

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2017

Tome I
Les observations

Sommaire

Délibéré	7
Formations et rapporteurs	13
Introduction	19
Première partie Les finances publiques	23
<i>La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2017)</i>	25
Réponse	57
Deuxième partie Les politiques publiques	63
Chapitre I Emploi et solidarité	65
1 <i>L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative</i>	67
Réponses.....	95
2 <i>L'Ordre national des chirurgiens-dentistes : retrouver le sens de ses missions de service public</i>	115
Réponses.....	143
3 <i>La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude</i>	165
Réponses.....	187
Chapitre II Énergie, développement durable et transports	197
1 <i>L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux</i>	199
Réponse	225
2 <i>Le stationnement urbain : un chaînon manquant dans les politiques de mobilité</i>	231
Réponses.....	261
3 <i>Le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis</i>	289
Réponses.....	317
4 <i>L'usine de traitement des déchets Amétyst de Montpellier : un pari sur un processus industriel complexe</i>	357
Réponses.....	377

Chapitre III Éducation, universités	399
1 <i>Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition</i>	401
Réponses.....	425
2 <i>France business school : une fusion ratée</i>	449
Réponses.....	467
Chapitre IV Territoires	487
1 <i>La commune de Levallois-Perret et ses démembrements : une gestion imbriquée et opaque.....</i>	489
Réponses.....	509
2 <i>Les collectivités locales d'Auvergne-Rhône-Alpes et le spectacle vivant : une politique dynamique, un financement sous tension, une gestion à rendre plus rigoureuse</i>	523
Réponses.....	543
Troisième partie La gestion publique	561
Chapitre I La mise en œuvre des politiques régaliennes.....	563
1 <i>Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane : des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer.....</i>	565
Réponse	581
2 <i>L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer.....</i>	587
Réponse	613
3 <i>L'action sociale au ministère de l'intérieur : une organisation complexe, des risques avérés, une efficacité contestable</i>	617
Réponses.....	643
Chapitre II La conduite de projets	665
1 <i>Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes.....</i>	667
Réponses.....	691
2 <i>Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace</i>	709
Réponses.....	735

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 2017.

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 2017*.

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, M. Bertrand, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Racine, Pannier, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Lafaure, Andréani, Banquey, Mme Morell, MM. Perrot, Barbé, Gautier, Courtois, Vivet, Diricq, Charpy, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mme Froment-Védrine, M. Selles, Mmes Podeur, Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Uguen, Leroy, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Zerah, Le Méné, Castex, Sépulchre, Antoine, Mousson, Mmes Bouygard, Vergnet, MM. Chouvet, Clément, Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Migus, Terrien, Rousselot, Laboureix, Glimet, de Nicolay, Mme Latare, M. Rosenau, Mme Dardayrol, MM. Delaporte, Rabaté, Brunner, Albertini, Mme Pittet, MM. Aulin, Jamet, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Cabourdin, Mmes Dujols, Soussia, M. Basset, Mmes Faugère, Périgord, MM. Belluteau, Lallement, Homé, Dubois, Schwartz, Thévenon, Chailland, Mmes Toraille, Latournaire-Willems, Girardin, Child, Hamayon, MM. Angermann, de Puylaroque, Mme Thibault, MM. Oseredczuk, Lejeune, Vught, Mme Paillot-Bonnétat, M. Schmidt, conseillers maîtres, MM. Sarrazin, Corbin de Mangoux, Margueron, Jau, Cordet, Rol-Tanguy, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, assisté – selon les textes examinés – de Mme Froment-Meurice, M. Lefas, président de chambre maintenus, MM. Cazala, Vivet, Charpy, Martin, Selles, Mme Podeur, MM. Guédon, Castex, Antoine, Mme Bouygard, MM. Chouvet, Clément, Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Terrien, Monteils, Mmes Périn, Soussia, MM. Basset, Dubois, Chailland, Mmes Child, Hamayon, MM. Oseredczuk, Vught, Mme Pailot-Bonnétat, conseillers maîtres, M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire, M. Pezziardi, M. Delmas, conseillers référendaires, présidents de chambres régionales des comptes, Mmes Motuel-Fabre, Bergogne, présidentes de sections de chambres régionales des comptes, M. Thomas, Mme Legrand, M. Bourquard, Mme Fau, M. Rogue, Mme Gaspari, M. Gallée, conseillers référendaires, M. Sigalla, Mme Mc Kee, M. Doumeix, premiers conseillers de chambres régionales des comptes, MM. Fouilleron, Marchal, Mme Salignac, auditeurs, M. Montbabut, conseiller de chambre régionale des comptes, Mmes Monteagle, Campagnolo, Tolédano, Puisais-Jauvin, rapporteuses extérieures, M. Bertran, expert ;

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

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

Tome I - Les observations :

Deuxième partie – Les politiques publiques

Chapitre I – Emploi et solidarité

- M. Maistre et Mme Vergnet, conseillers maîtres, sur *L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux, une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative* ;

- M. Durreleman, président de chambre, M. Maistre et Mme Vergnet, conseillers maîtres, sur *L'ordre national des chirurgiens-dentistes : retrouver le sens de ses missions de service public.*

Chapitre II – Énergie, développement durable et transports

- M. Lallement, Mme Hamayon, conseillers maîtres, et M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux ;*
- M. Delaporte, Mme Thibault, conseillers maîtres, et M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le stationnement urbain : un chaînon manquant dans les politiques de mobilité ;*
- M. Perrot et M. Delaporte, conseillers maîtres, sur *Le traitement des déchets en Île-de-France : des objectifs non remplis.*

Chapitre III – Éducation, universités

- M. Lejeune, conseiller maître, MM. Sarrazin, Corbin de Mangoux et Rol-Tanguy, conseillers maîtres en service extraordinaire, sur *Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition ;*
- M. Lejeune, conseiller maître, sur *France Business School : une fusion ratée.*

Chapitre IV – Territoires

- M. Delaporte, conseiller maître, sur *La commune de Levallois-Perret et ses démembrements : une gestion imbriquée et opaque ;*
- M. Delaporte, conseiller maître, sur *Les collectivités locales d'Auvergne-Rhône-Alpes et le spectacle vivant : une politique dynamique, un financement sous tension, une gestion à rendre plus rigoureuse.*

Troisième partie – La gestion publique

Chapitre I – La mise en œuvre des politiques régaliennes

- M. Lallement, conseiller maître, sur *L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer* ;
- M. Lallement et Mme Thibault, conseillers maîtres, sur *L'action sociale au ministère de l'intérieur : une organisation complexe, des risques avérés, une efficacité contestable*.

Chapitre II – La conduite de projets

- MM. Perrot, Lejeune, conseillers maîtres et M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes* ;
- M. Maistre et Mme Vergnet, conseillers maîtres, sur *Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace*.

Tome II - L'organisation, les missions, les résultats :

Troisième partie – Le suivi des recommandations

Chapitre III - La Cour insiste

- M. Lallement, conseiller maître, et M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir* ;
- M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante* ;
- M. Durreleman, président de chambre, et M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*.

Chapitre IV - La Cour alerte

- M. Maistre, conseiller maître, et M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la diversité* ;
- M. Lallement, conseiller maître, et M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé* ;
- Mme Podeur, conseillère maître, sur *Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité*.

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

Fait à la Cour, le 24 janvier 2017.

Formations et rapporteurs

Les 27 insertions rassemblées dans le présent rapport ont été préparées par :

- six chambres de la Cour des comptes, présidées par MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Duchadeuil, Mme Moati, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
 - Auvergne-Rhône-Alpes, présidée par Mme de Kersauson ;
 - Corse, présidée par M. Delmas ;
 - Île-de-France, présidée par M. Terrien ;
 - Nouvelle-Aquitaine, présidée par M. Monteils ;
 - Occitanie, présidée par M. Pezziardi ;
- une formation interjuridictions (commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes) présidée par M. Terrien, président de chambre régionale 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, Durrleman, 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	Rapporteurs : Éric Dubois, conseiller maître, Vianney Bourquard, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître, président de section
Deuxième partie – Les politiques publiques	
Chapitre 1 : Emploi et solidarité	
1. L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative	Rapporteuse : Maud Child, conseillère maître, Contre-rapporteur : Patrick Lefas, président de chambre
2. L'Ordre national des chirurgiens-dentistes : retrouver le sens de ses missions de service public	Rapporteuse : Véronique Hamayon, conseillère maître Contre-rapporteur : Didier Selles, conseiller maître, président de section

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.

3. La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude	Rapporteuses : Laetitia Helouet, Loulla Puisais-Jauvin, rapporteuses extérieures Contre-rapporteuse : Corinne Soussia, conseillère maître
Chapitre 2 : Énergie, développement durable et transports	
1. L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux	Rapporteurs : Antoine Fouilleron, Julien Marchal, auditeurs Contre-rapporteuse : Annie Podeur, conseillère maître, présidente de section
2. Le stationnement urbain : un chaînon manquant dans les politiques de mobilité	Président : Gérard Terrien, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Sébastien Gallée, conseiller référendaire, Alain Sigalla, premier conseiller de chambre régionale des comptes Contre-rapporteur : Thierry Vught, conseiller maître
3. Le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis	Président : Gérard Terrien, président de chambre régionale des comptes Rapporteuses : Marie-Christine Tizon, présidente de section de chambre régionale des comptes, Judith Mc Kee, première conseillère de chambre régionale des comptes
4. L'usine de traitement des déchets Amétyst de Montpellier : un pari sur un processus industriel complexe	Président : André Pezziardi, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Hélène Motuel-Fabre, présidente de section de chambre régionale des comptes, Patrice Gelpi, premier conseiller de chambre régionale des comptes
Chapitre 3 : Éducation, universités	
1. Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition	Rapporteurs : Michel Thomas, conseiller référendaire, Muriel Solignac, auditrice Contre-rapporteur : Michel Clément, conseiller maître, président de section
2. France business school : une fusion ratée	Président : Jean-François Monteils, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Thomas Montbabut, conseiller de chambre régionale des comptes, Jean-Claude Wathelet, président de section de chambre régionale des comptes

Chapitre 4 : Territoires	
1. La commune de Levallois-Perret et ses démembrements : une gestion imbriquée et opaque	Président : Gérard Terrien, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Sophie Bergogne, présidente de chambre régionale des comptes, Alexandre Brodu, Sébastien Doumeix, premiers conseillers de chambre régionale des comptes,
2. Les collectivités locales d'Auvergne-Rhône-Alpes et le spectacle vivant : une politique dynamique, un financement sous tension, une gestion à rendre plus rigoureuse	Présidente : Catherine de Kersauson, présidente de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Paule Guillot, présidente de section de chambre régionale des comptes, Charles Seibert, premier conseiller de chambre régionale des comptes
Troisième partie – La gestion publique	
Chapitre 1 : La mise en œuvre des politiques régaliennes	
1. Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane : des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer	Rapporteur : Jean-Luc Vivet, conseiller maître Contre-rapporteur : Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître
2. L'emploi des forces mobiles de la police et la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer	Rapporteurs : Julien Goubault, conseiller référendaire, Marie-Anne Tolédano, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Anne Froment-Meurice, présidente de chambre
3. L'action sociale au ministère de l'intérieur : une organisation complexe, des risques avérés, une efficacité contestable	Rapporteurs : Marie-Aimée Gaspari, Christophe Rogue, conseillers référendaires Contre-rapporteur : Christian Martin, conseiller maître, président de section
Chapitre 2 : La conduite de projets	
1. Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes	Rapporteuses : Laure Fau, conseillère référendaire, Mariam Monteagle, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Michel Clément, conseiller maître, président de section
2. Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace	Rapporteurs : Jacques Basset, conseiller maître, Jean Sanlaville, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Didier Guédon, conseiller maître, président de section

TOME II – L’ORGANISATION, LES MISSIONS, LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS	
Troisième partie – Le suivi des recommandations	
Chapitre 1 : Le suivi des recommandations en 2016	
Chapitre 2 : La Cour constate des progrès	
L’externalisation du traitement des demandes de visa à l’étranger : une réforme réussie, un succès à conforter	Rapporteuse : Tsiporah Fried, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Catherine Démier, conseillère maître, présidente de section
Chapitre 3 : La Cour insiste	
1. L’accueil et l’accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir	Rapporteur : Erard Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire Contre-rapporteur : Dominique Antoine, conseiller maître, président de section
2. Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante	Rapporteuses : Ariane Angelier, Lise Fournier, rapporteuses extérieures Contre-rapporteur : Didier Guédon, conseiller maître, président de section
3. L’hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser	Rapporteuse : Marie-Ange Mattei, conseillère maître Contre-rapporteur : Dominique Antoine, conseiller maître, président de section
4. Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser	Rapporteurs : Philippe Bertran, expert, André Le Mer, conseiller maître Contre-rapporteur : François-Roger Cazala, conseiller maître, président de section
Chapitre 4 : La Cour alerte	
1. L’ONEMA : une intégration à réussir dans l’Agence française pour la biodiversité	Rapporteur : Julien Marchal, auditeur Contre-rapporteur : Jean Castex, conseiller maître
2. Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l’État et la profession	Rapporteuse : Françoise Bouygard, conseillère maître Contre-rapporteuse : Catherine Périn, conseillère maître

3. La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée	Rapporteurs : Arnaud Oseredczuk, conseiller maître, Delphine Rouilleault, Constance Favereau, auditrices Contre-rapporteur : Alain Chailland, conseiller maître
4. L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé	Rapporteuses : Catherine Pailot-Bonnétat, conseillère maître, Florence Legrand, conseillère référendaire, Chantal Campagnolo, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Jean Castex, conseiller maître
5. Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité	Président : Jacques Delmas, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : François Gajan, président de section 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 2017-2019 :

- le respect de la trajectoire de redressement de l'ensemble des finances publiques ;
- la maîtrise des risques liés à la régularité et 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 2016 a ainsi été fixé par arrêté du Premier président du 18 décembre 2015, et modifié à plusieurs reprises en 2016 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.

Ce rapport présente un éventail varié d'exemples concrets, couvrant un très large champ de l'action publique et de ses acteurs : l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales, la sécurité sociale. Il met en exergue des échecs (l'écotaxe poids lourds, le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane, France Business School par exemple), mais également des progrès et des réussites (l'externalisation des demandes de visa, l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage). Plusieurs exemples permettent de souligner les risques qui pèsent sur l'action publique et ses résultats : qu'il s'agisse de projets, parfois ambitieux, qui n'ont pas atteint leurs objectifs pour des raisons variées (l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux, l'écotaxe poids lourds, France Business School), ou de réformes ou projets qui, en cours de mise en œuvre, n'ont pas encore produit tous leurs effets (le projet Paris-Saclay, la réforme des grands ports maritimes). Dans tous les cas, la Cour s'attache, par ses recommandations, à fournir des pistes d'amélioration pour maîtriser ces risques et pour davantage d'efficacité et d'efficience.

La sélection opérée reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour 2016 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 2017 comme les années précédentes, divisé en deux tomes.

Son tome I rend compte des observations et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2016, 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 2016.

La deuxième partie fournit onze illustrations de politiques publiques, dans quatre champs de l'action publique : emploi et solidarité ; énergie, développement durable et transports ; éducation, universités ; et territoires.

Enfin, la troisième partie, consacrée à la gestion publique, fournit des exemples d'organisations et de procédures à revoir, dans le domaine des politiques régaliennes, et présente deux cas de conduite de projet.

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 2016.

Enfin, une troisième partie est consacrée aux suites des contrôles, à travers un bilan du suivi des recommandations en 2016, en application de l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières, qui précède dix 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 2017)

PRÉSENTATION

Selon les dernières prévisions du Gouvernement, la réduction du déficit public entamée en 2010 s'est poursuivie en 2016, mais le repli serait modeste : le solde public s'établirait à - 3,3 points de PIB (en amélioration de 0,2 point par rapport à 2015) et le déficit structurel, qui neutralise l'impact de la conjoncture, serait de 1,5 point de PIB (en amélioration de 0,3 point).

Cette diminution du déficit public correspond à l'objectif, peu ambitieux, que s'est fixé le Gouvernement dans la loi de programmation de décembre 2014 et dans le programme de stabilité d'avril 2016.

Le Gouvernement prévoit une amélioration plus nette du déficit en 2017, de 0,6 point de PIB, qui le ramènerait à 2,7 points de PIB, en dessous du seuil de 3 points de PIB pour la première fois depuis 2007. Cette prévision s'appuie sur un scénario où la croissance du PIB s'améliore légèrement par rapport à 2016, l'inflation se redresse modérément et les prélèvements obligatoires augmentent légèrement plus vite que la croissance, permettant une nette accélération des recettes publiques. Il repose également sur une hypothèse d'accélération modérée des dépenses, le ralentissement des dépenses de chômage et de retraites étant censé compenser en partie l'accélération des dépenses des collectivités locales, de santé et, surtout, de l'État.

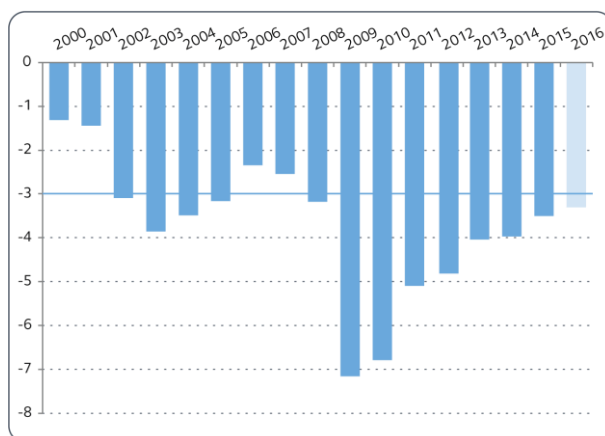
Après une présentation de la situation des finances publiques en 2016 (I), la Cour examine les risques pesant sur la prévision pour 2017 et montre que celle-ci sera très difficile à atteindre, du fait à la fois d'un risque de surestimation des recettes et d'une sous-estimation probable de certaines dépenses (II). Elle analyse ensuite les hypothèses qui sous-tendent la trajectoire de finances publiques au-delà de 2017 et souligne que la restauration de la situation des finances publiques inscrite dans cette trajectoire nécessitera, dans un contexte vraisemblable de remontée progressive des taux d'intérêt, un effort de maîtrise de la dépense publique d'une ampleur inédite (III).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 24 janvier 2017.

I - La poursuite en 2016 de la réduction progressive des déficits effectif et structurel

Dans sa dernière prévision, inchangée depuis le projet de loi de finances initiale, le Gouvernement retient une prévision de déficit public de 3,3 points de PIB en 2016. Après une réduction de 0,5 point de PIB en 2015, le déficit public ne diminuerait plus que de 0,2 point de PIB en 2016. Cette diminution s'inscrit dans le prolongement des réductions enregistrées depuis 2010, le déficit passant ainsi de 5,1 points de PIB en 2011 à 3,3 points de PIB en 2016 (graphique n° 1).

Graphique n° 1 : le solde des administrations publiques de 2000 à 2016 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2015 et de la prévision du Gouvernement pour 2016

A - Un déficit effectif qui se réduirait de nouveau en 2016, mais resterait supérieur à 3 points de PIB

En 2015, le déficit public s'était réduit plus fortement que ce que prévoyait le Gouvernement. Le projet de loi de finances pour 2015 et la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 anticipaient un déficit de 4,1 points de PIB. Il était encore prévu à 3,8 points de PIB dans le programme de stabilité d'avril 2015 et en loi de finances initiale pour 2016. Il s'est finalement établi, selon les estimations de l'Insee de septembre 2016, à 3,5 points de PIB, en repli de 0,5 point de PIB par rapport à 2014.

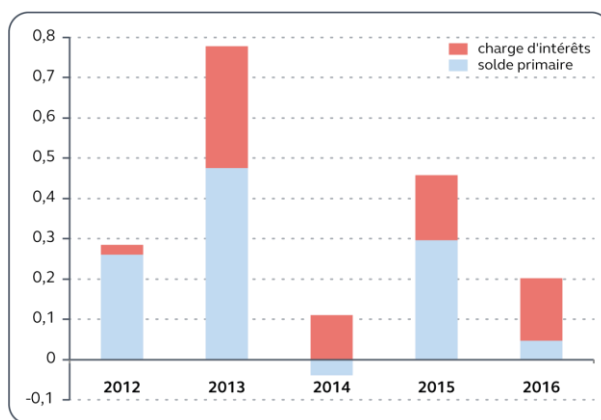
Le déficit se réduirait de nouveau en 2016, passant à 3,3 points de PIB. Par rapport à 2013, le déficit se serait ainsi réduit de 0,7 point de PIB

et il serait inférieur de 0,3 point de PIB à l'objectif fixé par la loi de programmation de décembre 2014 (3,6 points de PIB).

Cependant, avec un déficit des administrations publiques au-dessus de 3 points de PIB, la France reste, avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, un des derniers pays de la zone euro encore en procédure de déficit excessif, c'est-à-dire qui doivent soumettre tous les ans au Conseil européen des mesures et des politiques correctives visant à ramener leur déficit en dessous de 3 points de PIB, ainsi qu'un calendrier relatif à leur réalisation, sous peine de sanctions.

La réduction de 0,2 point du déficit en 2016 prévue par le Gouvernement provient pour une large part de la baisse de la charge d'intérêts et celle-ci résulte uniquement de la baisse des taux, la dette publique elle-même ne se réduisant pas. Le solde primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, ne diminuerait ainsi que très faiblement. Sur la période 2012-2016, plus de 40 % de la réduction du déficit public est attribuable à la baisse de la charge d'intérêts (graphique n° 2).

Graphique n° 2 : parts respectives de la variation du solde primaire et de celle de la charge d'intérêts dans l'amélioration du solde public (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2015 et de la prévision du Gouvernement pour 2016

Note : le solde primaire est le solde public hors charge d'intérêts.

Les résultats provisoires de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement, que la Cour n'a pas pu expertiser⁴, indiquent que le solde budgétaire de l'État (- 69,0 Md€) serait légèrement inférieur à celui prévu en loi de finances rectificative (LFR) pour 2016 (- 69,9 Md€).

⁴ Cette expertise, qui nécessite des investigations approfondies, sera menée dans le cadre du rapport sur l'exécution du budget de l'État de mai 2017.

En ce qui concerne la Sécurité sociale, un risque de dépassement pèse sur les dépenses de santé : compte tenu du dynamisme des dépenses d'assurance-maladie sur le champ de l'ONDAM enregistré sur les neuf premiers mois de 2016, le respect de l'ONDAM suppose un ralentissement sensible des dépenses en fin d'année et l'annulation de crédits mis en réserve en début d'année.

S'agissant enfin des collectivités locales, des incertitudes significatives demeurent comme à l'accoutumée, en ce qui concerne notamment l'évolution de leurs dépenses d'investissement, celles-ci pouvant affecter, à la hausse comme à la baisse, le résultat global.

Au total, le solde des administrations publiques devrait être proche de l'objectif du Gouvernement.

B - Un déficit structurel encore élevé en 2016

En 2016, selon les estimations du Gouvernement, le déficit structurel, qui permet de corriger le solde effectif de l'impact de la conjoncture (cf. encadré ci-après pour plus de précision sur les concepts de soldes structurel et conjoncturel et d'effort structurel), serait de 1,5 point de PIB, inférieur de 1,8 point au solde effectif et en retrait de 0,3 point par rapport à 2015. Cette réduction traduirait un « effort structurel » de 0,4 point. L'effort structurel lui-même traduit un effort porté sur la dépense de 0,5 point de PIB en partie compensé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires à hauteur de 0,15 point.

Le déficit structurel serait cependant encore supérieur de plus d'un point de PIB à l'objectif de moyen terme (un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB) que s'est fixé la France dans la loi de programmation de décembre 2014.

Tant le niveau que la variation du déficit structurel sont dépendants de l'évaluation du PIB potentiel. Or, les évaluations du Gouvernement reposent sur des hypothèses qui apparaissent favorables, comme l'illustre la comparaison avec les évaluations des organisations internationales⁵. Ainsi, dans ses dernières prévisions, en octobre 2016, le FMI estimait le déficit structurel français à 2,0 points de PIB en 2016, sans amélioration par rapport à 2015, tandis que la Commission européenne l'évaluait, en novembre 2016, à 2,5 points de PIB, en repli de seulement 0,1 point par rapport à 2015.

De plus, l'effort structurel intègre l'effet de l'évolution des charges d'intérêts, qui y contribue à hauteur de près de 0,2 point de PIB. Une part significative de l'effort structurel en dépenses ne traduit donc pas l'action du Gouvernement et des gestionnaires publics, mais l'évolution des marchés financiers.

⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, pages 89-91. La Documentation française, juin 2016, 21 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

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 :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de cycle économique, 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 (élasticité⁶ proche de 1,0) ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un Gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 55 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques –hors crédit d'impôt– dans le PIB étant de 55 %).

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire.

⁶ 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 %, l'élasticité sera ainsi de 2, si elle la fait augmenter de 0,5 % elle sera de 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 %.

C - Une stabilisation de la dette publique rapportée au PIB facilitée par des facteurs exceptionnels

Selon la prévision de la loi de finances pour 2017, la hausse du ratio de la dette publique au PIB devrait s'être interrompue en 2016. La dette de l'État aurait encore augmenté, mais celles des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales se seraient réduites (tableau n° 1).

Tableau n° 1 : dette publique par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)

	2014	2015	2016
<i>Administrations publiques centrales</i>	76,4	77,1	77,5
<i>Administrations publiques locales</i>	8,9	9,0	8,8
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	10,1	10,1	9,8
<i>Ensemble des administrations publiques</i>	95,3	96,2	96,2

Source : Insee et prévisions associées au PLFR 2016

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

Plusieurs facteurs ont permis cette stabilisation, alors même que le déficit public devrait rester supérieur de 1,2 point au « solde stabilisant la dette »⁷, évalué à 2,1 points de PIB en 2016 avec l'hypothèse de croissance du PIB en valeur du Gouvernement.

En premier lieu, le crédit d'impôt compétitivité emploi pèse sur le déficit public en comptabilité nationale à hauteur de la créance déclarée par les entreprises et cette créance serait, en 2016, supérieure de 0,3 point de PIB au montant effectivement remboursé aux entreprises, qui détermine, lui, le besoin de trésorerie de l'État et donc son recours à l'endettement.

La réduction attendue (de 0,4 point de PIB) de la trésorerie de l'État entre fin 2015 et fin 2016 contribuerait également à la stabilisation de la dette.

⁷ Le solde stabilisant la dette représente le déficit public, exprimé en part de PIB, qui conduirait à stabiliser le ratio de la dette publique au PIB, dans les conditions où la variation d'endettement est exactement égale au déficit public (pas de décalage comptable entre l'enregistrement du déficit et celui de l'endettement, pas d'achat ou de vente d'actifs, pas de différence de valorisation entre l'endettement nouveau et le montant qui entre dans les caisses de l'État).

Enfin, comme en 2015, la politique d'émission de l'Agence France Trésor (AFT) a contribué à limiter l'endettement : lorsque l'AFT effectue des émissions de titres sur des souches anciennes porteuses de coupons portant un taux plus élevé que le taux de marché, les investisseurs acquièrent en contrepartie ces titres à un prix supérieur à leur valeur faciale, ce qui conduit l'État à encaisser des primes à l'émission : celles-ci devraient s'élever à 0,5 point de PIB en 2016, limitant d'autant l'endettement de l'État⁸.

Ces trois facteurs, qui ne traduisent pas une amélioration structurelle des finances publiques, contribueraient à réduire l'endettement de 1,1 point de PIB en 2016, permettant ainsi une stabilisation de la dette publique rapportée au PIB.

Dans le même temps, la dette publique aura continué de baisser en moyenne dans le reste de la zone euro, du fait notamment de l'Allemagne et des Pays-Bas (- 3,0 et - 2,2 points selon les prévisions de novembre 2016 de la Commission européenne) où son poids dans le PIB (68 et 63 points de PIB respectivement en 2016) est désormais très inférieur à celui de la France (96 points de PIB). Si la dette publique rapportée au PIB de la France reste inférieure à celle de l'Italie (133 points de PIB en 2016) ou de l'Espagne (99 points de PIB), la divergence avec l'Allemagne fait peser un risque d'accroissement de l'écart de taux sur les emprunts d'État. Ainsi, dans un contexte de remontée générale des taux d'intérêt à long terme, s'accompagnant d'une augmentation des primes de risque attachées aux emprunts d'État, l'écart de taux d'intérêt à 10 ans entre la France et l'Allemagne est passé de 27 points de base en septembre 2016 à 54 points de base en décembre 2016.

II - Un objectif de déficit pour 2017 très difficile à atteindre

En 2017, la loi de finances retient une réduction du déficit public de 0,6 point de PIB, qui le ramènerait à 2,7 points de PIB. Cette réduction, nettement plus ambitieuse que celle visée pour 2016, repose sur une amélioration sensible des comptes de l'État et des administrations de sécurité sociale, partiellement compensée par le retour à un léger déficit des administrations publiques locales :

⁸ Pour plus de précision sur les mécanismes à l'œuvre, voir Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, juin 2015, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr, p. 39 à 41.

- pour l'État, la prévision suppose une réduction de 0,3 point de PIB du déficit, qui le ramènerait à 3,0 points, cette réduction étant permise par le dynamisme attendu des recettes ;
- pour les administrations de sécurité sociale, une amélioration de 0,4 point de PIB permettrait le retour à un excédent, pour la première fois depuis 2008 ; celui-ci recouvre toutefois des situations très contrastées ; la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) dégagerait, comme les années précédentes, une capacité de financement, un peu supérieure à 14 Md€ en 2017, destinée à amortir la dette sociale qu'elle porte ; l'ensemble constitué par le régime général et le fonds de solidarité vieillesse resterait déficitaire, tout comme l'Unédic ;
- les administrations publiques locales connaîtraient un déficit modéré, du fait d'une accélération sensible des dépenses.

Tableau n° 2 : solde public par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)

	2015	2016	2017
<i>État</i>	- 3,3	- 3,3	- 3,0
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	- 0,1	- 0,1	0,0
<i>Administrations publiques locales</i>	0,0	0,0	- 0,1
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	- 0,2	0,0	0,4
<i>Solde public</i>	- 3,5	- 3,3	- 2,7

Source : Cour des comptes d'après Rapport économique social et financier pour 2017

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

A - Une prévision de recettes optimiste

La prévision de recettes est assise sur des hypothèses de croissance économique et d'élasticité des recettes à cette croissance économique qui paraissent un peu élevées, même si elles restent atteignables, tandis que la prévision sur le coût des contentieux fiscaux laisse une marge de « bonnes surprises » plus faible que les années précédentes.

1 - Une hypothèse de croissance économique et de masse salariale un peu élevée

Le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances initiale pour 2017 a retenu les hypothèses suivantes pour les principaux déterminants économiques des recettes : une croissance du PIB en volume de 1,5 % en 2016 comme en 2017, une hausse des prix à la consommation de 0,8 % en 2017 (après + 0,1 % en 2016) et une croissance de la masse salariale de 2,7 % en 2017 (après + 2,6 % en 2016).

Dans son avis de septembre 2016, le Haut Conseil des finances publiques a jugé la prévision d'inflation raisonnable, mais il a considéré un peu élevée la prévision de croissance pour 2016, optimiste la prévision de croissance pour 2017 et, en conséquence, celle de la masse salariale pour 2017.

À la suite de la publication des résultats des comptes nationaux pour le troisième trimestre, le Gouvernement a abaissé sa prévision de croissance pour 2016 à 1,4 % et a, par ailleurs, relevé sa prévision d'inflation à 0,2 %. En revanche, il a maintenu ses prévisions de croissance, d'inflation et de hausse de la masse salariale pour 2017. Dans son avis du 14 novembre 2016, le Haut Conseil des finances publiques a constaté que la prévision de croissance pour 2016 se situait encore dans le haut de la fourchette des évaluations disponibles mais restait atteignable. S'agissant des prévisions pour 2017, il a observé que l'hypothèse de croissance restait au-dessus tant des prévisions du « Consensus Forecast »⁹ que de celles des organisations internationales.

Au vu des dernières informations disponibles, la prévision de croissance du PIB retenue par le Gouvernement peut toujours être considérée comme globalement un peu élevée pour 2016 et 2017. Sur l'ensemble des deux années 2016 et 2017, les prévisions de novembre 2016 de la Commission européenne et de l'OCDE, de décembre 2016 de la Banque de France sont ainsi inférieures de 0,2 à 0,4 point à celle du Gouvernement¹⁰.

⁹ Le « Consensus Forecast » est une publication privée qui collecte tous les mois les prévisions macroéconomiques des principaux services d'études économiques français. La moyenne de ces prévisions est usuellement assimilée au « consensus » des prévisionnistes français.

¹⁰ Ces prévisions ont été réalisées avant la publication par l'Insee de sa troisième estimation des comptes du troisième trimestre 2016. Or celle-ci prend en compte les premières estimations de la production agricole de 2016, en forte baisse en raison de conditions climatiques très défavorables, ce qui conduit mécaniquement à réviser à la baisse de 0,1 point les perspectives de croissance pour 2016 mais, sous l'hypothèse d'un retour à la normale des conditions climatiques en 2017, à réviser d'autant à la hausse la croissance 2017. Pour neutraliser l'impact de ces fluctuations d'origine purement climatique, il est donc préférable de raisonner sur l'ensemble des deux années 2016 et 2017.

2 - Des mesures nouvelles conduisant à accélérer sur 2017 les encaissements et à reporter sur 2018 l'impact de nombreuses baisses de prélèvements

La loi de finances pour 2017 se caractérise par un arrêt du mouvement de réduction des prélèvements obligatoires amorcé en 2015 : les mesures nouvelles¹¹ devraient accroître les prélèvements obligatoires de 1,2 Md€, alors qu'elles les auraient réduits de 2,2 Md€ en 2015 et 3,3 Md€ en 2016. Les mesures prises sont dans l'ensemble d'ampleur modeste, seule la baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes atteignant 1 Md€. Si l'évaluation de cette mesure ne paraît pas poser de difficulté particulière, celle de certaines autres mesures nouvelles est plus incertaine, concernant notamment l'impôt sur les sociétés (par exemple la baisse du taux normal d'IS pour les PME). Les montants en cause sont cependant *a priori* plus faibles.

Le Gouvernement a accru, pour un montant de 1,6 Md€, les recettes perçues sur l'année 2017 en avançant les échéances de versement de certains impôts. Ainsi, plusieurs mesures de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 ont pour objet de majorer pour la seule année 2017 le niveau des recettes, sans impact sur leur niveau les années ultérieures : extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers, modification du régime d'acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises, mise en place d'un acompte de majoration de taxe sur les surfaces commerciales, modification du calendrier de versement de la taxe sur les véhicules de société. C'est le cas également de la création d'un acompte de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), décidée en loi de finances rectificative pour 2016.

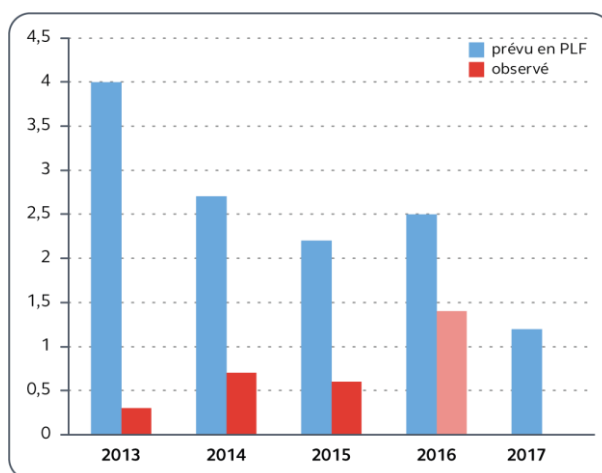
À l'inverse, plusieurs mesures de la loi de finances pour 2017 sont sans impact sur 2017, mais réduisent les recettes de 2018 pour un montant d'environ 5 Md€. Tel est le cas notamment de la hausse du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi pour les entreprises (mesure dont le coût serait, à lui seul, de 3,3 Md€ en 2018), de la création d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi destiné aux associations, et de l'extension aux retraités et personnes handicapées non imposables du crédit d'impôt pour les services à la personne et l'emploi de salariés à domicile.

¹¹ Le chiffrage présenté ici s'appuie sur le tableau détaillé présenté dans le rapport économique, social et financier de 2017, corrigé pour tenir compte des mesures adoptées lors de la discussion parlementaire et en retrancher l'impact des contentieux et du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

La loi de finances pour 2017 prévoit par ailleurs la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur revenu, pour un effet supposé neutre en 2017 et 2018 sur les recettes publiques. Des incertitudes importantes subsistent toutefois sur l'impact que cette réforme aura sur les recettes publiques, notamment en 2018.

Enfin, la prévision du coût des contentieux fiscaux s'établit à 1,4 Md€ en 2017. Le délai de règlement de ces contentieux a été en pratique systématiquement sous-estimé ces dernières années (graphique n° 3), ce qui a ainsi laissé des marges pour compenser des dépassements de dépense en cours d'année. La prise en compte de ces retards répétés a conduit le Gouvernement à anticiper un montant plus faible de versements au titre des contentieux que lors des LFI les années précédentes, ce qui réduit la marge en exécution.

Graphique n° 3 : contentieux fiscaux : impacts prévus en PLF et observés (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après rapport économique social et financier des années 2013 à 2017

Note : pour l'année 2016, il ne s'agit pas du montant observé, mais de la prévision actualisée figurant dans le rapport économique social et financier pour 2017.

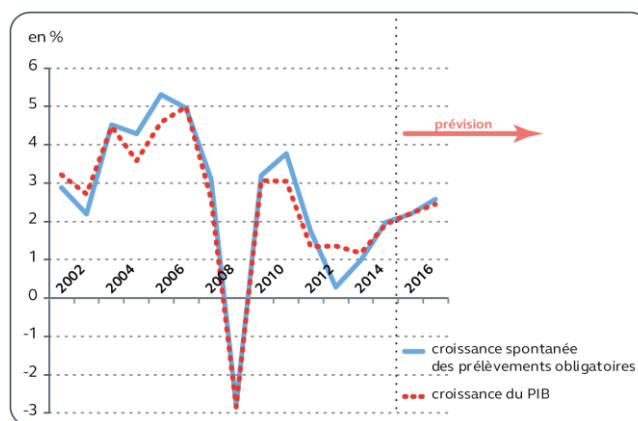
3 - Une croissance « spontanée » des recettes légèrement supérieure à celle de l'activité

Le Gouvernement prévoit pour 2017 une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (aussi appelée croissance « spontanée ») de 2,6 %, un peu supérieure à celle de la valeur du PIB (2,5 %) : l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est ainsi supposée excéder légèrement l'unité, sa valeur moyenne entre 2002 et 2015 (graphique n° 4).

Si cet écart à l'élasticité moyenne n'est pas significatif et qu'il est donc tout à fait possible que cette prévision soit atteinte, le fait que cette élasticité soit un peu supérieure à 1 contribue à améliorer le solde public de 1,3 Md€, soit un peu moins de 0,1 point de PIB. Il pourrait traduire la surestimation de certaines recettes¹².

Au total, une élasticité des recettes à la croissance légèrement supérieure à 1 vient s'ajouter au caractère un peu élevé des hypothèses de croissance du PIB et de la masse salariale pour conduire à une prévision de recettes optimiste.

Graphique n° 4 : taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires et du PIB (en %)



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et des données des comptes nationaux de l'Insee

B - Une prévision de forte croissance des dépenses, affectée en outre de plusieurs risques de sous-estimation

Selon la prévision du Gouvernement, les dépenses publiques accélèrent, en particulier les crédits des ministères, l'ONDAM et les dépenses des collectivités locales. En 2017, le Gouvernement a ainsi décidé de ne pas mettre en œuvre l'intégralité des mesures prévues dans le programme d'économies de 50 Md€ : celles-ci ne s'élèveraient selon le

¹² La Cour n'a pas été en mesure d'expertiser dans le détail l'intégralité des prélèvements obligatoires, mais relève toutefois que le Gouvernement table sur une hausse de moitié du rendement de la lutte contre la fraude sociale (+ 300 M€), incluse dans les recettes spontanées de cotisations, dont l'évaluation paraît élevée, et que la prévision de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques paraît également élevée compte tenu de l'impact que devrait avoir la hausse en cours des prix des produits pétroliers sur les volumes consommés.

