source Solde ne sera donc pas mis en production si les critères ne sont pas atteints.

Sur le risque du calendrier, les difficultés liées à l'élaboration des spécifications du droit indemnitaire, dues à des interprétations parfois différentes de la réglementation et des pratiques métiers variées, ont conduit à une livraison le 31 juillet 2015. Ce chantier est maintenant terminé. Le jalon majeur que constitue l'entrée de la marine dans le système Source Solde, en 2017, n'est pas remis en cause.

Sur le risque de fiabilisation des données servant au calcul de la solde, ce sujet est traité par un chantier externe au programme Source Solde, mené par la DRH-MD, et fait l'objet d'une coordination très serrée avec la direction de programme Source Solde, prescripteur dans l'identification des données utiles, l'objectif quantitatif de qualité et le calendrier.

Ce chantier a démarré au premier semestre 2014, sur la base des données utilisées par le système Louvois. L'indispensable travail préliminaire d'harmonisation des définitions des données et des contrôles nécessaires a pu laisser penser que les travaux tardaient à démarrer. À la suite de la notification du marché de réalisation Source Solde, fin avril 2015, la direction de programme a pu établir, dès juillet 2015, une liste précise des données à fiabiliser.

L'état des lieux, piloté par la DRH-MD, a débuté immédiatement, et les corrections sont effectuées au fur et à mesure par les armées et services. L'objectif calendaire veut que les données soient fiabilisées avant le début de la solde à blanc. L'engagement de la marine, premier bénéficiaire de Source Solde, permet de respecter le calendrier de ce chantier.

4

La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué

PRÉSENTATION

La commune d'Amnéville (10 167 habitants), située à quelques kilomètres au nord de Metz dans des zones sidérurgiques en difficulté, a construit, sur un ancien crassier, une piste de ski couverte inaugurée en 2005, qui est à ce jour la seule piste de ski intérieure en France. Des travaux ont été réalisés en 2008, afin de porter la longueur de la piste à 620 mètres pour une largeur de 35 mètres et un dénivelé de 90 mètres. Le montant total des travaux de construction et d'extension de la piste de ski, supportés par la commune, avoisine 20 M€ HT.

La gestion de cet équipement a été confiée à une régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la « régie municipale d'exploitation de la piste de ski indoor d'Amnéville » qui gère également une activité complémentaire de bar/restauration et une activité de location de pédalos.

La piste de ski fonctionne toute l'année sur deux saisons, la basse saison du 1^{er} avril au 30 septembre et la haute saison du 1^{er} octobre au 31 mars.

Dans son rapport public annuel de 2006, la Cour avait appelé l'attention de la commune sur une stratégie de développement des activités touristiques sans évaluation des risques et engagements de la collectivité⁴¹⁸. La situation de la piste de ski, alors construite mais pas

⁴¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2006*. La commune d'Amnéville, p. 673-696. La Documentation française, février 2006, 766 p., disponible sur www.ccomptes.fr

encore en service, est une illustration des conséquences de l'absence de suivi de cette recommandation, la commune ayant poursuivi sa démarche sans évaluer sa viabilité et les risques pour ses finances.

En effet, la gestion de la piste de ski, équipement qui s'inscrit dans le développement du pôle thermal et touristique d'Amnéville (I) est structurellement déficitaire, situation masquée pendant des années (II). Cet équipement ne présente pas de perspectives de redressement et fait peser un risque sur les finances communales (III).

Photo n° 1 : piste de ski intérieure d'Amnéville



Source : Cour des comptes

I - Un développement tous azimuts du pôle thermal et touristique d'Amnéville

Afin d'amorcer la reconversion de l'économie locale, touchée par la crise sidérurgique, la commune d'Amnéville développe, depuis les années 1980, un pôle thermal et touristique, et est aujourd'hui la sixième station thermale en France.

Ce pôle comporte notamment trois établissements thermaux et de remise en forme, un zoo, un casino, et une salle de spectacles.

La commune joue un rôle moteur dans le développement du pôle thermal et touristique en étant à l'origine de la majorité des activités présentes sur le site. Elle est aujourd'hui propriétaire des plus importantes d'entre elles, telles que les établissements thermaux et la salle de spectacles le Galaxie, dont elle a confié la gestion à des tiers.

En décembre 2002, la commune a décidé d'y adjoindre la création d'une piste de ski couverte, équipement nouveau et unique en France. Les différentes études préalables alors réalisées ont mis en exergue les difficultés, faute de références, d'évaluer avec précision le développement de cette activité très spécifique, caractérisant ainsi une opération à fort risque financier pour la commune.