Gouvernement qu'à 40,5 Md€ sur les trois années 2015 à 2017, dont 10 Md€ pour 2017¹³.

En particulier, la masse salariale des administrations publiques progresserait à un rythme qui n'avait pas été atteint depuis près de 10 ans.

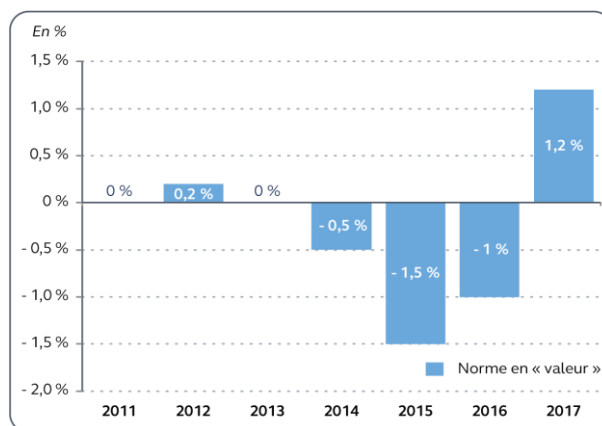
Au-delà de ces facteurs affichés de hausse des dépenses, la prévision contient de plus différents facteurs de sous-estimation, qui font peser le risque d'une accélération plus nette de l'ensemble des dépenses publiques.

1 - Des dépenses prévues en accélération, du fait notamment des dépenses de l'État

a) Des dépenses des ministères prévues en forte augmentation, tirées par la masse salariale

La loi de finances pour 2017 marque une rupture par rapport aux années précédentes : les dépenses des ministères sur le champ de la « norme en valeur », qui couvre les dépenses du budget général de l'État hors charge d'intérêts et hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, augmenteraient de 1,3 % en 2017 alors qu'elles étaient quasi stables, voire baissaient, depuis 2011 (graphique n° 5).

Graphique n° 5 : évolution des dépenses prévues en PLF sur le champ de la norme en valeur de l'État (en %, à champ constant)



Source : Cour des comptes à partir des projets de loi de finances de chaque année

¹³ Par ailleurs, comme l'a analysé le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2016, le montant d'économies visé repose sur des hypothèses conduisant à une évaluation plutôt élevée de la croissance tendancielle des dépenses et donc à majorer d'autant les économies affichées ; de plus, même avec les hypothèses retenues par le Gouvernement, la Cour a estimé que le montant d'économies réalisé en 2015 était sensiblement inférieur au montant affiché par le Gouvernement.

La loi de finances fixe les dépenses sur le champ de la « norme en valeur » à 301,3 Md€, en hausse de 3,1 Md€ par rapport à l'objectif retenu en loi de finances rectificative (LFR) pour 2016 (298,2 Md€).

Cette hausse résulte de la forte progression des crédits des ministères (+ 4,5 Md€) et d'une hausse des ressources des opérateurs (+ 0,6 Md€), partiellement atténuées par la baisse des transferts aux collectivités locales (- 1,7 Md€) et celle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (- 0,3 Md€).

La forte hausse des crédits votés pour 2017 traduit en premier lieu une nette croissance des dépenses de masse salariale, qui pourrait dépasser 3 % par rapport à 2016, sous l'effet de la hausse du point fonction publique (+ 0,6 point au premier juillet 2016 et + 0,6 point au premier février 2017), qui accroît la masse salariale de l'État de 0,6 à 0,7 Md€, de la première tranche de revalorisation de certaines catégories de fonctionnaires prévue par le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, de plusieurs augmentations de salaires d'autres catégories de fonctionnaires (indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves pour les enseignants du premier degré, amélioration des carrières des policiers et gendarmes, etc.) et de la hausse globale des effectifs (de près de 14 000 emplois).

Au total, la masse salariale augmenterait autant sur la seule année 2017 que sur le total des six années 2011 à 2016 (graphique n° 6).

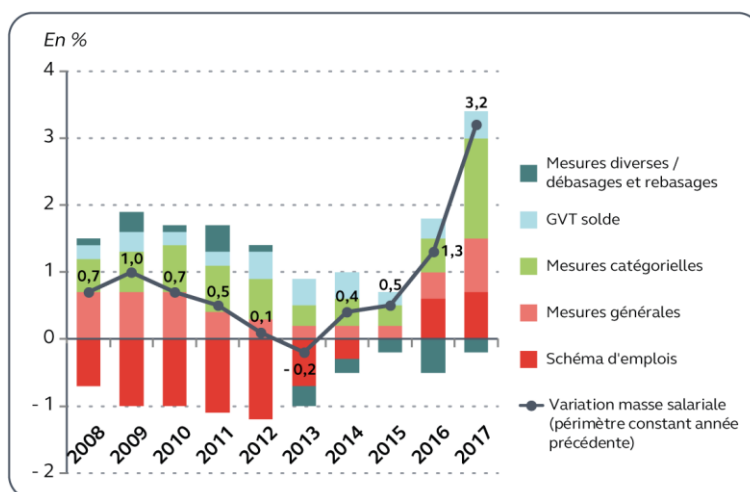
La hausse des crédits des ministères traduit aussi la mise en œuvre de plusieurs mesures annoncées dans le courant de l'année 2016 : aide à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises ; doublement du nombre de chômeurs en formation ; revalorisation des bourses de lycée et augmentation du nombre de bourses étudiantes.

Ces dépenses nouvelles n'ont pas été compensées par de nouvelles économies sur d'autres catégories de dépenses de l'État ou d'autres administrations publiques.

Ainsi, les économies mentionnées dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2017 ne s'élèvent qu'à 400 M€¹⁴. Elles sont pour la plupart peu documentées – baisse de 0,2 Md€ des crédits de certains ministères ou de taxes affectées – et la seule économie véritablement précise – la dématérialisation de la propagande électorale (pour un montant estimé à 0,2 Md€) – a été finalement repoussée au cours de la procédure parlementaire, comme elle l'avait déjà été l'année précédente.

¹⁴ Auxquelles s'ajoutent 156 M€ au titre des APL et 90 M€ au titre des dispositifs médicaux, résultant des revues de dépenses de 2015.

**Graphique n° 6 : évolution de la masse salariale de l'État
(en %, à champ constant)**



Source : Cour des comptes, à partir du rapport sur le budget de l'État pour 2015 et des documents budgétaires pour 2016 et 2017¹⁵

Les revues de dépenses (instaurées par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2109) du millésime 2016 n'ont pas conduit à mettre en œuvre de nouvelles économies pour l'État¹⁶. À l'inverse, la dégressivité des abattements d'impôt dans les zones franches d'activité (ZFA) d'outre-mer a été réduite dans le projet de loi de finances pour 2017 en dépit d'un rapport se prononçant en faveur du maintien de cette dégressivité¹⁷.

¹⁵ Le taux de croissance de la masse salariale pour 2016 a été calculé à partir des évolutions de la LFI 2016 à laquelle l'effet du point fonction publique (0,2 Md€), des mesures catégorielles annoncées par le Gouvernement depuis le début de l'année 2016 (0,15 Md€, correspondant aux mesures pour les enseignants et les forces de sécurité) et l'impact moyen des OPEX sur les dernières années sur le titre 2 (0,35 Md€) ont été ajoutés. Cette évolution apparaît cohérente avec les évolutions de la situation mensuelle budgétaire à fin octobre 2016. Le taux de croissance de la masse salariale 2017 a été calculé à partir de l'évolution du PLF 2017 à laquelle a été ajouté l'impact moyen des OPEX sur les dernières années sur le titre 2 (0,35 Md€).

¹⁶ Concentrée sur les secteurs des collectivités locales et des opérateurs, peu d'entre elles concernaient l'État.

¹⁷ Cf. revue des dépenses sur les zones franches d'activité d'outre-mer (rapport n° CGEFI-16-02-09), de juin 2016.

b) Une accélération des dépenses sur le champ de l'ONDAM plus forte qu'affiché

Les dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM telles que présentées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 croissent un peu plus fortement en 2017 qu'en 2016, leur hausse passant de 1,8 % à 2,1 %. Cette progression des dépenses est pour partie la conséquence de la hausse du point de la fonction publique, des mesures catégorielles décidées dans le cadre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations et des hausses de tarifs décidées dans le cadre de la nouvelle convention médicale, partiellement compensées par des mesures d'économie.

Une partie des « économies » prévues par le PLFSS ne consiste pas en des mesures de freinage de la dépense mais traduit la mobilisation de ressources en dehors du champ de l'ONDAM pour financer des dépenses qui y entrent normalement¹⁸ : financement d'une partie des dépenses de médicaments innovants par des réserves du FSV transféré à un « Fonds de financement de l'innovation thérapeutique », mobilisation des réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour compenser la baisse de la contribution de l'assurance maladie au financement des dépenses en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, prélèvements sur la trésorerie de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) et du fonds pour l'emploi hospitalier (FEH). Par ailleurs, comme en 2016, les économies affichées pour 2017 comprennent une nouvelle baisse des cotisations maladie de certaines professions de santé, qui vient limiter de 0,15 % la progression de l'ONDAM alors qu'elle diminue dans le même temps les recettes, et est donc neutre pour les comptes de l'assurance-maladie.

Dans son avis d'octobre 2016, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a émis une « réserve de méthode sur les éléments ayant permis l'élaboration de l'objectif de dépenses en 2017 » et qui conduisent à « financer hors ONDAM certaines dépenses d'assurance maladie ». L'ensemble de ces éléments, qui atteignent en 2017 940 M€ – soit 480 M€ de plus que l'année 2016 –, contribuent à ralentir artificiellement de 0,3 % la dépense relevant de l'ONDAM 2017, sans réduire pour autant le déficit public des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale. Sans ces artifices de méthode, les dépenses de l'ONDAM en 2017 croîtraient à un rythme équivalent à celui enregistré en moyenne au cours des années 2010 à 2015.

¹⁸ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre II : L'objectif national de dépenses d'assurance maladie : en 2015 une dynamique non régulée des soins de ville, une vigilance nécessaire en 2016, des économies supplémentaires importantes à rechercher en 2017, La Documentation française, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

*c) Une hypothèse d'accélération sensible des dépenses
des collectivités locales*

La prévision du Gouvernement table sur une accélération sensible des dépenses des collectivités locales (+ 2,0 % après + 0,8 % en 2016). L'accélération concernerait les dépenses de fonctionnement (+ 1,7 % après + 0,8 %), sous l'effet notamment de la hausse du point fonction publique, l'impact de la première vague du protocole PPCR (de près d'1 Md€ en 2017 contre 0,4 Md€ de mesures catégorielles en 2016) et la hausse de l'inflation. Elle affecterait aussi les dépenses d'investissement (+ 2,9 % après + 0,8 %), notamment du fait du cycle électoral communal¹⁹.

**2 - Des incertitudes induisant un risque de dépassement
de l'objectif de dépenses de 2017**

De nombreux risques pèsent sur la prévision d'évolution des dépenses de chaque catégorie d'administrations publiques.

*a) Des dépassements attendus sur les dépenses d'indemnisation
du chômage, des risques significatifs sur le respect de l'ONDAM*

Les dépenses d'indemnisation du chômage sont attendues par le Gouvernement en recul de 3,9 %, grâce à l'impact de l'amélioration du marché du travail et, surtout, à hauteur de 1,6 Md€, de la renégociation de la convention Unédic. Or, du fait du risque qui pèse sur les prévisions de croissance pour 2016 et 2017, l'amélioration du marché du travail risque d'être moins forte que prévu par le Gouvernement. Surtout, les négociations de la nouvelle convention Unédic du premier semestre 2016 ont échoué et il paraît peu probable qu'elles reprennent avant l'été 2017 ou que des mesures unilatérales du Gouvernement interviennent avant cette date. Les mesures de rééquilibrage des comptes susceptibles d'être prises ne pourraient en tout état de cause monter en charge que progressivement. Au total, un risque très significatif pèse donc sur la prévision de dépenses d'indemnisation du chômage retenue par le Gouvernement.

¹⁹ On constate en effet que les dépenses d'investissement des communes présentent des variations systématiques en fonction du moment où on se situe dans la mandature : ces dépenses reculent fortement les deux premières années de mandat, sont généralement très dynamiques en dernière année de mandat, et ont des évolutions plus normales entre les deux. L'année 2016 devra ainsi voir le retour à une croissance plus normale de l'investissement communal, après deux années de forte baisse.

En ce qui concerne les dépenses d'assurance-maladie, des risques significatifs pèsent sur le respect de l'ONDAM en 2017 malgré le relèvement de + 1,8 % en 2016 à + 2,1 % en 2017 de son taux de progression : d'une part, un dépassement possible de l'ONDAM en 2016 compliquerait l'atteinte de l'objectif pour 2017 ; d'autre part, le montant des économies programmées sur 2017 est plus élevé qu'en 2016, alors même que les mesures annoncées (comme par exemple l'optimisation des achats hospitaliers, le développement de la chirurgie ambulatoire, la baisse des prix du médicament, la maîtrise médicalisée), se situent dans la lignée des années précédentes.

b) Malgré une forte hausse des crédits des ministères en loi de finances, des sources de tension sur les dépenses de l'État

Les sous-budgétisations récurrentes qui affectent certaines missions persistent : ainsi, les opérations extérieures sont de nouveau budgétées à hauteur de 450 M€, alors que les dépenses correspondantes ont dépassé 1 Md€ ces dernières années ; l'allocation aux adultes handicapés, l'aide médicale de l'État et l'hébergement d'urgence sont budgétés à des niveaux proches des dépenses de 2016, alors que le niveau de chacune de ces dépenses croît régulièrement ; les crédits de la mission *Agriculture* ont été fixés sans prévoir de dépense pour faire face aux refus d'apurement communautaire et au financement du plan élevage.

Par ailleurs, l'enveloppe de contrats aidés est calibrée en baisse sensible, sous l'hypothèse d'une baisse de 100 000 entrées en 2017, qui paraît optimiste dans un contexte où le nombre de chômeurs reste élevé.

Compte tenu de tensions un peu supérieures à celles enregistrées en 2015, dont le montant des crédits nouveaux ouverts en PLFR (0,7 Md€ contre 0,4 Md€ l'année précédente) est un signe, il est également possible que la fin de gestion 2016 se soit accompagnée de reports de charges sur 2017 plus importants que l'année précédente.

Enfin, le Gouvernement intègre dans sa prévision budgétaire une recapitalisation à hauteur de 1,5 Md€ du groupe AREVA, mais considère que cette dépense sera sans effet sur le déficit des administrations publiques en comptabilité nationale. Or, s'agissant d'une entreprise publique qui a enregistré des pertes au cours des cinq derniers exercices, il y a un risque significatif que cette opération ne soit pas considérée par l'Insee et Eurostat comme une opération financière, donc sans effet sur le déficit en comptabilité nationale, mais comme une dépense pesant à hauteur de 1,5 Md€ sur le déficit public.

c) Un risque mesuré sur les dépenses des collectivités locales

La prévision de dépenses des collectivités locales est habituellement incertaine, du fait notamment de la grande diversité des situations au sein même de chaque catégorie de collectivités (communes, groupements intercommunaux, départements, régions) et de la difficulté à anticiper précisément l'impact du cycle électoral sur l'investissement local.

La baisse des concours financiers de l'État, entamée en 2014, a conduit les collectivités locales à engager un effort de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et à réduire leurs dépenses d'investissement au-delà de ce que le mécanisme du cycle électoral aurait impliqué²⁰. Cette baisse va se poursuivre en 2017 mais à un rythme plus faible dans le secteur communal (communes et groupements intercommunaux) où elle sera de 1 Md€ au lieu de 2 Md€ comme prévu dans la loi de programmation des finances publiques. La contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics perdra donc de son intensité en 2017 alors que des efforts de gestion, aux résultats perceptibles, ont déjà été engagés et que les mesures encore nécessaires à la maîtrise des dépenses de fonctionnement seront probablement plus délicates à mettre en œuvre.

En outre, l'impact de la baisse des concours financiers de l'État sur la gestion des collectivités locales dépend aussi de l'évolution du contexte financier global, résultant notamment de l'évolution de leurs recettes fiscales. Or, l'évolution des produits de la fiscalité indirecte n'est pas aisée à anticiper, notamment celle des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), étroitement dépendante du marché immobilier. Au sein de la fiscalité directe, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) connaît d'importantes fluctuations. Enfin, si, à l'instar de 2016, une hausse du taux des impôts locaux sur les ménages est possible, son ampleur est incertaine.

La réforme en cours de l'organisation territoriale introduit d'autres facteurs d'incertitude. La fusion des régions, la mise en place des nouvelles métropoles et le resserrement de la carte des groupements intercommunaux peuvent exercer une pression à la hausse sur certains postes de dépenses (régimes indemnitaires, subventions) selon une logique d'harmonisation « par le haut ». Inversement, les transferts de compétences des départements aux régions peuvent les conduire à différer une partie de leurs projets d'investissements.

²⁰ 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 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans la mesure toutefois où l'accélération des dépenses retenue dans la prévision du Gouvernement conduit à faire passer le solde des collectivités locales en déficit en 2017 (- 1,3 Md€ après + 0,1 Md€ en 2016), les risques qui entourent la prévision du Gouvernement sont autant à la hausse qu'à la baisse.

3 - Des marges d'économies plus restreintes qu'en 2016 sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et les charges d'intérêts

En 2016, la tenue de l'objectif de solde budgétaire a été facilitée par la constatation d'économies importantes sur les charges d'intérêts et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (respectivement - 3,7 Md€ et - 1,2 Md€ par rapport à la loi de finances initiale).

Des économies sont de nouveau possibles sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, mais la loi de finances pour 2017 inscrit d'ores et déjà une nouvelle baisse par rapport à 2016, si bien que les marges d'économies supplémentaires sont probablement limitées.

Les marges d'économies sur la charge d'intérêts paraissent en revanche plus réduites. Comme les années précédentes, la prévision de charges d'intérêts de la loi de finances est bâtie sur une hypothèse de remontée des taux d'intérêt de marché : les taux à 3 mois passeraient de - 0,5 % en septembre 2016 à - 0,1 % en fin d'année 2017 et les taux à 10 ans de 0,2 % en septembre 2016 à 1,25 % en fin d'année 2017.

Mais, à la différence des années précédentes, la marge de bonne surprise laissée par ce scénario paraît limitée et le risque que la charge d'intérêts se révèle supérieure au montant prévu n'est pas à écarter.

Ainsi, le scénario de remontée des taux d'intérêt à long terme associé à la loi de finances s'est jusqu'à présent réalisé et les taux à 10 ans avaient même atteint fin décembre un niveau légèrement supérieur à celui retenu pour cette période en loi de finances initiale (0,7 % contre 0,5 %).

De plus, l'hypothèse d'inflation pour 2017 ne semble pas surestimée, à la différence des années précédentes, si bien que le potentiel de baisse de la charge d'intérêts versés sur les obligations indexées sur l'inflation est aussi moins important.

*

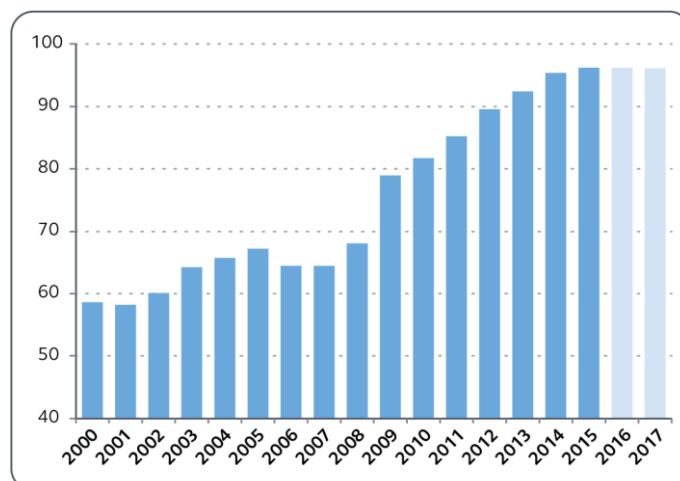
**

La prévision du Gouvernement d'un déficit public revenant à 2,7 points de PIB en 2017 repose ainsi sur des hypothèses de recettes optimistes, à la fois du fait du scénario macroéconomique retenu et de l'impact de ce scénario sur le rendement de certains prélèvements obligatoires. Elle prévoit des économies qui ne pourront pas atteindre les montants attendus sur certaines dépenses (en matière d'indemnisation du chômage), tandis que des risques importants de dépassement pèsent sur d'autres dépenses (dépenses de l'État et de l'ONDAM). Cette prévision de solde public sera donc très difficile à atteindre.

C - Une dette rapportée au PIB qui ne se réduirait pas en 2017, en dépit de facteurs exceptionnels favorables

La loi de finances prévoit une nouvelle stabilité de la dette publique rapportée au PIB (graphique n° 7). Dans la prévision du gouvernement, l'écart entre le solde public (- 2,7 points de PIB) et le solde stabilisant (- 2,3 points de PIB) se réduirait, mais continuerait de pousser à la hausse la dette publique rapportée au PIB. Le Gouvernement table sur des facteurs exceptionnels (poursuite de la baisse de la trésorerie de l'État, fermeture du compte des correspondants de la Coface au Trésor et transfert à l'Acoss d'une partie de la trésorerie du FSV, primes à l'émission), à hauteur de 0,5 point de PIB, pour compenser cet écart, conduisant ainsi à une quasi-stabilité du rapport de la dette publique au PIB (96,1 points de PIB après 96,2 en 2016).

Graphique n° 7 : dette publique (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2015 et des prévisions du Gouvernement pour 2016 et 2017

Cette prévision est affectée de nombreuses incertitudes, qui portent à la fois sur la réalisation de l'objectif de déficit public, sur la croissance (qui, avec le niveau de dette passée, détermine le solde stabilisant) et sur la contribution des facteurs exceptionnels cités ci-dessus.

III - Au-delà de 2017, un rétablissement structurel des finances publiques programmé qui appelle des efforts d'une ampleur inédite sur les dépenses

Les projections pluriannuelles de finances publiques associées au projet de loi de finances, qui actualisent et étendent à l'année 2020 les projections présentées dans le Programme de stabilité d'avril 2016, visent une réduction progressive du déficit public de 0,7 point de PIB par an en moyenne de 2018 à 2020, permettant à la France de respecter, avec les hypothèses favorables de croissance potentielle du Gouvernement, l'objectif de moyen terme d'un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB à partir de 2019.

Tableau n° 3 : solde public par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Solde public</i>	- 3,3	- 2,7	- 2,0	- 1,2	- 0,6
<i>Solde conjoncturel</i>	- 1,6	- 1,6	- 1,4	- 1,0	- 0,7
<i>Solde structurel</i>	- 1,6	- 1,1	- 0,6	- 0,1	0,1
<i>Ajustement structurel</i>	0,3	0,5	0,5	0,5	0,2
<i>dont mesures en PO</i>	- 0,2	0,0	- 0,2	- 0,1	- 0,4
<i>dont effort en dépenses</i>	0,5	0,4	0,7	0,6	0,6
<i>Croissance du volume de la dépense publique</i>	1,3	0,8	0,2	0,0	0,0

Source : Cour des comptes d'après Rapport économique social et financier pour 2017, calculs Cour des comptes pour l'effort en dépenses entre 2017 et 2020.

Note : le solde public est la somme du solde conjoncturel et du solde structurel, mais, avec le jeu des arrondis, ce n'est pas exactement le cas en 2016 dans le tableau.

L'atteinte de ces objectifs, jointe à une baisse des prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB par an²¹, suppose une quasi-stabilité du volume de la dépense publique²² entre 2018 et 2020 (tableau 3). Il s'agirait là d'une maîtrise inédite de la dépense : elle a crû de 0,8 % entre 2010 et 2015 et de 2,3 % sur les années 2000 à 2009, et le Gouvernement prévoit une croissance de 1,3 % en 2016 et 0,8 % en 2017.

Une telle maîtrise des dépenses publiques est possible : depuis 2010, de nombreux pays européens ont mené des politiques ambitieuses de réduction des dépenses publiques et leur poids dans le PIB a baissé en moyenne dans la zone euro, alors qu'il est globalement stable en France.

Mais l'effort à mener est en réalité supérieur à ce que les chiffres présentés dans les projections pluriannuelles de finances publiques laissent apparaître. En effet, ces projections reposent sur des hypothèses de croissance optimistes, avec un retour de la croissance à 2,0 % en 2020, favorisant la hausse des recettes et une réduction sensible du déficit conjoncturel. Avec des hypothèses de croissance plus prudentes, c'est ainsi une baisse de la dépense publique en volume qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs affichés de réduction du déficit public.

Par ailleurs, une part significative de la modération de la dépense publique entre 2010 et 2015 provient de la baisse de la charge d'intérêts, sur laquelle il paraît peu prudent de compter désormais pour faire baisser la dépense : alors que la baisse de la charge d'intérêts avait contribué à freiner la dépense entre 2010 et 2015, l'intégralité de la baisse de la dépense devrait porter à l'horizon 2020 sur les autres dépenses.

A - La plupart des partenaires européens de la France ont un solde public moins dégradé et ont davantage freiné leurs dépenses publiques

La comparaison de la situation française avec celle de ses voisins européens révèle le retard pris par la France dans l'ajustement de ses finances publiques. La plupart de nos voisins présentent des soldes effectif et structurel moins dégradés que ceux de la France. La différence entre les soldes français et ceux des autres pays européens provient notamment de la modération plus forte depuis 2010 des dépenses dans les autres pays européens.

²¹ Pour 2018, cette baisse correspond à l'impact de divers allègements d'ores et déjà décidées (hausse du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi pour les entreprises, création d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi destiné aux associations, extension aux retraités et personnes handicapées non imposables du crédit d'impôt pour les services à la personne et l'emploi de salariés à domicile), en partie compensé par celui de la hausse programmée dans la loi de finances rectificatives pour 2015 de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Pour les années qui suivent, le contenu de la baisse des prélèvements obligatoires n'est pas, à ce stade, précisé.

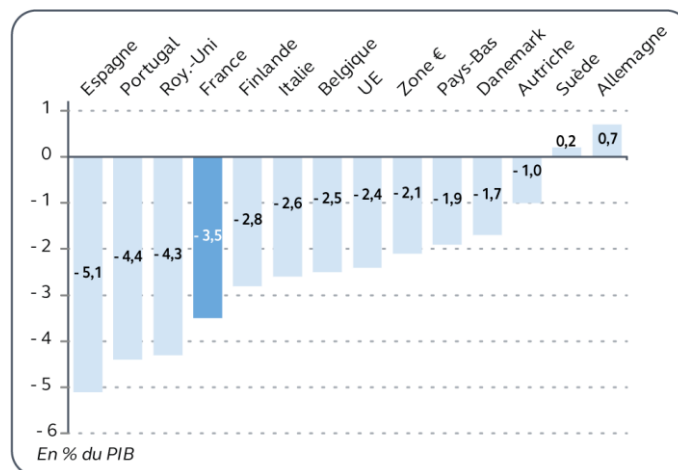
²² Hors crédits d'impôt.

1 - Un solde public plus dégradé en France que dans la plupart des pays européens

Le déficit public de la France (3,5 points de PIB) était plus élevé en 2015 que celui de la plupart de nos voisins européens : seuls quatre États membres de l'Union européenne avaient un déficit supérieur : Grèce (7,5 points de PIB), Espagne (5,1 points de PIB), Portugal (4,4 points de PIB) et Royaume-Uni (4,3 points de PIB) (graphique n° 8). De même, selon les estimations de la Commission européenne, seuls trois pays (Royaume-Uni, à 4,5 points de PIB ; Espagne, à 2,8 points de PIB et Belgique, à 2,6 points de PIB) avaient un déficit structurel supérieur ou égal à celui de la France (2,6 points de PIB) (graphique n° 9).

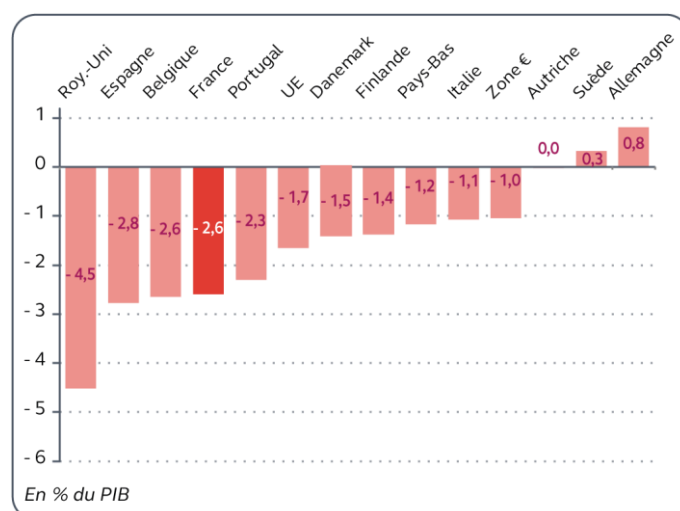
La situation relative des finances publiques françaises s'est même détériorée depuis 2010. À cette date, il y avait en effet, respectivement, 11 et 7 pays de l'Union européenne présentant un déficit effectif et un déficit structurel plus élevés que ceux de la France.

Graphique n° 8 : soldes publics effectifs de 2015 comparés des principaux pays européens



Source : Cour des comptes, à partir des données d'Eurostat

Graphique n° 9 : soldes publics structurels de 2015 comparés des principaux pays européens



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Commission européenne (AMECO)

2 - Une dépense moins freinée en France que dans la plupart des pays européens

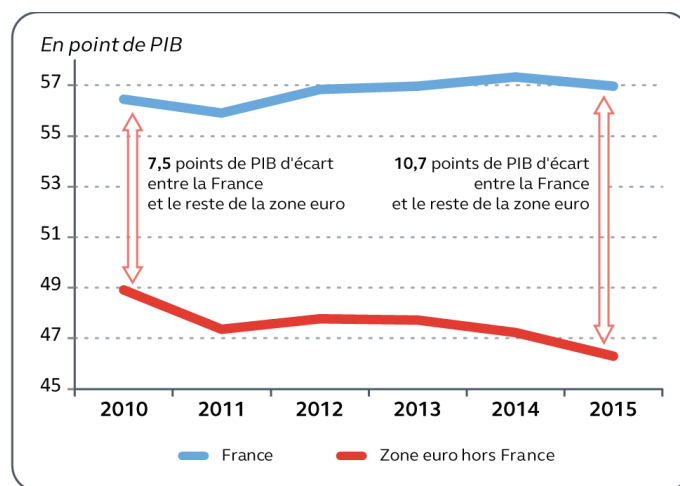
Si la réduction des déficits a été plus lente en France que chez ses partenaires, c'est notamment parce que le rythme d'évolution des dépenses en France a été nettement supérieur à celui de nombreux pays de l'Union européenne. Parmi les 13 pays de l'Union européenne de plus de cinq millions d'habitants, seules la Belgique, la Suède et la Finlande ont une croissance en volume de leurs dépenses publiques supérieure à la France sur la période 2010-2015.

Les pays européens qui avaient un déficit public comparable à la France en 2010 ont généralement réduit leurs dépenses publiques, alors qu'elles ont continué à augmenter en France. Ainsi, aux Pays-Bas et en Espagne, les dépenses publiques ont diminué en volume de respectivement 7,6 % et 10,2 % sur la période 2010-2015.

En revanche, la France a conservé, entre 2010 et 2015, un rythme de progression des dépenses publiques proche de celui constaté en Belgique et en Allemagne, pays dont le déficit public était inférieur de près de 3 points de PIB au sien.

En faisant le choix d'échelonner dans le temps son ajustement budgétaire plus que ses partenaires européens et de le faire moins porter sur les dépenses publiques, la France se distingue de plus en plus des autres pays de l'Union européenne par le haut niveau de ses dépenses publiques en proportion du PIB²³. Ainsi, la dépense publique en France était en 2015 de 10,7 points de PIB supérieure à la dépense publique moyenne au sein de la zone euro hors France contre 7,5 points en 2010²⁴ (graphique n° 10).

Graphique n° 10 : évolution de l'écart du poids des dépenses publiques dans le PIB entre la France et le reste de la zone euro



Source : Cour des comptes à partir des données d'Eurostat

B - La contribution que peut apporter la croissance à la réduction du déficit public est probablement surestimée

Les projections pluriannuelles de finances publiques associées à la loi de finances supposent que la croissance permettra une réduction de 0,9 point en 3 ans de la part conjoncturelle du déficit.

²³ Seule la Finlande présente des dépenses publiques en proportion du PIB plus élevées au sein de l'Union européenne que la France en 2015 (57,7 % contre 57,0 %). En 2010, seuls le Danemark et l'Irlande (du fait de dépenses exceptionnelles liées à la crise financière) avaient des dépenses publiques en proportion du PIB plus élevées que la France.

²⁴ L'écart de croissance entre la France et le reste de la zone euro n'explique que 0,2 point de la variation de cet écart des dépenses publiques rapportées au PIB.

Le déficit d'activité que connaîtrait encore l'économie française en 2016 relativement à son potentiel pourrait en effet laisser attendre une croissance supérieure à la croissance potentielle au cours des années à venir, au fur et à mesure que ce déficit d'activité se comblerait. Le surcroît de recettes publiques permis par ce surcroît de croissance réduirait alors la part conjoncturelle du déficit public.

Le rapport économique, social et financier suppose ainsi que la croissance du PIB s'élèverait progressivement pour atteindre 2,0 % en 2020.

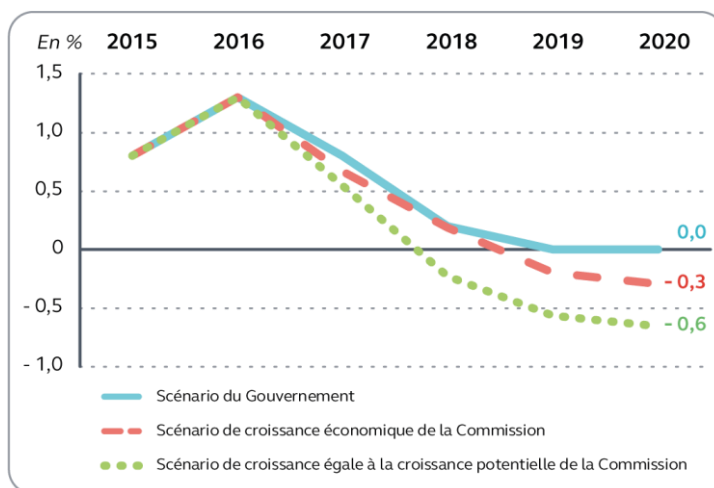
Toutefois, même si les évaluations disponibles, et notamment celles des organisations internationales, estiment bien que l'économie française enregistre un déficit d'activité, en lien avec la persistance d'un taux de chômage supérieur à son niveau d'avant-crise et celle d'une inflation très faible, l'évaluation faite par le Gouvernement de ce déficit d'activité leur est nettement supérieure. Si on retient celles des organisations internationales, le potentiel de résorption du déficit conjoncturel qui en ressort est plus faible.

En outre, l'existence même d'un déficit d'activité n'est pas aujourd'hui assurée. Ainsi, le taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie manufacturière est revenu à sa moyenne d'avant-crise. De même, l'absence d'accélération nette de l'activité depuis maintenant deux ans, alors même que la baisse des prix du pétrole et des taux d'intérêt soutenait l'activité et que l'effort budgétaire se relâchait nettement en Europe, pourrait indiquer que le potentiel de rebond de l'économie française est moindre qu'attendu.

Au total, le scénario de croissance retenu pour bâtir les projections pluriannuelles de finances publiques apparaît optimiste. La prudence recommanderait, *a minima*, de retenir une évaluation de la croissance potentielle plus en ligne avec les autres évaluations disponibles, en particulier celles des organisations internationales, ce qui impliquerait, pour respecter la programmation pluriannuelle, non pas de stabiliser la dépense mais de la faire baisser de 0,3 % en 2020 (cf. graphique n° 11, courbe « scénario de croissance économique de la Commission » pour une illustration). Pour illustrer les risques liés à l'évaluation du déficit d'activité, si on faisait l'hypothèse que la croissance à venir était égale à la croissance potentielle, ce qui signifierait que le déficit d'activité serait alors comblé, l'effort supplémentaire à effectuer sur les dépenses serait d'environ 0,6 point par an par rapport à la trajectoire présentée par le Gouvernement²⁵ (cf. graphique n° 11, courbe « scénario de croissance égale à la croissance potentielle de la Commission » pour une illustration).

²⁵ Compte tenu d'un poids des dépenses publiques –hors crédits d'impôt– dans le PIB de 55 % environ, réduire le déficit de 0,3 point de PIB suppose de réduire les dépenses de 0,3/0,55, soit un peu moins de 0,6 point.

Graphique n° 11 : évolution des dépenses requises pour respecter la trajectoire du PLF 2017 selon le scénario économique



Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission européenne AMECO

C - Ramener le solde public près de l'équilibre projeté en 2020 est conditionné par un effort inédit sur les dépenses

Même dans l'hypothèse de croissance du Gouvernement, limiter le déficit public à 0,6 point de PIB en 2020 suppose un ralentissement très net de la dépense publique en volume : il faudrait qu'elle passe d'une croissance de 0,9 % par an entre 2010 et 2016 à une quasi-stabilité entre 2018 et 2020 ; avec un scénario plus prudent, c'est une baisse de la dépense qu'il faudrait obtenir. En outre, alors que la charge d'intérêts aura contribué à modérer la dépense entre 2010 et 2016 (à hauteur de 0,4 point par an), on ne peut pas compter sur une poursuite de cet effet.

Le potentiel de baisse supplémentaire de la charge d'intérêts est aujourd'hui limité et le risque qu'elle remonte à un horizon de moyen terme n'est, à l'inverse, pas négligeable. En zone euro, le retour de la croissance, même modérée, la poursuite de la baisse du chômage, entamée depuis 2013, et la remontée de l'inflation qui devrait en découler devraient en effet conduire à terme la Banque centrale européenne à remonter ses taux d'intérêt et entraîner une augmentation de la charge des obligations indexées.

La remontée des taux d'intérêt qui s'est produite aux États-Unis au second semestre 2016, en réaction à l'amélioration de la situation sur le marché du travail, à l'accélération des salaires et au changement annoncé de politique économique et budgétaire, illustre ce risque. La hausse qu'elle a entraînée en zone euro, malgré des politiques monétaire et budgétaires inchangées dans la zone, témoigne également d'une sensibilité retrouvée des investisseurs aux facteurs de remontée des taux d'intérêt.

La charge d'intérêts risquant de ne plus constituer, comme dans le passé, un facteur d'allègement du poids de la dépense publique, l'effort à mener pour atteindre l'objectif de réduction du déficit public inscrit dans la trajectoire de finances publiques devra donc porter sur les dépenses hors charges d'intérêts : celles-ci ne devront plus croître en volume, voire devront baisser, alors qu'elles ont encore crû de plus de 1 % depuis 2010, malgré un infléchissement sensible par rapport aux années 2000.

De même, la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour 2014-2020 devrait se traduire par une remontée progressive des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne.

Or, le projet de loi de finances pour 2017 n'est porteur d'aucune économie structurelle. Au contraire, les seules mesures prises ayant un impact au-delà de 2017 devraient accroître les dépenses. Il s'agit notamment de la hausse des rémunérations programmée au titre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, de la hausse du budget de la défense décidée en loi de programmation militaire et amplifiée lors du Conseil de défense de janvier 2016, ainsi que de possibles recapitalisations d'entreprises publiques.

Au total, l'effort qu'il faudra faire porter sur les dépenses publiques, pour respecter les engagements actuels pris par la France, devra être d'une ampleur nettement supérieure à celui mené ces dernières années. À cet effet, il devra changer de nature, en s'attachant à réduire les principales sources d'inefficacité de la dépense, mais aussi en effectuant des choix explicites, s'appuyant notamment sur un réexamen des missions assurées par les administrations publiques prises dans leur ensemble.