La piste de ski couverte a été inaugurée en 2005 et fait l'objet, en 2008, de travaux d'extension, afin qu'elle reste la plus longue piste du monde, portant le coût total des travaux à la somme de 20 M€ HT.

La commune reste propriétaire de cet équipement, dont elle a confié la gestion à une régie municipale dotée de la personnalité morale.

Alors que les trois premières années d'exploitation avaient permis de dégager un excédent, l'équipement profitant d'un effet de curiosité, la situation s'est rapidement dégradée à compter de l'année 2009. En effet, la fréquentation s'est érodée et la régie s'est alors retrouvée dans l'incapacité d'assumer l'ensemble des charges d'exploitation.

II - Une situation financière très dégradée, en partie masquée

Dès 2009, la régie municipale n'est pas en mesure de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation. L'importance de son déficit, lié à des facteurs structurels, a toutefois été masquée.

A - Un déficit d'exploitation masqué

Depuis 2009, la régie présente une situation déficitaire, soit quatre années seulement après sa mise en service ; elle est dans l'impossibilité de mobiliser les recettes nécessaires au paiement de l'ensemble de ses charges d'exploitation, principalement le loyer dû à la commune, dont le montant correspond à l'amortissement des emprunts souscrits par cette dernière pour la construction de la piste, et le paiement de ses factures d'électricité, dues à la régie municipale d'électricité.

Afin d'occulter cette situation, le budget est voté chaque année sur la base de prévisions insincères. En effet, alors que le niveau des recettes de fonctionnement attendues est surévalué, le taux de réalisation diminuant régulièrement pour atteindre 64 % en 2014, les dépenses prévisionnelles sont sous-évaluées, n'intégrant pas au niveau nécessaire les dépenses d'électricité et de loyer. En 2015, le montant du déficit d'exploitation reporté n'a pas été inscrit au budget primitif initialement voté, entraînant la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet de la Moselle.

Faute de trésorerie disponible, ces charges sont reportées d'une année sur l'autre sans être payées, ou dans des proportions marginales, de sorte qu'au 31 décembre 2014, le montant des loyers impayés s'élève à 2,3 M€ et celui des factures d'électricité à 1,7 M€.

Ces procédés conduisent à minorer le déficit d'exploitation.

B - Une situation financière réelle dégradée

Si la régie d'exploitation de la piste de ski avait, chaque année, assumé l'ensemble de ses charges d'exploitation, le résultat d'exploitation aurait été celui présenté dans le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : résultat de la régie après retraitements

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat de l'exercice	- 694 001	- 432 745	- 731 381	- 898 333	- 1 003 031	- 1 018 833

Source : Cour des comptes

Le résultat de la régie est donc nettement plus dégradé que ne le laissent apparaître les données du compte financier, le résultat apparent étant notamment de - 32 000 € en 2014.

Si la régie est endettée à hauteur de 677 661 € au 31 décembre 2014, cette dette a été contractée afin de financer certaines acquisitions nécessaires au bon fonctionnement de la piste de ski, mais ne concerne pas la construction de l'équipement, entièrement portée par la commune. Les travaux de gros entretien de l'équipement ne relèvent ainsi pas de la régie.

Le fonds de roulement⁴¹⁹ est négatif (- 175 jours de chiffre d'affaires en 2014), ce qui signifie que la régie manque de ressources permanentes. Les fonds propres sont inférieurs à zéro et se situent à - 1,5 M€ en 2014, alors que la référence est de l'ordre de 25 % du total du bilan pour une entreprise de cette nature.

Le besoin en fonds de roulement⁴²⁰ est également négatif (- 208 jours de chiffre d'affaires en 2014), ce qui signifie que les créanciers assurent la trésorerie permettant le fonctionnement courant de la structure.

⁴¹⁹ Le fonds de roulement représente le solde des capitaux disponibles pour financer le cycle d'exploitation de la régie.

⁴²⁰ Le besoin en fonds de roulement est une estimation du besoin de financement du cycle d'exploitation.

La trésorerie reste positive (représentant en moyenne 9 % du chiffre d'affaires), mais en constante diminution et au prix de délais de paiement des principaux fournisseurs privés tous supérieurs à 90 jours en 2014. Différents fournisseurs n'ont d'ailleurs plus souhaité poursuivre leur collaboration.

C - Une activité structurellement déficitaire

La régie d'exploitation de la piste de ski a souffert de carences, tant dans la gestion (absence de comptabilité analytique, défaut de contrôles des entrées de la piste, gestion déficiente des stocks de denrées alimentaires, méconnaissance des règles de la commande publique, effectifs inadaptés aux besoins) que dans le pilotage de l'activité, aucune réflexion quant aux éventuelles mesures de redressement envisageables n'ayant été engagée jusqu'en 2014.

Néanmoins, le déficit d'exploitation de la piste de ski présente avant tout un caractère structurel, en raison d'une fréquentation trop faible pour permettre le retour à l'équilibre des comptes.

De 2009 à 2014, le nombre d'heures vendues a diminué de 9 % et est resté très inférieur à l'estimation de fréquentation faite avant la réalisation de la piste de ski (estimation de fréquentation annuelle de 153 601 skieurs). Cette érosion de la fréquentation s'accroît même au 1^{er} semestre 2015, le nombre de skieurs étant en baisse de 11 %⁴²¹ par rapport au 1^{er} semestre 2014 en raison de conditions d'enneigement plus favorables dans les massifs vosgiens.

Tableau n° 2 : fréquentation de la piste de ski

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Nombre d'heures</i>	105 622	106 892	93 452	96 934	97 232	96 260

Source : Cour des comptes d'après données de la régie

⁴²¹ Le nombre de « passages au tourniquet » est passé de 76 070 au 1^{er} semestre 2014 à 67 732 au 1^{er} semestre 2015.

Sur la base de cette fréquentation constatée, le tarif d'équilibre (forfait 2 heures) de l'activité de la piste de ski oscille entre 25 et 32 € sur la période, étant précisé qu'il est de 31 € en 2014. Le tarif nécessaire à l'équilibre de l'exploitation est donc largement supérieur au tarif pratiqué de 21 € en 2014.

Sur la base du tarif actuel de 22 € les 2 heures, applicable depuis février 2015, le nombre d'heures vendues pour assurer la couverture des charges de la piste de ski devrait être, toutes choses égales par ailleurs, supérieur de 30 % à celui réalisé en 2014.

Par ailleurs, l'activité de restauration, qui représente entre 48 % et 39 % des recettes totales, contribue à la dégradation de la situation financière avec un chiffre d'affaires en diminution de 42 % en sept ans et un déficit croissant, qui oscille entre 0,2 M€ et 0,5 M€.

Outre la baisse de fréquentation de l'équipement, l'activité de restauration a également pâti d'une absence de gestion des stocks conduisant à des dérives dans le niveau de marchandises consommées. Alors que le coût d'achat des matières consommées représente généralement de 25 à 30 % du chiffre d'affaires dans le secteur de la restauration traditionnelle, les ratios constatés sont bien supérieurs sur la période, dépassant 40 % en 2009, 2010 et 2014.

Ainsi, la diminution des produits de la régie est beaucoup plus rapide (- 5,4 % en moyenne par an) que celle des charges (- 0,2 % en moyenne par an en intégrant l'ensemble des charges d'exploitation).

Les produits d'exploitation sont passés de 3,4 M€ en 2009 à 2,6 M€ en 2014, tandis que l'ensemble des charges devant être assumées par la régie sont restées stables sur la période, autour de 3,5 M€.

La poursuite de l'activité ne fait qu'aggraver le déficit cumulé de la régie, qui atteint 1,4 M€ au 31 décembre 2014, soit 49 % des recettes d'exploitation.

Ce montant est toutefois faussé par des écritures comptables erronées. Si la régie avait assumé l'ensemble des charges d'exploitation, son déficit d'exploitation cumulé serait en effet de l'ordre de 4,5 M€ au 31 décembre 2014, représentant plus de 160 % de ses recettes d'exploitation.

Cette dégradation fait peser un risque sur la commune et la régie d'électricité et aboutit, dans les faits, à faire supporter par le contribuable ou le client de la régie d'électricité des charges qui ne devraient peser que sur le client de la piste de ski.

III - L'absence de perspectives de redressement

Malgré les efforts entrepris depuis 2014, la situation financière de la régie reste très mauvaise, sans amorce de retour à l'équilibre de l'exploitation, dans la mesure où les perspectives de croissance de recettes sont réduites et où les dépenses sont, pour une grande part, incompressibles. L'apurement des dettes est, quant à lui, impossible. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les finances communales, elles-mêmes en difficulté, ne sont pas en mesure de supporter la prise en charge du déficit d'exploitation de la piste de ski.

A - Des perspectives réduites de croissance des recettes

Jusqu'en 2014, aucune stratégie n'a été arrêtée pour redynamiser la fréquentation de l'équipement, le service commercial se bornant à participer à des salons de comités d'entreprise, des animations dans des centres commerciaux et à envoyer des courriers aux clients recensés dans leur base de données pour leur proposer des produits et offres promotionnelles.