CONCLUSION

Selon les prévisions du Gouvernement, inchangées depuis le Programme de stabilité d'avril 2015, le déficit public devrait s'établir à 3,3 points de PIB en 2016. Il reculerait alors de 0,2 point par rapport à 2015, année où il avait baissé de 0,5 point. Le déficit 2016 devrait ainsi respecter l'objectif – peu ambitieux – fixé dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014.

Cependant, la France devrait rester, avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, un des derniers pays de la zone euro dont le déficit des administrations publiques demeure supérieur à 3 points de PIB et, selon la Commission européenne, seules l'Espagne et la Belgique auraient un déficit structurel supérieur ou égal à celui de la France en 2016.

La réduction de 0,2 point du déficit prévue par le Gouvernement en 2016 correspond pour l'essentiel à la baisse de la charge d'intérêts. Le déficit primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, se serait ainsi à peine replié.

Le poids de la dette publique dans le PIB se stabiliserait en 2016, à un niveau un peu supérieur à 96 points de PIB, alors même qu'elle a continué de baisser chez certains de nos partenaires européens (Allemagne et Pays-Bas notamment, où elle se rapproche du seuil de 60 points de PIB). Ce niveau élevé de dette publique est porteur de risques : une remontée forte des taux d'intérêt conduirait en effet spontanément à creuser le déficit et pourrait alors limiter fortement la capacité de la France à mener une politique budgétaire adaptée au contexte économique et à répondre aux priorités des pouvoirs publics.

Pour 2017, le Gouvernement prévoit une réduction du déficit public à 2,7 points de PIB. Cette prévision sera très difficile à atteindre.

Elle intègre pourtant une accélération des dépenses publiques, sous l'effet notamment de mesures catégorielles et de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique. Ainsi, la masse salariale de l'État progresserait de plus de 3 %, soit autant en un an que sur l'ensemble de la période 2011 à 2016. De même, la progression de l'ONDAM pour 2017 (+ 2,1 % contre 1,75 % en 2016) traduit l'impact des mesures salariales et les effets des augmentations de tarifs accordées par la nouvelle convention médicale.

Toutefois, la progression annoncée des dépenses publiques est probablement sous-estimée car certaines économies ne pourront pas atteindre les montants attendus (notamment en matière d'indemnisation du chômage), tandis que des risques importants de dépassement pèsent sur d'autres dépenses (dépenses de l'État et de l'ONDAM).

La prévision de recettes publiques paraît en outre optimiste. Elle repose sur une prévision de croissance économique jugée un peu élevée par le Haut conseil des finances publiques. Elle suppose de plus une croissance « spontanée », c'est-à-dire à législation constante, des prélèvements obligatoires un peu supérieure à ce qu'une prévision prudente exigerait.

Au-delà de 2017, la trajectoire des finances publiques présentée par le Gouvernement suppose la réduction des déficits à un rythme soutenu – 0,7 point en moyenne par an – pour ramener le déficit public à 0,6 point de PIB en 2020.

Pour y parvenir sans accroître les prélèvements obligatoires, il sera nécessaire d'accentuer nettement l'effort de maîtrise des dépenses entamé depuis 2010. La trajectoire de retour à l'équilibre du solde public exige une quasi-stabilisation des dépenses des administrations publiques en volume à compter de 2018, alors qu'elles ont progressé de 0,9 % entre 2010 et 2016 et devraient encore progresser de 0,8 % en 2017.

En outre, contrairement aux années récentes, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait à nouveau augmenter et, en raison de la remontée probable des taux d'intérêt au cours de prochaines années, les charges d'intérêts ne devraient plus contribuer à réduire la dépense, et pourraient même l'accroître.

De surcroît, les mesures d'ores et déjà prises, en particulier concernant la masse salariale (avec le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, ou PPCR) et les dépenses de sécurité pousseront les dépenses à la hausse.

L'accentuation de l'effort de maîtrise des dépenses est indispensable pour respecter les objectifs que la France s'est donnés, sortir de la procédure concernant les déficits excessifs et renforcer sa crédibilité financière auprès de ses partenaires de la zone euro. Depuis 2010, le poids des dépenses publiques dans le PIB a diminué dans la zone euro hors France, alors qu'il s'est simplement stabilisé dans notre pays. Surtout, le niveau particulièrement élevé des dépenses publiques en France est loin de conduire à des résultats à la hauteur des moyens engagés, comme l'illustrent les politiques du logement, de la formation professionnelle ou de la santé. Les pouvoirs publics devront donc dans les années à venir s'attacher résolument à améliorer l'efficacité de la dépense publique et, pour ce faire, effectuer des choix explicites, s'appuyant sur un réexamen des missions assurées par les administrations publiques prises dans leur ensemble et un meilleur ciblage des politiques d'intervention.

Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	58
---	----

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

En 2017, comme en 2016, les travaux de la Cour nous invitent à poursuivre l'amélioration de la situation de nos finances publiques : c'est l'objectif constant du Gouvernement depuis 2012.

Nous tenons tout d'abord à rappeler les résultats obtenus par le Gouvernement depuis 2012 qui ont permis de réduire de plus de moitié le déficit structurel, de 3,5 % du PIB potentiel en 2012 à 1,5% en 2016, soit son niveau le plus bas depuis 1999 (1,5% également). En outre, la politique d'assainissement des comptes publics menée depuis 2012 s'est traduite par la réduction du déficit public nominal, passé de 5,1 % du PIB en 2011 à 3,3% en prévision 2016.

En 2017 cet effort se poursuivra, afin de ramener le déficit structurel à 1% du PIB potentiel, et le déficit nominal à 2,7% du PIB. Pour la première fois depuis 2007, le déficit public français passera sous la barre des 3 % du PIB, conformément à la recommandation du Conseil de mars 2015 (qui fixe une cible de solde public de -2,8 % du PIB pour 2017), ce qui permettra à la France de sortir de la procédure pour déficit public excessif dans laquelle elle se trouve depuis 2009. Dans l'avis qu'elle a publié le 16 novembre dernier, la Commission a d'ailleurs jugé que le projet de plan budgétaire de la France pour 2017 était « globalement conforme » (broadly compliant) avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Cela témoigne de l'importance que le Gouvernement accorde à la maîtrise de nos dépenses et à la réduction du déficit. Cette stratégie est en outre menée à un rythme compatible avec la reprise de la croissance et permet le renforcement de notre compétitivité par des baisses de prélèvements obligatoires sur les entreprises.

Les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2016 d'une part, et sur les perspectives 2017, d'autre part.

1. S'agissant de la situation des finances publiques en 2016

La situation des finances publiques en 2016 est meilleure que celle anticipée dans la trajectoire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, que ce soit au niveau du solde structurel (-1,5 % contre -1,8 % initialement prévu) ou au niveau du solde public (-3,3 % contre -3,6 % prévu). Les mesures complémentaires présentées dans le programme de stabilité d'avril 2016 ont été réalisées.

Sur l'État, en particulier, nous tenons à souligner la stricte maîtrise des dépenses sous norme cette année encore : les dépenses hors charge de la dette et pensions s'élèvent à 294,8 Md€, ce qui porte le total de la baisse à 6,3 milliards depuis 2012 à périmètre constant, soit une évolution nominale des dépenses jamais atteinte auparavant. L'augmentation de la réserve de précaution de 1,8 Md€ réalisée en avril 2016 a, comme prévu, donné les marges de redéploiement nécessaires pour la fin de gestion. Alors que la baisse des dépenses était déjà ambitieuse en loi de finances initiale, le Gouvernement a réussi à tenir sa cible tout en finançant les aléas de gestion ainsi que les dépenses prioritaires (emploi, soutien aux agriculteurs) décidées en cours de gestion. Ainsi, il n'y a eu aucun allègement de l'effort en dépenses au vu d'éventuelles bonnes nouvelles en recettes.

Sur le champ social, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), fixé à un niveau de 185,2 Md€ en LFSS pour 2016 (en progression de 1,8 %, après 2,0 % en 2015), devrait être tenu, comme le confirme l'avis du comité d'alerte du 12 octobre 2016. L'Ondam a ainsi été systématiquement respecté depuis 2010.

Sur les collectivités locales la baisse des concours financiers a permis le ralentissement des dépenses de fonctionnement, ce qui devrait permettre le respect de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) en 2016, au vu des données infra-annuelles disponibles.

De façon plus générale, alors que l'endettement public a crû de 25,2 points entre 2007 et 2012, l'augmentation depuis 2012 devrait être limitée à 6,4 points, et l'endettement public, à 96,2% du PIB en 2016, cesserait d'augmenter au-delà.

2. S'agissant de la stratégie de la poursuite du redressement des comptes publics en 2017

La Cour estime que la prévision de solde public pour 2017 sera « très difficile à atteindre, du fait à la fois d'un risque de surestimation des recettes et d'une sous-estimation probable de certaines dépenses ». Cette analyse n'est pas partagée par le Gouvernement.

Concernant la prévision de recettes, jugée « optimiste » par la Cour, nous tenons à rappeler que nous avons maintenu inchangées nos prévisions de croissance et d'inflation pour 2017 depuis le PLF, (croissance du PIB en volume estimée à 1,5 %, reprise modérée de l'inflation, avec un indice des prix à la consommation estimé à 0,8 %) alors que plusieurs facteurs externes ont montré des signes d'amélioration depuis lors (notamment le PIB au Royaume-Uni qui suggère un effet du Brexit moins prononcé qu'initialement envisagé, ou le dynamisme récent du commerce mondial).

Par ailleurs, l'élasticité de l'ensemble des prélèvements obligatoires retenue pour 2017 est quasiment égale à l'unité, ce qui « paraît plausible en phase de reprise modérée » ainsi que l'a estimé le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le PLF pour 2017. Les principales recettes évolueraient ainsi en phase avec leurs déterminants macroéconomiques. Si des aléas, à la hausse comme à la baisse, ne sont pas à exclure, il s'agit là d'un scénario central équilibré et réaliste. En outre les modifications, critiquées par la Cour, dans le calendrier des échéances de versements de certains impôts traduisent la volonté d'améliorer la contemporanéité et de simplifier le recouvrement de l'impôt. Elles n'ont, s'agissant de dispositions pérennes, aucun impact à la baisse sur les recettes 2018. Quant aux nouvelles mesures prises dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, elles l'ont été à la fois dans le respect de l'enveloppe globale annoncée et de la trajectoire de finances publiques sous-jacente au programme de stabilité présenté en avril 2016 : ainsi, l'augmentation du CICE vient-elle documenter la baisse de prélèvements obligatoires provisionnée pour 2018 et non représenter un report de charge.

Concernant le volet dépense, la Cour souligne le risque de « sous-estimation » probable. Pourtant, la loi de finances pour 2017 intègre les conséquences de la hausse de la masse salariale de l'Etat résultant notamment du relèvement du point de la fonction publique ainsi que des revalorisations décidées dans le cadre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et de la hausse des effectifs. Les hausses de moyens prévues dans le budget pour 2017 sur les secteurs prioritaires que sont la jeunesse, la sécurité et l'emploi, ont conduit à relever la norme de dépenses hors dette et pensions de 3,9 Md€ par rapport à la LFI 2016, mais il est nécessaire de rappeler que ces priorités sont intégralement financées selon un schéma global présenté dans le PLF 2017, notamment par la réorientation de la dernière étape du Pacte de responsabilité et de solidarité.

De façon similaire, s'agissant de la budgétisation des opérations militaires extérieures (OPEX), le schéma de la loi de programmation militaire (LPM) actualisée le 28 juillet 2015, prévoit que les dépassements par rapport à la prévision (450 M€ de dépenses chaque année au titre des OPEX) sont financés par la solidarité interministérielle, méthode appliquée en 2016 et qui sera reconduite en 2017.

S'agissant de la charge de la dette, la prévision de charge budgétaire inscrite en LFI pour 2017 repose sur l'hypothèse d'une remontée des taux au rythme de 75 points de base par an pour les taux à moyen-long terme. Cette hypothèse reste prudente compte tenu de la poursuite de la politique d'assouplissement quantitatif de la BCE tout au long de l'année 2017. In fine, la prévision de dépense prend bien en compte l'ensemble des facteurs de croissance de la dépense publique en 2017, minimisant ainsi le risque de dépassements.

Nous souhaitons aussi rappeler que les instruments de régulation des dépenses de l'Etat (réserve de précaution notamment, dont le taux est stabilisé en 2017 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 en exécution en 2017. De ce point de vue, la gestion des années passées a montré la capacité du Gouvernement à maintenir le gel des crédits jusqu'en fin de gestion afin de conserver des marges de redéploiement importantes.

S'agissant des dépenses sociales, l'Ondam a été relevé à 2,1% en 2017 pour prendre en compte l'impact des mesures salariales et les effets de la nouvelle convention médicale. Le gouvernement procédera aux mises en réserve nécessaires en début d'année et le comité d'alerte sera amené à se prononcer en avril prochain sur le respect de l'ONDAM 2017.

Par ailleurs, la Cour estime que « le projet de loi de finances pour 2017 n'est porteur d'aucune économie structurelle ». Nous souhaitons cependant rappeler que l'année 2017 se caractérise par la poursuite du plan d'économies en dépenses engagé depuis 2015 (et dont un bilan a été présenté dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017), qui permettra de réaliser un ajustement structurel de 0,5 point de PIB potentiel. Des réformes ambitieuses ont ainsi été lancées en 2016 en matière d'achats et de la politique immobilière de l'Etat. L'effort de maîtrise des dépenses des opérateurs de l'Etat et des organismes de sécurité sociale se poursuit. Enfin, les axes de maîtrise des dépenses de santé sont maintenus en 2017 avec 4 Md€ d'économies qui sont détaillées dans le PLFSS (prix des médicaments et des produits de santé, poursuite du virage ambulatoire, optimisation de la dépenses hospitalière, etc).

En conclusion, s'agissant de la trajectoire des finances publiques au-delà de 2017, nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de continuer à fournir un effort important de réduction des déficits dans les années à venir. L'objectif doit rester le retour à l'équilibre structurel de nos finances publiques qui est un principe désormais inscrit dans nos textes. C'est une nécessité pour réduire notre endettement public. Nous disposons de ce point de vue des outils adéquats que sont l'ensemble des travaux d'évaluation des politiques publiques, dont les travaux de la Cour sont une composante essentielle, pour identifier les marges de manœuvre et les économies et préparer leur mise en œuvre au-delà de 2017.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

Emploi et solidarité

1. L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative
2. L'Ordre national des chirurgiens-dentistes : retrouver le sens de ses missions de service public
3. La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude

1

L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative

PRÉSENTATION

L'accident médical se définit comme un événement imprévu ayant entraîné un dommage anormal au regard de l'évolution prévisible de l'état de santé du patient au cours d'un acte de soins, de prévention ou de diagnostic. Il peut être consécutif à une faute de technique médicale ou à un aléa thérapeutique, entendu comme la réalisation, en dehors de toute faute du praticien ou de l'établissement de santé, d'un risque accidentel dont l'occurrence est faible. Il peut résulter également d'une infection nosocomiale, c'est-à-dire contractée au cours d'un séjour dans un établissement, ou d'une affection dite iatrogène, occasionnée par le traitement médical et en particulier la prescription d'un médicament.

Avant 2002, l'indemnisation des accidents médicaux supposait l'établissement d'une responsabilité médicale. En l'absence de faute et en dehors de cas particuliers restrictifs, les juridictions administratives et judiciaires ne prenaient pas en considération l'aléa thérapeutique.

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de soins a constitué une novation importante en organisant une réparation amiable, gratuite, rapide et équitable des préjudices subis par la victime, même en l'absence de faute, pour tout accident médical d'une certaine gravité, tout en préservant à tout moment sa possibilité de faire valoir ses droits devant la juridiction compétente.

Quinze ans après sa promulgation, la Cour a cherché à apprécier si les objectifs ambitieux fixés par ce texte ont été atteints. Elle a examiné à cette fin le fonctionnement et l'articulation des différentes instances mises en place pour concourir à l'indemnisation des victimes et analysé les résultats obtenus à cet égard dans la période récente.

Dans cette perspective, elle a notamment procédé au contrôle des comptes, de la gestion et des conditions d'exécution des missions de l'établissement public chargé d'indemniser les victimes, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM). Financé par une dotation de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, cet établissement comptait 105 agents au 31 décembre 2015 et est doté d'un budget annuel de 140 M€, dont 130 millions au titre de ses différentes missions d'indemnisation. Au-delà de celle relative aux victimes d'aléas thérapeutiques, ont été en effet, par la suite, confiées à l'ONIAM de nouvelles missions d'indemnisation, dont les plus importantes concernent les victimes du Médiateur®, du virus de l'hépatite C (VHC) et du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) par contamination transfusionnelle, ainsi que quelques autres accidents médicaux sériels majeurs.

Au regard des objectifs de simplicité et de facilité d'accès comme de rapidité de traitement, la déformation du dispositif dans sa mise en œuvre en a contrarié l'ambition (I). Les résultats atteints sont très éloignés des objectifs (II). Une remise en ordre est ainsi impérative (III).

I - Une ambition contrariée

Avant 2002, la victime d'un accident médical devait démontrer l'existence d'une faute d'un professionnel de santé. À cette condition, elle avait droit à une réparation intégrale de tous ses préjudices. Dans le cas contraire, elle ne bénéficiait que des régimes de droit commun en faveur des personnes handicapées.

Par un arrêt du 9 avril 1993²⁶, le Conseil d'État avait cependant ouvert la voie à une indemnisation des patients victimes de certains dommages graves à la suite d'accidents non fautifs, en mettant à la charge des hôpitaux publics l'obligation de les réparer. Les juridictions judiciaires avaient choisi une autre voie en ayant une acception élargie de la responsabilité avec faute. L'aléa thérapeutique n'était pas couvert.

De très nombreux rapports avaient été élaborés au cours des 20 années précédentes. Le plus récent, établi par les inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires, recommandait en 1999 la création d'un fonds spécifique et de commissions régionales chargées de rendre un avis sur le régime d'indemnisation applicable.

²⁶ CE, Ass., 9 avril 1993, *Bianchi*.

L'augmentation du nombre de réclamations et du montant des réparations accordées, les doléances des victimes sur la lenteur et le coût des procédures contentieuses, la crainte de la communauté médicale de subir de fortes hausses des cotisations d'assurance en responsabilité civile ont fini par convaincre les pouvoirs publics à légiférer.

A - Un dispositif très novateur

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé crée un droit nouveau à l'indemnisation de l'aléa thérapeutique financé par la solidarité nationale et met en place une procédure amiable d'indemnisation des accidents fautifs et non fautifs d'une certaine gravité.

1 - Un dispositif dérogatoire au droit commun de la responsabilité

La loi met un terme à la construction jurisprudentielle antérieure, en énonçant le principe que la responsabilité des établissements et professionnels de santé n'est engagée qu'en cas de faute, ce qui suppose de démontrer un lien direct entre l'acte médical et l'état antérieur du patient ou son évolution prévisible. Elle inclut ainsi dans le champ de l'aléa thérapeutique trois types d'accidents :

- la réalisation, en dehors de toute faute du praticien, d'un risque accidentel inhérent à l'acte médical et qui ne peut être maîtrisé ;
- l'affection iatrogène occasionnée par un traitement médical ou tout acte pratiqué ou prescrit par un professionnel de santé ;
- l'infection nosocomiale, infection absente lors de l'admission du patient à l'hôpital et qui se développe 48 heures au moins après l'admission.

La loi pose quatre conditions pour la réparation des dommages afférents à un aléa thérapeutique :

- le dommage ne doit pas engager la responsabilité d'un établissement ou d'un professionnel de santé ;
- il doit être imputable à un acte médical, ce qui permet d'exclure les cas où la dégradation de l'état du patient résulte de sa pathologie et non des soins qui lui ont été dispensés ;
- sa gravité doit excéder un seuil fixé au plus à 25 % d'atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique ;
- enfin le dommage doit être anormal au regard de l'état initial du patient et de son évolution prévisible.

La quantification de la gravité du dommage

Un décret a fixé les différents seuils destinés à caractériser la gravité du dommage comme suit : 24 % (soit un taux légèrement inférieur au seuil de 25 % maximum prévu par la loi) pour le taux d'incapacité dans le cadre d'un barème fixé par arrêté, au moins six mois pour l'arrêt temporaire des activités professionnelles, 50 % ou plus pour le déficit fonctionnel temporaire pendant six mois consécutifs ou six mois non consécutifs sur une période de 12 mois. Il y ajoute, à titre exceptionnel, sans en donner une quantification, une inaptitude définitive à exercer son activité professionnelle ou des troubles particulièrement graves dans les conditions d'existence du patient.

La jurisprudence a cherché à mieux définir la notion d'anormalité des dommages en développant deux approches : l'une par la comparaison des gravités consistant à apprécier si les conséquences sont notablement plus graves que celles auxquelles le patient était exposé par sa pathologie en l'absence de traitement, l'autre par le risque consistant à apprécier si le dommage présentait une probabilité de survenance faible, que la pratique a fixée à 5 %.

Le droit à réparation de l'aléa thérapeutique constitue ainsi une avancée réelle, mais le champ des bénéficiaires est strictement délimité.

2 - Une procédure protectrice des victimes

Le dispositif mis en place entendait permettre à tous les patients victimes d'un accident médical et à leur famille de faire reconnaître leur statut de victime et de se voir ainsi conférer des droits à réparation. La procédure a été voulue simple et d'accès aisé. Par ailleurs, les victimes sont représentées au conseil d'administration de l'ONIAM par le biais de deux représentants d'associations, la Fédération des AVIAM²⁷ de France et le Collectif interassociatif sur la santé (CISS).

Dans chaque région, une ou plusieurs commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI) sont chargées de faciliter le règlement amiable des litiges. Au nombre de 23, soit une par région d'avant la réforme de la carte régionale, elles sont regroupées en sept pôles implantés sur quatre sites (Bagnole, siège de l'ONIAM, Bordeaux, Lyon et Nancy).

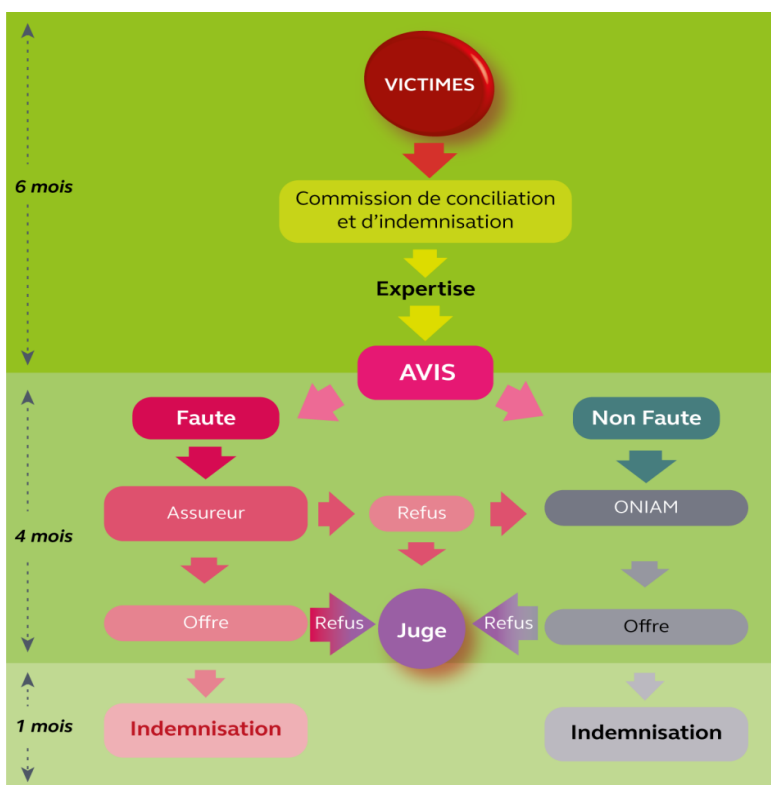
La victime dépose sa demande auprès de la CCI la plus proche de son domicile. Quand le dossier est complet, le président examine sa recevabilité au regard du seuil de gravité, seul ou après avis de la commission sur la base d'un rapport d'expertise. Pour les dossiers jugés recevables, la commission désigne un expert ou un collègue d'experts

²⁷ AVIAM : association d'aide aux victimes d'accidents médicaux.

chargé de collecter les éléments probants, d'entendre les parties et de rendre un rapport. Elle examine ensuite les conséquences à tirer de ce rapport et émet un avis sur les circonstances, les causes, la nature et l'étendue des dommages pour chacun des préjudices. L'avis est ensuite transmis à la victime ainsi qu'à l'assureur quand l'accident est fautif et à l'ONIAM en cas d'aléa thérapeutique. Dans la pratique l'ONIAM est destinataire de tous les avis.

L'expertise est conduite par un expert ou un collège d'experts, inscrits en principe sur une liste nationale, et est prise en charge financièrement par l'ONIAM qui devra en obtenir le remboursement auprès de l'assureur responsable en cas d'accident fautif, y compris dans le cas où cet assureur est défaillant vis-à-vis de la victime.

Schéma n° 1 : procédure d'indemnisation



Source : Cour des comptes

La procédure se veut rapide, car l'avis doit intervenir dans un délai légal de six mois. L'examen du dossier est contradictoire. La victime peut faire entendre son point de vue lors de l'expertise, puis devant la commission de conciliation et d'indemnisation qui statuera sur son état.

Le recours à un établissement public, l'ONIAM, garantit la bonne exécution des avis des CCI et la disponibilité des fonds en vue d'indemniser la victime. L'offre d'indemnisation visant à la réparation intégrale des préjudices subis doit être présentée selon la loi par l'ONIAM dans un délai de quatre mois et liquidée au plus tard un mois après l'acceptation de l'offre. Si l'accident résulte d'une faute, assureurs et victimes peuvent se mettre d'accord sur la base de l'avis de la CCI. En l'absence d'accord, la victime peut demander à l'ONIAM de l'indemniser, à charge pour l'office de se faire rembourser par l'assureur défaillant. Il se substitue alors à lui.

Dans tous les cas, la victime peut ainsi espérer une indemnisation un an après le dépôt de son dossier.

Cette voie amiable n'est pas obligatoire. À tout moment la victime peut engager un contentieux, devant le juge administratif si l'accident s'est produit dans un établissement public de santé, devant le juge judiciaire dans le cas contraire. L'acceptation de l'offre de l'ONIAM par la victime s'accompagne, en revanche, du renoncement à tout contentieux.

Enfin, l'institution, par amendement parlementaire, d'une Commission nationale des accidents médicaux (CNAMed)²⁸ vise à donner à la victime, où qu'elle réside, l'assurance qu'une autorité placée auprès des ministres de la justice et de la santé s'assurera de la meilleure qualité de l'expertise sur laquelle la CCI fondera son avis et veillera à une application homogène de la loi sur le territoire. La Commission est, en effet, chargée de tenir à jour une liste nationale d'experts en accidents médicaux dont elle a au préalable évalué les connaissances, a accès à sa demande aux informations couvertes par le secret médical et doit établir chaque année pour le Parlement un rapport d'évaluation de l'ensemble du dispositif. Elle donne ainsi sa pleine cohérence au nouvel ensemble institutionnel.

²⁸ Elle comprend deux experts professionnels de santé exerçant à titre libéral, deux experts praticiens des établissements publics de santé, trois représentants des usagers, et douze personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en droit de la réparation des accidents médicaux ou de leurs compétences scientifiques. L'État est représenté par un commissaire du Gouvernement nommé par arrêté des ministres de la justice et de la santé.

B - Des choix différents pour les accidents sériels

Plusieurs autres missions d'indemnisation, de complexité et d'importances très diverses, ont été successivement confiées à l'ONIAM.

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique l'a chargé, au titre de la solidarité nationale, de la réparation des dommages directement imputables à une vaccination obligatoire ou à la contamination transfusionnelle par le VIH. La loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 a substitué l'ONIAM à l'établissement français du sang (EFS) pour la gestion des conciliations et des contentieux au titre de préjudices résultant de la contamination par le virus de l'hépatite B ou C²⁹ dans le cadre d'une transfusion sanguine. Enfin, la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 l'a chargé de faciliter et, le cas échéant, de procéder au règlement amiable des litiges relatifs aux dommages causés par le benfluorex (Médiator®). Il s'y est ajouté par voie conventionnelle la mise en place de procédures d'indemnisation de patients irradiés (centre hospitalier d'Épinal, centre hospitalier universitaire de Toulouse). Ces missions n'ont pas vocation à être pérennisées à la différence de la prise en charge des accidents médicaux.

Un nombre de dossiers à traiter très variable

L'ONIAM n'a reçu en 2015 que 43 demandes d'indemnisation en lien avec une vaccination obligatoire et 25 en lien avec une mesure sanitaire d'urgence. Les victimes du VHC et du Médiator® sont plus nombreuses, mais le sont nettement moins que les victimes d'accidents médicaux. Sur la période 2011-2015, 3 074 dossiers ont été enregistrés au titre du VHC, 8 942 au titre du Médiator® et 21 728 au titre des accidents médicaux. Si le flux de nouveaux dossiers reste stable s'agissant de ces derniers, le nombre de demandes nouvelles est désormais très réduit pour les victimes du VHC et du Médiator®.

L'organisation mise en place est très différente de celle retenue pour les accidents médicaux. La loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit en lieu et place de la CNAMed un conseil d'orientation. Présidé par le président du conseil d'administration de l'ONIAM, il regroupe des représentants des administrations centrales, des personnes qualifiées, des représentants des usagers et a vocation à proposer au conseil d'administration les orientations de la politique d'indemnisation des préjudices résultant de ces missions nouvelles.

²⁹ La loi du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a prévu la récupération par les régimes d'assurance maladie des sommes perçues par l'EFS au titre des contrats d'assurance dont les centres de transfusion sanguine étaient titulaires.

Le rôle central du collège d'experts pour le Médiateur®

La loi du 29 juillet 2011 instaure un dispositif d'indemnisation des victimes de ce médicament. L'ONIAM devient le guichet unique pour le dépôt des demandes. Contrairement aux accidents médicaux, aucun seuil de gravité n'a été fixé par la loi. Toutes les victimes sont donc indemnisables.

Un collège d'experts, présidé par un magistrat de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, procède à toute investigation utile à l'instruction de la demande, dans le respect du principe du contradictoire, et recourt, le cas échéant, à une expertise. Contrairement aux CCI qui ont à traiter d'une grande variété d'accidents médicaux et qui diligenteront 3 500 expertises par an, il n'a fait appel à une expertise que pour 141 dossiers sur un total de 7 721 dossiers examinés, soit 1,8 %. Il doit formuler son avis dans un délai de six mois.

La mise en place d'une instance nationale unique composée d'experts médicaux³⁰ compétents dans les pathologies concernées et d'experts des dommages corporels a été déterminante pour élaborer un consensus médical sur des pathologies émergentes et éviter les disparités de jurisprudence.

Le laboratoire Servier dispose de trois mois, et non de quatre comme en matière d'accidents médicaux, pour formuler une offre. En cas de défaillance du laboratoire, l'ONIAM peut s'y substituer et doit respecter le même délai de trois mois. Dans ce cas, l'ONIAM est subrogé dans les droits de la victime³¹. Ce cas de figure ne s'est cependant présenté que marginalement (1,2 % des cas, à 23 reprises à fin mars 2016³²).

Le rôle du collège est donc central et l'intervention de l'ONIAM se limite à la mise en état des dossiers et à la transmission des avis du collège au laboratoire.

³⁰ Les médecins sont désignés par le conseil national de l'Ordre des médecins, par des associations de malades et d'usagers du système de santé ayant fait l'objet d'un agrément, par les laboratoires concernés ou leurs assureurs et par l'ONIAM.

³¹ En cas de contentieux, le laboratoire encourt, au-delà de la condamnation sur le fond, une pénalité portée à 30 % de l'indemnisation au lieu du taux de droit commun de 15 % en matière d'accidents médicaux.

³² En avril 2015, le laboratoire a saisi le président du collège d'experts d'une demande de forfaitisation dans certains cas de l'indemnisation de tierce personne et d'une demande de contre-expertise. Dans cette période, la prise en charge retardée par le laboratoire a conduit à ces 23 substitutions, remboursées rapidement par ce dernier.

C - Une dérive de l'équilibre institutionnel initial

L'équilibre du dispositif initial – une autorité scientifique, la CNAMed, ayant pour mission centrale d'évaluer son fonctionnement, des CCI chargées de l'instruction et de la détermination des préjudices, un établissement public chiffreur des préjudices et payeur –, a été dévoyé par le rôle que s'est arrogé l'ONIAM, seule institution à la personnalité morale, en face de CCI aux moyens limités et au statut indéterminé, et d'une CNAMed en fort retrait par rapport aux missions que le législateur lui a confiées.

1 - La remise en cause par l'ONIAM de l'indépendance des CCI

En confiant la présidence des CCI à un magistrat de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, détaché par décret du président de la République et nommé par arrêté du Garde des sceaux³³, la loi entendait garantir aux victimes le respect des principes fondamentaux d'indépendance, de prévention des conflits d'intérêts, de contradiction et de collégialité auxquels est soumise toute instance juridictionnelle. En précisant que l'ONIAM assurait les frais de fonctionnement des CCI et leur apportait un soutien technique et administratif, notamment en mettant à disposition le personnel nécessaire, elle cherchait à assurer les moyens d'un fonctionnement efficace. La pratique a été différente.

Pour chacune de ses missions nouvelles d'indemnisation, des moyens supplémentaires ont été alloués à l'ONIAM : sur un total de 105 agents au 31 décembre 2015, 23 emplois sont ainsi fléchés pour le Médiateur® et 13 pour le VHC, alors que les CCI ne sont dotées que de 37 emplois³⁴, ce qui les amène à recourir à un très grand nombre de stagiaires.

L'allocation des moyens aux différentes CCI par l'ONIAM s'est faite de manière discrétionnaire, sans véritable dialogue de gestion. Aucune ligne budgétaire ne permet d'ailleurs d'identifier leurs crédits de fonctionnement. Si les effectifs de chacune sont connus, la pertinence de leur répartition n'est pas avérée. Ainsi, selon le rapport d'activité de l'ONIAM pour 2014, 873 dossiers ont été déposés à la CCI Île-de-France qui dispose de 6,55 ETP, chaque agent traitant en moyenne 133 dossiers, tandis que, au pôle de Nancy³⁵, qui a 44 % de dossiers en moins (493), sont affectés 5 ETP, chaque agent traitant en moyenne 98 dossiers.

³³ Leur régime disciplinaire passe par un avis du Conseil supérieur de la magistrature.

³⁴ La complexité des dossiers à traiter par l'ONIAM est cependant bien supérieure pour le VHC et les accidents médicaux que pour le Médiateur®.

³⁵ Le pôle de Nancy regroupe les CCI de Lorraine, Alsace, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Guyane, Martinique et Guadeloupe.

Dépendant de l'ONIAM pour l'allocation de leurs crédits de fonctionnement, n'ayant aucun pouvoir hiérarchique sur les agents que celui-ci leur affecte, les présidents de CCI sont mal armés pour défendre les prérogatives attachées à leurs fonctions contre les empiètements de l'office quand il devient décideur à la place des commissions.

Le législateur n'avait pas prévu que l'établissement payeur puisse contester le bien-fondé des avis des CCI autrement qu'à l'occasion de l'action en indemnisation introduite devant la juridiction compétente par la victime ou dans le cadre des actions subrogatoires des assureurs et de l'ONIAM.

En tant que payeur, l'ONIAM doit calculer l'offre d'indemnisation. En tant qu'opérateur de l'État, il doit veiller à ce que le dossier et les pièces justificatives soient complets. Il a conçu son rôle de manière extensive au point de réviser les avis des CCI en s'appuyant sur un avis du Conseil d'État du 10 octobre 2007³⁶ et sur une jurisprudence convergente de la Cour de cassation³⁷ qui constataient que l'avis au fond sur la demande d'indemnisation émis par la CCI est un acte préparatoire qui ne fait pas grief ni ne lie l'ONIAM.

L'ONIAM a interprété cette jurisprudence comme lui conférant un droit, voire un devoir, de réexaminer les avis des CCI en en modifiant parfois radicalement le sens, alors même au demeurant que son directeur ou son représentant siège en leur sein et y fait valoir son appréciation. Au lieu d'utiliser cette jurisprudence comme un moyen de rectifier des avis manifestement erronés, il s'est investi dans un réexamen systématique de tous les avis, coûteux en personnel et en temps, secret et non contradictoire.

À réception de l'avis favorable de la CCI, l'office réexamine en effet la recevabilité du dossier au regard du critère de gravité ou de la nature même d'accident médical. Il se donne la faculté d'informer la victime qu'il « ne partage pas l'avis de la commission concernant la survenue même d'un accident médical ». Il peut ainsi expliquer par exemple sur la base d'éléments médicaux que la complication survenue n'est pas en lien avec un acte de soin mais est survenue en raison « de la gravité de l'insuffisance respiratoire de la victime ». Pourtant, la réglementation a clairement attribué l'appréciation de la recevabilité de la demande d'indemnisation à la CCI ou à son président, et en aucun cas à l'ONIAM.

³⁶ CE, 5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies, 10 octobre 2007, M. Sachot.

³⁷ Cass, 1^{ère} chambre civile, 6 mai 2010, *Mme C... X...*, épouse Y... et arrêt Cass, 1^{ère} chambre civile, 4 mai 2012.

L'office vérifie ensuite la validité de l'avis de la CCI et peut conclure à un refus d'indemniser la victime sur le fondement d'une analyse scientifique ou juridique. Il peut ainsi affirmer, contrairement à la commission, que, si la survenue d'une paraplégie complète dans les suites d'une cure de hernie thoracique n'a qu'une fréquence de 3 % selon l'expert missionné par la CCI, il considère que ce taux doit être majoré en l'espèce et qu'il ne s'agit donc pas d'un accident médical car il n'est pas anormal.

L'ONIAM, selon ses dires, consacre environ 0,8 M€ par an à son service médical, composé d'un médecin généraliste, de deux internes des hôpitaux et depuis peu d'un chirurgien à mi-temps, dont aucun n'est agréé par la CNAMed, ainsi qu'à des expertises externes. Le législateur n'a pourtant confié à l'ONIAM aucune attribution d'ordre médical.

Le réexamen, qui peut prendre jusqu'à six mois, revient à dénier le droit d'une victime à l'indemnisation que lui a reconnue la CCI.

À la suite de premières observations de la Cour, le conseil d'administration de l'ONIAM, dans sa séance du 23 mai 2016, a approuvé la mise en place d'une procédure de consultation informelle des présidents de CCI, enfermée dans un très court préavis, sur les projets de lettres motivées adressées aux victimes lorsque l'ONIAM décide de ne pas suivre la commission. Cette procédure est trop récente pour apprécier si elle constitue un progrès dans la transparence des positions de l'ONIAM vis-à-vis des CCI. Elle n'a de sens que si elle permet un ultime examen entre le président de la CCI et l'ONIAM, ce que la brièveté des délais de réaction laissée aux présidents de CCI ne peut que rendre difficile.

Dans ces matières très sensibles, il serait compréhensible en tout état de cause que la victime, en recevant notification en des termes souvent peu aisés à comprendre, six à huit mois après l'avis de la CCI dont elle a été destinataire, du refus de l'organisme payeur de l'indemniser ou de se substituer à l'assureur défaillant, ressente une profonde injustice.

L'établissement intervient ainsi comme un assureur qui s'attacherait à limiter sa charge de sinistre.

Exemples de rejet des avis de CCI par l'ONIAM

Une CCI a admis la responsabilité fautive d'un centre hospitalier à la suite d'un accouchement qui s'était matérialisé pour le nouveau-né par une paralysie obstétricale du plexus brachial gauche et un déficit fonctionnel temporaire au moins égal à 50 %. L'ONIAM refuse de se substituer à l'assureur défaillant en excipant de divergences entre les conclusions du rapport d'expertise et l'avis rendu par la commission.