Si la situation a évolué en 2014 avec la mise en place d'une stratégie formalisée de démarchage de la clientèle et de diversification des actions de commercialisation et la définition de nouvelles formules ou offres promotionnelles, cela n'a toutefois pas permis d'inverser la tendance, l'érosion de la fréquentation ayant même été constatée durant le 1^{er} semestre 2015.

Le levier tarifaire n'apparaît que faiblement mobilisable, au risque d'accentuer la baisse de fréquentation. Un relèvement des tarifs de 10 % ne produirait, à fréquentation égale, qu'une recette supplémentaire de 120 000 €, largement insuffisante pour assurer le retour à l'équilibre de l'exploitation.

Il en va de même en ce qui concerne les recettes liées à l'activité de restauration, dont la progression au 1^{er} semestre 2015 (+ 7,7 %, représentant 35 000 €), expliquée par une refonte de la carte qui propose des plats à des tarifs plus attractifs, ne permet pas d'inverser la tendance générale à l'érosion des recettes d'exploitation de la régie.

B - Des dépenses pratiquement incompressibles

Les efforts de diminution des effectifs engagés en 2014 ont permis de réaliser une économie de l'ordre de 0,2 M€ en 2015. Ce montant est toutefois insuffisant pour assurer le retour à l'équilibre de l'activité. Les autres charges, et notamment les charges d'électricité⁴²², ne sont, quant à elles, pas compressibles.

En juin 2015, le conseil municipal a décidé de modifier rétroactivement le montant du loyer annuel en le ramenant à la somme de 120 000 € HT⁴²³ à compter de janvier 2012, au lieu du montant de 535 239 € HT fixé initialement. Malgré cette diminution, le déficit d'exploitation demeure élevé, de l'ordre de 0,4 M€ par an hors remboursement de la dette.

C - Un plan d'apurement de la dette irréaliste

La régie reste, en outre, devoir à la commune et à la régie d'électricité une somme totale de 4 M€ au 31 décembre 2014.

Un plan d'apurement de la dette énergétique de la régie sur dix ans a été approuvé en 2014, sur la base d'une dette énergétique évaluée à 1,7 M€ au 31 décembre 2014.

Eu égard à la situation extrêmement dégradée de la régie, ce plan d'apurement, même accompagné d'un plan de restructuration de personnel, n'apparaît pas réaliste et n'a d'ailleurs pas été respecté, puisqu'en avril 2015, un avenant a différé à 2017 le début de remboursement de la dette.

Selon les projections réalisées par la chambre régionale des comptes, et prenant en compte le montant minoré du loyer, l'apurement de la dette conduirait à la persistance d'un déficit d'exploitation de 0,7 M€ par an.

⁴²² Si l'hypothèse d'une réalisation de travaux d'amélioration de performance énergétique du bâtiment a pu être évoquée afin de diminuer la facture énergétique, leur coût, venant alourdir un investissement initial déjà très élevé, n'a pas été chiffré.

⁴²³ Ce nouveau montant ne permet plus de couvrir l'amortissement de l'équipement.

Face aux difficultés financières de la régie de la piste de ski, qui n'est pas en mesure d'assurer seule un retour à l'équilibre de l'exploitation, la commune d'Annéville, en tant que collectivité de rattachement, pourrait être tentée de ne plus facturer de loyer et de verser à la régie une subvention d'exploitation.

D - Une prise en charge du déficit d'exploitation par la commune d'Annéville impossible

Depuis plusieurs années, la commune ne dispose plus d'aucune capacité d'autofinancement. Cette absence de marge de manœuvre lui interdirait donc, si elle le souhaitait, d'équilibrer les comptes de la régie de la piste de ski par le versement d'une subvention.

En 2014, la capacité d'autofinancement d'Annéville était en effet négative, à - 3 M€, représentant 13,5 % des produits de fonctionnement. Cette situation trouvait sa raison notamment dans le niveau élevé des charges de personnel, qui représentaient 1 139 € par habitant, contre une moyenne de 645 € pour les communes de la même taille⁴²⁴.

Si la commune a relevé, en 2015, le niveau de sa fiscalité en la rapprochant des taux moyens de la strate, cette augmentation de recettes, de l'ordre de 1,8 M€, n'est pas suffisante pour lui donner les moyens de financer le déficit d'exploitation de la piste de ski.

En tout état de cause, la prise en charge du déficit d'exploitation limiterait davantage les possibilités d'investissement de la commune, alors que le niveau élevé de son endettement⁴²⁵ et la diminution du potentiel de cessions immobilières la placent déjà dans l'incapacité d'entretenir durablement l'important patrimoine immobilier qu'elle s'est constitué dans le cadre du développement du pôle thermal et touristique, qui commence à se dégrader, faute d'un entretien régulier.