Une CCI estime que le décès d'une patiente à la suite d'une embolie pulmonaire est indemnisable au titre d'un accident non fautif. L'ONIAM refuse de payer sur avis de son service médical, au motif contredit par la CCI d'absence de littérature médicale et en affirmant que l'embolie ne résulte pas de la chirurgie intervenue deux jours plus tôt. L'avis du service de l'ONIAM est exprimé en dehors de toute procédure contradictoire.

2 - L'effacement de la CNAMed

La CNAMed n'a pas réussi à établir une liste suffisante d'experts médicaux. Le nombre d'inscrits a été ramené de 247 médecins en 2011 à 200 en 2015, ce qui a conduit à entériner la pratique des présidents de CCI, en principe exceptionnelle, mais devenue courante, de confier des expertises à des médecins non inscrits, dont elle n'a pas assuré la formation. Aussi une ordonnance du 15 juillet 2016³⁸ facilite-t-elle désormais l'inscription des experts médicaux sur la liste nationale en supprimant la condition préalable d'inscription sur la liste des experts judiciaires.

Cette mesure ne paraît cependant pas de nature à régler toutes les difficultés rencontrées par la CNAMed pour solliciter des candidatures. Ces dernières peuvent en particulier s'expliquer par la faiblesse de la rémunération d'une expertise. Fixée à 600 € par délibération du conseil d'administration de l'ONIAM en 2003, elle a été revalorisée depuis lors à 700 €, soit moins de la moitié du tarif pratiqué devant le juge administratif, lui-même inférieur à celui pratiqué dans l'ordre judiciaire.

Concentrant ses efforts sur l'établissement de la liste nationale d'experts médicaux sans pour autant réussir à infléchir une tendance défavorable, la CNAMed ne s'acquitte pas de l'obligation d'évaluation de l'ensemble du dispositif que lui confie la loi, sinon par la collecte de données purement quantitatives. Les quelques recommandations émises dans chaque rapport annuel ou l'élaboration ancienne d'un guide de l'expert n'ont que peu contribué à l'amélioration de la conduite des expertises et à l'harmonisation des pratiques des CCI.

³⁸ Ordonnance du 15 juillet 2016 relative à la coordination du système d'agences sanitaires nationales, à la sécurité sanitaire et aux accidents médicaux.

L'effacement de la CNAMed, dans un contexte il est vrai marqué par l'absence de tout moyen propre – elle ne dispose que de 0,25 ETP mis à disposition par la direction générale de la santé –, a permis à l'ONIAM d'élargir son domaine d'intervention bien au-delà de ses missions et d'imposer ses vues aux CCI en amont de l'instruction des dossiers. Il a ainsi organisé des groupes de travail sans même y associer la CNAMed ni les associations de victimes sur des sujets tels que l'indemnisation de l'aide humaine. Il a pris l'initiative de négocier, en 2013, un protocole d'accord avec la fédération des spécialités médicales pour trouver des experts dans des zones et spécialités précises, ce qui ne relevait pas de ses attributions. Il s'est ainsi peu à peu substitué à la CNAMed d'autant plus aisément que celle-ci a connu en 2015 une vacance de plus de huit mois, faute de renouvellement en temps utile de ses membres par les autorités de nomination.

L'organisation institutionnelle prévue par la loi de 2002 portait en elle-même un risque de déséquilibre structurel, puisque ni les CCI ni la CNAMed, au demeurant non prévue initialement dans le dispositif et née de la discussion parlementaire, ne disposaient de moyens propres. Les tutelles, pour leur part, ne se sont pas véritablement intéressées au bon fonctionnement du dispositif - la CNAMed est ainsi restée pendant huit mois en 2015 dans l'attente du renouvellement de ses membres- ni à la qualité de la gestion des dossiers d'indemnisation, mais se sont attachés aux seuls enjeux budgétaires. L'attention médiatique était toute entière tournée vers le traitement des victimes du Médiateur®. Une interprétation extensive du caractère non opposable des avis des CCI ouvrait la voie à l'exercice par l'ONIAM d'un pouvoir discrétionnaire de réformer les avis des CCI en vertu d'une expertise médicale et juridique que la loi ne lui avait pas confiée.

Plus proche des victimes qu'un contentieux classique, le dispositif était conçu pour être attentif à leurs préoccupations. Ce droit novateur a été en fait progressivement dévoyé dans sa mise en œuvre.

II - Des résultats très éloignés des objectifs

Le dispositif d'indemnisation des accidents médicaux se voulait simple, objectif et rapide. Les résultats sont très loin de ces objectifs.

A - Un dispositif en échec

Le dispositif se révèle peu attractif, comme en témoigne la montée des actions contentieuses directes sans passer par la procédure amiable, et peu performant, notamment au regard des délais de présentation de l'offre d'indemnisation.

1 - Une procédure peu attractive

L'étude d'impact du projet de loi de 2002 estimait, sur la base d'indications fournies par les sociétés d'assurances, à 10 000 les bénéficiaires potentiels du dispositif. Les demandes déposées auprès des CCI n'ont jamais atteint 4 500 dossiers par an. Elles ont baissé en 2015 de 3,6 % même si un léger mouvement de reprise est constaté sur les premiers mois de 2016.

Depuis 2011, les CCI ont rejeté pour incompétence les trois quarts des 21 728 dossiers reçus, en l'absence d'un degré de gravité suffisant. Cette règle spécifique ne s'applique ni aux victimes du terrorisme et autres infractions³⁹, ni aux accidents de santé sériels.

Le seuil de gravité pour les accidents médicaux

Madame H. a subi une opération (pose d'un anneau gastrique) au cours de laquelle une perforation de l'intestin s'est produite. Après expertise, l'avis rendu par la CCI conclut à un accident médical avec un taux d'incapacité permanente partielle de 20 % et rend en conséquence un avis d'incompétence, le seuil d'admission étant fixé à 25 %. Le dommage n'a pas entraîné par ailleurs un arrêt de travail de six mois, car la personne était à la retraite. Il ne reste plus à la victime, à l'issue de deux ans d'attente, qu'à engager une procédure judiciaire, si elle n'est pas découragée.

Sur la période 2011-2015, 5 646 avis favorables ont été ainsi émis au total par les CCI : 2 983 au titre de l'aléa thérapeutique et 2 663 pour un accident fautif.

L'ONIAM écarte à son tour dans le cadre de son réexamen 8,5 % des avis positifs des CCI, réduisant encore le nombre de victimes indemnisables. Ce chiffre recouvre des pratiques contrastées : l'ONIAM rejette en moyenne 5 % des avis qui portent sur une demande d'indemnisation au titre de l'aléa thérapeutique et, selon les calculs de la Cour, 20 % de ceux relatifs à des demandes de substitution en cas d'accidents fautifs.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le nombre de saisines directes des tribunaux par les victimes soit passé de 9 % des demandes amiables en 2011 à 16 % en 2015, alors que le nombre de dossiers déposés devant les CCI stagne. Si 11 % des victimes contestaient les décisions de l'ONIAM en 2011, elles étaient 17 % en 2015. Près de la moitié des indemnisations réglées par l'ONIAM résulte désormais d'une exécution de décisions de justice favorables aux victimes.

³⁹ Le droit est acquis dès le constat d'un déficit fonctionnel permanent sans seuil minimum.

Une mission de conciliation des CCI restée marginale

En prévoyant que la CCI puisse siéger en formation de conciliation ou de règlement amiable, le législateur entendait accompagner la victime dans tous les cas de figure, y compris les situations d'une moindre gravité. Cette mission de conciliation est marginale. Elle concerne moins de 7 % des dossiers (1 471 sur 21 728), pour les seuls accidents médicaux fautifs. L'ONIAM s'y est refusé pour l'aléa thérapeutique.

2 - Un dispositif peu performant

L'ONIAM présente de son action un bilan flatteur. Son rapport d'activité de 2015 se félicite de la réduction des délais d'indemnisation. La réalité est bien différente.

Les délais de traitement des dossiers s'allongent. En quatre ans, de 2012 à 2015, le stock d'avis à traiter par l'ONIAM a augmenté de 641 dossiers, soit l'équivalent d'une année d'activité.

Le nombre d'offres de réparation intégrale ne dépasse pas 13 % des avis reçus au bout de douze mois, le délai légal de quatre mois n'étant quasiment jamais respecté. Alors que la loi n'a distingué que deux catégories d'offres, l'offre qui vise à la réparation intégrale de tous les préjudices subis et l'offre provisionnelle dans le cas où l'état médical de la victime n'est pas stabilisé, l'ONIAM a surtout présenté des offres partielles et des offres dites définitives, non prévues par les textes.

Les deux étapes de l'offre provisionnelle

La première étape consiste, après le passage en CCI, à indemniser tous les préjudices subis tels qu'ils ressortent de l'avis.

Lors de l'aggravation ou de la consolidation, une nouvelle demande est faite à la CCI qui statue de nouveau sur les préjudices après une nouvelle expertise. Après notification du nouvel avis, l'ONIAM fait une nouvelle offre, qui tient compte de la première.

L'offre partielle consiste à indemniser deux ou trois préjudices⁴⁰ en application d'un barème. Facile à établir, elle permet de respecter formellement le délai légal de quatre mois. L'offre définitive, contrairement à l'offre provisionnelle, ne donne pas lieu à un nouvel

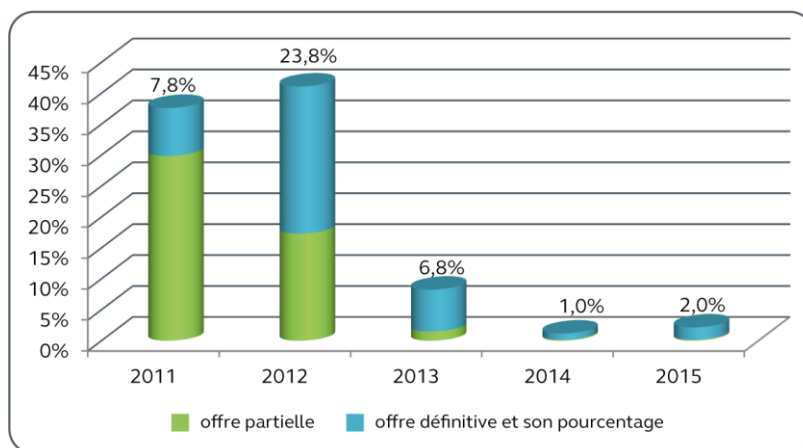
⁴⁰ Préjudice esthétique, souffrances endurées et déficit fonctionnel temporaire.

examen en commission ni à un nouveau dossier. Elle constitue l'aboutissement administratif de la procédure initiale : il s'agit d'attendre que la victime ait transmis les pièces justificatives des indemnités reçues par les tiers payeurs afin de les déduire du montant dû.

L'attente peut durer plusieurs années, à la suite de quoi l'ONIAM procède à une clôture administrative des dossiers. Une victime qui n'a pas bénéficié d'une offre définitive au cours des trois premières années suivant la notification de l'avis de la CCI à l'ONIAM perd quasiment toute chance d'en recevoir une.

Plus de la moitié des dossiers (58 %) enregistrés en 2011 n'avaient reçu au 31 mars 2016 qu'une offre partielle, soit plus de quatre ans plus tard. Le même constat vaut pour les dossiers reçus les années suivantes.

Graphique n° 1 : dates des offres relatives aux dossiers reçus en 2011



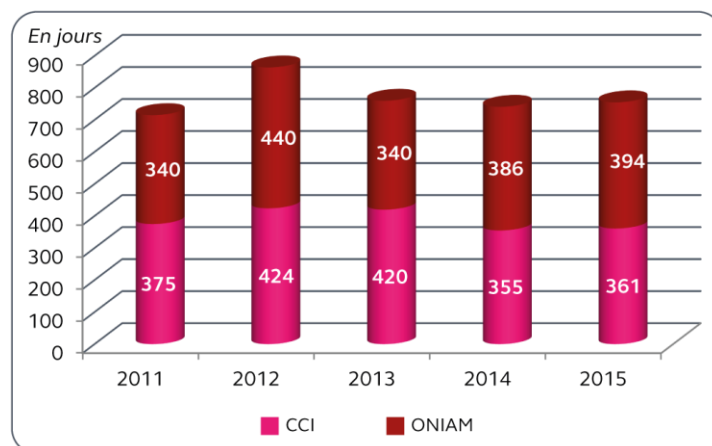
Source : Cour des comptes d'après données de l'ONIAM de mai 2016

Pour les seuls dossiers qui ont abouti à une réparation intégrale, le délai moyen⁴¹ s'est allongé de cinq mois depuis 2011 et s'établit désormais à 2 ans 9 mois.

Au total, le temps de traitement de l'ONIAM multiplie par deux, voire plus, la durée de traitement du dossier par la CCI.

⁴¹ Le délai est calculé de la date à laquelle la requête de la victime auprès de la CCI est considérée comme complète, ce qui peut aller jusqu'à six mois, jusqu'à l'offre définitive de l'ONIAM. Ce mode de computation exclut du champ tous les dossiers sans aucune offre ou avec une offre partielle.

Graphique n° 2 : part des CCI et de l'ONIAM dans le délai de traitement des dossiers ayant reçu une offre intégrale



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

La durée de traitement des dossiers des victimes du VHC et du Médiateur®

L'office a reçu près de 3 000 dossiers de victimes du VHC par transfusion sanguine et en a traité à ce jour 1 800, accordant à 70 % d'entre eux un avis favorable. Selon les méthodes variables de comptage de l'ONIAM, il reste à examiner entre 850 et 1 140 dossiers sur le total des dossiers reçus depuis 2010. En outre, le stock de contentieux à gérer se maintient à près de 600, la diminution du stock initial étant compensée par l'introduction de nouvelles procédures par les victimes. Au rythme actuel, et malgré la baisse des demandes nouvelles, l'achèvement de cette mission prendra encore trois à quatre ans, hors gestion du contentieux.

Sur les 9 000 dossiers déposés par des victimes du Médiateur®, plus de 6 100 ont fait l'objet d'un avis du collège d'experts. Le taux d'avis positifs est de 32 % en moyenne, mais s'est établi à 41 % en 2015. Fin 2015, le stock était de 1 221 dossiers dont les plus anciens datent de 2013. La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a prévu la faculté de réviser les avis de rejet du collège afin de prendre en compte, soit une évolution de la situation de la victime, soit l'évolution des connaissances liées aux dommages imputables au Médiateur®. Sur le fondement de cette disposition, le collège d'experts a demandé que les 1 471 dossiers de rejet concernant des valvulopathies soient révisés. Selon l'ONIAM, la mission qui devait s'achever initialement fin 2015 pourrait être prolongée de ce fait jusqu'à la mi-2017.

3 - Une comparaison peu flatteuse avec les tribunaux administratifs et judiciaires

En plein contentieux⁴², et sans tenir compte des délais de recours, les délais des tribunaux de grande instance et des tribunaux administratifs ne dépassent pas deux ans, alors que les procédures de l'ONIAM ont une durée moyenne de 2 ans 9 mois. Cet indicateur, essentiel, n'est pourtant pas suivi par l'office. La comparaison serait encore plus défavorable à l'ONIAM si on incluait dans les délais des procédures juridictionnelles ceux portant sur les référés⁴³ qui aboutissent, dans plus de 60 % des cas, à mettre fin au litige par un accord entre les parties.

S'agissant des niveaux d'indemnisation, les données comparatives fiables manquent. Dans son rapport d'activité 2015, l'ONIAM ne donne d'informations que sur le montant moyen des indemnisations par dossier clos pour les accidents médicaux. Celui-ci a tendance à stagner depuis 2008, voire à baisser, pour s'établir en 2015 à 85 927 €.

L'ONIAM explique à cet égard la désaffection relative du dispositif par le référentiel d'indemnisation arrêté par le conseil d'administration, qui est selon lui moins favorable que celui des tribunaux. Si cette affirmation vaut en effet pour les juridictions judiciaires, elle est toutefois inexacte pour les juridictions administratives devant lesquelles la moitié des contentieux est portée. Au 1^{er} janvier 2016, le conseil d'administration de l'ONIAM a décidé cependant une revalorisation de 16 % de deux préjudices extrapatrimoniaux et de 53 % des tarifs horaires d'assistance par tierce personne⁴⁴.

Le dispositif amiable d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux n'apparaît pas plus avantageux aujourd'hui pour la victime que le droit commun devant les juridictions, non sans risque de poser la question de son bien-fondé.

⁴² Statistiques fournies sur la période 2011 à 2015 par le Conseil d'État pour les juridictions administratives et sur les années 2013 à 2015 par la direction des affaires civiles et du Sceau pour les juridictions judiciaires.

⁴³ Les référés expertise (ou référés instruction) permettent au juge d'obtenir une mesure d'instruction ou une expertise plus riche que le simple constat de faits matériels, en vue de la solution du litige. Ils représentent respectivement 73 % du total des décisions des tribunaux de grande instance, prises en moyenne en moins de deux mois, et 56 % de celles des tribunaux administratifs, traitées en moins de quatre mois.

⁴⁴ L'inspection générale des affaires sociales examine, à la demande de la ministre de la santé, l'examen de la pertinence du référentiel d'indemnisation de l'ONIAM.

L'absence de performance globale est aggravée par les défauts de pilotage et les lourdes défaillances de l'établissement chargé de l'indemnisation sur ressources publiques

B - De nombreuses et graves défaillances de gestion

L'ONIAM est un opérateur lourdement défaillant tant dans la mise en œuvre des procédures dont il a la responsabilité que dans sa gestion interne.

1 - Un système d'information onéreux, inadapté et inefficace

Le logiciel SICOF destiné à gérer l'indemnisation des victimes et à piloter l'activité ne permet pas l'extraction de données fiables, ni même approchées. Pourtant son coût, qui atteignait déjà 514 000€ au 1^{er} janvier 2012, a été multiplié par cinq. Il approchait au début de 2016 2,5 M€. De nouvelles dépenses, supérieures à 1 M€, sont prévues sans que l'ampleur exacte en soit à ce stade déterminée.

Chaque agent est contraint de suivre son activité sur des tableaux de bord, sous Excel ou à la main, n'ayant pas même accès aux extractions de routine.

Il n'est donc pas étonnant que l'établissement connaisse de graves difficultés pour piloter son activité et ne soit pas en mesure de manière générale d'informer correctement ses administrations de tutelle, ni *a fortiori* le Parlement. Les données de son rapport d'activité sont ainsi contredites par les comptages manuels des dossiers, comme la Cour a pu en avoir plusieurs illustrations.

2 - Les carences du recouvrement sur les assureurs

Sur la période 2011-2015, dans 818 dossiers d'accidents fautifs, les assureurs n'ont pas fait d'offre à la victime qui a demandé à l'ONIAM de l'indemniser. Après s'être ainsi substitué à un assureur défaillant pour indemniser une victime, l'établissement doit se faire rembourser.

Les démarches qu'il engage à cet effet sont tardives ou inexistantes, à l'issue d'une procédure d'indemnisation qui dure plusieurs années, procurant ainsi un avantage de trésorerie aux assureurs et augmentant les risques d'oubli de mise en recouvrement effective, en l'absence de tout inventaire des créances.

À partir des fichiers transmis à la Cour, sur les 49,5 M€ d'indemnités réglés entre 2011 et 2015 en substitution aux assureurs, près de 30 M€ n'ont ainsi pas donné lieu à démarche de recouvrement, soit 311 dossiers sur un total de 531.

Le recouvrement sur les anciens centres de transfusion sanguine que doit assurer l'ONIAM depuis 2013 n'est pas plus diligent. Le recouvrement de 4,3 M€ de créances sur l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), qui gère un centre de transfusion sanguine qui lui est propre, a été abandonné à tort, alors que celle-ci doit assumer l'indemnité des victimes du VHC puisqu'elle est son propre assureur.

Les remboursements obtenus à compter de 2013 ne dépassent pas 0,8 M€. Pour 10,9 M€, des démarches sont engagées ou en cours de règlement. Pour 17,5 M€, l'examen n'a même pas débuté. Pour 29 M€, l'inventaire des créances n'est pas fiabilisé.

Quand les dossiers sont identifiés, l'office manifeste peu d'empressement à suivre les procédures de recouvrement. Ainsi, des démarches dites « amiables » sont suspendues depuis plusieurs années pour un montant de 11,6 M€.

L'établissement a confié sans base légale à ses avocats le recouvrement des décisions de justice. Il compte régulariser pour l'avenir le dispositif par une convention de mandat⁴⁵, de manière discutable et sans même procéder au préalable à un inventaire de ses créances en croisant les états transmis par les avocats avec les fichiers contentieux.

L'ONIAM a abandonné par ailleurs, depuis 2012, le recouvrement des frais d'expertise que les assureurs des professionnels de santé ou des établissements déclarés fautifs sont tenus de rembourser pour les dossiers pour lesquels ils ont formulé une offre. Les recettes enregistrées à ce titre en 2011 se montent à 0,63 M€ mais ont été nulles au titre de l'exercice 2015. À la suite du départ d'un collaborateur, des cartons de pièces justificatives non ouverts ont été retrouvés et ont à peine commencé à être exploités. Les quelques expertises réalisées dans le cadre de la gestion du Médiateur®, qui représentent une dépense de 40 000 €, n'ont pas été davantage facturées au laboratoire Servier.

Depuis l'intervention de la Cour, l'émission des titres a été relancée, mais 20 % des titres présentent des erreurs. Les créances de 2016 continuent de s'accumuler sans traitement. À ce jour, le montant des recettes de remboursement d'expertise abandonnées dépasse 2 M€. Le conseil d'administration n'a pour autant jamais été appelé à se prononcer

⁴⁵ Autorisée par l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et son texte d'application le décret du 3 mai 2016.

sur une procédure d'admission en non-valeur, car les créances d'origine n'ont pas été enregistrées en comptabilité.

L'examen des états financiers fait apparaître un défaut d'enregistrement d'un total de créances supérieur à 92 M€⁴⁶.

3 - Une gestion budgétaire et administrative laxiste

La gestion budgétaire et comptable de l'ONIAM présente de nombreuses faiblesses. Le budget est systématiquement sous-exécuté, ce qui conduit à une surestimation de la dotation de la CNAMTS. Le manque de fiabilité des prévisions a déjà conduit à une réduction en cours d'exercice de la dotation de financement de 35 M€ en 2011, de 20 M€ en 2014 et de 32 M€ en 2015, soit 24 % de la totalité de ses recettes. Malgré les réductions ainsi opérées, les dépenses s'exécutent seulement dans une fourchette de 82 à 89 %. Dans ce contexte, la justification par l'ONIAM de la nécessité de continuer à bénéficier d'une possibilité d'avance du Trésor de 15 M€ pour couvrir un risque de défaillance du laboratoire Servier est peu étayée.

Les charges de personnel ont augmenté fortement entre 2011 et 2015. Les effectifs sont ainsi passés de 77 à 105 équivalents temps plein travaillé.

Le recrutement des cadres a méconnu largement les règles de publicité applicables aux établissements publics. Dans un contexte où ce défaut de publicité a limité les choix, la qualification des agents retenus s'est, dans deux cas, écartée de la fiche de poste initiale et la rémunération accordée s'est, dans un cas, affranchie des grilles salariales réglementaires. La rémunération attribuée s'est alors élevée au double de celle des autres responsables de service sans que l'expérience de l'intéressé puisse justifier un tel traitement.

La commande publique ne fait l'objet d'aucun pilotage et tous les marchés, du plus petit au plus important, présentent au moins une irrégularité au regard du code des marchés publics. De nombreuses dépenses ne font l'objet d'aucune mise en concurrence. Quand celle-ci est effectuée, elle apparaît manifestement insuffisante au regard des pièces produites. L'entreprise la mieux disante est souvent écartée. Les prix ne sont très souvent ni rendus contractuels, ni même déterminables. La procédure de soumission des marchés au conseil d'administration au-delà d'un certain seuil a été complètement perdue de vue. Certains dossiers cumulent les anomalies.

⁴⁶ Il s'agit de 30 M€ de créances non comptabilisées pour les accidents médicaux, 17,5 M€ en instance d'examen pour le VHC, 4,3 M€ de créances sur l'AP-HP, 11,6 M€ en suspens et 29 M€ non identifiés.

Les marchés de conseil en communication

Deux marchés de communication se sont succédé, le premier à compter de 2013, le second à partir de 2016. L'office a recouru à une procédure adaptée, à tort compte tenu de leurs montants, 245 000 € pour le premier et 480 000 € pour le second, soit un total de 725 000 € TTC. Le secteur étant très concurrentiel, 18 dossiers de consultation ont été retirés en 2013, 9 en 2015. Lors de la première consultation en 2013, 9 offres ont été déposées, mais en 2016 aucune entreprise n'a présenté d'offre. Le même consultant retenu dans les deux cas n'a pas retiré de dossier de consultation. N'étant en réalité pas la mieux disante, cette entreprise ne pouvait pas être retenue.

Ces marchés en principe à bons de commande s'exécutent sans émission de tels bons. Les factures, sommaires, ne permettent ni de rapprocher les prestations du contrat et les montants facturés, ni de s'assurer de l'adéquation de la prestation au prix payé.

III - Une remise en ordre impérative

Les dysfonctionnements du dispositif d'indemnisation ont des conséquences lourdes pour les victimes auxquelles la loi du 4 mars 2002 entendait pourtant apporter une réponse plus rapide et plus humaine. Un redressement s'impose sans délai, sauf à risquer une remise en cause des principes sur lesquels la loi a fondé un droit novateur qui a représenté un progrès majeur de solidarité.

A - L'urgence d'un redressement de la gestion de l'ONIAM

Les carences de gestion de l'ONIAM sont d'autant plus anormales que l'établissement a pris dans les faits la direction du système d'indemnisation, absorbant de plus en plus largement au-delà de son rôle propre les fonctions dévolues d'une part à la CNAMed, d'autre part aux CCI.

Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2018 que l'établissement a passé avec ses administrations de tutelle n'apparaît pas, et de loin, à la hauteur des enjeux. Pour l'essentiel, les objectifs ne font que reprendre ceux du précédent contrat, que l'office n'a pu atteindre. D'une manière générale, les actions prévues visent à éviter une dégradation supplémentaire de la situation et non son rétablissement, qui doit pourtant être affirmé comme une priorité absolue.

Il est ainsi de la responsabilité des administrations de tutelle de définir les voies et moyens d'un plan de redressement de grande ampleur, dès lors que l'office n'est pas lui-même en mesure de procéder avec méthode et rigueur aux multiples remises en ordre qui s'imposent simultanément.

Ainsi, le système d'information étant incapable de produire des données fiables, les actions de développement prévues ne devraient intervenir qu'après la fiabilisation de sa base, qui n'a pas été décidée.

De même, l'amélioration du taux de recouvrement sera peu probante tant que les recettes ne seront pas enregistrées conformément aux règles de la comptabilité publique. La priorité est d'inventorier de manière exhaustive tous les droits de l'établissement et de réorganiser complètement les procédures de recouvrement.

La réduction des délais d'indemnisation est une obligation qui ne peut se satisfaire d'une offre minimale, expédient en partie destiné à afficher un apparent respect du délai légal. Les clôtures administratives de dossiers sont à proscrire.

L'ensemble des indicateurs de suivi est à revoir. Le suivi du délai global entre le dépôt de la demande et l'envoi de l'offre définitive à la victime, la comparaison avec les délais de première instance des tribunaux pour vérifier le caractère avantageux du dispositif amiable, le suivi du nombre de contentieux des victimes et de leurs motifs, devraient figurer au premier chef parmi ces indicateurs.

Le redressement de la gestion de l'ONIAM apparaît en tout état de cause comme un préalable absolu à l'attribution de toute nouvelle mission à l'établissement. En l'état actuel de sa gestion, il serait aventureux de confier à l'ONIAM la mission d'indemniser les victimes de la Dépakine®, dont l'ampleur et les enjeux seraient encore plus importants que dans l'affaire du Médiateur®⁴⁷.

B - Un rééquilibrage indispensable du dispositif en faveur des victimes

La réussite du dispositif issu de la loi du 4 mars 2002 exige un meilleur accompagnement des victimes et la résolution du problème de pénurie des experts. Il convient également de clarifier le fonctionnement des CCI et de la CNAMed et de recentrer le rôle de l'ONIAM.

⁴⁷ Outre le nombre de victimes potentielles qui pourrait atteindre le double de celui des victimes du Médiateur®, le lien à établir entre l'état de santé constaté et la prise du médicament nécessite des investigations médicales et scientifiques qu'il convient de définir au préalable.

1 - Mieux accompagner les victimes

Aucune assistance n'est proposée à la victime au cours de la procédure, tant au stade de la constitution du dossier que de l'expertise et du calcul de l'offre.

S'il apparaît contraire à l'esprit du dispositif d'imposer le ministère d'avocat, il conviendrait d'encourager le soutien d'une association de victimes ou d'un médecin conseil, afin de rééquilibrer la position de la victime aujourd'hui isolée face aux professionnels de santé.

Faute d'un nombre suffisant d'experts qualifiés et bien répartis sur le territoire, les victimes sont contraintes de prendre en charge des frais importants de transport, souvent en ambulance ou en VSL, pour se rendre sur le lieu de l'expertise, puisque l'expertise n'est pas considérée comme un acte de soin. La possibilité d'une prise en charge forfaitaire sur le fonds d'action sociale de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pourrait être, le cas échéant, étudiée.

La dématérialisation des échanges faciliterait la transmission des justificatifs que les établissements et professionnels de santé mis en cause, les victimes et les organismes de protection sociale sont invités à produire à plusieurs étapes de la procédure amiable. La création d'une plateforme de téléchargement sécurisé d'un dossier type de demande d'indemnisation constituerait à cet égard une avancée. À chaque étape de la procédure, les intervenants pourraient y déposer les documents demandés, numérisés.

L'accès au dossier médical, qui fait partie intégrante du droit des malades, s'avère difficile. Devant les réticences des établissements et professionnels de santé, un système d'astreinte, voire le cas échéant un délit d'entrave, pourrait être instauré, l'absence de production dans un délai à déterminer d'un à deux mois après la demande étant sanctionné par une amende.

2 - Constituer un vivier suffisant d'experts

Au-delà de la question de la qualité de l'expertise, la rareté des experts, notamment dans des spécialités pointues, pèse sur les délais d'instruction des CCI.

Plusieurs solutions existent, de la liberté de recrutement par les présidents de CCI à la suppression de la liste de la CNAMed.

Dans la première hypothèse, les présidents de CCI pourraient faire appel à des médecins non inscrits, en motivant le recours à un médecin hors liste. La première mission qui leur serait confiée ouvrirait une période probatoire d'un ou deux ans, au terme de laquelle toute nouvelle mission serait conditionnée à l'agrément de la CNAMed.

L'autre solution consisterait à retenir la liste des experts judiciaires en revalorisant progressivement les tarifs des expertises par référence à ceux appliqués par les juridictions administratives, par redéploiement au sein du budget de l'ONIAM. La CNAMed se recentrerait alors sur la formation des experts et la vérification de la qualité des expertises. Elle devrait aussi s'assurer de la prévention des conflits d'intérêts dont les règles seraient à aligner sur celles de l'expertise sanitaire. Il convient en effet de généraliser la publication des déclarations d'intérêts et de faire vérifier systématiquement par les présidents de CCI l'absence de liens d'intérêts avec l'une des parties ou avec l'ONIAM.

3 - Clarifier le rôle et le fonctionnement des CCI, de la CNAMed et de l'ONIAM

À dispositif constant, l'autorité de la CNAMed, son rôle de clef de voûte de l'ensemble du dispositif et son articulation tant avec les CCI qu'avec l'ONIAM sont à renforcer très fortement.

La CNAMed serait ainsi appelée à devenir, au moins fonctionnellement, la tête d'un ensemble dont les CCI seraient la composante territorialisée, en adaptant leur ressort géographique à la nouvelle carte des régions. Chargée de la coordination entre elles, elle veillerait à la qualité et à la performance du dispositif d'indemnisation. Le président de la CNAMed en assurerait le suivi par la fixation d'objectifs aux présidents de CCI lors de leur évaluation. En outre, il lui appartiendrait de conduire le dialogue de gestion avec l'ONIAM de manière à faire cesser le fonctionnement actuel où les présidents de CCI sont soumis pour l'allocation de leurs moyens au bon vouloir de son directeur.

Une autre voie de réforme, plus structurelle, consisterait en un alignement institutionnel sur l'organisation mise en place pour la gestion du Médiateur®. Un conseil d'orientation se substituerait à la CNAMed et une CCI unique fonctionnerait avec des sections délocalisées. Le statut juridique des CCI pourrait être précisé, et la présidence du conseil d'orientation distinguée de celle du conseil d'administration de l'ONIAM.

En tout état de cause, une mesure essentielle pour la clarification du rôle des différents acteurs consiste dans l'arrêt du réexamen des avis favorables des CCI par l'ONIAM. Cette pratique, qui s'assimile à celle d'un assureur de marché, n'entre pas dans les attributions confiées à l'ONIAM. Le législateur devrait à tout le moins être invité à clarifier le statut des avis des CCI.

Si ce réexamen était admis, il devrait être réservé à quelques cas topiques, l'ONIAM se limitant à transmettre un recours gracieux dûment motivé à une instance à déterminer, qui pourrait être la CNAMed. Raréfiés par l'obligation de motivation, les recours de l'ONIAM seraient ainsi traités de manière publique et contradictoire, comme c'est le cas de l'avis rendu par les CCI.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le droit à réparation de l'aléa thérapeutique représente un progrès considérable pour les victimes. Il doit leur être garanti.

Quinze ans après la promulgation de la loi du 4 mars 2002 qui l'a institué, son exercice est très éloigné des objectifs initiaux et s'avère particulièrement décevant, comme en témoigne le nombre limité de bénéficiaires. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : des conditions d'accès strictes à la procédure amiable ; des délais de traitement plus longs que ceux d'une première instance devant les tribunaux ; une conception extensive de son rôle par l'ONIAM le conduisant à réformer les avis des CCI pourtant notifiés aux victimes ; un niveau d'indemnisation peu attractif par rapport aux décisions du juge judiciaire, même s'il est analogue à celles du juge administratif. Le dispositif mis en place apparaît en échec.

Les graves défaillances de gestion de l'ONIAM pèsent en outre lourdement sur son bon fonctionnement au détriment des victimes et de l'intérêt public dont la protection était au cœur de ses missions.

Ces constats engagent la responsabilité des administrations de tutelle dont la vigilance et les exigences n'ont pas été à la hauteur d'enjeux majeurs.

Laisser perdurer le désarroi, sinon l'amertume, des victimes confrontées à un dispositif aux résultats si décevants saperait dans ses fondements un droit novateur et ambitieux.

Au-delà du redressement urgent de la gestion de l'ONIAM qui suppose une détermination sans faille de la part du ministère de la santé et du ministère de la justice, restaurer l'attractivité et l'efficacité de l'indemnisation amiable exige un meilleur accompagnement des victimes, une clarification et un rééquilibrage indispensables du rôle et du positionnement, aujourd'hui complètement déformés par rapport au schéma initial, des trois acteurs – CNAMed, CCI, ONIAM –, sur la bonne articulation desquels repose toute l'ambition d'une indemnisation selon une procédure à la fois accessible, rapide, transparente, impartiale et humaine.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. restaurer la logique institutionnelle initiale du dispositif d'indemnisation amiable en recourant à la loi pour affirmer l'opposabilité des avis des CCI à l'ONIAM et pour confier à la CNAMed un triple rôle de garant de la qualité de l'expertise, d'harmonisation de la jurisprudence des CCI et d'instance d'appel des avis de ces dernières ;*
 - 2. supprimer la liste nationale d'experts médicaux en l'alignant sur celle des experts judiciaires et en veillant à l'attractivité de leur exercice auprès des CCI et en organisant leur formation continue ;*
 - 3. doter la CNAMed d'un budget propre pour assurer son fonctionnement et celui des CCI ;*
 - 4. faciliter l'accès de la victime à l'indemnisation amiable en créant une plateforme de téléchargement sécurisé de toutes les pièces de la procédure à toutes les étapes, en instaurant un système d'astreinte en cas de retard, voire d'amende pénale en cas d'obstruction à l'accès au dossier médical, et en examinant l'éventualité d'une prise en charge forfaitaire des déplacements liés à l'expertise sur le fonds d'action sociale de la CNAMTS ;*
 - 5. définir et mettre en œuvre sans délai un plan de redressement de la gestion de l'ONIAM, préalable à toute nouvelle attribution de mission.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	96
Réponse commune de la présidente du conseil d'administration et du directeur de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)	101
Réponse du président de la Commission nationale des accidents médicaux (CNAMed).....	106
Réponse commune des présidents des commissions de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (CCI)	110
Réponse commune des co-présidents du Collectif interassociatif sur la santé (CISS) et de la présidente de la Fédération des AVIAM de France.....	112

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance avec un intérêt particulier des constats et critiques formulés par la Cour concernant les problèmes de gestion de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) ainsi que les marges de progrès concernant son efficacité, rejoignant et étayant pour l'essentiel les constatations des ministères de tutelle. Il apparaît en effet indispensable de procéder à une remise en ordre rapide de l'établissement.

Cette insertion appelle par ailleurs un certain nombre de remarques et précisions.

I - Sur le dispositif et ses principes fondateurs

Je souscris pleinement à l'attachement, souligné par la Cour, aux principes qui ont présidé à la création d'un dispositif d'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux et attache la plus grande importance à la qualité et à la célérité du processus.

La Cour considère que le fonctionnement actuel du dispositif d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux marque une dérive par rapport à l'ambition de la loi du 4 mars 2002.

Cette appréciation conduit cependant la Cour à formuler des propositions susceptibles de remettre en cause l'équilibre du dispositif et qui ne me paraissent pas opportunes.

La Cour remet tout d'abord en question le seuil de gravité applicable au dispositif. Il convient de rappeler que ce seuil ne s'applique que pour l'indemnisation par l'ONIAM ; le dispositif de conciliation géré par les commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI) peut s'appliquer à tous les accidents médicaux fautifs, que le seuil de gravité soit atteint ou non. En outre, la fixation d'un tel seuil correspond aux équilibres et contraintes attachés à un dispositif fondé sur la solidarité nationale qui apporte en priorité son concours aux situations les plus graves (étant entendu que les voies juridictionnelles de droit commun demeurent ouvertes). Abaisser le seuil de gravité pour l'indemnisation par l'ONIAM aggraverait donc la charge de ces commissions au détriment des délais de traitement des dossiers, en contradiction avec l'objectif de restauration de l'attractivité du dispositif.

La Cour déplore ensuite le fait que l'ONIAM ne suive pas certains avis des CCI. Cette possibilité résulte néanmoins de la jurisprudence uniforme de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, en application de l'article L. 1142-8 du code de la santé publique, qui considère que les CCI

sont des commissions administratives consultatives ayant pour mission de faciliter un éventuel règlement amiable des accidents médicaux, leurs avis étant des actes préparatoires ne faisant pas grief. Par ailleurs, si elle devait être envisagée pour l'ONIAM, la suppression de cette possibilité de contestation devrait également s'appliquer à la partie mise en cause, ce qui irait à l'encontre du caractère amiable de la procédure. Enfin, dans la pratique, il convient d'observer que la qualité inégale des expertises et des avis eux-mêmes, pointée par ailleurs par la Cour, peut justifier le réexamen de certains avis.

La nature des avis émis par les CCI n'a donc pas à être modifiée, notamment par la loi, au risque de compliquer le traitement des réclamations. Néanmoins, ces réexamens sont, comme le relève la Cour, à l'origine d'une grande incompréhension de la part des victimes qui ont souvent déjà connu une procédure longue et pénible. Il m'apparaît en conséquence pertinent d'en limiter le nombre, en les réservant aux erreurs manifestes d'appréciation des CCI et en renforçant l'action de l'ONIAM en amont, dès l'examen des dossiers en CCI, ce qui permettra en outre de libérer des moyens humains. La Commission nationale des accidents médicaux (CNAMed) pourrait également faire usage de son pouvoir de recommandation en encadrant le réexamen par l'ONIAM des avis des CCI. Il n'est donc pas nécessaire de modifier les textes en vigueur mais de rénover leur mise en œuvre.

Le Gouvernement partage en revanche le constat selon lequel la CNAMed n'a pas pris toute la place qui devrait être la sienne. C'est ce qui a conduit la Ministre des affaires sociales et de la santé à adresser le 12 octobre 2015 une lettre de mission à son nouveau président, lui demandant de veiller à l'inscription en nombre suffisant d'experts agréés sur la liste nationale, et d'user de manière plus appuyée du pouvoir de recommandation de la CNAMed afin de procéder à une évaluation des présidents des commissions d'indemnisation et de conciliation (CCI) sur la base d'objectifs précis. A cet effet, il est prévu de renforcer les moyens propres du président de la CNAMed, étant précisé que la direction générale de la santé, qui assure le secrétariat de cette commission, alloue à son fonctionnement non pas 0,25 équivalent temps plein (ETP), mais bien près de deux ETP. Quant à la vacance de huit mois de cette commission, elle ne tient pas à un désintérêt des tutelles, mais à l'extrême difficulté d'atteindre la parité stricte dans les nominations au regard de l'étroitesse du vivier.

En tout état de cause, la suppression de la liste nationale d'experts médicaux en l'alignant sur celle des experts judiciaires n'aurait pas de sens, dans la mesure où le législateur vient de permettre à la CNAMed de

porter sur la liste nationale des experts non-inscrits sur la liste des experts judiciaires et de faciliter l'obtention de l'agrément en promouvant la prise en compte des acquis de l'expérience au travers d'une inscription probatoire.

II - Sur les défaillances de gestion de l'établissement

Le contrôle a mis en évidence de graves et incontestables défaillances de l'ONIAM dans la mise en œuvre des procédures et une accumulation d'irrégularités dans la gestion et les comptes. Ces dysfonctionnements, tardivement identifiés, ont fait l'objet de réponses immédiates une fois leur ampleur révélée.

Lors du précédent contrôle réalisé en 2013, soit un peu plus de deux ans seulement avant le lancement de cette nouvelle enquête, de telles irrégularités n'avaient en effet pas été relevées par la Cour. De même, le rapport d'audit de novembre 2012 réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), la mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la mission d'audit interne des ministères chargés des affaires sociales, n'avait pas porté une appréciation à la hauteur des difficultés aujourd'hui relevées.

Les services de l'Etat ont alerté la Cour, en amont de son contrôle, sur les points de vigilance qui ont fait l'objet des observations du présent rapport. Les autorités de tutelle se sont en effet heurtées à de grandes difficultés d'accès à une information fiable provenant de l'établissement, la Cour reconnaissant avoir elle-même rencontré des difficultés similaires malgré ses pouvoirs de contrôle étendus. A ce titre, la direction du budget et la direction de la sécurité sociale ont, à plusieurs reprises, exprimé oralement et par écrit leur volonté que l'établissement se mette en capacité de prévoir de façon plus exacte ses dépenses⁴⁸ et qu'il communique aux tutelles des informations détaillées sur l'activité de l'établissement. En avril 2016, la direction du budget a également demandé par écrit à l'établissement de « présenter aux tutelles un plan d'actions correctrices détaillé visant à assurer la qualité du suivi des marchés publics à l'ONIAM », qui n'a donné aucune suite de la part de l'établissement.

Par ailleurs, la ministre des affaires sociales et de la santé a saisi l'inspection générale des affaires sociales le 12 janvier 2016 d'une mission relative aux modalités d'indemnisation par l'ONIAM. Le rapport de l'inspection est actuellement en phase contradictoire.

⁴⁸ Cf. par exemple le courrier du 24 juin 2016 adressé par la direction du budget au directeur de l'établissement.

La volonté des tutelles de remettre en ordre la gestion de l'établissement est d'ailleurs manifeste dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) négocié avec l'ONIAM pour la période 2016-2018 et signé en mai 2016. Celui-ci prévoit ainsi plusieurs actions spécifiques qui répondent d'ores et déjà aux principales constatations de la Cour :

- *amélioration des délais d'indemnisation des offres définitives, notamment par la mise en place d'une politique généralisée de relance et la conclusion d'une convention de partenariat entre l'ONIAM et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) visant à réduire les délais de transmission par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) des éléments utiles à l'indemnisation par l'ONIAM – cette convention a été signée en novembre 2016 (action 1.2) ;*
- *amélioration du recouvrement avec l'établissement d'un plan de suivi du recouvrement et une analyse des créances non recouvrées (action 2.2) S'agissant des créances sur frais d'expertise restées en attente de traitement, un plan de mise en recouvrement a été instauré à la demande de la tutelle dès que celle-ci a été informée par la Cour de cette situation ;*
- *amélioration de la qualité de l'expertise en lien avec la Commission nationale des accidents médicaux (CNAMed) (action 1.2.3) ;*
- *amélioration de la qualité de la prévision budgétaire avec un suivi des dépenses et une justification de tous les écarts observés (action 2.1) ;*
- *mise en œuvre du contrôle interne avec l'actualisation et la transmission aux tutelles des documents de procédure et de contrôle interne (action 2.4) ;*
- *remise à niveau des systèmes d'information, une priorité étant donnée à SICOF (action 2.5) ;*
- *revue exhaustive des indicateurs de gestion et de leur mode de calcul pour améliorer leur fiabilité (action 2.6).*

Compte tenu de l'importance des dysfonctionnements relevés par la Cour, les tutelles ont pris dès l'automne 2016 plusieurs mesures immédiates.

Le Gouvernement est en effet pleinement mobilisé pour réformer l'ONIAM et renouveler sa gouvernance.

Le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics ont demandé, conformément à la requête du Procureur général près la Cour, une intervention de la mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques, spécifiquement sur la question du recouvrement des créances et de la tenue de la comptabilité. Un plan d'action sera établi très rapidement pour remédier aux dysfonctionnements relevés par la Cour. Ce plan sera approuvé et suivi par la direction générale des finances publiques, qui appuiera l'agence comptable de l'ONIAM dans sa mise en œuvre. Par ailleurs, conformément à la requête du Procureur général, les effectifs de l'agence comptable de l'ONIAM seront ponctuellement renforcés, dans l'attente d'un rétablissement de procédures de recouvrement des recettes efficaces et conformes aux règles de la comptabilité publique. Des recommandations de contrôle renforcé ont enfin été adressées au contrôleur général économique et financier, concernant spécifiquement la commande publique et le recrutement des cadres.

L'inspection générale des affaires sociales a enfin été missionnée par la ministre des affaires sociales et de la santé dans le cadre de la mise en place du Fonds d'indemnisation des victimes du valproate de sodium et de ses dérivés par la loi de finances pour 2017, pour piloter un comité associant les différentes parties prenantes et proposer un plan d'action complémentaire au COP pour le 1er mars 2017 visant à l'amélioration des procédures d'indemnisation.

Dans le cadre de cette remise en ordre, une attention particulière sera accordée à la maîtrise des risques opérationnels, ce qui nécessitera en priorité de conduire des travaux pour :

- *réorganiser et formaliser toutes les opérations de dépense et de recette, dans le strict respect du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ;*
- *réorganiser et formaliser la procédure de passation des marchés publics, dans le strict respect des règles du droit de la commande publique et préalablement à toute nouvelle passation de marché et engagement de dépense ;*
- *fiabiliser les données et formaliser l'ensemble des procédures et des documents indispensables à l'effectivité du suivi de l'activité et du contrôle interne.*

Ces travaux s'appuieront sur les recommandations de la Cour et feront l'objet d'un suivi étroit des tutelles, appuyées par l'inspection générale des affaires sociales.

Le Gouvernement a donc pleinement pris la mesure des enjeux qui s'attachent à la gestion de l'ONIAM et considère que les différentes mesures rappelées ici sont de nature à sécuriser l'adossement à l'Office de ce nouveau dispositif d'indemnisation, seule option qui garantit sur le moyen terme la lisibilité globale et l'équité des mécanismes d'indemnisation amiable des dommages d'origine sanitaire.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR DE L'OFFICE
NATIONAL D'INDEMNISATION DES ACCIDENTS MÉDICAUX,
DES AFFECTIONS IATROGÈNES ET DES INFECTIONS
NOSOCOMIALES (ONIAM)**

***L'ONIAM répartit les moyens en fonction des besoins et non de
façon discrétionnaire***

Outre sa mission d'indemniser les accidents médicaux non fautifs, l'ONIAM est chargé par la loi du 4 mars 2002 de mettre à disposition des commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI), qui n'ont pas la personnalité morale, des moyens de fonctionnement. La Cour estime que l'ONIAM alloue ces moyens de façon discrétionnaire et sans dialogue de gestion. Bien au contraire, depuis 2012, les ratios utilisés par la Cour elle-même pour mesurer la charge de travail par agent dans chaque pôle de CCI sont calculés par l'établissement et diffusés aux présidents de CCI. De manière générale un dialogue de gestion avec les différentes CCI est organisé chaque année.

***Les refus de l'ONIAM de suivre une minorité d'avis de CCI sont
parfaitement fondés en droit***

L'ONIAM s'écarte, dans une proportion bien moindre que les assureurs (8,5% en moyenne), des avis de CCI lorsqu'il estime que le droit à indemnisation n'est pas établi. Or, la Cour estime que l'ONIAM se serait ainsi arrogé un droit de révision des avis des CCI à partir d'un avis du Conseil d'État du 10 octobre 2007 et d'une jurisprudence convergente de la Cour de cassation.

Mais dès lors que les plus hautes juridictions compétentes ont validé l'interprétation de la loi que fait l'ONIAM, l'établissement ne s'est en rien « arrogé » un quelconque droit et veille simplement à appliquer la loi.

Il faut ainsi rappeler que ces refus de l'ONIAM de suivre les avis des CCI sont exclusivement fondés sur des éléments de droit (absence du critère d'anormalité de l'accident médical non fautif, absence de lien de causalité...) et ne sont en aucune façon guidés par une préoccupation financière de limitation de charge comme le suggère la Cour.

Cette procédure de réexamen est une garantie de saine gestion des deniers publics, dès lors qu'elle évite de faire supporter à la solidarité nationale des indemnisations qui auraient, autrement, été versées à tort ce qui est confirmé par le fait que 95% des contentieux formés contre ces refus de l'ONIAM soient rejetés.

Une extension du rôle de l'ONIAM rendue nécessaire par l'effacement de la Commission nationale des accidents médicaux (CNAMed)

La Cour indique que la Commission nationale des accidents médicaux (CNAMed), chargée de veiller à l'évaluation du dispositif et à l'harmonisation des pratiques des CCI n'a que peu joué ce rôle depuis sa création. Elle indique ensuite, à tort, que l'ONIAM se serait peu à peu substitué à la CNAMed en profitant de son effacement pour « imposer ses vues aux CCI en amont de l'instruction des dossiers ».

Il n'en est rien. Si, à compter de 2013, et conformément d'ailleurs au contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'ONIAM et l'Etat, des groupes de travail s'appuyant sur la logistique de l'ONIAM ont été organisés autour de deux thèmes par an, ils étaient présidés par des présidents de CCI (et non par l'ONIAM).

De même, si l'ONIAM a négocié, en 2013, avec la Fédération des Spécialités Médicales (FSM) un protocole d'accord pour recruter des experts, la CNAMed est signataire à part entière de ce même protocole et cette initiative avait pour seul but de pallier la pénurie d'experts conventionnés.

Un dispositif dit « en échec » par la Cour alors que le dispositif, créé en 2002, traite désormais plus de la moitié des accidents médicaux graves

Cette appréciation est démentie par les chiffres : depuis la création du dispositif, le nombre de saisines des CCI n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2015. Si cette année a effectivement enregistré un léger tassement, la tendance à la hausse a repris avec une augmentation de 10% en 2016.

95% des offres présentées par l'ONIAM aux victimes sont acceptées et, corrélativement, le flux de contentieux est stabilisé.

Un délai d'indemnisation inférieur à celui des juridictions contrairement à ce qu'indique la Cour

Afin de respecter le délai légal de quatre mois de présentation des offres figurant à l'article L. 1142-17 alinéa 1 du code de la santé publique, l'ONIAM présente des offres dites partielles pour les postes de préjudices non soumis aux recours de tiers.

En effet, concernant les postes soumis aux recours des tiers payeurs, les délais de recueil des pièces nécessaires à la présentation des offres lui sont imposés soit par le retard des tiers payeurs dans la transmission de leurs créances soit parfois par celui des victimes elles-mêmes qui tardent à transmettre les pièces nécessaires.

Pour accélérer la présentation du complément des offres sur les autres postes, de manière à formaliser des offres définitives, l'ONIAM généralisera, grâce à l'évolution en cours de son système d'information, une pratique systématique de relances et a conclu, le 2 novembre 2016, une convention avec la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pour réduire les délais de communication des créances par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Par ailleurs, la Cour indique que le délai moyen d'indemnisation définitive d'une victime est de 2,9 ans par le dispositif d'indemnisation amiable alors qu'il ne serait que de 2 ans au contentieux.

Mais la méthodologie de comparaison avec les juridictions est irrecevable :

Elle n'établit pas de distinction entre les procédures de référé expertise seuls, les procédures de référés provision et les procédures de référés expertise et provision. Or un référé expertise conduit rapidement au prononcé d'une mesure d'expertise par ordonnance mais le délai rapporté n'intègre pas la durée de l'expertise (plusieurs mois) alors qu'elle est intégrée dans le délai CCI.

Les délais rapportés ne tiennent pas compte du fait qu'une affaire en référé et au fond peut faire l'objet d'un appel, puis d'un pourvoi avec éventuel renvoi devant la juridiction d'appel, ce qui peut allonger significativement une procédure. Or, contrairement à ce qu'indique la Cour, une comparaison objective des délais ne peut être réalisée qu'en comparant les délais d'indemnisation acquise à la victime. De ce point de vue, l'offre de l'ONIAM, une fois acceptée, ne peut plus être remise en cause ni par son bénéficiaire ni par l'ONIAM. A contrario, dans le champ contentieux, l'offre peut être contestée jusqu'à épuisement des voies de recours et donc des appels. A cet égard, il ressort des chiffres fournis par le Ministère de la Justice lui-même que le pourcentage moyen d'appel

frappant les décisions de première instance statuant au fond est de 44,5% sur les années 2012 à 2014.

Le nombre de saisines des CCI est à nouveau en croissance en 2016 (+10%), et la stabilisation des contentieux formés à l'encontre de l'ONIAM depuis fin 2015, confirment l'efficacité du dispositif.

Un système d'information longtemps problématique mais en voie de finalisation

La Cour indique que le système d'information métier de l'ONIAM/CCI dénommé SICOF est « onéreux, inadapté et inefficace ».

Le déploiement de ce nouveau système d'information, sans analyse suffisante des besoins fonctionnels des services par l'établissement, et avec une sous-estimation de la charge de travail par le prestataire initial, a coûté 0,5M€ entre 2008 et 2011. Cet investissement rendait difficile un changement de stratégie en la matière, d'autant que l'audit externe commandé, en 2011, par la nouvelle direction a confirmé la validité technique de l'outil mais suggéré une évolution significative de la méthode de pilotage et une accélération du déploiement. Celui-ci s'est heurté à des difficultés techniques majeures de 2013 à fin 2014 ; difficultés qui sont désormais surmontées.

La fiabilité des extractions, critiquée par la Cour, sera donc ainsi rétablie dès 2017 au terme d'un travail approfondi en cours.

Une efficacité du recouvrement à améliorer

La Cour estime que les recours contre les assureurs devraient être formés dès le paiement d'offres partielles sans attendre la présentation d'offres définitives. L'ONIAM estime au contraire, depuis sa création en 2002, que ces recours doivent être initiés lorsque le dossier est clos pour que la discussion porte en un seul temps sur l'ensemble des éléments du dossier. Une démarche inverse multiplierait les coûts de procédure et pourrait s'avérer contre-productive pour les victimes : la décision de justice serait susceptible d'intervenir avant la fin du processus d'indemnisation et pourrait en remettre en cause le principe même.

La Cour note que l'examen des états financiers fait apparaître un défaut d'enregistrement d'un total de créances supérieur à 92 M€. L'ONIAM a fourni à la Cour une décomposition des différents stades auxquels se situent aujourd'hui les recours concernés. Il convient d'ailleurs de souligner que le recouvrement des créances sur exercices antérieurs est passé de 4,6M€ en 2012 à 13,2M€ en 2015. On ne saurait donc faire état d'un manque d'empressement des services à mener des démarches de recouvrement.

Pour autant, et conformément à la recommandation de la Cour, l'ONIAM procédera à un transfert du recouvrement à l'agence comptable qui dressera notamment un inventaire approfondi des procédures de recouvrement en cours et s'est vu doté, à compter de 2017, d'un emploi supplémentaire à l'agence comptable pour ce faire.

Une surestimation du budget en voie de réduction

La prévision budgétaire est rendue difficile par la variabilité de la valeur des indemnisations à verser d'une année sur l'autre et par la difficulté d'anticiper le montant des décisions de justice. Comme le reconnaît cependant la Cour, ces écarts sont en forte réduction ces dernières années et l'établissement poursuit ses efforts en la matière notamment par la mise en place d'outils de contrôle de gestion.

L'augmentation des charges de personnel

La Cour note que le nombre d'emplois a augmenté de 77 à 107 entre 2011 et 2015 en omettant de mentionner qu'entre ces mêmes dates l'établissement s'est vu doté de nouvelles missions (et notamment de celle relative à l'instruction des demandes d'indemnisation au titre du benfluorex). Il a donc dû compenser la sous-dotatation en fonctions support et faire face à un doublement du volume des contentieux, facteurs justifiant ces dotations supplémentaires. Il a été ramené à 102 en 2016.

Le pilotage de la commande publique

Le défaut de mise en concurrence pour un certain nombre de prestations de fonctionnement, qui était quasi-général en 2011 sans que le rapport de la Cour de 2012 n'en fasse aucunement état, a justement fait l'objet, en 2013 et 2014, d'un important effort de mise en concurrence progressive par un service aux effectifs très contraints. Cela a ramené, comme le reconnaît la Cour, le nombre de prestations hors mise en concurrence à 4 en 2016.

L'ONIAM a, par ailleurs, pris bonne note des autres recommandations des rapporteurs en matière de meilleure formalisation et de traçabilité des différents documents et a d'ores et déjà mis en place les actions nécessaires. Il sera par ailleurs proposé au conseil d'administration de mettre en place une commission consultative des marchés associant un membre de cette instance, le contrôleur général économique et financier ainsi qu'un membre externe à l'établissement.

S'agissant du marché de communication cité par la Cour, l'ONIAM maintient que, conformément au guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics du ministère des finances, il lui était légalement loisible de retenir une méthode de classement des propositions financières différente de celle présentée par la Cour.

Par ailleurs, si l'entreprise choisie n'était pas la moins disante, c'est en raison des autres critères de choix figurant dans le règlement de marchés portant sur la qualité des prestations proposées.

Conclusion

La mission première de l'établissement est, dans le cadre des moyens qui lui sont alloués, d'indemniser de la façon la plus équitable et rapide possible les victimes des différents types d'accidents médicaux pour lesquels il est compétent. Pour les raisons développées dans la présente réponse, l'ONIAM ne partage pas l'évaluation du dispositif telle que réalisée par la Cour et estime que, même s'il est perfectible, ce dispositif a atteint ses objectifs.

L'établissement est néanmoins conscient des marges de progrès existantes dans les délais de présentation des offres et l'amélioration de l'accompagnement des victimes. S'agissant des fonctions supports, l'établissement a d'ores et déjà mis en place la plupart des mesures correctrices dans les domaines des systèmes d'information, du suivi statistique, et de la prévision budgétaire. Les mesures visant à l'amélioration du recouvrement des créances et du pilotage de la commande publique sont enfin, dans le cadre des recommandations de la Cour, d'ores et déjà en cours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DES ACCIDENTS MÉDICAUX (CNAMED)

La Cour relève « une dérive de l'équilibre institutionnel initial » (I. C.) et « l'effacement de la CNAMed » (I. C. 2.), soulignant en particulier que celle-ci « n'a pas réussi à établir une liste suffisante d'experts médicaux » et « ne s'acquitte pas de l'obligation d'évaluation de l'ensemble du dispositif que lui confie la loi, sinon par la collecte de données purement quantitatives ». A l'exception d'un faible effectif mis à disposition par la direction générale de la santé, elle souligne les effets de l'absence de moyen propre alloué à la Commission (I. C. 2. paragraphe 4).

Sur le premier point la Cour dresse le constat d'une liste nationale d'experts en accidents médicaux insuffisante, conduisant les présidents de CCI à désigner significativement des experts « hors liste ».

Cette situation résulte d'un ensemble de données identifiées de longue date par la CNAMed dont la résolution est grandement tributaire de moyens ou comportements indépendants de ses moyens d'action ou prérogatives :

- *l'allégation par les candidats de devoir constituer un dossier important et complexe (en réalité les pièces demandées sont équivalentes à celles exigées pour une inscription sur une liste de cour d'appel !)* ;
- *la faiblesse de la rémunération des expertises ordonnées par les CCI (il convient en effet sans délai de relever le niveau de rémunération à celui pratiqué par les juridictions administratives ou judiciaires, l'investissement de l'expert et les qualifications requises comparables le justifient sans réserve)* ;
- *la nécessité dans laquelle se trouvent les présidents de CCI de désigner fréquemment des experts « hors liste » renforce paradoxalement l'idée du défaut d'intérêt d'une inscription sur la liste nationale des accidents médicaux, tant pour les experts ainsi désignés que pour les autres candidats potentiels (L'exigence d'une motivation pour de telles désignations, d'une part, une incitation par les présidents de CCI à constituer un dossier, d'autre part, permettrait de remédier sensiblement à cette difficulté)* ;
- *la rareté des experts dans certaines régions du territoire et (ou) dans des spécialités pointues.*

Le législateur de 2002 a institué une liste nationale d'experts en accidents médicaux (art. L. 1142-10 du CSP) dont l'élaboration et l'actualisation ont été confiées à la CNAMed. L'inscription est subordonnée à la vérification, à l'égard du candidat, d'une compétence avérée en matière de responsabilité médicale et d'une pratique significative et de haut niveau d'une spécialité médicale.

A cet égard, à droit et moyens constants, la première hypothèse évoquée par la Cour (III. B. 2., avant dernier paragraphe) permettrait raisonnablement de parvenir, à distance de 2 ou 3 ans, à l'élaboration d'une liste « CNAMed » plus étoffée, dans le respect des critères qualitatifs sus rappelés. Le niveau des résultats obtenus sera également tributaire de l'investissement personnel des présidents de CCI en direction des experts « hors liste » actuellement désignés.

La seconde solution, privilégiée par la Cour (III. B. 2. dernier paragraphe), formalisée à la recommandation n° 2., dont la simplicité et la nouveauté sont incontestables, nécessite des moyens humains et

budgétaires, particulièrement pour assurer la formation continue des experts et la mise en place d'un dispositif de concertation et de dialogue entre les cours d'appel et la CNAMed.

Sur le second point relatif à la mission d'harmonisation des pratiques, il importe de rappeler que depuis sa création, la CNAMed a mis en place des groupes de travail destinés à répondre aux missions confiées par le législateur. Les conclusions de ces groupes, composés de membres de la CNAMed mais aussi de présidents de CCI et de membres qualifiés de l'ONIAM, ont donné lieu à la rédaction de recommandations ou propositions (suivies d'effets au moins partiels) et tendant à :

- l'harmonisation des missions d'expertise afin d'en renforcer la qualité et de garantir le traitement égalitaire des victimes ;*
- l'élaboration d'un livret de l'expert lui rappelant son rôle, les procédures à suivre et, en particulier le caractère contradictoire de l'expertise ;*
- la prise en charge par l'ONIAM des frais de médecins ou d'avocats de la victime ;*
- la prise en charge par l'ONIAM des frais de déplacement des victimes ou des experts ;*
- l'harmonisation des conditions d'accès aux CCI et l'évaluation des postes des préjudices (nomenclature Dintilhac). (La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 a répondu à ces attentes) ;*
- la modification du règlement intérieur type des CCI visant à ce que la mission d'expertise adressée aux médecins soit celle élaborée par la CNAMed, sauf à être complétée dans des cas particuliers par des éléments spécifiques à l'affaire étudiée (ce qui a été réalisé par un arrêté du 2 mars 2007) ;*
- au respect de la collégialité de l'expertise, à savoir présence de deux médecins, l'un nommé au titre de ses compétences en matière de dommage corporel et l'autre en raison du domaine concerné, ou un seul médecin s'il possède les deux compétences ;*
- la possibilité pour un président de CCI de s'adjoindre le conseil d'un médecin afin d'étudier la recevabilité de la demande en fonction des caractères de gravité ;*
- la réduction des délais des avis des CCI en offrant notamment la possibilité de créer plusieurs commissions régionales par région ;*

- *la loi du 12 mai précitée a modifié en ce sens l'article L. 1142-5 du code de la santé publique ;*
- *faciliter l'accès des membres de la CNAMed aux avis des CCI couverts par le secret médical ;*
- *l'élaboration d'une trame d'avis positifs par les CCI ;*
- *la motivation du refus de suivre un avis de CCI (ONIAM, et assureurs), etc.*

Dans la continuité de ces travaux, la CNAMed issue de l'arrêté du 8 octobre 2015 a décidé, en accord avec ses partenaires, de poursuivre la mise en place de groupes de travail (CNAMed, CCI et ONIAM), consacrés aux divergences constatées dans les avis rendus par les CCI sur des thèmes juridiques et techniques, tels l'évaluation de l'aide humaine, la notion d'arrêt de travail, le critère d'anormalité, l'état pathologique antérieur, etc. Les travaux de ces groupes auront vocation à être valorisés par la rédaction de recommandations ou propositions.

Au cours des années écoulées, notamment à l'occasion de la rédaction des rapports annuels, la CNAMed a constamment déploré le caractère non contraignant des recommandations élaborées, particulièrement en direction des CCI. Le positionnement de la Commission suggéré et encouragé par la Cour des comptes (III. B. 3. paragraphe 2), les attributions susceptibles d'être confiées au président de la CNAMed ainsi que l'allocation d'un budget de fonctionnement et de moyens humains suffisants, sont de nature à renforcer notablement l'effectivité des objectifs et bonnes pratiques définies et formalisées dans ces recommandations.

Enfin, la Cour des comptes (recommandations n° 1) préconise l'opposabilité des avis des CCI à l'ONIAM, ce pour les motifs exposés au II. C. 1. de l'insertion.

La CNAMed observe que le législateur de 2002 a organisé un dispositif d'indemnisation amiable, gratuit, rapide et équitable des préjudices subis par la victime d'un accident médical, particulièrement en l'absence de faute, dont les conséquences sont alors prises en charge par la collectivité (via l'ONIAM).

L'opposabilité de plein droit des avis des CCI à l'ONIAM, en de rares cas, il est vrai, peut poser difficultés. Aussi, « une opposabilité encadrée » arbitrée par la CNAMed, pourrait être envisagée en ce que, dans des conditions strictement définies, celle-ci serait à même d'apprécier le bienfondé de la contestation d'un avis élevé par l'ONIAM et non l'avis émis par la CCI en tant que tel.

Une telle procédure serait en outre de nature à préserver les intérêts bien compris du dispositif de solidarité nationale, sans affaiblir ni ralentir l'indemnisation souhaitée par le législateur. Elle contraindrait aussi l'ONIAM à réduire et à motiver strictement ses refus d'offres d'indemnisations. Destinataire et arbitre d'avis révélant nécessairement des divergences d'appréciations de principe sur des sujets de nature juridique ou médicale, cette procédure permettrait également à la CNAMed d'accroître les effets de sa mission d'harmonisation

**RÉPONSE COMMUNE DES PRÉSIDENTS DES COMMISSIONS
DE CONCILIATION ET D'INDEMNISATION DES ACCIDENTS
MÉDICAUX DES AFFECTIONS IATROGÈNES ET DES
INFECTIONS NOSOCOMIALES (CCI)**

La Cour des comptes a bien voulu inviter les présidents de Commissions d'indemnisation des accidents médicaux (ci-après CCI) à formuler, s'ils le souhaitent, des observations sur son rapport relatif à l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux.

C'est collectivement que nous entendons répondre à cette demande, de manière succincte car un grand nombre d'analyses et propositions qu'il contient nous agréent.

Nous nous bornerons donc à formuler des observations qui complètent ou précisent les énonciations du rapport susmentionné.

1 – Sur la dématérialisation des échanges avec les mis en cause, les victimes et les organismes de protection sociale.

Nous partageons cet objectif tout en soulignant, au vu des connaissances médicales et juridiques souvent très faibles des demandeurs ainsi que de leur aptitude très limitée à utiliser l'outil informatique, que le préalable sera l'instauration d'un soutien technique adéquat afin qu'ils puissent matériellement faire face à cette exigence.

2 – Sur le vivier des experts

Au vu de la très grande difficulté à trouver des experts spécialisés en réparation du préjudice médical, les présidents de CCI redisent leur attachement fort au maintien des pratiques et textes actuels qui leur permettent de s'adresser à des experts hors listes.

Tant que la liste de la Cnamed ne sera pas substantiellement étoffée et qu'un dispositif d'agrément a posteriori des désignations faites par les présidents de CCI ne sera pas efficacement établi, il est inenvisageable de limiter le recours à ces viviers extérieurs. Le dispositif actuel cesserait en effet de fonctionner à brève échéance.

Il n'est de même pas envisageable de confier aux présidents de CCI la vérification de l'absence de liens d'intérêts entre les experts et les parties.

En ce domaine, le système actuel est déclaratif. Les présidents de CCI n'ont ni les moyens ni le temps de procéder à de pareilles vérifications. Tout au plus peuvent-ils continuer, ainsi qu'ils le font déjà, à prévenir des conflits d'intérêt dont ils auraient connaissance en dessaisissant des experts si de telles incompatibilités viennent à leur être signalées.

3 – Sur les relations entre Oniam, CCI et Cnamed

Tout d'abord, les présidents de CCI tiennent à réaffirmer, ainsi qu'ils l'ont toujours fait, que la disparité dans l'allocation des moyens entre Oniam et CCI est le problème matériel le plus difficile auquel ils sont confrontés.

Un précédent rapport de la Cour des comptes avait du reste souligné cette inégalité de traitement sans qu'aucun correctif n'y soit apporté depuis des années.

Les présidents de CCI ont de très modestes demandes au regard des moyens alloués à l'ensemble des dispositifs gérés par l'Oniam. Ils s'étonnent, considérant les besoins en recrutement parfois criants de certaines commissions, qu'il n'y ait pas été donné satisfaction alors que des solutions étaient rapidement trouvées pour d'autres services (Support, Médical, Ressources humaines notamment).

Ils accueillent favorablement la proposition qu'une Cnamed aux moyens étoffés puisse se voir attribuer une forme de compétence d'appel dans le cas où l'Oniam envisage de refuser de suivre un avis de CCI retenant l'existence d'un accident médical non fautif.

En revanche, la proposition tendant à aligner le dispositif sur le système mis en place pour indemniser les victimes du Benfluorex leur paraît contradictoire avec les principes de la loi de 2002 qui tendent à favoriser l'accès simple et décentralisé à une réparation adéquate de leur préjudice.

Les accidents médicaux sont la plupart du temps beaucoup plus complexes et variables que les dommages causés par le Mediator et le système actuel est davantage conforme à la démocratie sanitaire saisie de situations très spécifiques.

En définitive, les présidents de CCI soulignent l'intérêt qu'il y aurait à revenir à l'esprit des textes de 2002 en conférant aux commissions les moyens qui leur ont fait et leur font toujours défaut pour satisfaire pleinement aux intentions du législateur.

**RÉPONSE COMMUNE DES CO-PRÉSIDENTS DU COLLECTIF
INTERASSOCIATIF SUR LA SANTÉ (CISS) ET DE LA
PRÉSIDENTE DE LA FÉDÉRATION DES AVIAM DE FRANCE**

Après la lecture de votre rapport, nous tenons à vous confirmer que nous partageons les constats et les appréciations que vous avez faits. Nous nous permettons d'y apporter quelques observations et d'émettre des réserves concernant l'une de vos recommandations.

Les constats

Sur les CCI

L'équilibre institutionnel initial n'existe plus. Les CCI et leurs présidents se trouvent de fait en situation de dépendance vis-à-vis de l'ONIAM ainsi que vous l'avez très bien souligné. Cette dépendance de moyens se trouve nettement aggravée par la double volonté de l'ONIAM :

- d'imposer sa jurisprudence aux CCI en amont ;*
- d'imposer en aval de l'avis rendu par les CCI, sa pratique du réexamen de l'entier dossier par son médecin conseil.*

Cette pratique nous choque d'autant plus qu'elle est en complète contradiction avec l'esprit du dispositif et la volonté du législateur qui a créé un droit à réparation de l'aléa thérapeutique. Cette pratique engendre en outre un allongement des délais de paiement, un surcoût pour la solidarité et parfois une privation d'indemnisation.

En ce qui concerne l'indemnisation, la philosophie du dispositif est bafouée par la pratique de l'offre partielle d'indemnisation et par l'utilisation du référentiel systématiquement dans sa fourchette basse, constatation aggravée par la comparaison avec les indemnisations accordées par le fonds des victimes du terrorisme. La question est donc posée de l'utilisation quasi-systématique de la fourchette basse alors que des fonds potentiellement disponibles (recours contre les assureurs) ne sont pas recouverts.

Sur la CNAMed

Nous partageons votre constat sur l'impuissance à laquelle s'est trouvée réduite la CNAMed faute de moyens et faute d'articulation entre les différents acteurs, de telle sorte qu'elle ne peut en l'état remplir son rôle d'harmonisation des pratiques et d'élaboration d'une liste unique d'experts en accidents médicaux.

Le nécessaire rééquilibrage du dispositif

Si nous approuvons totalement la nécessité de mieux accompagner les victimes (accès au dossier médical, prise en charge des frais de transports et assistance par médecin de recours) et celle de constituer un vivier suffisant d'experts, nous divergeons sur les moyens de parvenir à ce second objectif.

En effet, il est patent que la liste d'experts judiciaires est elle aussi insuffisante en nombre d'experts disponibles dans certaines spécialités et dans certaines régions. La référence à cette liste ne règle donc pas le problème puisque les présidents de CCI désignent en dehors de toutes listes.

En outre, c'est précisément en raison de carences constatées en matière de réparation du dommage corporel chez de nombreux experts judiciaires, qu'une procédure spécifique de vérification des connaissances et de la formation a été mise en place pour constituer la liste nationale des experts en accidents médicaux.

Ainsi, la seule inscription sur la liste des experts judiciaires est de notre point de vue insuffisante pour garantir la qualité des expertises en matière d'accidents médicaux. C'est pourquoi nous soutenons la première hypothèse de votre rapport qui suit la pratique qui vient d'être adoptée par la CNAMed et les présidents de CCI en combinant l'initiative des présidents de CCI dans le choix des experts, une période probatoire puis « l'agrément » par la CNAMed.

En tout état de cause, nous souhaitons attendre une évaluation de cette nouvelle pratique de recrutement des experts avant d'envisager une refonte de la liste nationale des experts, qu'elle soit judiciaire, administrative ou CNAMed au profit d'une liste unique.

A titre annexe, nous souhaiterions que l'ensemble des médecins intervenant dans le dispositif, indemnisation et fonds, justifient d'une formation en réparation du dommage corporel.

Enfin et compte tenu du nombre croissant des irrecevabilités prononcées par les présidents de CCI et de la difficulté de compréhension pour les victimes qui ne sont pas assistées, nous souhaiterions que soit expressément expliqué aux victimes la possibilité de ressaisir en complétant leur dossier avec des éléments complémentaires justifiant l'atteinte des seuils.

Éléments complémentaires de la présidente de la fédération des AVIAM de France

L'AVIAM s'associe à l'ensemble des observations formulées par le CISS et compte tenu de l'expérience de mon association dans l'accompagnement des victimes tout au long du processus du dépôt de la requête devant les CCI jusqu'à l'indemnisation finale, je tiens à apporter un certain nombre de précisions.

Les délais

Pour un grand nombre de victimes le délai global peut atteindre 4 ans. On est loin du délai prévu par la loi.

Il faut distinguer plusieurs étapes dans le processus en particulier avant et après l'avis.

Avant l'avis

La plupart des victimes subissent un retard pour lequel elles n'ont aucune maîtrise à cause du problème, jamais résolu, de l'accès au dossier médical.

En effet leur demande ne peut être examinée que lorsque le dossier est considéré comme complet (toutes les pièces médicales doivent être jointes).

Or la loi n'a prévu aucune sanction pour les professionnels et les établissements à la non transmission du dossier, c'est pourquoi nous soutenons avec vigueur la recommandation d'amende pénale en la complétant par un relais que devrait prendre les CCI pour obtenir le dossier. La demande faite par les CCI déclencherait alors le délai de pénalités.

Après l'avis

Le délai d'exécution dépasse largement le délai d'instruction, ce qui est totalement inadmissible. La pratique dévoyée de l'ONIAM avec l'offre partielle est exactement le contraire pour les victimes de l'offre provisionnelle.

En réalité elle met la victime dans une situation financière et matérielle inextricable parce que les postes de préjudices les plus urgents (tierce personne, aménagement domotique et préjudice économique) ne sont pas couverts.

Là encore les victimes n'ont aucune prise sur le délai à cause de la créance des caisses, retard qui incombe à l'ONIAM ou aux Caisses.

Le délai se trouve encore allongé par la pratique du réexamen de l'avis de la CCI en matière d'aléa en particulier ; ce qui peut aboutir à un refus d'indemnisation alors que la victime avait reçu un avis ouvrant droit à indemnisation.

Cette pratique est tout à fait contraire à l'esprit de la loi du 4 mars 2002 qui constituait pour les victimes d'accidents médicaux un progrès substantiel.

2

L'Ordre national des chirurgiens-dentistes : retrouver le sens de ses missions de service public

PRÉSENTATION

L'Ordre national des chirurgiens-dentistes est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, créé par l'ordonnance du 24 septembre 1945. Sa mission première est d'établir le tableau d'inscription qui est obligatoire pour exercer et de s'assurer du respect des règles de déontologie professionnelle par les praticiens. Il est doté de compétences administratives et juridictionnelles.

Avec près de 44 000 chirurgiens-dentistes cotisants dont 4 000 retraités et environ 20 M€ de cotisations annuelles, il compte sept fois moins d'inscrits que l'Ordre des médecins et près de deux fois moins que les ordres des pharmaciens et des masseurs-kinésithérapeutes.

L'examen approfondi des conditions d'exercice de ses missions de service public et des différents aspects de sa gestion, qui s'inscrit dans la suite de l'enquête sur les soins bucco-dentaires réalisée par la Cour en 2015⁴⁹, intervient concomitamment à la préparation par le Gouvernement des deux ordonnances visant à réformer les règles de fonctionnement des ordres des professions de santé en application de l'article 212 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Les vérifications conduites sur pièces et sur place ont porté sur le conseil national, 3 des 26 conseils régionaux et 14 des 103 conseils départementaux. Les comptes de 25 autres conseils départementaux et du conseil régional d'Île-de-France ont également été examinés.

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2016* : Chapitre VI : Les soins bucco-dentaires : une action publique à restaurer, une prise en charge à refonder, p. 245-286. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La gouvernance de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes se caractérise par un défaut de représentativité et de renouvellement des instances dirigeantes ainsi que par l'absence de contrôle sur son mode de fonctionnement (I). De ce fait, l'Ordre a délaissé une partie de ses missions d'organisation et de contrôle de la profession dentaire au profit de la défense d'intérêts catégoriels qui ne lui incombe pas (II). L'aisance financière que lui procure une augmentation continue des cotisations a favorisé de graves désordres dans les comptes et la gestion (III).

I - Une organisation et une gouvernance inadaptées

Depuis 1945, l'Ordre est organisé, en application de la loi, en conseils départementaux et conseils régionaux ou interrégionaux, chacun doté de la personnalité civile et placé sous le contrôle du conseil national. Les membres de ces conseils sont des chirurgiens-dentistes élus par leurs pairs inscrits au tableau de l'Ordre.