*

**

⁴²⁴ Communes de la strate 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (quatre taxes). Source : collectivites-locales.gouv.fr

⁴²⁵ L'encours de la dette, de 24 M€ au 31 décembre 2014, représentait 107 % des produits de fonctionnement, contre une moyenne de la strate de 66 %.

Dans son rapport public annuel de 2006, la Cour avait appelé l'attention de la commune sur les limites de sa stratégie de développement d'un pôle de loisirs, sans évaluation précise des engagements pris et des risques financiers courus. La commune s'était en effet lancée dans le développement d'un complexe de loisirs et touristique autour des thermes, en ouvrant un cinéma Imax, un musée du vélo, une salle de spectacles, gérés par des structures liées à la commune (SAEML, associations), toutes des activités aujourd'hui fermées ou en grande difficulté. La Cour avait notamment relevé les risques liés à la construction de la piste de ski.

Si le coût de l'investissement initial était important, les coûts de l'arrêt d'activité ne seront pas non plus négligeables, d'autant que l'installation est classée, et qu'environ quarante emplois sont concernés. Cependant, la poursuite de l'exploitation de la piste de ski n'est pas envisageable. Le contribuable local ne peut continuer durablement à financer l'exploitation d'un équipement à vocation de loisirs, qui est dans l'incapacité structurelle d'assurer l'équilibre de ses comptes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La commune d'Amnéville, en dépit des alertes de la Cour, a poursuivi sa stratégie de développement de son pôle thermal et touristique, en mettant en service une piste de ski intérieure.

L'exploitation de cet équipement, unique en France, présente un déficit structurel et ne peut connaître de retour à l'équilibre dans les conditions actuelles. La commune, présentant elle-même une situation financière tendue, n'est pas en mesure de prendre en charge ce déficit récurrent.

Compte tenu de cette situation, la Cour formule à la commune la recommandation unique suivante :

- cesser l'exploitation de la piste de ski dans les plus brefs délais.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	626
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	626
Réponse du maire d'Amnéville	626

Destinataire ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil de surveillance de la régie municipale d'exploitation de la piste de ski indoor d'Amnéville
Directeur de la régie municipale d'exploitation de la piste de ski indoor d'Amnéville

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

Cette insertion n'appelle pas d'observation de notre part.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE**

*L'insertion portant sur la « piste intérieure d'Amnéville »
n'appelle pas d'observation de ma part.*

RÉPONSE DU MAIRE D'AMNÉVILLE

L'insertion destinée à figurer dans le rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes m'a conduit à prendre connaissance de l'extrait de 2006 évoqué, portant sur la situation de la commune, et mettant déjà en exergue les difficultés financières de cette dernière dont les premiers signes de dégradations remontaient à 2001 et qui dans ses conclusions et recommandations l'encourageait à prendre en compte les préconisations de la chambre régionale des comptes édictées à l'issue de ses contrôles successifs.

À défaut, il prédisait que la collectivité s'engagerait dans une spirale de déficits et de difficultés financières majeures de nature à remettre en cause la pérennité des nombreux emplois jusque-là créés.

Aussi avant d'aborder le sujet principal de ce rapport, nouvellement élu à la tête de cette commune, je souhaite me permettre le constat suivant.

Amnéville est devenue une commune « entreprise » qui peut en effet s'enorgueillir de ses réalisations et en jouir mais qui doit aussi en porter et en assumer le lourd héritage, car l'avenir de ce patrimoine n'a été ni préparé, ni sécurisé.

Il est regrettable par conséquent, que cette chronique d'une situation annoncée dès 2006 n'ait pas alerté les élus de l'époque à la fois

initiateurs et constructeurs émérites de cet empire économique-touristique, mais également comptables des faits et des risques décrits, qui se sont révélés au fil des années suivantes et jusqu'à ce jour, conformes aux prédictions.

Je m'étonne aussi que tant, les rapports successifs de la chambre régionale des comptes (CRC) que l'éclairage de votre rapport annuel de 2006 transmis au plus haut sommet de l'État n'aient pas provoqué une vigilance accrue des services du contrôle de légalité sur les budgets de la ville et de ses satellites dans les années qui ont suivi, et particulièrement sur ceux de la régie municipale de gestion de la piste de ski indoor, objet de votre attention en l'occurrence mais aussi de toutes les attentions désormais.