L'organisation de l'Ordre, la longévité des dirigeants nationaux à leur poste, la surreprésentation des inactifs, la sous-représentation des femmes ont entretenu un mode de gouvernance autocentré, qui, conjugué à l'absence de contrôle externe comme interne, a favorisé des dérives et des abus.

A - Une organisation obsolète

1 - Une organisation territoriale imparfaite

Le conseil national, composé de 19 membres assistés par un conseiller d'État, veille, au plan national, à l'observation, par tous les membres de l'Ordre, des règles édictées par le code de déontologie⁵⁰. Il étudie également les questions ou projets qui lui sont soumis par le ministre chargé de la santé.

⁵⁰ Le code de déontologie figure aux articles R. 4127-201 à R. 4127-231 du code de la santé publique.

Les 21 conseils régionaux et les trois conseils interrégionaux ont des attributions restreintes. Ils représentent la profession dans la région ou l'interrégion et coordonnent les conseils départementaux de leur ressort.

Les 103 conseils départementaux comptent entre sept et dix membres titulaires en fonction de leur taille. Ils statuent sur les inscriptions au tableau, examinent tous les contrats conclus par les praticiens à l'occasion de leur activité professionnelle, notamment les contrats de travail salarié des chirurgiens-dentistes ainsi que les conventions de recherche conclues entre les praticiens et les entreprises pharmaceutiques et organisent une conciliation lorsqu'une plainte est portée devant l'Ordre par un patient ou un praticien.

Les conseils régionaux et interrégionaux ont en réalité une mission administrative réduite, emploient au total moins de neuf équivalent temps plein et ne fonctionnent tout au plus qu'un à trois jours par semaine. Leur rôle d'interlocuteur privilégié de l'Agence régionale de santé (ARS) ne suffit pas à justifier cet échelon ordinal, alors que l'essentiel des tâches de l'Ordre s'effectue à la maille départementale et nécessite une présence proche du terrain.

Quant aux conseils départementaux, un quart d'entre eux compte moins de 150 praticiens inscrits dans leur ressort. Ils ont, de ce fait, des ressources limitées (moins de 60 000 € par an) pour faire face à leurs missions. Un regroupement interdépartemental des plus petits conseils permettrait des économies d'échelle, aujourd'hui inexistantes, sans perdre la qualité de proximité qui s'attache à l'échelon départemental.

L'alignement de l'échelon régional sur la nouvelle carte des régions par voie d'ordonnance devrait être l'occasion de redéfinir les compétences propres de chaque échelon et ne laisser au niveau régional que la compétence juridictionnelle.

2 - Une structure pyramidale figée au sommet

L'Ordre compte environ 1 200 élus titulaires et autant de suppléants. Les membres du conseil national sont élus par les conseillers départementaux. Seuls ces derniers procèdent du suffrage direct des 44 000 chirurgiens-dentistes inscrits à l'Ordre.

Les dernières élections départementales, organisées en 2016, ont mobilisé près de 4 chirurgiens-dentistes sur 10. Au niveau régional et national en revanche, le taux de participation est proche de 90 %.

Le mode d'élection tend parfois, aux niveaux régional et national, à la cooptation : le nombre de candidats peut ne pas être supérieur à celui des sièges à pourvoir, le corps électoral est resserré et empreint de relations personnelles. Sans un élargissement du corps électoral à l'ensemble des praticiens inscrits, le renouvellement des dirigeants risque donc de demeurer un vœu pieux.

Si le niveau départemental est marqué par un certain dynamisme, du fait notamment de la présence de nombreux praticiens actifs et du renouvellement régulier des conseillers (l'âge moyen y est de 55 ans contre 67 ans au conseil national), il n'en va pas de même au niveau régional, *a fortiori* au niveau national.

a) Durée et cumul des mandats ordinaires

La gouvernance de l'Ordre, notamment au niveau national, est marquée par un très faible renouvellement de ses dirigeants. Le nombre de mandats ordinaires susceptibles d'être exercés successivement n'est pas limité. Ainsi, l'actuel président est resté 20 ans au sein du conseil national, comme son prédécesseur. De nombreux élus cumulent des mandats nationaux et régionaux ou départementaux et, pour certains d'entre eux, les indemnités qui s'y attachent.

Les membres du conseil national sont élus parmi les conseillers locaux mais il n'est pas prévu qu'ils se démettent de leurs mandats locaux durant l'exercice de leur mandat national, alors qu'une telle règle garantirait à la fois une plus grande disponibilité et une plus grande indépendance de leurs fonctions.

La profession de chirurgien-dentiste compte 40 % de femmes, mais elles ne sont que quatre à siéger au conseil national, soit 16 %. La féminisation de l'Ordre est donc une nécessité. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance que le Gouvernement a été autorisé à prendre, en application de l'article 212 de la loi du 26 janvier 2016, doit favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions ordinaires.

La mise en place de la parité doit s'envisager à effectifs quasi constants afin de ne pas augmenter les coûts relatifs aux indemnités et défraiements.

b) Une concentration des pouvoirs au sein du bureau national

L'instance plénière du conseil national se réunit quatre fois par an et le bureau, qui examine « les affaires courantes » entre deux sessions plénières, toutes les semaines. Dans les faits, et en l'absence de précision sur ce qui relève des affaires courantes, de nombreuses décisions sont prises par le bureau ou en commission, l'instance plénière ne jouant souvent qu'un rôle d'enregistrement. Les membres du conseil ne disposent d'ailleurs pas toujours des informations nécessaires pour décider en connaissance de cause. Ce fut le cas notamment pour les deux grandes campagnes de communication financées par le conseil national en 2010 et 2015 pour un total de 1,9 M€, comme les procès-verbaux en attestent.

Les membres du conseil national doivent être en mesure d'exercer pleinement leur rôle et de débattre effectivement des orientations de l'Ordre, notamment celles qui l'engagent financièrement. Un fonctionnement plus transparent et plus démocratique de l'Ordre s'impose.

B - Un défaut de contrôle et de transparence

L'absence de tout contrôle formalisé sur les comptes et la gestion obère le bon fonctionnement de l'Ordre.

1 - Un contrôle externe peu actif

À l'exception des comptes du conseil national et de quelques rares conseils départementaux, la comptabilité de l'Ordre des chirurgiens-dentistes ne répond pas aux exigences du plan comptable général, qui s'imposent pourtant à tous les organismes privés, quelle qu'en soit la forme juridique. Elle n'a donc jamais été soumise à certification par un commissaire aux comptes et présente, par voie de conséquence, de nombreuses anomalies.

Le conseil national approuve les comptes chaque année. Les membres du conseil étant à la fois le pouvoir exécutif de l'Ordre et son organe délibérant, il n'existe aucune instance dotée d'un pouvoir de contrôle sur les actes de l'exécutif et devant laquelle ce dernier rendrait compte. Les représentants de l'État ne sont dotés que d'une voix consultative qu'ils n'utilisent que peu voire pas du tout. Seul le conseiller d'État qui assiste le conseil avec voix délibérative joue effectivement parfois le rôle de contre-pouvoir. C'est manifestement insuffisant.

2 - Un contrôle interne défaillant

Avec plus de 20 M€ de cotisations annuelles, l'Ordre ne peut plus s'exonérer de mettre en place un contrôle interne, à tous les niveaux territoriaux, afin de limiter les risques avérés de fraudes ou d'erreurs.

Quelques exemples de défaillances

Dans le département de l'Isère, l'absence de séparation des fonctions de validation de la dépense, de saisie dans le logiciel comptable et de paiement, voire parfois de décision, a permis la prise en charge, par l'Ordre, de dépenses sans rapport avec ses missions ou d'achats personnels du président.

Dans plusieurs autres conseils départementaux, les responsabilités confiées à des salariés, en particulier le suivi des éléments constitutifs de la paie, sans trace écrite ni contrôle des instances ordinales, sont à l'origine d'abus. Ainsi, des avantages et primes ont été attribués à des salariés, sans décision formelle du bureau ou du président. Dans un conseil au moins, l'augmentation des rémunérations a atteint 45 % entre 2010 et 2015.

Au sein du conseil national, l'absence de factures ou de pièces justificatives des dépenses n'est pas rare. Ainsi entre 2010 et 2015, 7 % des achats effectués par carte bancaire, en particulier dans le domaine informatique, ont été enregistrés sans facture et ne donnent lieu à aucun inventaire. Les achats effectués par les conseillers ordinaires avec une carte de crédit de l'Ordre ne font l'objet d'aucun encadrement.

Le conseil national n'exerce d'ailleurs lui-même que de manière succincte la mission de validation et de contrôle des comptes et de la gestion des conseils départementaux et régionaux que lui a confiée le législateur. Il approuve systématiquement les comptes des conseils locaux, avec ou sans réserve, mais n'engage aucune action visant à faire corriger les anomalies l'ayant conduit à formuler des réserves.

Il n'existe aucune procédure ni, sauf exception, aucun dispositif de contrôle interne matérialisé destinés à garantir la réalité, l'exhaustivité et l'exactitude des opérations. L'absence de maîtrise des risques l'expose à des dérives, abus ou erreurs.

La séparation des tâches est la première des mesures à déployer pour maîtriser des risques de toute nature. Elle aiderait les employés à détecter précocement les erreurs et irrégularités dans le cadre de leurs activités courantes et à mieux prévenir la fraude intentionnelle.

3 - Une situation financière et patrimoniale mal connue

Le conseil national n'établit pas de comptes combinés ni même agrégés des différentes instances de l'Ordre, comme le font, par exemple, l'Ordre des experts comptables ou l'Ordre des pharmaciens, alors que l'unicité de la cotisation, posée par la loi, l'y invite. Sans vue d'ensemble de la situation financière et du patrimoine de l'Ordre, le conseil national n'est pas en mesure de satisfaire à son obligation légale de gérer les biens de l'Ordre. Ce seul fait aurait dû inciter le commissaire aux comptes du conseil national à recommander à l'Ordre la tenue de comptes combinés.

Le patrimoine immobilier total de l'ordre est estimé par la Cour à près de 50 M€. Celui des conseils locaux (16 M€ environ) n'est comptabilisé nulle part. Celui du conseil national est inscrit dans les comptes pour une valeur immobilisée brute de 8,5 M€ en 2015. Le siège de l'ordre, un hôtel particulier de 1 500 m² situé dans le 16^{ème} arrondissement de Paris, d'une valeur vénale de 20 M€ environ, ne figure à l'actif que pour 9 909 €.

Les biens immobiliers sont comptabilisés, l'année de leur acquisition, en dépenses courantes et ne donnent lieu à aucun amortissement. Ni les dettes, ni les créances ne sont enregistrées dans les comptes des conseils locaux et les emprunts sont comptabilisés en recettes courantes, l'année où ils sont contractés, et non comme une obligation financière à honorer et susceptible d'affecter durablement la capacité financière des conseils. Les cotisations ne sont pas plus comptabilisées en droits constatés. Enfin, aucune provision pour risques et charges n'est passée.

Tout aussi problématique est la non-permanence des méthodes de comptabilisation : un même compte peut, d'une année sur l'autre, ou d'un département à l'autre, être utilisé pour retracer des opérations sans rapport les unes avec les autres, rendant vaine toute tentative de suivre l'évolution dans le temps des charges d'un conseil, *a fortiori* d'en comparer les performances financières avec les autres conseils départementaux.

La mise en conformité des règles et principes comptables avec le plan comptable général s'impose comme une priorité pour obliger les instances ordinales à rendre compte à leurs adhérents de leur gestion.

II - Une conception discutable de l'exercice des missions de service public

L'objectif de la création des ordres, clairement affirmé dans l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945, était, entre autres, de mettre fin à la confusion entre le rôle de défense des intérêts professionnels, dévolu désormais aux syndicats, et celui de maintien de la discipline de la profession, qui relève des ordres.

L'Ordre national des chirurgiens-dentistes a donc, comme celui des médecins et des sages-femmes, été chargé, depuis sa création, de veiller à l'observance, par les chirurgiens-dentistes, du code de déontologie, au maintien de leur compétence et de leur probité, et à l'indépendance et l'honneur de la profession⁵¹.

Alors que la remise en cause du *numerus clausus* en raison de l'installation en France d'un nombre croissant de jeunes titulaires d'un diplôme européen (plus du tiers des nouveaux inscrits à l'Ordre) et le développement d'autres modes d'exercice de l'art dentaire, comme les centres de soins, justifiaient une réflexion d'ensemble, l'Ordre a privilégié la défense des intérêts catégoriels de la profession. L'approche qu'il a suivie s'apparente, à bien des égards, à celle d'une organisation syndicale. Ce mouvement s'est opéré au détriment du bon exercice des missions de service public qui incombent à l'Ordre.

A - Des missions de contrôle de l'exercice de la profession inégalement assurées

Les missions de contrôle relatif à l'accès à la profession de chirurgien-dentiste et aux conditions d'exercice, qui incombent à l'Ordre, sont exercées de manière inégale selon les départements.

1 - Une absence d'harmonisation des pratiques des conseils départementaux

Les conseils départementaux contrôlent l'accès à la profession par l'inscription au tableau. Ce contrôle porte sur les conditions de diplôme, de nationalité, de maîtrise de la langue française ainsi que sur les garanties de moralité et de compétence du demandeur. En 2015, l'Ordre a procédé à 1 105 inscriptions – dont deux tiers de jeunes diplômés –, en a refusé 28 – pour cause de maîtrise insuffisante du français dans 70 % des cas.

⁵¹ Article L. 4121-2 du code de la santé publique.

Certains de ces critères – notamment celui de la maîtrise de la langue – sont cependant appréciés différemment par les départements selon que le territoire souffre ou non d'un sous-effectif de chirurgiens-dentistes.

Par ailleurs, l'Ordre n'est pas en mesure d'apprécier systématiquement, au moment de l'inscription au tableau d'un praticien diplômé d'un autre État membre de l'Union européenne, s'il a fait l'objet, au préalable, d'une condamnation liée à l'exercice de ses fonctions. Les textes d'application en France du mécanisme d'alerte européenne des sanctions prises à l'encontre d'un praticien, issu de la directive modifiée 2005/36/CE sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, n'ont pas été pris.

L'autre activité importante des conseils départementaux porte sur les conciliations, que la loi impose d'organiser dès lors qu'une plainte est déposée auprès de l'Ordre à l'occasion d'un différend entre un patient et un chirurgien-dentiste ou entre praticiens. La procédure de conciliation se solde, dans la grande majorité des cas, par un accord qui prend le plus souvent la forme d'une transaction financière.

Toutefois, ni le nombre de plaintes réglées par conciliation, ni leur motif ne sont connus avec précision, les données transmises par les conseils départementaux au conseil national étant disparates, voire lacunaires. Faute d'avoir mis en place un système d'information standardisé, l'Ordre n'a pas de vision exhaustive des dysfonctionnements relatifs à l'exercice de la profession et ne peut établir de comparaisons pertinentes entre départements.

2 - Des contrôles insuffisants de l'exercice de la profession

Les contrôles exercés par l'Ordre au titre de ses missions de service public sont peu nombreux, peu efficaces et peu opérants.

Les contrôles de conditions d'asepsie et de sécurité dans les cabinets dentaires sont très rares, comme la Cour a eu l'occasion de le relever dans son enquête sur les soins bucco-dentaires⁵².

Le dispositif de contrôle des contrats conclus par les praticiens présente des failles. Alors que les contrats de travail des chirurgiens-dentistes ainsi que les conventions conclues entre les laboratoires biomédicaux et les praticiens pour des activités de recherche et d'évaluation sont obligatoirement adressés pour avis au conseil de l'Ordre, la vérification de la conformité au code de déontologie est peu approfondie. Ainsi, un avis

⁵² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2016*, chapitre VI : L'organisation des soins bucco-dentaires, p. 245-286. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

favorable a été émis sur une convention conclue par un praticien avec un fabricant d'implants lui assurant une rémunération fonction du chiffre d'affaires. Le code de la santé publique interdit pourtant les rémunérations « calculées de manière proportionnelle au nombre de prestations ou produits prescrits commercialisés ou assurés ».

L'Ordre ne se donne donc pas les moyens de détecter systématiquement, dans les contrats qui lui sont soumis, les dispositions manifestement contraires à la déontologie.

L'Ordre a la responsabilité du contrôle de l'obligation annuelle de formation continue à laquelle sont astreints les chirurgiens-dentistes. Or, faute de s'être doté d'un outil informatisé lui permettant de collationner les données de formation de chaque praticien et alors que moins de 20 % des chirurgiens-dentistes suivent des formations chaque année, il n'est pas en mesure de faire respecter cette obligation.

Compte tenu de l'importance de la formation continue dans une profession très sensible aux évolutions technologiques, le manque de mobilisation de l'Ordre ne saurait perdurer sans poser à terme un problème de santé publique. Il doit sans délai se conformer au respect de ses obligations légales.

B - Une action principalement tournée vers la défense des intérêts professionnels

Sous couvert de défendre l'honneur de la profession, l'Ordre se pose en protecteur d'intérêts catégoriels et mène un combat défensif contre certaines évolutions de l'exercice de la profession, qui outrepassent largement ses missions de service public.

1 - La lutte contre les réseaux de soins mutualistes et les centres dentaires

En contradiction avec l'ordonnance de 1945 qui précise qu'il n'est ni dans l'esprit ni dans la lettre des ordres de s'opposer au fonctionnement normal d'installations créées par des sociétés mutualistes dans un but non lucratif, l'Ordre lutte depuis plusieurs années contre les centres dentaires mutualistes ou associatifs. Il consacre des moyens considérables à tenter de mettre fin à ce qu'il considère comme une « concurrence déloyale, agressive et parfois trompeuse⁵³», notamment par le truchement d'actions en justice.

⁵³ Contrat avec M. C., consultant, en date du 1^{er} juin 2015.

L'Ordre finance ainsi des lobbyistes, pour des montants importants, l'un auprès des pouvoirs publics français, l'autre auprès des institutions de l'Union européenne. Au premier, l'Ordre a réglé, depuis 2014, un montant total de près de 130 000 €, afin de convaincre les pouvoirs publics, jusqu'au plus haut niveau, d'encadrer davantage l'activité des centres dentaires. Au second, il verse environ 80 000 € d'honoraires chaque année⁵⁴.

Auparavant, l'Ordre a rémunéré pendant dix ans une ancienne attachée parlementaire, chargée des relations institutionnelles, en application d'une convention de prestations qui s'apparentait, en réalité, à un contrat de collaboration salariée, évitant à l'Ordre de payer des charges sociales. À la rupture du contrat en 2009, l'Ordre a d'ailleurs été amené à payer une indemnité contractuelle de 51 000 € et une indemnité transactionnelle de 50 000 € pour éteindre l'action intentée contre lui devant le Conseil des prud'hommes de Paris.

L'Ordre combat également les réseaux mutualistes. Bien que sanctionné, en juin 2011, par la Cour de cassation pour avoir menacé de sanctions disciplinaires, *via* une lettre-type adressée à tous les praticiens, ceux qui adhèreraient à un réseau ou ne résilieraient pas un protocole déjà conclu, les pressions qu'il continuait d'exercer conduisaient encore en 2015 de nombreux praticiens à dénoncer le contrat les liant à un réseau mutualiste, de peur, comme l'écrivent certains, « d'avoir enfreint la règle [en signant] un accord qui serait illégal ou contraire au code de déontologie »⁵⁵.

2 - Une confusion avec des responsabilités syndicales

L'Ordre entretient avec la Confédération nationale des syndicats dentaires (CNSD) des relations particulièrement étroites, qui sont de nature à porter atteinte à son devoir d'indépendance et de neutralité.

Près d'un quart des conseils départementaux partagent la propriété de leurs locaux avec la CNSD. Toutes les précautions ne sont pas toujours prises pour garantir une véritable séparation entre activités syndicales et activités ordinaires, même si, formellement, l'incompatibilité entre les fonctions de président ou de trésorier d'un conseil de l'Ordre et l'une des fonctions correspondantes d'un syndicat professionnel est respectée.

⁵⁴ L'Ordre prend en charge le loyer des locaux qu'il met à sa disposition, locaux dont bénéficient indirectement les autres clients pour lesquels ce prestataire est autorisé à travailler à temps partiel.

⁵⁵ Courrier du Dr C. au CDO du Var le 22 avril 2015.

L'Ordre a de surcroît subventionné la CNSD en 2014 pour l'aider à organiser une manifestation afin d'obtenir la fermeture définitive de l'université privée d'odontologie Fernando Pessoa. Cette revendication n'entre pas dans les missions de l'Ordre. La subvention allouée comme les indemnités et frais de mission versés à des conseillers ordinaires ayant participé à cette manifestation syndicale sont irrégulières.

En 2015, la campagne nationale de communication intitulée « Sauvons nos dents », au caractère clairement revendicatif, et menée avec trois syndicats représentatifs de la profession, l'Association dentaire française (ADF) et l'Union française pour la santé bucco-dentaire, a été prise en charge entièrement par l'Ordre pour un montant de 1,2 M€.

En marquant, comme il l'écrit sur son site internet, sa volonté de « s'associer au mouvement des chirurgiens-dentistes et des professionnels de santé contre la loi de santé » et de relayer le sentiment de dénigrement « qui déstabilise la profession », il sort de son rôle. En point d'orgue de cette campagne, un colloque intitulé « le Grenelle de la santé bucco-dentaire », organisé en janvier 2016 et précédé d'un sondage d'opinion financé par l'Ordre visant à connaître les attentes des Français en matière bucco-dentaire, a débouché sur la formulation de propositions aux pouvoirs publics dans un domaine, le financement des soins, où l'Ordre n'est doté d'aucune compétence.

La mission de « défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession de chirurgien-dentiste » qui incombe à l'Ordre ne l'autorise pas à mettre ses ressources à la disposition de revendications catégorielles.

Les représentants des ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la santé, qui disposent au conseil national d'un siège avec voix consultative, n'ont pu prévenir ces dérives faute d'être suffisamment assidus aux séances du conseil.

C - Une réforme des juridictions ordinaires inaboutie

Pour veiller à l'observation, par tous ses membres, des devoirs professionnels ainsi que des règles posées par le code de déontologie, l'Ordre est doté d'un pouvoir disciplinaire, qu'il exerce à travers les juridictions ordinaires.

Les juridictions ordinales

Ces juridictions administratives, placées auprès de l'Ordre, comportent deux niveaux :

- les chambres disciplinaires de première instance (une par région), composées de huit membres titulaires (douze en Île-de-France), élus par les membres du conseil régional de l'Ordre et présidées par un conseiller de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel ;
- la chambre disciplinaire nationale – qui statue en appel –, composée de six membres titulaires élus par les membres du conseil national et présidée par un conseiller d'État. Les décisions de la chambre disciplinaire nationale peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Chaque chambre disciplinaire comporte deux sections : la section disciplinaire et la section des assurances sociales. La première traite des fautes disciplinaires, la seconde du contentieux de la sécurité sociale (fraudes à l'assurance maladie, etc.).

1 - Une activité juridictionnelle en forte croissance

Les sanctions susceptibles d'être prononcées sont l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire d'exercer – avec ou sans sursis –, la radiation du tableau. En section des assurances sociales, elles sont l'avertissement, le blâme, l'interdiction – temporaire ou permanente – de donner des soins à des assurés sociaux.

Les chambres disciplinaires de première instance ont examiné entre 2005 et 2014 près de 2 400 plaintes et prononcé près de 1 300 sanctions. Près de la moitié des plaintes concerne la qualité des soins et plus du tiers la déontologie des praticiens.

**Tableau n° 1 : activité des chambres disciplinaires
de première instance entre 2005 et 2014**

	2005	2014	Évolution 2005-2014
<i>Nombre de plaintes</i>	223	336	+ 51%
Origine de la saisine :			
<i>Conseil départemental de l'Ordre</i>	76	100	
<i>Patient</i>	58	189	+ 226 %
<i>Praticien</i>	51	54	
<i>Autres</i>	33	19	
Motif (s) de la plainte :			
<i>Qualité des soins</i>	61	155	+ 154 %
<i>Obligations déontologiques</i>	105	122	
<i>Confraternité</i>	32	34	
<i>Coût/Honoraires</i>	18	26	
<i>Contrats</i>	12	17	
<i>Publicité</i>	15	33	
<i>Exercice illégal</i>	3	12	
Décisions rendues :			
<i>Rejet de plainte</i>	78	86	
<i>Sanctions</i>	126	205	+ 63 %
<i>Autres (désistement, incompétence, etc.)</i>	2	13	
<i>Nombre d'appels</i>	54	94	+ 74 %
<i>Nb de pourvois devant le CE</i>	7	10	

Source : Cour des comptes d'après données des conseils départementaux de l'Ordre

En 2014, 60 % des plaintes ont débouché sur une sanction, mais rares sont les radiations définitives : une vingtaine seulement ont été prononcées en dix ans.

2 - Des procédures juridictionnelles insuffisamment protectrices

a) Une composition des juridictions ordinales, source de doutes sur leur indépendance et leur impartialité

La composition des juridictions, dont les membres sont aussi membres du conseil de l'Ordre, lui-même à l'origine de la transmission des plaintes, n'est pas sans poser question. C'est la raison pour laquelle la loi du 26 janvier 2016 a prévu d'autoriser le Gouvernement à réviser par ordonnance la composition des instances disciplinaires ordinales afin de la mettre en conformité avec les exigences d'indépendance et d'impartialité d'une juridiction.

Depuis 2005, la désignation de magistrats professionnels à la présidence des juridictions ordinales a représenté un progrès notable et permis d'entourer les décisions disciplinaires d'une plus grande sécurité juridique. Plusieurs anomalies demeurent néanmoins.

Le fait que des membres de la juridiction d'appel soient aussi membres du conseil national, c'est-à-dire d'une instance qui peut interjeter appel, soulève une difficulté. Certes, l'ordonnance du 26 août 2005 interdit à un membre de la chambre disciplinaire nationale de siéger lorsqu'il a eu connaissance des faits à raison de l'exercice d'autres fonctions ordinales. Un doute subsiste cependant sur l'efficacité des dispositions prises par le conseil national pour que lesdits faits ne soient pas portés à la connaissance de ceux de ses membres qui siègent en juridiction d'appel.

Le fait que le conseiller d'État, président de la chambre disciplinaire nationale, soit le même que celui qui conseille les instances nationales, peut entretenir également une confusion.

Pour mieux garantir le droit des justiciables à un procès équitable, il est impératif de remettre la déontologie au cœur de l'action et des préoccupations du conseil national de l'Ordre et de renforcer l'indépendance des juridictions ordinales.

À cette fin, une modification législative est nécessaire pour rendre incompatible la qualité de membre du conseil national de l'Ordre avec celle de membre de la chambre disciplinaire nationale. Les membres de cette dernière pourraient être élus, non plus parmi les membres du conseil national, mais parmi les membres des conseils départementaux.

Ensuite, il convient de prévoir que le conseiller d'État, qui assiste le conseil national, ne puisse pas être le même que celui qui est désigné pour présider la chambre disciplinaire nationale.

Enfin, pour éviter la confusion trop souvent entretenue entre responsabilités ordinales et responsabilités syndicales, il conviendrait d'étendre aux chirurgiens-dentistes les dispositions applicables aux pharmaciens. L'article L. 4233-2 du code de la santé publique précise en effet que « les fonctions de membre d'un des conseils de l'Ordre et celles de membre d'un des conseils d'administration d'un syndicat pharmaceutique sont incompatibles ».

b) Des procédures à harmoniser entre juridictions

La section disciplinaire et la section des assurances sociales sont soumises à des règles divergentes qui posent la question de l'équité de traitement des justiciables devant les juridictions ordinales.

Ainsi, les fautes sont imprescriptibles en matière disciplinaire, alors qu'une prescription triennale s'applique devant la section des assurances sociales.

De même, alors que le dessaisissement d'une juridiction qui n'a pas statué dans les délais impartis peut être demandé par le requérant au profit d'une autre juridiction régionale en section disciplinaire, seul le dessaisissement au profit de la chambre disciplinaire nationale est permis en section des assurances sociales. Cette spécificité de la procédure prive donc le requérant de la possibilité de faire appel.

Il apparaît nécessaire d'harmoniser les procédures applicables devant les différentes sections des juridictions ordinales. La règle de prescription par trois ans applicable devant les sections des assurances sociales pourrait être étendue aux fautes disciplinaires, aujourd'hui imprescriptibles. La règle de dessaisissement qui s'applique aux sections disciplinaires pourrait être étendue aux sections des assurances sociales afin de préserver la compétence de la juridiction d'appel.

3 - Des rémunérations sans base légale servies aux présidents des juridictions ordinales

Afin de garantir l'indépendance, à l'égard de l'Ordre, des présidents des juridictions ordinales de première instance, le code de la santé publique prévoit que des indemnités leur sont versées par les agences régionales de santé (ARS). Leur montant, fixé par arrêté, est de 183 € par audience⁵⁶.

Or, en contravention avec les textes applicables, plus de la moitié des conseils régionaux de l'Ordre versent une rémunération aux présidents de chambres disciplinaires, qui fait ainsi double emploi avec celle payée par l'ARS. Outre le préjudice financier causé à l'Ordre, qui supporte de ce fait une dépense qui ne lui incombe pas, cette pratique place ces magistrats en situation de conflit d'intérêt, puisqu'ils sont rémunérés par l'Ordre, c'est-à-dire par l'organisme qui est à l'origine de la saisine de la juridiction qu'ils président.

Alors qu'aucun texte ne le prévoit explicitement, une rémunération est également versée par l'Ordre au président de la chambre disciplinaire nationale. Ce défaut de base légale doit être corrigé.

En outre, cette rémunération ne doit plus être laissée à la libre appréciation de l'Ordre sans porter atteinte à l'indépendance de la justice ordinaire. Les présidents de juridictions de première instance, quant à eux, ne peuvent plus continuer à cumuler le versement par les ARS d'une rémunération forfaitaire par audience en application de l'arrêté de 2007, avec celle, irrégulière, versée par les conseils locaux de l'Ordre.

Aussi convient-il, pour mettre fin à ces irrégularités, que le montant et les modalités de versement par l'Ordre des indemnités du président de la chambre disciplinaire nationale et des présidents de chambres disciplinaires de première instance soient déterminés par voie réglementaire.

⁵⁶ Article R. 4126-7 du code de la santé publique et arrêtés du 10 avril 2007 et du 28 août 2007.

III - Une aisance financière, source de dérives de gestion

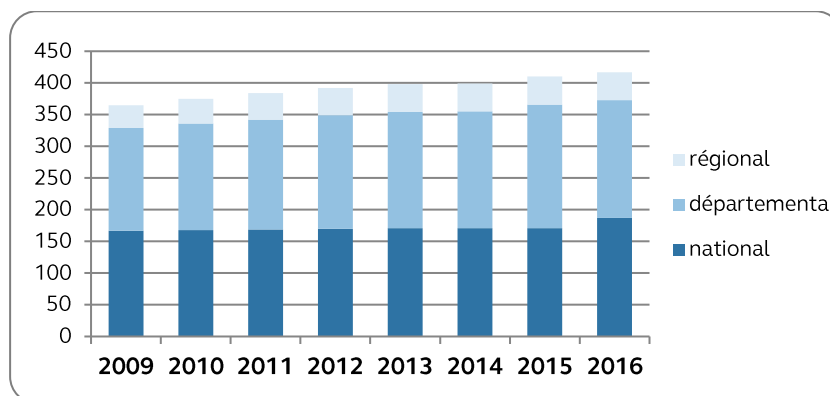
Les cotisations annuelles, en hausse continue, représentent aujourd'hui environ 20 M€, répartis entre le conseil national (près de 9 M€), les conseils départementaux de l'ordre (9 M€) et les conseils régionaux de l'ordre (2 M€). Ces ressources importantes, qui échappent à tout contrôle interne, ont favorisé des achats critiquables et une gestion opaque et laxiste.

A - Une hausse continue des cotisations en dépit d'une trésorerie largement excédentaire

1 - Des hausses non justifiées

Le produit des cotisations représente plus de 80 % des ressources totales de l'Ordre. C'est au conseil national qu'il revient de fixer le montant de la cotisation annuelle et de déterminer la part revenant à chaque échelon territorial, ainsi que celle consacrée au fonctionnement des juridictions ordinaires. La cotisation 2016 a été fixée à 417 € pour les actifs et à la moitié pour les retraités.

Graphique n° 1 : évolution du montant annuel de la cotisation ordinale de 2009 à 2016



Source : Cour des comptes

Comme le montre le graphique ci-dessus, le montant de la cotisation a progressé de 14,25 % entre 2009 et 2016, soit une hausse annuelle moyenne de 1,9 %, près de deux fois supérieure à l'indice des prix à la consommation.

Ces augmentations sont d'autant moins justifiées qu'elles sont dictées par la nécessité, assumée par l'Ordre, de financer des dépenses importantes hors du champ de ses missions de service public. Or les cotisations n'ont pas d'autre objet que de permettre à l'Ordre de s'acquitter de ses obligations légales et de ses missions de service public⁵⁷.

De surcroît, disposant au total de près de 30 M€ de placements financiers, soit l'équivalent d'une année et demie de cotisations, l'Ordre aurait pu utiliser ces fonds pour financer ses besoins et baisser significativement les cotisations des praticiens.

2 - Un mode de recouvrement et de répartition des cotisations ordinales peu efficient

La cotisation ordinale est recouvrée en début d'année par chaque conseil départemental selon une procédure peu efficiente.

L'appel à cotisation émane du conseil national mais les praticiens s'acquittent de leur cotisation – par chèque bancaire ou mandat-lettre uniquement – auprès du conseil départemental, qui verse ensuite au conseil national les montants correspondant aux parts nationale et régionale, à charge pour ce dernier de reverser au conseil régional la part qui lui revient. Le rythme des versements varie d'un conseil à l'autre (hebdomadaire, bimensuel ou mensuel), le conseil national n'ayant pas su imposer une règle uniforme. Aucune procédure de télépaiement n'a encore été mise en place.

Le processus est donc à la fois complexe, coûteux, peu efficace et mobilise dans les conseils départementaux les plus importants un salarié à plein temps.

Les cotisations doivent être réglées au cours du premier trimestre de l'année en cours. Cependant, à la clôture de chaque exercice, le stock d'impayés de cotisations, pour la seule part du conseil national, représente près d'1 M€ et peut être estimé au total à 2 M€, soit 10 % des cotisations.

⁵⁷ CE, 22 juillet 1977, *Barry et a.*

Enfin, la comptabilisation des cotisations ordinales n'est pas conforme aux textes applicables. Les produits de cotisations ne sont enregistrés que pour la quote-part revenant au conseil national ; la part revenant à chaque conseil régional est constatée en dette au bilan au lieu de l'être en charge au compte de résultat ; celle revenant à chaque conseil départemental n'est pas retracée ; des provisions pour risque de non-recouvrement des cotisations sont enregistrées au passif du bilan au lieu de l'être à l'actif du bilan, en dépréciation de créances.

Le processus de recouvrement des cotisations ordinales doit être modernisé. Un mode de règlement dématérialisé serait plus rapide et surtout plus efficient, en ce qu'il permettrait aux conseils départementaux la réaffectation des moyens aujourd'hui consacrés au recouvrement à d'autres tâches ou éviterait l'emploi de ressources supplémentaires.

B - Des dérives dans la gestion

L'aisance financière dont jouit l'Ordre a contribué à favoriser la dérive des dépenses et le laxisme de la gestion.

1 - Des indemnités généreuses, parfois même indues

La loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) du 21 juillet 2009 a posé le principe du bénévolat de la fonction ordinale, tout en prévoyant la possibilité de verser aux conseillers des indemnités limitées par décret à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit 115 848 € par conseiller au 1^{er} janvier 2016).

Le montant des indemnités versées en 2015 aux membres du conseil national a, au total, dépassé 600 000 €, dont plus de 400 000 € pour les huit membres du bureau (soit 50 000 € par conseiller en moyenne). De nombreux conseillers nationaux perçoivent, en plus, des indemnités liées à leur participation à des conseils locaux qui peuvent, pour certains, dépasser 20 000 € par an et par personne.

Les huit membres du bureau bénéficient tous, en outre, d'un appartement de fonction que l'Ordre, qui en est propriétaire, met gracieusement à leur disposition. Les conditions d'attribution en sont opaques et n'ont jamais été soumises à l'approbation de l'assemblée plénière. Toutes les charges afférentes à ces logements sont payées par l'Ordre, jusqu'aux factures de blanchisserie du linge de maison, pour un total de plus de 100 000 € par an. L'avantage en nature que constituent ces logements n'est ni déclaré ni réintégré dans les rémunérations des conseillers. S'il peut se justifier pour les conseillers domiciliés en province,

qui se rendent deux jours par semaine à Paris, il est sans fondement pour les trois membres du bureau qui habitaient Paris ou la région parisienne au cours de la période contrôlée.

Les indemnités servies au président de 2009 à 2015

Le président de l'Ordre, chirurgien-dentiste retraité depuis le 31 décembre 2008, s'était fait embaucher en avril 2009, pour un salaire de 150 € nets par mois, comme « assistant dentaire »⁵⁸ par un confrère. En réalité, son contrat, qui ne comportait qu'une obligation d'une demi-journée de travail par semaine, avait surtout pour effet de lui permettre de continuer à percevoir les indemnités ordinaires au taux maximum, le montant alloué aux actifs (605 € en 2015) étant supérieur de 30 % à celui alloué aux retraités (462 €). Son complément de revenu a atteint 107 000 € sur la période. Il y a mis fin lorsqu'a cessé son mandat de président du conseil national de l'Ordre en juin 2015.

Nombreux sont les conseillers qui, au niveau national mais aussi au niveau local, se font verser des indemnités à l'occasion d'événements festifs auxquels ils sont conviés, voire à l'occasion de manifestations sans rapport avec l'Ordre, dans un esprit fort éloigné du bénévolat : participation au goûter de Noël des enfants du personnel, participation à un concert organisé par une mutuelle, à un cocktail de départ d'un agent de l'ARS, aux cérémonies du 14 juillet ou à diverses réunions syndicales.

Par ailleurs, les « réunions délocalisées » du bureau du conseil national donnent lieu, elles aussi, au paiement d'indemnités de présence, y compris lorsqu'elles s'apparentent davantage à des déplacements d'agrément outre-mer, comme ce fut le cas en 2011, 2012 et 2014 aux Antilles et à La Réunion, pour un coût cumulé de 55 000 € (indemnités, transports, hébergement).

Au niveau local, les pratiques indemnitaires sont très disparates, chaque conseil décidant lui-même du montant des indemnités. Certains restent attachés à l'esprit du bénévolat, et se montrent soucieux d'une utilisation raisonnable des cotisations de leurs confrères. C'est le cas, par exemple, de la Gironde, qui se démarque, parmi les conseils comptant plus de 900 praticiens, par la modicité des indemnités annuelles versées à ses conseillers ordinaires (6 360 €, soit 3 % des cotisations). C'est le cas également, parmi les conseils comptant plus de 500 inscrits, de la Moselle, des Pyrénées-Atlantiques, du Val-de-Marne, de la Seine-Saint-Denis et du Puy-de-Dôme.

⁵⁸ Source URSSAF de Midi-Pyrénées.

D'autres, à l'inverse, ont adopté des pratiques dispendieuses, très éloignées du bénévolat : dans les Alpes-Maritimes, les indemnités ont augmenté de 375 % entre 2009 et 2014, pour atteindre 83 556 €, soit plus du tiers des cotisations.

Tableau n° 2 : conseils départementaux comptant plus de 500 inscrits et versant des indemnités totales supérieures à 20% des cotisations (2015)

<i>Départements concernés</i>	Nombre de cotisants	Indemnités versées (€)	Cotisations perçues (€)	%*
<i>Bouches-du-Rhône</i>	1 974	70 440	338 760	21
<i>Var</i>	834	35 400	169 740	21
<i>Essonne</i>	751	27 820	124 380	22
<i>Haute-Garonne</i>	1 230	67 120	224 910	30
<i>Isère</i>	802	41 895	139 950	30
<i>Nord</i>	1 556	85 370	281 070	30
<i>Alpes-Maritimes</i>	1 363	83 556	231 570	36

*Source : Cour des comptes d'après les données ONCD. * indemnités versées en % des cotisations perçues.*

Le manque de transparence qui entoure, de manière générale, les conditions de versement des indemnités aux conseillers, à l'échelon national ou territorial, favorise sans aucun doute les dérives constatées.