Depuis sa prise de fonction, la nouvelle équipe municipale additionne les constats, et collecte les pièces d'un immense puzzle qui peu à peu la conduisent à prendre la mesure de la situation catastrophique dans laquelle a été amenée la commune et dont le redressement nécessitera hélas de nombreuses années.

Si elle s'attache au fur et à mesure à prendre les décisions qui s'imposent pour assainir les comptes, dont celle, impopulaire mais incontournable, d'augmenter d'un seul coup ses contributions directes, elle regrette le retard pris dans ce redressement.

Celui-ci aurait pu être anticipé d'une façon générale et pour la régie de la piste de ski en particulier par le pointage par l'État, aux différentes échéances budgétaires, de cette situation déficitaire récurrente, visible dès 2009 comme le souligne très justement le présent rapport, ainsi que du vote les années suivantes de budgets sur la base de prévisions insincères.

C'est donc volontairement et en raison des distorsions qu'il a constatées que le nouveau conseil d'administration de Snowhall a renoncé dans un premier temps à reprendre les résultats de l'exercice 2014 au budget 2015.

La nouvelle équipe en place, nouveau directeur compris, a voulu marquer sa volonté de ne pas endosser les errances cumulées des gestions passées sans l'accompagnement des services de l'État et de la CRC dans le rétablissement des comptes de la régie.

Il était impératif en effet de rétablir de la clarté et de la sincérité dans les documents budgétaires et d'initier dès lors un travail en responsabilité et en totale transparence.

C'est ainsi qu'un plan de relance a été transmis par la régie à M. le Préfet, à sa demande qui permet de constater les premiers effets positifs des mesures mises en œuvre depuis juillet 2014 qui sont autant de signes encourageants sur la possibilité de redresser la situation de cette régie dont la dégradation est clairement et essentiellement due à une accumulation et une répétition de négligences de gestion des années durant, mais aussi à un choix contestable quant au loyer à appliquer à un équipement alliant à la fois une mission de service public, la piste et une activité commerciale, la restauration.

La question du loyer aurait dû être abordée dès le départ sous cet angle, mais a fortiori dès les premiers signes de difficultés en 2009, compte tenu du fort impact de ce dernier sur les dépenses de fonctionnement.

Le sous-préfet de Metz-Campagne dans un courrier du 11 avril 2012 rappelait que la reconnaissance d'une mission de service public aurait même permis d'envisager une mise à disposition gratuite du bâtiment abritant la piste de ski.

Aussi si les élus communaux d'aujourd'hui peuvent rejoindre la Cour dans ses constats, il est inconcevable pour eux de la suivre dans la seule solution qu'elle propose de cessation de l'exploitation de la piste de ski, qu'elle motive par l'absence de perspective de redressement, par des perspectives réduites de croissance de recettes, un montant de dépenses pratiquement incompressible, en jugeant le plan d'apurement de la dette irréaliste et en constatant l'impossibilité de prise en charge du déficit d'exploitation par la commune en raison de ses difficultés financières.

En effet, la commune est convaincue que la poursuite de la gestion rigoureuse entreprise depuis le deuxième semestre 2014, accompagnée d'actions de commercialisation plus ambitieuses et de l'étude active de plusieurs pistes de réflexion notamment quant à d'autres formes de gestion de l'équipement et particulièrement de la partie restauration, mais aussi de l'aboutissement d'une réflexion sur le niveau de loyer à réclamer, éviteront la cessation de l'activité de cette piste de ski indoor, unique en France.

À cette fin, la commune et le conseil d'administration de la régie ont sollicité l'accompagnement impératif des services de l'État concernés, afin d'appréhender avec toutes les compétences requises et la souplesse nécessaire, cette situation totalement exceptionnelle dans une logique de responsabilité partagée eut égard au principe de continuité de l'action publique.

Compte tenu, des deniers publics investis pour la construction de cet équipement, qui n'aurait certes raisonnablement pas dû être réalisé compte tenu des difficultés financières de la commune déjà connues lors de sa conception, mais qui désormais existe et reste le seul en France ; dont le retentissement atteint le niveau international ; qui concerne 43 emplois permanents (90 en haute saison) ; qui accueille 140 000 skieurs à l'année, 250 000 visiteurs (restauration comprise), le classant au premier rang des parcs à thème sportif de Lorraine, et au 9ème rang des sites les plus visités de Lorraine ; la commune aux côtés du conseil d'administration de la régie entend mettre tout en œuvre pour atteindre l'objectif de le pérenniser ou à défaut d'atténuer au maximum la charge résiduelle qui dans tous les cas serait à prendre en compte dans un budget communal déjà extrêmement contraint.

Dès 2014, une provision du loyer a été inscrite au budget avec rétroactivité depuis 2012 ainsi qu'en 2015.