La publicité du montant des indemnités et avantages de toute nature perçus par les conseillers, sur une base nominative, constituerait une première réponse aux pratiques abusives constatées. Un plafonnement du montant des indemnités servies aux conseillers d'instances ordinales de même niveau territorial ou la suppression des rémunérations manifestement abusives aiderait à retrouver l'esprit de bénévolat qui s'attache aux fonctions ordinales.

2 - Des procédures d'achats non formalisées et non contrôlées

La politique d'achat est dénuée de toute formalisation. Le choix de prestataires est fait dans une grande opacité. Cette pratique est très éloignée des principes de l'ordonnance du 23 juillet 2015, auxquels, pour prendre cet exemple, l'Ordre des pharmaciens s'est de son propre chef soumis.

Le commissaire aux comptes du conseil national recommandait dans un rapport de juin 2015 « la rédaction d'un guide de procédures permettant de contrôler et comparer prestations et tarifs » et invitait à « revoir et formaliser les procédures de choix et de contrôle des prestations d'avocats ». Un tel guide des procédures n'était toujours pas élaboré à l'issue de l'enquête de la Cour.

L'engagement des dépenses n'est pas toujours validé, dans les formes ni avec toute l'information requise, par les membres du conseil national, particulièrement s'agissant des dépenses occasionnées par l'intervention de l'Ordre hors du champ de ses missions.

Ainsi, l'accroissement des contentieux intentés par l'Ordre contre des centres dentaires associatifs et des réseaux de soins a abouti à la multiplication par près de neuf des honoraires d'avocats depuis 2009. Un seul cabinet d'avocat concentre 70 % des honoraires acquittés par l'Ordre en 2015. Il a reçu, en quatre ans, du conseil national et de cinq conseils départementaux qui ont fait appel à ses services, 3,2 M€. Ni le conseil national ni les conseils départementaux n'ont procédé à une évaluation de la qualité des prestations et de la justification du montant des honoraires facturés.

En matière de communication, l'Ordre a également engagé des dépenses dans des conditions qui prêtent à la critique. En effet, l'Ordre a signé, en février 2010⁵⁹, une convention de partenariat avec l'Association dentaire française (ADF) pour la réalisation d'une campagne d'image à destination du grand public, qu'il a financée à hauteur de 50 %, soit plus de 670 000 €. Or cette action de communication ne relève pas de sa compétence et pose la question de l'indépendance de l'Ordre à l'égard de l'ADF.

L'absence de mise en concurrence des prestataires ainsi que des choix de gestion coûteux aboutissent à faire supporter par l'Ordre des dépenses excessives.

Ainsi, l'Ordre édite une lettre mensuelle diffusée à l'ensemble de la profession pour un coût de plus de 900 000 € par an. Sa conception et sa réalisation sont assurées depuis 15 ans par le même prestataire en application d'un contrat conclu en 2001 sans mise en concurrence et jamais renégocié. L'Ordre, seul client de ce prestataire, pourrait réaliser près de 400 000 € d'économie chaque année en optant pour une diffusion dématérialisée. Ce montant représente à lui seul les deux tiers du déficit enregistré à la clôture de l'exercice 2015, qui dépasse 600 000 €.

⁵⁹ La convention, signée par le président du conseil national en février 2010, est datée du 31 mars 2009. Elle est signée des deux secrétaires généraux de l'ADF, dont l'un, le Dr X., n'a pourtant été élu à cette fonction qu'en juin 2009.

L'Ordre ne peut continuer à choisir ses fournisseurs et prestataires dans l'opacité la plus complète et selon une logique de compéage. Les prestataires doivent être sélectionnés sur des critères objectifs et transparents permettant de retenir le mieux disant.

Il importe donc prioritairement de formaliser les règles d'achat afin de garantir une concurrence loyale et transparente et une maîtrise des dépenses de l'Ordre. En particulier, l'Ordre doit se plier à l'obligation générale posée par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de conclure avec les avocats des conventions d'honoraires et procéder chaque année à une évaluation de la qualité des prestations de conseil.

Il importe aussi d'introduire de la rigueur en mettant fin à la pratique des cadeaux et à celle des voyages d'agrément.

Des pratiques dispendieuses

La pratique des cadeaux, achetés sur les fonds de l'Ordre, et donc au moyen des cotisations ordinales, en faveur des conseillers, des membres de leur famille ou parfois des salariés, est extrêmement répandue : grands vins, coffret « Relais et châteaux® » d'une valeur de plusieurs milliers d'euros, bijoux et accessoires de haute couture, pulls en cachemire, montre sertie de diamants, ordinateurs, stylos de grande marque, soins de thalassothérapie et autres chèques cadeaux sont offerts avec prodigalité. Les ordinateurs portables attribués systématiquement aux conseillers nationaux, qui ne font l'objet d'aucun recensement, d'aucun amortissement et d'aucun déclassement, ne sont jamais restitués à l'Ordre en fin de mandat.

Certains conseils locaux organisent des voyages d'agrément, tous frais payés, pour les conseillers. Le conseil départemental du Loiret a ainsi organisé des séjours dans des villes thermales, avec les conjoints, à Vichy en 2012 pour 18 participants et près de 9 000 €, à La Baule en 2014 pour 21 participants et un coût de 14 000 €.

En juin 2012, le président et les membres du bureau du conseil départemental de l'Isère ont, quant à eux, séjourné quatre jours en Corse, près de Porto-Vecchio, aux frais de l'Ordre. Ce voyage, réalisé sous couvert d'une « réunion confraternelle » avec les membres du conseil départemental de l'Ordre de Corse du Sud, a, en réalité, été conçu et organisé comme un voyage d'agrément : présence de conjoints, traversée depuis le continent avec des motos, hôtel de charme à 150 km d'Ajaccio où se trouvent les locaux du conseil départemental de l'Ordre.

3 - Une gestion du personnel très perfectible

L'Ordre compte près de 200 salariés, soit 100 équivalent temps plein, dont 28 au conseil national. En l'absence de bilan social, les effectifs totaux, les rémunérations, les avantages sociaux, les recrutements ne sont pas connus des responsables du conseil national.

Si le conseil national s'efforce d'établir des fiches de poste, il n'en va pas de même dans les départements ou les régions, même les plus importants d'entre eux. Or, en ne formalisant pas les compétences requises pour un poste, les conseils locaux ont rendu possible le recrutement d'employés ne disposant pas nécessairement des qualités souhaitées, ou recrutés selon des procédures peu transparentes.

La Cour a relevé de très nombreux cas de recrutements caractérisés par des liens d'intérêts (liens de parenté en particulier avec le président ou le trésorier) et une absence de tout appel ouvert à candidatures des bourses d'emplois. Cette pratique est ancrée dans certains conseils depuis plus de vingt ans.

Les rémunérations et avantages sociaux sont très disparates d'un conseil à l'autre. Il n'existe pas de grille de rémunérations en fonction des postes, de l'expérience ou du niveau de diplôme. Dans les conseils locaux, toutes sortes de règles, le plus souvent non écrites, s'appliquent. La rémunération nette d'une secrétaire administrative et comptable peut ainsi varier, avec une ancienneté comparable, de 2 000 € à 4 600 €/mois.

Peu nombreux sont les conseils – à l'exception du conseil national – qui aient pris la précaution de transcrire, *via* une décision du bureau ou une délibération du conseil, la liste des avantages sociaux consentis aux salariés. Ces avantages sont donc servis dans les conseils locaux sans décision formalisée, selon une approche discrétionnaire et largement inégalitaire.

Les licenciements ne sont pas traités avec plus de rigueur que les recrutements. En 1986, le conseil national de l'Ordre a conclu avec Ag2R un contrat prévoyant le remboursement à hauteur de 70 % des indemnités de licenciement dues par le conseil national à tout salarié licencié – sauf en cas de faute grave. En dépit de ce dispositif, les licenciements intervenus de 2010 à 2015 ont représenté un coût net pour l'Ordre de 152 556 €, en raison du versement d'indemnités sensiblement supérieures aux indemnités légales. Nombre de licenciements se sont en effet soldés par une transaction, à la suite d'actions introduites par les salariés devant le conseil de prud'hommes. Au total, sur la période, 124 521 € ont été versés au titre de protocoles transactionnels. Certains d'entre eux ont d'ailleurs été conclus abusivement, à l'occasion du départ volontaire de salariés, traités en « licenciements » de complaisance, leur permettant de toucher une indemnité transactionnelle et des indemnités chômage.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Ordre national des chirurgiens-dentistes est sorti du champ des compétences que le législateur lui a assignées et n'a pas mis en place les règles d'autocontrôle qui auraient dû aller de pair avec l'exercice de ses missions de service public.

Une réforme de l'Ordre de grande ampleur, portée par ses mandats, s'impose de manière urgente – aussi bien dans le champ de ses missions juridictionnelles que dans celui de son fonctionnement administratif. Elle devra s'appuyer sur quatre leviers d'action, la démocratisation du fonctionnement de ses instances de décision, le renforcement des garanties d'un procès équitable pour les justiciables des juridictions ordinaires, la recherche d'une plus grande transparence et l'instauration d'un contrôle renforcé des comptes et de la gestion.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. publier sans délai les textes d'application du mécanisme d'alerte européenne des sanctions prises à l'encontre d'un praticien, issu de la directive 2005/36/CE sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles ;*
- 2. réformer l'organisation territoriale de l'Ordre en confiant à l'échelon départemental ou interdépartemental des attributions administratives et en ne confiant à l'échelon régional que des attributions juridictionnelles ;*
- 3. limiter le nombre de mandats successifs au sein d'une même instance ordinaire, instaurer la parité, prohiber le cumul des mandats simultanés au niveau local et national et faire élire le conseil national et son président par l'ensemble des praticiens inscrits à l'Ordre ;*
- 4. modifier la composition de la chambre disciplinaire nationale pour y faire siéger des conseillers départementaux élus en lieu et place de conseillers nationaux ;*
- 5. fixer par voie réglementaire le montant et les modalités d'attribution des indemnités susceptibles d'être allouées au président de la chambre disciplinaire nationale ;*
- 6. prohiber l'exercice, par une même personne, des fonctions de président de la chambre disciplinaire nationale et de conseiller des instances nationales ;*
- 7. rendre incompatibles les fonctions ordinaires et les fonctions syndicales ;*

8. *engager sans tarder une remise en ordre de la gestion :*

- *en imposant la publicité des indemnités et avantages de toute nature accordés aux conseillers ordinaires sur une base nominative ;*
 - *en soumettant l'Ordre à des procédures d'achat conformes aux règles de publicité et de mise en concurrence prévues dans le projet d'ordonnance de l'article 212 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	144
Réponse de la ministre des affaires sociales et de la santé	144
Réponse du président du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes.....	147
Réponse du président honoraire du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes.....	153
Réponse de la présidente de la Confédération nationale des syndicats dentaires.....	158
Réponse du commissaire aux comptes de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes.....	163

Destinataires n'ayant pas répondu

Secrétaires généraux de l'Association dentaire française
Trois prestataires de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes
Avocate de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes

Destinataire n'ayant pas souhaité rendre ses observations publiques

Président de la chambre disciplinaire nationale près l'Ordre national des chirurgiens-dentistes

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance de l'insertion au rapport public annuel que vous nous avez adressée, concernant la gestion de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD).

L'ONCD fournissant principalement un service destiné à ses membres, ses dépenses n'entrent pas dans le champ des dépenses des administrations publiques. Cependant, son bon fonctionnement n'en reste pas moins nécessaire pour garantir le respect par la profession des règles de déontologie des chirurgiens-dentistes.

En particulier, le récent rapport de la Cour sur les soins bucco-dentaires, appelait à un contrôle plus rigoureux de la profession. A cet égard, vos observations concernant la nécessaire harmonisation des décisions rendues par le juge ordinal me semblent essentielles.

Les recommandations formulées par la Cour concernant la réforme de l'ONCD devront faire l'objet d'une analyse approfondie, afin d'identifier les évolutions envisageables pour limiter la progression du niveau des cotisations ordinaires, garantir plus de transparence et renforcer le contrôle des comptes et de la gestion.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Je souhaite tout d'abord rappeler que je me suis engagée dans la réforme des ordres professionnels. A cette fin, la loi du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé habilite le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance.

Ces ordonnances vont contenir des dispositions qui correspondent à plusieurs des recommandations de la Cour.

Comme vous l'avez précisé dans votre rapport, je vous confirme en particulier que le gouvernement a décidé de soumettre l'Ordre à des procédures d'achat conformes aux règles de publicité et de mise en concurrence prévues dans le projet d'ordonnance de l'article 212 de la loi de modernisation de notre système de santé.

Le Conseil d'Etat a été saisi de la première ordonnance qui envisage l'évolution de diverses dispositions visant notamment à :

- *modifier la composition des conseils, la répartition des sièges au sein des différents échelons et les modes d'élection et de désignation de manière à simplifier les règles en ces matières et à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de membres dans l'ensemble des conseils ;*
- *tirer les conséquences de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral sur l'organisation des échelons des ordres ;*
- *limiter le nombre de mandats successifs au sein d'une même instance ordinale, instaurer la parité, prohiber le cumul des mandats simultanés au niveau local et national et faire élire le conseil national et son président par l'ensemble des praticiens inscrits à l'ordre ;*
- *prohiber l'exercice, par une même personne, des fonctions de président de la chambre disciplinaire nationale et de conseiller des instances nationales ;*
- *rendre incompatibles les fonctions ordinales et les fonctions syndicales.*

La deuxième ordonnance modifiera les dispositions permettant :

- *de faire évoluer les compétences des organes des ordres en vue de renforcer l'échelon régional et d'accroître le contrôle par le conseil national des missions de service public exercées par les organes régionaux ;*
- *d'appliquer aux conseils nationaux des ordres de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;*
- *de prendre en considération des évolutions propres à certains ordres ;*
- *de réviser la composition des instances disciplinaires des ordres afin de la mettre en conformité avec les exigences d'indépendance et d'impartialité.*

Sur ce dernier point, le Secrétaire général chargé des juridictions administratives au Conseil d'Etat a communiqué trois axes de réforme des juridictions ordinales en vue d'accroître leur indépendance et leur impartialité visant à introduire des règles nouvelles d'incompatibilité et de déport, à encadrer la durée des mandats et à sécuriser le mode de rémunération des présidents de formations de jugement. Les dispositions envisagées dans ce champ prendront en considération ces propositions pour :

- réformer l'organisation territoriale de l'ordre en confiant à l'échelon départemental ou interdépartemental des attributions administratives et en ne confiant à l'échelon régional que des attributions juridictionnelles ;
- modifier la composition de la chambre disciplinaire nationale pour y faire siéger des conseillers départementaux élus en lieu et place de conseillers nationaux ;
- fixer par voie réglementaire le montant et les modalités d'attribution des indemnités susceptibles d'être allouées au président de la chambre disciplinaire nationale.

Par ailleurs, la Cour considère que la représentation des services du ministère aurait pu prévenir les dérives qui ont été constatées s'agissant de la confusion de la mission ordinaire de « défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession de chirurgien-dentiste » avec des activités qui auraient une portée syndicale.

En effet, en application des dispositions de l'article R. 4142-1 du code de la santé publique, sont adjoints au Conseil national de l'ordre, avec voix consultative, un représentant du ministre chargé de la santé et un représentant du ministre chargé de la sécurité sociale.

A cet égard, il convient de souligner que le rôle de la représentation de l'Etat doit s'apprécier au regard de la structure même d'un ordre professionnel qui reste autonome dans ses décisions. Dès lors, une mise en garde ne peut avoir d'effet contraignant à l'égard des délibérations de ce type d'organisme. Je constate que la Cour ne formule d'ailleurs pas de recommandation qui aurait pour effet d'accroître dans ce domaine les pouvoirs de l'Etat sur le fonctionnement de cet ordre professionnel.

Enfin, quant au mécanisme d'alerte introduit par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, l'article 216 de la loi de modernisation de notre système de santé prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive 2013/55/UE d'une durée d'un an.

Le Conseil d'Etat a été saisi de quatre projets d'ordonnance à l'automne 2016. Une ordonnance dite transversale est portée par la Mission interministérielle de transposition de la directive 2013/55/UE. Trois ordonnances sectorielles ont été préparées par le ministère de la santé et concernent exclusivement les professions de santé.

L'ordonnance transversale contient les dispositions générales relatives au mécanisme d'alerte, notamment les informations disponibles, les délais de diffusion, les conditions de retrait d'une alerte ainsi que les obligations à la charge des autorités qui émettent ou reçoivent des alertes.

Les trois autres ordonnances transposent, dans le code de la santé publique, le mécanisme d'alerte pour l'ensemble des professions de santé. Elles renvoient à un décret en Conseil d'Etat les modalités pratiques d'application du dispositif ainsi que la désignation des autorités françaises qui seront compétentes dans le système IMI pour ce module.

La publication des textes d'application, pour le volet législatif, doit intervenir d'ici la fin de l'année 2016. Les dispositions réglementaires ainsi que la désignation des autorités compétentes, pour le champ sanitaire, sont en cours de finalisation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES CHIRURGIENS-DENTISTES

La Cour des comptes a contrôlé l'organisation et la gestion de l'ONCD, aux niveaux national, départemental et régional, pour la première fois depuis sa création, au cours des années 2015 et 2016.

L'ONCD est aujourd'hui saisi d'une insertion devant être publié dans le prochain rapport public annuel (RPA) de la Cour.

En premier lieu le titre de l'insertion est inutilement accusateur : « L'Ordre national des chirurgiens-dentistes : retrouver le sens de ses missions de service public ».

Cet intitulé, leitmotiv de l'insertion, indiquerait au public que l'Ordre n'est plus à sa place, ni dans ses missions de service public, ni dans son organisation, ni enfin dans ses actions. Cet intitulé est sévère et injuste.

En effet, l'Ordre a déjà fait siennes la plupart des recommandations formulées dans un pré-rapport de contrôle qui donne lieu aujourd'hui à cette insertion : il est vrai qu'en 70 ans l'environnement déontologique a évolué, les pratiques de l'art dentaire également, et que les conditions de formation, d'installation et d'exercice de la profession ont aujourd'hui autant d'importance que la vérification d'un diplôme et l'inscription au tableau d'une profession réglementée. L'harmonisation au sein de l'UE en témoigne, avec les questions délicates d'accès à la profession notamment au titre des formations différentes selon les Etats, ...

Ensuite, l'Ordre rappelle sans relâche que son action est orientée sur les valeurs, le respect de la déontologie ainsi que le maintien d'un haut niveau de sécurité et de qualité des soins. C'est pour cela qu'il poursuit les dérives mercantiles et les pratiques abusives. La préparation et la publication de son « livre blanc » sont là pour témoigner de ce tournant essentiel dans les domaines de la formation, de la prévention, de la démographie et enfin des rapports avec l'assurance maladie, avec une démarche éthique de soin orientée vers la prévention et vers la conservation tissulaire.

En second lieu, l'Ordre a déjà fait des propositions concrètes qui répondent aux critiques de la Cour.

Plus de 20 propositions figurent dans ce « Livre blanc », plateforme d'actions, transmise à la Ministre des affaires sociales et de la santé, au Défenseur des droits et aux parlementaires responsables des commissions des affaires sociales du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Mais aussi à l'Académie de médecine, au secrétariat d'Etat à l'enseignement supérieur, à la Cour des comptes et aux sociétés savantes impliquées dans ces réflexions prospectives.

En toutes circonstances, l'ONCD défend les principes fondateurs de la profession, les obligations déontologiques qui concernent l'ensemble des praticiens, et dénoncera ce qu'il considère comme des activités mercantiles, fût-ce sous couvert du prétexte – qui est de facto détourné – de l'accès aux soins en faveur des plus démunis. L'Ordre n'est pas un syndicat et ne défend pas le seul exercice des libéraux au titre des intérêts catégoriels d'une profession réglementée. Cette dichotomie n'est pas propre à la profession, les autres professions de santé sont sur le même modèle, chacun est dans son rôle, Ordres et syndicats.

Pour être précis l'article L. 4121-2 du CSP (code de la santé publique) définit les missions de l'Ordre : « veiller au maintien des principes de probité, indépendance et honneur » complété par le législateur depuis la loi du 4 mars 2002 par le terme de « compétence ». Ces missions de service public sont intemporelles, mais leur environnement change : nouvelles techniques, nouvelles pratiques, nouveaux modes d'exercice, nouvelles exigences des patients... C'est cette évolution qui est prise en compte dans les actions de l'Ordre dont le rôle a été validé par toutes les juridictions saisies.

Les patients, qui sont accueillis dans des centres refusant de respecter la déontologie, ne peuvent perdre, de ce fait, le bénéfice de la protection que leur donne la règle déontologique et professionnelle inscrite, au demeurant sans exclusive, au code de la santé publique et ainsi applicable à toute la pratique dentaire, sans qu'elle soit réservée à certains.

Il s'agit là d'une adaptation manifeste à la réalité, notamment au regard de la vérification des compétences professionnelles de ses membres, mission d'ailleurs partagée avec d'autres instances (Universités, HAS...).

Il s'agit d'une prise de conscience des dangers qui guettent notre politique de santé publique et plus particulièrement la santé bucco-dentaire (sur-traitements, dérives mercantiles... avec un recours trop systématique à des soins non conservateurs). A ce niveau il importe de signaler à la Cour les actions, conjointement mises en œuvre avec le Ministère, afin de favoriser les interventions en faveur des personnes handicapées et personnes âgées.

En troisième lieu, un tournant pour toute une profession, que l'Ordre accompagne.

La pratique, qui soit conforme aux règles professionnelles et déontologiques de l'art dentaire à laquelle doit veiller l'Ordre (article L. 4121-2 du CSP), n'est plus celle de 1945 et la solitude du praticien dans sa relation avec les patients a fait place à des modes d'exercice nouveaux (groupe, centres de santé, salariat...).

Notre profession est à un tournant social, déontologique et technologique. Ce constat objectif justifie les actions engagées par l'ONCD depuis au moins 10 ans concernant l'organisation de la profession, son positionnement par rapport aux autres instances ordinales (médecins, sages-femmes, pharmaciens...). A aucun moment l'ONCD n'a entendu se substituer aux syndicats professionnels dentaires. Pour en témoigner les nombreuses réunions de travail avec les services ministériels compétents ou avec l'IGAS chargée d'une mission élargie. L'Ordre a été à l'origine notamment de : l'inscription de la profession d'assistant dentaire au code de la santé publique, la lutte contre les dérives de certains centres de santé associatifs dits « low costs », qui violent l'interdiction de non lucrativité, les soins aux personnes handicapées et âgées, le MEOPA, le CESP pour les étudiants en chirurgie dentaire, la création de l'internat qualifiant (chirurgie orale et médecine bucco-dentaire), ...

Il est regrettable que l'insertion ne mentionne pas ces actions, qui sont autant d'engagements partagés avec les pouvoirs publics au bénéfice de la santé publique. Actuellement, le Ministère de la santé sollicite bien évidemment l'Ordre pour sa réforme.

Il est reproché à l'ONCD d'avoir engagé des opérations de « lobbying » et de communication « ne relevant pas de son objet » : or, l'objet même de l'Ordre a évolué depuis sa création.

Il ne peut dès lors disparaître de la mise en place des mesures futures affectant l'exercice médical et la santé publique.

Concernant l'UE, comment imaginer un seul instant que l'ONCD abandonne une veille juridique sur les aspects les plus essentiels de l'organisation future de la profession (actes techniques, conditions de réalisation...) ? Il ne s'agit pas d'une action syndicale, mais d'une question de bon sens : l'Ordre doit raisonner aussi en termes européens et ne peut se cantonner au seul territoire français (code de déontologie UE, soins transfrontaliers, formation, reconnaissance des diplômes, hétérogénéité des qualifications...).

Ainsi, l'Ordre est-il convié à des réunions de travail, à l'invitation des services et du Cabinet de la Ministre (c'est le cas en ce moment même sur l'accès des soins bucco-dentaires aux personnes fragilisées, en vue de la préparation du prochain Comité interministériel sur le handicap), il serait illogique que l'Ordre habilité au demeurant par la Loi ne soit pas consulté pour les sujets intéressant la profession et qu'il ne se tienne pas à jour au travers des moyens nécessaires.

Toutes ces considérations justifient une connaissance plus approfondie des services de l'UE et de l'Etat lui-même (Ministère de la santé et des affaires sociales, mais aussi Finances et Economie) ainsi que de ses opérateurs (HAS, ANSES) et des assureurs (UNCAM et UNOCAM) ; l'Ordre doit aussi avoir la connaissance du contentieux du contrôle technique puisque des assesseurs ordinaires siègent à la section des assurances sociales de l'Ordre ; on peut mentionner par ailleurs que des contacts ont été noués entre l'Ordre et la Mutualité française au sujet des centres de santé dentaires, ce qui est inédit et qui témoigne d'une réelle prise de conscience du rôle des 450 centres de santé dentaires mutualistes dans la politique de santé « bucco-dentaire ».

Ce n'est pas pour autant que les missions de l'Ordre ont été perdues de vue, elles ont évolué et l'Ordre s'est adapté à ce nouvel environnement. Il convient dès lors, allant dans ce sens, d'en approfondir les conséquences et de recevoir positivement les recommandations de l'insertion concernant l'hétérogénéité des missions administratives et l'organisation ad-hoc.

En quatrième lieu, l'Ordre veille à l'indépendance et à l'impartialité des dispositifs juridictionnels.

L'organisation juridictionnelle de l'Ordre a fait l'objet d'une inspection par le Conseil d'Etat (Mission d'inspection des juridictions administratives, rapport du mois de juillet 2016) : les conclusions et recommandations de cette mission d'inspection vont dans le sens des observations de la Cour, tout en soulignant le sérieux et la rigueur des

procédures observées. Pas moins de 29 recommandations ont été rendues, dont 13 concernent les chambres disciplinaires qui inspireront les prochaines évolutions.

En cinquième lieu, il doit achever sa réorganisation comptable et financière.

Nous allons, prenant acte des constatations, présenter une ligne de conduite claire en faveur d'une réorganisation des services, dans le respect des compétences des instances départementales et régionales. Cette réponse est aussi l'occasion de formuler quelques précisions et de relever quelques principales erreurs dans l'analyse de la Cour.

Des erreurs à signaler et à corriger

- *Même si les textes sur le mécanisme d'alerte européenne des sanctions ne sont pas encore parus, l'Ordre peut solliciter de la part d'une autre autorité compétente des informations quant à d'éventuelles condamnations préalables du praticien, diplômé dans cet autre Etat de l'UE, au moment de son inscription au tableau en France, ceci grâce au système IMI (internal market information) (au II. A. 1.) ;*
- *l'Ordre a désormais mis en place un système de collectes d'informations notamment en matière de conciliations (rapport d'activité) (au II. A. 1.)*
- *la Cour stigmatise le manque de réactivité de l'Ordre dans le domaine des contrats : sur des milliers de contrats signés par les chirurgiens-dentistes, salariés ou libéraux, et examinés par les CDO et le CNO, elle mentionne un cas isolé. A titre d'exemple, le CNO a répondu en 2015 à 11 000 courriers relatifs à des contrats (non comprises les réponses par téléphone et mails) (au II. A. 2.) ;*
- *le CNO ne lutte pas contre les centres de santé dentaires, mais contre les dérives multiples qui ont été portées à sa connaissance à l'encontre de certains centres dentaires, et notamment ceux qui sont faussement associatifs en violation de la loi (article L. 6323-1 du CSP notamment). Et s'il avait été entendu plus tôt dans ses alertes, cela aurait évité les actions devenues nécessaires, comme le démontre la survenance d'un désastre sanitaire qui prend sa source dans des faits qui sont restés sans réaction suffisante, avant ses actions conformes à l'intérêt de toute la Profession et de la Santé publique. Fallait-il laisser faire ? (au II. B. 1.)*
- *à partir du moment où un CDO enregistre sur sa base un chirurgien-dentiste comme collaborateur, il est en activité et donc indemnisé comme tel dans le respect du règlement intérieur du CNO.*

Il n'appartient pas au CNO de vérifier le temps de travail de chaque praticien dans tous les cabinets. Enfin, le PV de session de septembre 2009 confirme qu'il n'y avait aucune volonté pour le Président honoraire d'en faire une affaire financière (au III. B. 1.) ;

- *les réunions délocalisées du bureau du Conseil national s'effectuent dans tous les départements de France y compris dans les départements d'outre-mer. Elles ont toujours été en lien direct avec les mandats des conseillers et permettent aux élus de rencontrer les différents acteurs de la santé locale comme l'ensemble des ordinaires des CDO et CRO, les praticiens conseils, les ARS et les Présidents des Tribunaux administratifs. 3 réunions ont été organisées en 8 ans dans les DOM, ce qui paraît raisonnable (au III. B. 1.).*

En dernier lieu, l'Ordre partage un certain nombre de recommandations de la Cour, en émettant cependant quelques réserves pour certaines d'entre elles :

- *n° 1 sur le mécanisme d'alerte : cette recommandation que nous appelons de tous nos vœux ne dépend pas de l'Ordre mais du gouvernement ;*
- *n° 2 sur l'organisation territoriale : l'Ordre se doit d'être présent au niveau régional, là où l'Etat a souhaité situer les ARS, avec les objectifs suivants : des actions de coordination et de formation ordinaires, des réseaux ordinaires pour les soins aux personnes en situation de handicap, un support d'harmonisation au niveau de la comptabilité des CDO, un support en matière de visites de cabinets dentaires et de sécurité des soins, et enfin un moteur en matière démographique à l'échelon régional). D'autant que l'article 212 de la loi de modernisation de notre système de santé insiste sur le renforcement des compétences des conseils régionaux de l'Ordre ;*
- *n° 3 sur la limitation des mandats et la parité : l'Ordre y est favorable, une limitation à deux mandats serait acceptable. L'Ordre préconise effectivement un non cumul des mandats simultanés au niveau national et local lorsqu'il s'agit des fonctions de Président, Vice-Président, secrétaire général et trésorier d'un Conseil. La parité est déjà prévue par la loi.*

De par sa nature, l'Ordre n'est évidemment pas favorable à une élection directe du niveau national par l'ensemble des praticiens inscrits. Ces derniers élisent de manière indirecte le CNO et son Président. Un tel système augmenterait la représentation syndicale au sein de l'Ordre, ce que ne souhaite pas la Cour justement ;

- n° 4 sur la composition de la chambre disciplinaire nationale : l'Ordre a déjà fait des propositions en ce sens : « Pour l'ordre des chirurgiens-dentistes, les fonctions de président et de membre du bureau du conseil national sont incompatibles avec la fonction d'assesseur à la chambre disciplinaire nationale » ;
- n° 5 sur les indemnités versées au Président de la CDN (Chambre disciplinaire nationale), l'Ordre y est favorable, de même pour les Présidents de CDPI (Chambres disciplinaires de 1^{ère} instance) ;
- n° 6 sur un non cumul de fonctions concernant le magistrat : l'Ordre y est très favorable et avait déjà émis cette proposition au Conseil d'Etat et à la DGOS ;
- n° 7 sur l'incompatibilité entre fonctions ordinales et syndicales : l'Ordre est aussi favorable à un renforcement des incompatibilités qui existent déjà, mais en les limitant aux responsabilités au titre d'un bureau. Une telle incompatibilité, comme pour la limitation des mandats, doit prendre en considération la réalité démographique de la profession en rien comparable à celle des pharmaciens, médecins ou kinésithérapeutes ;
- n° 8 sur la publicité des indemnités : si un tel système est possible en ce qui concerne les élus nationaux, en revanche, une telle mesure serait complexe à mettre en œuvre au niveau départemental et/ou régional compte tenu du nombre d'élus (environ 2 500 personnes).

Pour conclure... l'ONCD est à un tournant dans son organisation avec la préparation des ordonnances prévues par l'article 212 de la Loi du 26 janvier 2016 visant à réformer les règles de fonctionnement des Ordres des professions de santé. L'Ordre sera attentif à ce que toutes ses missions soient reconnues dans un nouvel environnement national et européen qui reste favorable au respect des règles professionnelles et déontologiques appliquées au bénéfice des patients recevant des soins bucco-dentaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT HONORAIRE DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES CHIRURGIENS-DENTISTES

Les déplacements dans les DOM

En 8 ans de présidence, le bureau du conseil national de l'Ordre a tenu trois réunions délocalisées dans les DOM : environ 22h de vol aller-retour depuis Paris pour la Réunion et 18h pour les Antilles.

Pour toutes les réunions délocalisées dans les DOM, le voyage s'est effectué en classe économique.

En 3 jours, nous avons rencontré lors de réunions distinctes, ce qui n'aurait pas été possible sans ces déplacements :

- *les différents conseils départementaux de l'Ordre ;*
- *les différents conseils régionaux de l'Ordre ;*
- *les Ars ;*
- *les Présidents des tribunaux administratifs (chambres disciplinaires et sections des assurances sociales) ;*
- *les praticiens conseils ;*
- *et l'ensemble des confrères du département.*

Nous avons ainsi participé à la bonne diffusion de l'information sur nos règles professionnelles et déontologiques et au rapprochement, de la même façon que des déplacements identiques sont assurés en France métropolitaine.

Les campagnes de communication grand public

Les médias s'étant emparés de plusieurs sujets sensibles (prothèses d'origine chinoise, danger des amalgames, etc...), il est devenu indispensable que le Conseil national de l'Ordre, défenseur de l'honneur de la profession et en charge de l'image des praticiens (article L. 4121-2 du code de la santé publique) procède, en retour, par la même voie du grand public, seule de nature à répondre à la déstabilisation suscitée et la perte de confiance basée sur des messages négatifs au retentissement national.

Par ce moyen, le conseil national de l'Ordre a permis de :

- *réaffirmer les valeurs portées par les chirurgiens-dentistes (compétence, probité, moralité et dévouement) ;*
- *montrer à nos Confrères que le sujet est traité, compris et pris au sérieux ;*
- *régler dans la sphère publique le sujet d'intérêt général auquel se sont montrés sensibilisés, au demeurant, les pouvoirs publics ;*
- *mettre en valeur les interventions médicale et sociétale du chirurgien-dentiste.*

A la création de l'Ordre, en Septembre 1945, le recours aux mass media n'était évidemment pas généralisé.

Tel n'est plus le cas. Et devant la force et l'impact, voire la désinformation sur des aspects, pourtant techniques, opérés par une presse pouvant être insuffisamment attentive à un contenu objectif, tous les Ordres, qu'il s'agisse de celui des Médecins, des Pharmaciens, des Vétérinaires, des Avocats, des Experts Comptables, des Notaires, ont eu recours à des campagnes d'information dans les mêmes conditions que notre Ordre.

Lutte contre les dérives de certains nouveaux acteurs dans les centres de santé associatifs

Quand un centre de santé choisit ses patients, ne veut pas soigner les enfants ou ferme le mercredi, refuse les gardes, dispense le moins possible de soins conservateurs pour privilégier les prothèses et les implants, l'Ordre a son mot à dire pour rappeler les principes directeurs de la Profession, que les praticiens, où qu'ils soient, doivent assurer, dans le respect de la Loi.

Laquelle prend, au surplus, soin de souligner le caractère non commercial et l'absence de lucrativité des institutions qui peuvent, sous cette condition expresse à l'évidence largement détournée par certains, faire pratiquer l'art dentaire.

Ainsi la passivité de l'Ordre devant les révélations et dénonciations des patients, des fournisseurs, des praticiens en règle qui l'interpellaient, notamment, à raison de leurs préjugés nés des dérives qu'ils subissaient, ne pouvait être envisageable.

C'est ainsi que l'Ordre découvrira, à l'occasion des actions judiciaires nécessaires, que notamment, des milliers de patients – privés de leur droit de changer de praticien –, ont dû payer la totalité par avance, alors que certains avaient des ressources faibles, voire très faibles, avant de pouvoir commencer leurs soins devisés.

Ils ont ainsi été, selon leurs révélations auprès de l'Ordre qu'ils ont interpellés, contraints d'accepter de devoir recourir à des emprunts dits affectés, c'est-à-dire remis directement aux centres dentaires, sans aucun contrôle par eux, et contre la Loi relative au crédit à la consommation, ici encore détournée.

Cette question de l'implication anormale des sociétés de crédit dans ces nouveaux centres, qui distribuaient et remplissaient pour les patients des prospectus d'achat de crédits préétablis, remis par les « coordinatrices cliniques » – titre dont ils affublent les commerciales chargées en leur sein de vendre les soins prothétiques et implants, elles-mêmes appointées pour remplir cette mission – ne pouvait rester sans créer une réaction de l'Ordre qui fut celle d'aviser d'abord les acteurs de la Santé Publique.

Certains centres ont cependant pu intensifier leurs dérives au fil du temps, au point que des patients expliqueront, au cours des actions judiciaires, avoir signé sans comprendre qu'ils opéraient une fausse déclaration, à leur seul préjudice, en affirmant dans les documents préétablis, même contre la vérité tangible, qu'ils avaient déjà reçu la prothèse et les implants... qu'ils n'avaient pas en bouche et que certains n'auront jamais en bouche.

Toutes les juridictions saisies ont toujours validé ces poursuites qui entrent dans la mission de l'Ordre, avec des résultats appréciables et nécessaires, notamment, pour restaurer à la déontologie sa place.

Il est ici observé que les Cabinets d'Avocats qui ont conduit nos procédures en ce sens ont été choisis et contrôlés, à chaque stade de leurs évolutions, et que l'évaluation des actes formalisés et des procédures conduites ont été menées, qu'elles soient désormais finalisées, très majoritairement avec un plein succès, ou encore pendantes.

Ce chantier lourd, aux impacts décisifs sur l'organisation de la santé dentaire, a permis de contribuer à mettre un terme au plus grand scandale de santé bucco-dentaire qui n'ait jamais eu lieu en France : près de 2 000 patients attendent et continueront d'attendre leur prothèse payée d'avance, souvent avec un emprunt, dont ils remboursent encore les mensualités. Fallait-il rester passifs ?

S'il n'y avait pas eu l'Ordre, comment et quand auraient été mises à jour ces dérives ? Quel en aurait été l'impact aggravé ?

En effet, les ARS d'Île-de-France et de Rhône Alpes, notamment, avaient été prévenues depuis 2013, quand l'Ordre recevait des alertes de plus en plus précises et concordantes des dérives.

Le Parquet a aussi été alerté depuis 2013 et a reçu le concours effectif de l'Ordre, au fur et à mesure des doléances qui lui parvenaient, les patients se tournant vers l'Ordre qui demeure leur interlocuteur attentif.

L'exemplarité de cette affaire semble avoir, au demeurant, joué un rôle certain sur les nouveaux acteurs.

Il est ainsi possible d'éviter d'avoir de nouveau à déclencher des actions, qui sont déjà largement reprises désormais, forts de l'expérience acquise, par les principaux acteurs, ARS et Ministère de la Santé en tête, et aux côtés de l'Ordre. Ce dont l'Ordre n'a pas à rougir.

Les pratiques dispendieuses

Le Conseil National n'a jamais, sur ses fonds, acheté une montre sertie de diamants, des pulls en cachemire, des bijoux et accessoires de haute couture, des soins de thalassothérapie.

Concernant les vins, ils ont été offerts en remerciement à des confrères qui officiaient bénévolement.

Pour les ordinateurs portables, au bout d'un certain nombre d'années, ils sont devenus obsolètes et il a pu falloir les remplacer.

Mais les frais induits par le remplacement ont été pris en charge par les conseillers nationaux.

Aussi, si effectivement le premier ordinateur a été remis par le Conseil National pour éviter le déplacement du membre ordinal, qui doit pouvoir rester joignable et qui ne sera pas défrayé, bien qu'il travaille par cette voie, à cette occasion, les ordinateurs suivants ont été achetés par les conseillers eux-mêmes.