Parallèlement des solutions d'économies d'énergie sont recherchées en collaboration avec la régie municipale d'électricité, autre principal créancier de la régie de la piste de ski.

Annexe

**Liste des rapports ou textes publiés par la Cour relatifs aux
organismes bénéficiant de dons**
Publications des contrôles menés sur le fondement du 1^{er} alinéa de
l'article L. 111-8 du CJF

<p>Association pour la recherche sur le cancer (ARC), contrôle de l'exercice 1993</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association pour la recherche sur le cancer</i>. La Documentation française, mars 1996, 46 p.</p>
<p>Association française contre les myopathies (AFM), contrôle de l'exercice 1993</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association française contre les myopathies</i>. La Documentation française, mars 1996, 53 p.</p>
<p>Médecins sans frontières (MSF), contrôle des exercices 1993-1995</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Médecins sans frontières</i>. La Documentation française, novembre 1998, 48 p.</p>
<p>Ligue nationale contre le cancer, contrôle des exercices 1993-1995</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Ligue nationale contre le cancer</i>. La Documentation française, octobre 1999, 75 p.</p>
<p>Œuvre nationale du Bleuet de France, contrôle des exercices 1993-1996</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants</i>. La Documentation française, mai 2000, 378 p.</p>
<p>Le souvenir Français, contrôle des exercices 1993 à 1997</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants</i>. La Documentation française, mai 2000, 378 p.</p>
<p>Fonds SIDACTION, contrôle des exercices 1994 à 1996</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fonds SIDACTION</i>. La Documentation française, décembre 2000, 155 p.</p>
<p>Association Médecins du monde, contrôle des exercices 1993-1996</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association Médecins du Monde</i>. La Documentation française, juillet 2001, 70 p.</p>

<p>Fondation de France, contrôle des exercices 1994 à 1998</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fondation de France</i>. La Documentation française, juillet 2002, 142 p.</p>
<p>Société protectrice des animaux (SPA), contrôle des exercices 1993 à 1999</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La société protectrice des animaux</i>. La Documentation française, décembre 2002, 157 p.</p>
<p>Comité Perce-Neige, contrôle des exercices 1998 à 2000</p> <p>Cour des Comptes, <i>Rapport public thématique : La vie avec un handicap</i>. La Documentation française, juin 2003, 309 p.</p>
<p>Les Restaurants du Cœur-les Relais du Cœur, contrôle des exercices 1997 à 2001</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association Les Restaurants du Cœur-Les Relais du Cœur</i>. La Documentation française, octobre 2003, 163 p.</p>
<p>Comité français pour l'UNICEF, contrôle des exercices 1998 à 2001</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Comité français pour l'UNICEF</i>. La Documentation française, juillet 2004, 89 p.</p>
<p>Association française contre les myopathies (AFM) (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 1994 à 2001</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association française contre les myopathies</i>. La Documentation française, juillet 2004, 156 p.</p>
<p>Association pour la recherche sur le cancer (ARC) (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 1998 à 2002</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association pour la recherche sur le cancer</i>. La Documentation française, février 2005, 90 p.</p>
<p>Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, contrôle des exercices 1999 à 2003</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés</i>. La Documentation française, juin 2006, 109 p.</p>

<p>Association France Alzheimer et maladies apparentées, contrôle des exercices 2000 à 2003</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association France Alzheimer et maladies apparentées</i>. La Documentation française, juin 2006, 83 p.</p>
<p>L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Les conditions d'intervention des services de l'État et de 32 organismes caritatifs</i>. La Documentation française, décembre 2006, 240 p.</p>
<p>L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (32 organismes), contrôle des exercices 2004 à 2005</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Observations sur les comptes d'emploi des fonds collectés ou recueillis par 32 organismes faisant appel à la générosité publique</i>. La Documentation française, janvier 2007, 185 p.</p>
<p>Fondation Aide à toute détresse-ATD quart monde, contrôle des exercices 2002 à 2004</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fondation Aide à toute détresse-ATD quart monde</i>. La Documentation française, février 2007, 21 p.</p>
<p>Association Le Secours Catholique, contrôle des exercices 2002 à 2004</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association Le Secours Catholique</i>. La Documentation française, février 2007, 130 p.</p>
<p>Banque alimentaire de Paris et d'Ile-de-France</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : Les personnes sans domicile</i>. La Documentation française, mars 2007, 236 p.</p>
<p>Fédération française des banques alimentaires</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : Les personnes sans domicile</i>. La Documentation française, mars 2007, 236 p.</p>
<p>Ligue nationale contre le cancer (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 2000 à 2005</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Ligue nationale contre le cancer</i>. La Documentation française, octobre 2007, 130 p.</p>
<p>La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur les organismes bénéficiant de dons : La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à</i></p>

<i>la générosité publique</i> . La Documentation française, octobre 2007, 64 p.
Amnesty international France, contrôle des exercices 2001-2002 à 2005-2006 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Amnesty international France</i> . La Documentation française, décembre 2008, 105 p.
Fondation d'Auteuil, contrôle des exercices 2004 à 2006 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Fondation d'Auteuil</i> . La Documentation française, mars 2009, 87 p.
Association France Alzheimer et maladies apparentées- Union nationale des associations Alzheimer (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2004 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'association France Alzheimer et maladies apparentées- Union nationale des associations Alzheimer : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 33 p.
Association Sidaction (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2001 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 30 p.
Les Restaurants du Cœur - les Relais du Cœur (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2003-2004 à 2006-2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Les restaurants du Cœur – les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 37 p.
Comité Perce-Neige (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2001 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Le Comité perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 19 p.
La société protectrice des animaux (SPA) (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 2003 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Société protectrice des animaux</i> . La Documentation française, septembre 2009, 39 p.
Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France, contrôle des exercices 2005 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France</i> . La Documentation française, février 2010, 60 p.

<p>Fondation pour l'enfance, contrôle des exercices 2004 à 2008</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Fondation pour l'enfance</i>. La Documentation française, avril 2010, 51 p.</p>
<p>L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Situation au 31 décembre 2008 (29 organismes), contrôle des exercices 2005 à 2008</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Situation au 31 décembre 2008</i>. La Documentation française, janvier 2011, tome I 122 p., tome II 203 p.</p>
<p>Foyer de Cachan, contrôle des exercices 2007 à 2009</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : Le Foyer de Cachan</i>. La Documentation française, juillet 2011, 26 p.</p>
<p>Le parrainage international (14 organismes)</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : Le parrainage international</i>. La Documentation française, mars 2012, 148 p.</p>
<p>Greenpeace France, contrôle des exercices 2007 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : L'emploi des fonds collectés par l'association Greenpeace France</i>. La Documentation française, octobre 2012, 97 p.</p>
<p>Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, contrôle des exercices 2005 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique: La Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme</i>. Exercices 2005 à 2010. La Documentation française, octobre 2012, 116 p.</p>
<p>Secours populaire français, contrôle des exercices 2007 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : Le Secours populaire français</i>. La Documentation française, décembre 2012, 133 p.</p>
<p>L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 (7 organisations humanitaires), contrôle des exercices 2010 à 2011</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique: L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010</i>. La Documentation française, janvier 2013, 237 p.</p>
<p>Fondation pour la recherche médicale, contrôle des exercices 2002 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : La Fondation pour la recherche médicale</i>. La Documentation française, mai 2013, 96 p.</p>

Fédération française des associations de chiens guides d'aveugles (FFAC), contrôle des exercices 2008 à 2011

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : La Fédération française des associations de chiens guides d'aveugles*. La Documentation française, septembre 2013, 76 p.

Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV), contrôle des exercices 2008 à 2011

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV)*. La documentation française, janvier 2014, 139 p.

Ligue nationale contre le cancer (3^{ème} contrôle), contrôle des exercices 2008 à 2012

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : La Ligue nationale contre le cancer. Exercices 2008 à 2012*. La Documentation française, février 2015, 94 p.

Institut Curie, contrôle des exercices 2009 à 2013

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Institut Curie. Exercices 2009 à 2013*. La Documentation française, février 2015, 89 p.

L'Orphelinat mutualiste de la police nationale – Assistance (ORPHEOPOLIS), contrôle des exercices 2010 à 2013

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : L'Orphelinat mutualiste de la police nationale – Assistance (ORPHEOPOLIS)*. Exercices 2010 à 2013. La documentation française, juillet 2015, 70 p.

**Publications des Contrôles menés sur le fondement de l'article
L.111-8 troisième alinéa du code des juridictions financières**

Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, contrôle des exercices 2005 à 2010

Cour des comptes, Rapport public thématique: La Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme. Exercices 2005 à 2010. La Documentation française, octobre 2012, 116 p.

Fondation Vinci pour la cité, contrôle des exercices 2010 à 2011

Cour des comptes, Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Fondation Vinci pour la cité. Exercices 2010 à 2011. La Documentation française, mai 2013, 59 p.

Institut Curie, contrôle des exercices 2010 à 2013

Cour des comptes, Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Institut Curie. Exercices 2009 à 2013. La Documentation française, février 2015, 89 p.