Sur l'indemnisation servie et le maintien d'une activité professionnelle

Sur ce point, je précise que j'ai pris ma retraite en tant que chirurgien-dentiste libéral fin 2008 et, pour rester au plus près de l'exercice au quotidien du praticien, tout en libérant mon agenda au maximum au service de mes fonctions ordinaires, j'ai choisi de conserver une pratique, même limitée, de manière à continuer d'avoir accès, en pratique et sur le terrain, aux évolutions techniques et de la science.

Aussi ai-je signé en avril 2009 un contrat de Chirurgien-Dentiste Assistant Collaborateur Salarié (Je vous ai fait parvenir par écrit les différents éléments des contrats lors d'échanges antérieurs.)

En qualité de Président du Conseil National de l'Ordre, j'ai pu ainsi rester en prise directe avec la réalité du fauteuil, en me donnant une meilleure compréhension des profondes mutations de notre exercice (CCAM, accessibilité, télétransmission, radio protection et progrès scientifiques...), et ce au bénéfice exclusif de la profession et des dossiers que j'ai eu à porter en son nom.

Si ma seule motivation n'avait été que financière je n'aurais pas proposé, lors de la session ordinale de septembre 2009, que tout conseiller atteignant l'âge de 65 ans soit indemnisé en qualité d'inactif, ce qui m'incluait et neutralisait l'effet indirect produit par ma pratique dentaire.

Mais je n'ai pas été suivi par le Conseil qui a préféré conserver un distinguo (le PV de la session vous a été fourni par écrit lors de nos échanges antérieurs et reproduit ci-dessous).

« 2. Activité et Indemnités des Conseillers de plus de 65 ans : cette proposition présentée par le Président COUZINOU vise à ce que tout Conseiller National atteignant l'âge de 65 ans, même s'il poursuit une activité professionnelle, soit indemnisé, qu'il soit membre du Bureau ou non, en qualité d'inactif à savoir :

401 € (membre du Bureau)

320 € (non membre du bureau).

Proposition de la Commission : cette proposition est soumise au vote du Conseil National en session plénière.

Décision du Conseil : par 13 voix contre et 5 pour, cette proposition est rejetée. »

M'en exclure aurait été admettre, contre la réalité, que je n'assumais pas ma pratique dentaire.

De plus, je tiens à rappeler que pour le Président du Conseil de l'Ordre (cf. règlement intérieur qui vous a été fourni) le nombre de jours de présence n'est pas limité, contrairement aux autres membres du CNO.

J'aurai donc pu employer tout mon temps, et le faire rémunérer, sur ces fonctions. Ce qui n'a pas été le cas. Alors que j'ai travaillé, y compris à distance et donc sans être rémunéré, ne comptant ni ma peine ni mes heures.

Autre précision : pendant mes trois mandats, la moyenne de mes indemnités a été inférieure à 2 fois le plafond annuel de la sécurité sociale, alors que le code de la santé publique fixe une limite à 3 fois le plafond.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CONFÉDÉRATION NATIONALE DES SYNDICATS DENTAIRE

La Confédération Nationale des Syndicats Dentaires est, en nombre d'adhérents, le premier syndicat représentant les chirurgiens-dentistes. Avec ses 13 000 adhérents (sur 36 000 praticiens libéraux) et ses 100 syndicats départementaux, elle est présente sur tout le territoire.

Depuis 80 ans, ses adhérents s'impliquent dans toutes les instances représentatives, animés par la volonté de servir leurs consœurs et confrères. Le poids de la CNSD dans la profession se retrouve naturellement dans toutes ces instances, au Conseil de l'Ordre comme ailleurs, même si pour les élections ordinaires, l'étiquette syndicale n'est jamais mise en avant.

Sur la question de la transparence et les multiples critiques de la gestion

Nous n'avons pas de commentaire à faire.

Sur le contrôle ordinal des inscriptions et des contrats

La CNSD approuve les recommandations de la Cour sur ces deux points :

- *nous avons régulièrement demandé aux pouvoirs publics la publication des mécanismes d'alerte européenne, permettant d'éviter l'inscription au tableau de l'Ordre de praticiens condamnés disciplinairement dans d'autres pays de l'Union Européenne ;*
- *nous soutenons les remarques de la Cour concernant les contrats d'exercice déontologiquement non conformes lorsque la rémunération du praticien est calculée de manière intéressée, proportionnelle au volume d'actes réalisés.*

Il paraît cependant que l'actuel dispositif réglementaire ne permet pas au Conseil de l'Ordre de rejeter ces contrats et de suspendre l'exercice du praticien concerné. Le dispositif actuel permet à l'Ordre de formuler des remarques et, le cas échéant, de poursuivre disciplinairement le praticien, avec toute la difficulté d'une qualification de l'infraction dans un tel contexte. On n'imagine pas comment serait perçue une telle action disciplinaire de l'Ordre s'il s'agit de contrats de praticien(s) de centres de santé, et si elle ne serait pas qualifiée de « hors-rôle », comme le sont certaines critiques de la Cour, au sujet d'autres actions ordinales, jugées comme « une sortie de l'Ordre de son rôle tel que défini par la loi » (voir ci-dessous).

Il convient, à ce titre, de doter le Conseil de l'Ordre d'un pouvoir effectif, clairement identifié, conditionnant l'exercice sous contrat par un visa ordinal, pris suivant une motivation déontologique et/ou légale claire et sans ambiguïté.

Sur la réorganisation des échelons ordinaires

La CNSD est favorable à une réorganisation plus efficace et plus lisible pour les chirurgiens-dentistes, conservant la mission disciplinaire à l'échelon régional, renforçant les structures départementales de proximité avec leurs missions administratives.

Une telle réorganisation permettrait d'ailleurs de diminuer les charges et de favoriser une stabilisation du montant de la cotisation.

Sur la « confusion » avec des responsabilités syndicales

La Cour des comptes procède par déductions subjectives, non assorties d'éléments matériels pour tout ce qu'elle considère comme une « confusion » entre les syndicats et l'Ordre.

- *lorsqu'il y a des locaux communs, ce n'est pas un partage, mais une association dans le cadre de sociétés civiles immobilières, cadre transparent, permettant de distinguer les droits et obligations de chaque sociétaire.*

D'ailleurs, ces regroupements de moyens, qui sont loin d'être systématiques et concernent moins de la moitié des départements, intéressent rarement l'Ordre et la CNSD exclusivement.

*On rencontre souvent, dans ces regroupements, les sociétés scientifiques départementales ou régionales, les bureaux départementaux de l'Union Française pour la Santé Bucco-Dentaire (UFSBD), les associations de gestion agréées, etc. **Focaliser sur le seul syndicat pour conclure qu'il y a là matière à confusion, paraît incompréhensible et, en tout état de cause, dénué d'une d'objectivité en l'absence d'une effective collusion.***

- *ainsi, l'affirmation « Toutes les précautions ne sont pas toujours prises pour garantir une véritable séparation entre activités syndicales et activités ordinaires, même si, formellement, l'incompatibilité entre les fonctions de président ou de trésorier d'un conseil de l'ordre et l'une des fonctions correspondantes d'un syndicat professionnel est respectée », n'est assortie d'aucune donnée objective.*

Le fait que des immeubles soient communs, permettant d'alléger la charge supportée par les professionnels, avec des bureaux parfaitement séparés et distincts, ne permet en aucun cas l'insinuation selon laquelle le respect de la règle d'incompatibilité (inscrite dans la loi) ne serait d'aucune efficacité ! Ce fait (immeuble commun en SCI pour toutes les entités professionnelles/Maison Dentaire) permet encore moins cette conclusion sans la moindre démonstration d'une quelconque confusion des rôles entre les syndicats – quels qu'ils soient, CNSD ou autres – et les conseils de l'Ordre.

- *la manifestation de 2014 a été organisée par l'ensemble des composantes professionnelles – tous les syndicats, toutes les associations d'étudiants et l'Ordre. Chacune de ces composantes a participé matériellement et financièrement à la lutte contre l'installation d'un « établissement » d'enseignement qui rompt l'égalité républicaine en favorisant des diplômes acquis (ou promis) par l'argent (plus de 9500 euros / an et par étudiant).*

La Cour d'Appel d'Aix (27 septembre 2016 ; 2 arrêts) ne s'y est pas trompé et a ordonné la fermeture de cet établissement. La participation de l'Ordre à cette manifestation a été une demande de toutes les composantes de la profession, dans une approche de son rôle de garant de la moralité des chirurgiens-dentistes, y compris lorsque l'accès au diplôme d'exercice devient l'objet de surenchère financière.

En conclure que l'Ordre a versé une subvention à la CNSD est, au mieux, une méconnaissance du sujet, au pire, une contre-vérité avancée pour soutenir des propositions dont la justification juridique et/ou morale n'est apparemment pas assurée (interdire aux syndicalistes de se présenter aux élections ordinales).

- *la campagne « Sauvons nos dents » a été un mouvement massif de l'ensemble des praticiens pour réclamer une action mettant en avant l'honorabilité et les valeurs morales qui encadrent l'exercice médical du chirurgien-dentiste.*

La CNSD, comme tous les syndicats représentatifs, comme toutes les organisations scientifiques et de formation continue professionnelles, estime que « l'honneur de la profession », dont l'Ordre est chargé d'en assurer le respect, n'est pas une donnée à sens unique, exclusivement destinée à sanctionner les manquements des professionnels.

C'est une conception globale dans laquelle il devient moralement impossible à l'Ordre, ou à n'importe quelle institution professionnelle, financée exclusivement par les deniers des chirurgiens-dentistes eux-mêmes, de laisser piétiner l'honneur de la profession dans les médias et par des tiers intéressés, et de ne lever l'étendard de l'honneur professionnel que face au seul chirurgien-dentiste indélicat !

La CNSD est totalement opposée à l'idée de priver les seuls syndicalistes du droit de se présenter aux élections ordinales. Il faut rappeler qu'il s'agit de mandats électifs. Admettre, en l'absence de toute démonstration pertinente, les critiques formelles et non motivées, pour priver des citoyens d'un droit fondamental – celui de se présenter devant leurs pairs, en toute transparence concernant leurs qualités professionnelles et syndicales – c'est instaurer un droit d'exception sur la seule base d'une suspicion, une prétendue « absence de précaution garantissant la séparation des activités syndicales et ordinales ».

Est-il envisageable d'interdire aux syndicalistes du monde du travail de se présenter aux élections pour désigner des conseillers dans les tribunaux composés par échevinage ? Est-il envisageable d'exiger que les membres élus des conseils de disciplines de toute nature que compte notre pays (universitaires, de la magistrature, etc.) n'aient aucune responsabilité dans leurs syndicats professionnels ?

L'actuel dispositif (« l'incompatibilité entre les fonctions de président ou de trésorier d'un conseil de l'ordre et l'une des fonctions correspondantes d'un syndicat professionnel ») permet largement la prévention de toute confusion. Tout déni du droit de se présenter aux élections ordinaires, basé sur le seul engagement syndical, paraît contraire à la tradition républicaine et totalement disproportionné face à l'absence d'arguments avancés par la Cour et la seule idée d'une « possible » ou « probable » confusion.

Sur la réforme de la procédure disciplinaire dans la perspective de lui faire rejoindre les critères du procès équitable

Alors que les manquements professionnels soumis aux Sections des assurances sociales sont identiques, pour une large part, à ceux examinés par les Sections disciplinaires et que les décisions des deux juridictions sont très souvent prises sur le fondement des mêmes règles déontologiques ou légales, le maintien des deux juridictions ne se justifie pas.

La CNSD propose à la Cour d'aller au bout de sa logique avec les constatations qu'elle relève. Aucune raison ne justifie le maintien de deux juridictions. Bien entendu, cela mérite une réforme ambitieuse, concentrant les moyens sur une seule juridiction, permettant de mieux parfaire son fonctionnement suivant les critères du procès équitable.

Ainsi, la suppression des Sections des assurances sociales confiant leurs attributions aux juridictions disciplinaires permet :

- *l'économie de moyens*

La CNSD rappelle que le coût de fonctionnement de ces juridictions est payé par les chirurgiens-dentistes à travers leurs cotisations dont la Cour relève, à juste titre, la progression.

- *la prévention de la partialité objective*

Malgré des réponses toujours aussi similaires que réticentes des juridictions suprêmes pour remédier à une composition partielle de ces juridictions, la présence d'assesseurs des Sections des assurances sociales, désignés par les organismes d'assurance maladie alors que ces derniers sont plaignants, apparaît toujours comme la tâche sombre qui disqualifie aux yeux du public ces juridictions. Les assesseurs y sont juges et partie.

Si les Sections disciplinaires sont composées suivant les propositions de la Cour, leur impartialité permet de garantir les droits des organismes sociaux et des praticiens qu'elles poursuivent.

- *la prescription*

La CNSD est favorable à un régime unique de prescription conforme au droit contemporain ; celui des actuelles Sections des assurances sociales - 3 ans - comparable à celui des délits (le droit disciplinaire est punitif et son objet est proche du droit pénal). En tout état de cause, l'imprescriptibilité des fautes disciplinaires (notion dégagée par la jurisprudence en l'absence de cadre légal) apparaît disproportionnée, elle fait suivre la faute disciplinaire le même régime que les crimes contre l'humanité.

- *la garantie du double degré de juridiction*

Autre critique formulée par la Cour sur la procédure devant les Sections des assurances sociales (cas de carence de la juridiction régionale), l'unicité de la juridiction disciplinaire permet d'apporter une solution satisfaisante, garantissant les mêmes droits à tous les praticiens poursuivis disciplinairement.

RÉPONSE DU COMMISSAIRE AUX COMPTES DE L'ORDRE NATIONAL DES CHIRURGIENS-DENTISTES

Ordre National (I. B. 1.)

Nous avons été nommés par le Conseil National des Chirurgiens-Dentistes en tant que Commissaire aux comptes de l'ONCD. Le périmètre de nos contrôles ne portait pas sur les conseils départementaux, ni sur les conseils régionaux.

Certification avec réserves (I. B. 3.)

Nous avons la possibilité de certifier avec réserves dans deux cas : désaccord avec les dirigeants ou limitation dans la mise en œuvre des diligences.

Nous n'étions dans aucune de ces situations pour l'ONCD.

Valeur des constructions inscrite au bilan (I. B. 3.)

La valeur de l'immeuble sis à Paris rue Emile Menier inscrite au bilan est la valeur d'acquisition.

Cet immeuble a été acheté en 1946 au prix de 6 500 000 F (anciens francs) soit 9 909 €.

En 2016, la valeur vénale de cet immeuble est estimée à 20 M€.

Nous sommes conscients de l'inadaptation des règles comptables françaises qui ne permettent pas de donner une image fidèle des actifs immobiliers.

Pour pallier cette carence, les dirigeants de l'ONCD peuvent compléter l'information sur les valeurs vénales des immeubles acquis, dans l'annexe des comptes annuels.

Ils pourraient également réévaluer l'ensemble des actifs corporels et financiers, et constater un écart de réévaluation.

Mais préalablement, nous leur recommanderons de consulter un fiscaliste afin d'apprécier l'incidence de la réévaluation libre sur le résultat fiscal de l'ONCD.

3

La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude

PRÉSENTATION

La formation professionnelle continue des salariés coûte chaque année plus de 11 Md€ aux entreprises (coûts pédagogiques, rémunération des stagiaires et frais de restauration, d'hébergement et de transport). En 2014, sur ce montant, 6,3 Md€ étaient constitués de dépenses directes et 4,8 Md€ de dépenses remboursées par des associations à gestion paritaire, agréées par l'État : les OPCA pour les formations relevant du plan de formation des entreprises et les dispositifs de professionnalisation, les OPACIF pour le congé individuel de formation et le FPSPP au titre de la mutualisation nationale⁶⁰.

Ces organismes sont financés par une contribution obligatoire des entreprises, de 0,55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et de 1 % pour les autres, ainsi que, pour les OPCA, par des contributions fixées par accord de branche professionnelle et par des versements volontaires des entreprises.

À ces financements privés s'ajoutent les dépenses de l'État et des régions en faveur de la formation professionnelle des salariés ; elles se sont élevées, respectivement, à 1 Md€ et 413 M€ en 2014.

La formation professionnelle est exposée à des risques d'irrégularités et de fraude, outre le risque de qualité insuffisante des formations, en raison de l'importance des montants en jeu, de la multiplicité des prestataires dispensant des formations, de l'absence de régulation et de la faiblesse des contrôles.

⁶⁰ Les 20 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) sont principalement organisés sur une base nationale professionnelle, tandis que les 24 organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) le sont plutôt sur une base régionale interprofessionnelle. Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est chargé d'une mission de péréquation entre ces organismes et de financement d'appels à projets auxquels OPCA et OPACIF participent pour favoriser l'orientation des ressources vers les publics les plus fragiles. Les entreprises et ces organismes paritaires agréés financent également une partie de la formation des demandeurs d'emploi (776 M€ en 2014), les contrats de professionnalisation pour les jeunes (1,1 Md€) et une partie des dépenses en faveur de l'apprentissage (1,2 Md€).

Certaines irrégularités en matière de formation professionnelle se caractérisent par un manquement aux règles fixées notamment par le code du travail. Lorsqu'elles sont commises de manière intentionnelle afin de percevoir des sommes indues, elles sont qualifiées de fraude ; toutefois le caractère intentionnel est souvent délicat à prouver.

Pourtant, la formation professionnelle fait l'objet d'un double contrôle de l'État. D'une part, les organismes de formation sont tenus de se déclarer auprès de l'administration, laquelle peut vérifier auprès d'eux la nature des prestations qu'ils effectuent au profit des salariés. D'autre part, les organismes paritaires agréés sont eux-mêmes soumis à divers contrôles administratifs. D'une manière générale, l'État peine à effectuer ces contrôles, comme la Cour a déjà été amenée à le relever dans un référé du 3 janvier 2012 adressé au ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

Jusqu'alors peu impliqués dans le contrôle, les OPCA et les OPACIF ne se sont eux-mêmes pas encore réellement attelés à la lutte contre la fraude, considérant que cette tâche devait incomber à l'État. Ils devront désormais développer leur rôle dans ce domaine, en suivant les directions tracées par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Celle-ci vise en effet, entre autres objectifs, à conforter le rôle des organismes paritaires agréés dans le contrôle du service fait par les organismes de formation. Elle a en outre chargé ces mêmes organismes d'un contrôle nouveau, portant sur la qualité des prestations, afin d'améliorer l'efficacité des formations.

La Cour des comptes a mené une enquête sur les dispositifs de contrôle et de lutte contre la fraude dans le domaine de la formation professionnelle. Celle-ci met en lumière la forte exposition du secteur au risque de fraude (I), la faiblesse globale du nombre de contrôles et de leur portée (II) et la nécessité de construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude associant l'État et les financeurs institutionnels de la formation professionnelle (III).

I - Un secteur exposé à des risques d'irrégularités et de fraude

A - Un marché émietté et non régulé

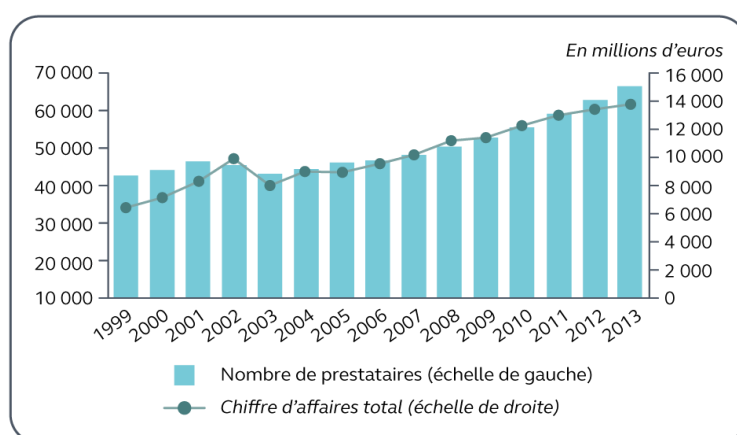
Le secteur de la formation professionnelle est marqué par une organisation complexe et la présence d'une multiplicité d'acteurs (entreprises, salariés, prestataires de formation, organismes paritaires agréés et État), ce qui accroît les risques de fraude, d'une part, et la difficulté des contrôles, d'autre part.

1 - Un marché de la formation émietté, volatile et difficile à contrôler

a) Des prestataires particulièrement nombreux et aux statuts variés

Le marché de la formation, en forte croissance, est particulièrement émietté : le nombre de prestataires a considérablement augmenté depuis une douzaine d'années et particulièrement dans la période récente. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en dénombrait 76 551 en 2014.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de prestataires de formation et de leur chiffre d'affaires total

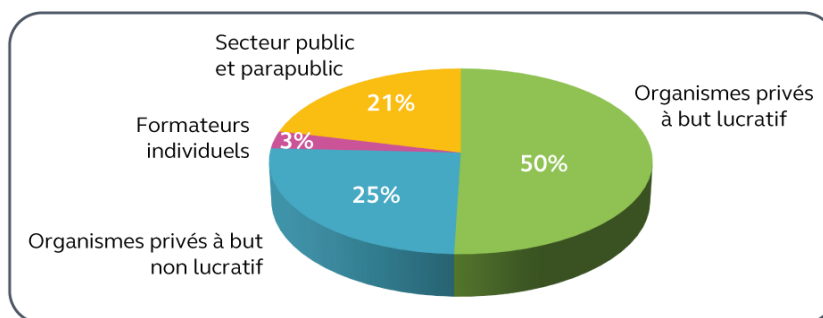


Source : Cour des comptes d'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2017 consacrée à la formation professionnelle

En 2013, le marché de la formation professionnelle représentait un chiffre d'affaires total de 13,9 Md€ (tous publics de stagiaires et tous financeurs confondus). Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), 83 % des prestataires réalisaient un chiffre d'affaires annuel inférieur à 150 000 €. Néanmoins, les plus gros organismes concentrent une part importante de l'activité : 1 % d'entre eux ont réalisé en 2013 un chiffre d'affaires supérieur à 3 M€ et 44 % du chiffre d'affaires global, tout en formant 30 % des stagiaires et en assurant 34 % des heures-stagiaires.

Les prestataires de formation présentent une grande variété de statuts : organismes publics et parapublics (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – Afp, Greta⁶¹, universités, grandes écoles, Conservatoire national des arts et métiers, etc.), organismes privés à but lucratif ou non lucratif (écoles consulaires, etc.), formateurs individuels. En 2013, 97 % des prestataires de formation relevaient du secteur privé et réalisaient 79 % du chiffre d'affaires total pour 86 % de stagiaires accueillis. La part des formateurs individuels s'est accrue depuis la création du statut d'autoentrepreneur en 2008.

Graphique n° 2 : répartition du marché de la formation professionnelle (en % du chiffre d'affaires total)



Source : Cour des comptes d'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2017 consacrée à la formation professionnelle

⁶¹ Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement qui mutualisent leurs compétences et leurs moyens pour proposer des formations aux adultes.

b) Des conditions d'accès au marché très souples

Il n'existe pas d'agrément pour les prestataires de formation, mais une simple déclaration d'activité.

Pour les personnes morales de droit privé, l'exercice de l'activité de prestataire de formation est soumis à très peu de formalisme. Il n'est pas prévu d'agrément, mais une simple déclaration d'activité auprès des services de l'État. Le formulaire renseigné par les prestataires se limite au recueil d'informations succinctes sur l'identité, le statut et l'activité du déclarant. Ces informations n'offrent qu'une vision très partielle de l'activité du prestataire, et les contrôles sur pièces effectués à ce stade par les services régionaux de contrôle des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)⁶² ont une portée très limitée.

Sauf refus exprès d'enregistrement par les services de l'État, les demandeurs se voient attribuer un numéro d'enregistrement qui leur permet de dispenser des formations et d'être financés à ce titre.

Ce système simple et rapide favorise une rotation importante dans ce secteur d'activité : environ 9 000 nouveaux prestataires accèdent tous les ans au marché de la formation, tandis que des milliers d'autres en sortent. Les intervenants les plus récents (moins de trois ans d'activité) représentent un tiers de l'ensemble des prestataires de formation.

Par ailleurs, les obligations qui s'imposent aux prestataires de formation en activité sont réduites.

En dehors des pièces justificatives fournies à l'appui de chaque demande de paiement, la principale obligation qui s'impose aux prestataires en activité est l'envoi annuel d'un bilan pédagogique et financier aux services régionaux de contrôle des Direccte.

Le contenu de ce document, qui retrace les principales données d'activité des prestataires, ne leur est pas opposable et son incomplétude ou son inexactitude éventuelle n'emporte aucune conséquence. La portée contraignante de cette démarche est faible et relativise d'autant la fiabilité des informations contenues dans ces documents.

⁶² Services déconcentrés de l'État sous tutelle commune du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2 - Un mode de gestion par les organismes paritaires agréés inadapté

Les organismes paritaires agréés ont pris en charge en 2014 plus de 43 % des dépenses exposées par les entreprises. Cette prise en charge prend la forme de remboursements de leurs dépenses de formation, mais également, en cas de subrogation ou délégation de paiement, de règlements effectués directement par les OPCA auprès des prestataires de formation.

Dans ce dernier cas, l'entreprise qui achète les formations délègue le paiement des factures à l'organisme paritaire agréé, sans que celui-ci ne dispose toujours des pièces justificatives. Ce système de règlement est très fréquemment proposé par les OPCA à leurs entreprises adhérentes, car il présente le double intérêt pour celles-ci de diminuer leurs charges de trésorerie et de les décharger de tâches administratives. Toutefois, dans un contexte de concurrence accrue pour capter les versements volontaires des entreprises, les organismes paritaires agréés développent ce mode de gestion sans nécessairement assurer un contrôle *a posteriori* qui serait indispensable. La subrogation de paiement comporte en effet des risques qui supposent de renforcer les contrôles lorsqu'il y est fait recours, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Les OPCA se retrouvent ainsi dans une situation ambiguë, puisqu'ils sont à la fois dans une relation de forte proximité avec les entreprises adhérentes, voire avec certains prestataires de formation, et doivent dans le même temps assurer le contrôle du bon usage des fonds dont ils ont la responsabilité.

Enfin, les achats de prestations de formation effectués directement par les organismes paritaires agréés, notamment pour constituer des catalogues de formation à disposition de leurs adhérents, représentent des montants très faibles (2 % environ de leurs charges de formation), alors qu'ils présentent l'avantage de donner la possibilité de choisir des prestataires de formation répondant à des cahiers des charges précis, tout en diminuant les risques de fraude.

B - Des irrégularités et des fraudes difficiles à détecter

Dans les faits, les irrégularités sont de nature très diverse et n'ont pas toutes une incidence financière : absence de comptabilité séparée, absence de règlement intérieur, publicité non conforme, etc. D'autres, en revanche, recouvrent des manœuvres frauduleuses, qui peuvent émaner des prestataires de formation, mais également des entreprises, voire des organismes paritaires agréés eux-mêmes.

1 - Les fraudes émanant des prestataires de formation

Les irrégularités et les fraudes les plus fréquentes émanent des prestataires de formation.

Les procédés de fraude employés ne se caractérisent le plus souvent par aucune complexité particulière. Qu'il s'agisse de fausses listes d'émargement, de surfacturation des heures de stages réellement dispensées ou encore de majoration du nombre d'heures effectuées, les montages utilisés apparaissent la plupart du temps très simples. Les montants unitaires en jeu sont généralement faibles, mais, dans certains cas, ils peuvent porter sur un nombre important de stages. Dans la mesure où les contrôles sont la plupart du temps réalisés sur pièces et *a posteriori*, la mise au jour d'une manipulation s'avère particulièrement difficile, d'autant qu'il s'agit pour l'essentiel de prestations immatérielles.

Les principaux risques de fraude concernent :

- les formations effectuées au bénéfice de salariés de très petites entreprises, qui connaissent mal le marché de la formation ;
- les formations donnant lieu à paiement direct par les organismes de formation par le biais de la subrogation en lieu et place des entreprises qui achètent les formations ;
- les actions dont le contenu peut aisément s'éloigner du champ de la formation professionnelle (actions dans le champ du développement personnel et du bien-être), ces détournements pouvant aller jusqu'à des dérives sectaires.

Les actions de formation ayant pour contenu le développement des capacités comportementales et relationnelles ou se rapportant à des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique présentent un risque élevé à cet égard, comme le notait la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) dans son rapport au Premier ministre pour 2006. Ces pratiques sont d'autant plus préoccupantes qu'elles s'adressent en règle générale aux particuliers. Les fraudes observées dans ce domaine peuvent entraîner des conséquences très graves, tant sur le plan financier que familial ou médical.

Par ailleurs, comme le relevait Tracfin⁶³ dans son rapport d'activité 2011, la formation professionnelle présente un risque en matière de blanchiment de capitaux, notamment en raison du caractère immatériel des prestations et de la diversité des circuits de financement.

⁶³ Organisme chargé du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

À côté des fraudes isolées et de faible ampleur, il existe des mécanismes de fraude de grande envergure et plus complexes, organisés en réseau. Ces montages sophistiqués ont tendance à se développer, et doivent faire l'objet d'une attention particulière en raison de l'importance des sommes en jeu. Certains dossiers se traduisent en outre par des cumuls de fraudes (travail illégal, fraude à la TVA⁶⁴ et à la législation fiscale en général) ; ils comportent souvent le recours à une sous-traitance et reposent sur une organisation géographique mise en place dans le cadre d'une véritable stratégie de détournement de fonds.

**Une fraude de grande ampleur
passant par un réseau de prestataires de formation**

En 2013, le service régional de contrôle de la Direccte d'Île-de-France a saisi le pôle financier du parquet de Paris pour l'informer d'une présomption de vaste escroquerie en bande organisée, assortie de faux et usage de faux et de blanchiment de fraude fiscale, qui serait le fait de plus d'une soixantaine de prestataires de formation. Ceux-ci avaient particulièrement ciblé de très petites entreprises, moins armées pour détecter les fraudes, en n'hésitant pas, dans certains cas, à se faire passer pour des OPCA ou à prétendre disposer d'un agrément de l'État. Les procédés utilisés prenaient la forme de formations fictives avec de fausses facturations en très grand nombre, de fausses conventions et de faux émargements de listes de stagiaires. L'escroquerie a été évaluée par le service régional de contrôle à plusieurs dizaines de millions d'euros pour des faits intervenus entre 2007 et 2012.

2 - Les fraudes impliquant les entreprises

Le contrôle des actions de formation peut se heurter au fait que l'entreprise est elle-même à l'origine de la fraude ou qu'elle en est complice, notamment lorsque les formations sont réalisées au sein de l'entreprise, par exemple dans le cadre d'une préparation opérationnelle à l'emploi au bénéfice d'un demandeur d'emploi.

⁶⁴ La possibilité de bénéficier d'une exonération de la TVA peut inciter des entreprises à faire entrer dans le champ de la formation professionnelle des prestations qui n'en relèvent pas.

Plusieurs contrôles ont mis en évidence un procédé de détournement, organisé par des employeurs, consistant à recruter des salariés sous contrat de professionnalisation⁶⁵, sans que leur soit donnée la formation pour laquelle l'entreprise perçoit un financement. Dans ce cas, la fraude est d'autant plus compliquée à démontrer que les salariés concernés sont en situation d'insertion professionnelle dans l'entreprise et ne se sentent pas libres d'exposer les faits lorsqu'ils sont interrogés sur la réalité des formations dont ils auraient dû bénéficier.

Des formations fictives remboursées à une entreprise

Les dirigeants d'une entreprise ont monté avec un prestataire de formation des dossiers de prise en charge pour des formations destinées à leurs salariés. Ces formations qui devaient être réalisées au sein de l'entreprise n'ont en réalité jamais eu lieu. Le préjudice subi par les deux organismes paritaires financeurs s'élève à 143 000 euros. Le mécanisme de fraude était, en l'espèce, très simple, mais a nécessité une investigation poussée de la part des services de la Direccte et de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) pour établir la preuve matérielle de la manipulation. Cette affaire a fait l'objet d'une saisine du juge pénal.

3 - Des fraudes internes aux organismes paritaires agréés

Enfin, la fraude peut impliquer des complicités internes : il est ainsi arrivé que des salariés d'organismes paritaires agréés créent eux-mêmes des dossiers fictifs de remboursement. Dans ce cas, les montants détournés peuvent être particulièrement élevés.

Une fraude interne à un organisme agréé

À la suite de contrôles réalisés par sondage, l'expert-comptable d'un organisme paritaire agréé a découvert des anomalies se rapportant à plusieurs dossiers fictifs ayant fait l'objet de virements au profit de comptes appartenant au directeur de cet organisme et d'une société, dont ce dernier était également le gérant.

Dans ce montage, le directeur a fait apparaître comme bénéficiaires des formations les salariés de la société dont il était le gérant. Le montant des détournements a été évalué à 575 000 euros. L'affaire a été portée devant le juge pénal par les services de la Direccte et l'organisme paritaire agréé s'est constitué partie civile dans l'action contre son directeur.

⁶⁵ Le contrat de professionnalisation est un contrat de formation en alternance, associant formation pratique en entreprise et formation théorique dans un organisme de formation externe ou interne à l'entreprise.

II - Des contrôles peu nombreux et globalement inefficaces

Face à ce niveau élevé de risques, la Cour constate une insuffisance globale des contrôles et l'absence de politique de lutte contre la fraude.

A - Un faible contrôle par les services de l'État

Au sein du ministère chargé de la formation professionnelle, les services chargés du contrôle sont, au niveau central, la mission d'organisation des contrôles rattachée à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et, au niveau déconcentré, les services régionaux de contrôle au sein des Direccte.

1 - Une absence de stratégie et un pilotage insuffisant

Il n'existe pas de pilotage unifié de l'activité de contrôle au sein des services de l'État, ce qui nuit grandement à l'efficacité de leur action. Les services régionaux de contrôle, auxquels incombe la mise en œuvre opérationnelle des contrôles, sont rattachés hiérarchiquement aux Direccte, alors que le pilotage de l'activité de contrôle relève au niveau national de la DGEFP. À l'heure actuelle, ce rôle se limite à l'envoi aux services régionaux de contrôle d'instructions ne comportant que des orientations générales, et qui ne constituent pas un plan de contrôle.

À cette absence de pilotage unifié s'ajoute une mauvaise répartition des moyens. L'État dispose de 152 agents affectés au contrôle des actions de formation professionnelle⁶⁶, essentiellement au sein des services régionaux de contrôle.

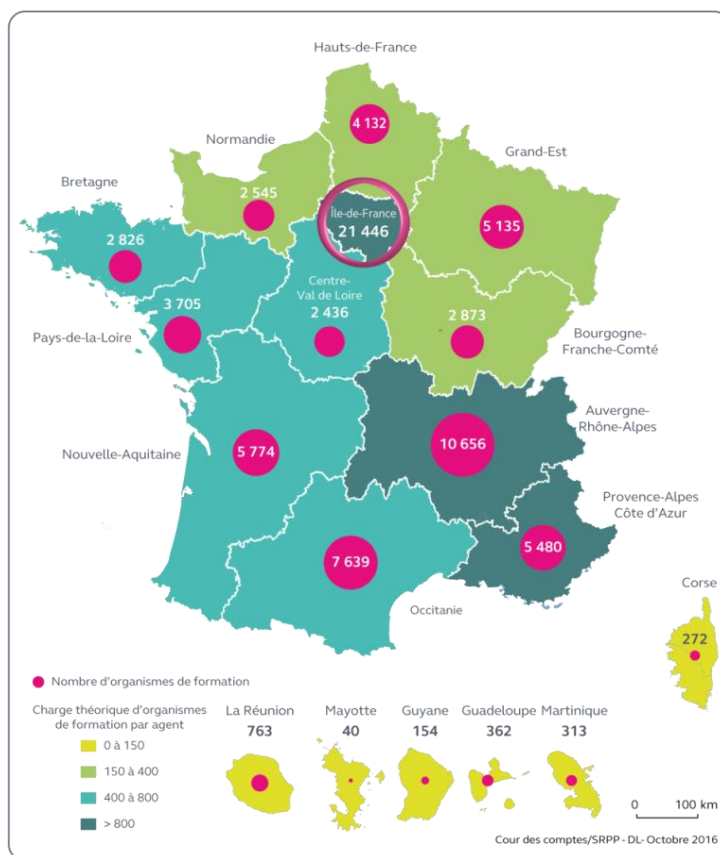
La politique de contrôle relève de la DGEFP, alors que l'attribution des moyens en personnel est déterminée par chaque Direccte. La répartition des effectifs est ainsi non seulement déconnectée des priorités d'action identifiées au niveau national, mais également des flux d'activité⁶⁷, qui sont concentrés sur trois points du territoire (Île-de-France, Auvergne-Rhône-

⁶⁶ Il s'agit d'agents de catégories A et B, qui sont également mobilisés pour le contrôle de crédits du Fonds social européen cofinçant des actions de formation professionnelle (170 contrôles en 2014) et le contrôle de la contribution supplémentaire à l'apprentissage versée par les entreprises (373 contrôles d'entreprises sur 875 en 2014).

⁶⁷ Le nombre de prestataires de formation susceptibles d'être contrôlés par agent varie de 20 à plus de 1 000 selon les régions.

Alpes, Provence-Alpes-Côte d’Azur). Jusqu’à présent, le dialogue de gestion entre l’administration centrale et les services déconcentrés n’a pas permis de réduire le déséquilibre observé dans l’allocation des moyens.

Carte n° 1 : allocation des moyens et potentiel de contrôle des prestataires de formation



Ce pilotage éclaté a également pour conséquence une grande hétérogénéité des pratiques locales. Les orientations nationales sont mises en œuvre de manière différenciée et les pratiques de contrôle, sont, sur de nombreux aspects, très hétérogènes. Il en résulte que les mêmes secteurs d’activité ne sont pas contrôlés de la même façon sur le territoire, sans que cette situation ne découle d’une appréciation objective du niveau de risque. Cette situation traduit l’absence de véritable vision stratégique des services de l’État, tant au niveau national que régional.

Enfin, ces difficultés sont renforcées par le contexte de crise majeure que vivent aujourd'hui les services régionaux de contrôle. Force est de constater que la situation de ces services ne s'est pas redressée depuis qu'un référé⁶⁸ adressé par la Cour en janvier 2012 au ministre chargé de la formation professionnelle a appelé l'attention sur leurs difficultés. Les services régionaux de contrôle souffrent d'un manque d'attractivité et peinent à recruter des agents dont la formation est adaptée à la technicité que requièrent les contrôles dans le champ de la formation professionnelle. La situation risque de s'aggraver car une partie importante des contrôleurs partira en retraite dans les prochaines années.

2 - Des outils à améliorer

Les services n'effectuent pas d'analyse des risques, alors que cette démarche constitue l'un des outils de base dont dispose la quasi-totalité des autres services de contrôle. Les performances du système d'information, dont le rôle est essentiel pour le suivi de l'activité des services régionaux de contrôle, sont faibles. Le système Portail des applications du contrôle et de télédéclaration des organismes collecteurs (PACTOLE), en cours de rénovation, est sommaire dans sa dimension d'aide opérationnelle aux contrôles et peu ergonomique pour les agents. Il est, en outre, défaillant en matière de traitement de l'information et de données de pilotage. Les informations relatives à la fraude qu'il comporte sont partielles et peu fiables.

Les services de l'État sont aujourd'hui dans l'incapacité d'évaluer l'ampleur de la fraude et son impact financier.

Par ailleurs, si les moyens de sanctionner les irrégularités ou les fraudes existent en théorie, ils sont dans les faits peu mis en œuvre en raison de la lourdeur des procédures. Les sanctions prévues sont administratives (annulation de la déclaration d'activité), financières (versement de la totalité des sommes indûment perçues et doublement des sommes reversées en cas de manœuvres frauduleuses⁶⁹) et pénales pour les cas les plus graves⁷⁰, mais aussi pour des manquements plus courants aux obligations prévues par le code du travail et susceptibles de donner lieu à des amendes d'un montant de 4 500 €.

⁶⁸ Cour des comptes, *Référé, Le contrôle par les services de l'État des fonds de la formation professionnelle*, 3 janvier 2012, 3 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶⁹ Article L. 6362-7-2 du code du travail.

⁷⁰ Notamment dans le cadre de la procédure de l'article 40 du code de procédure pénale selon lequel « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République ». Il s'agit notamment de cas de corruption, d'escroquerie ou d'abus de biens sociaux.

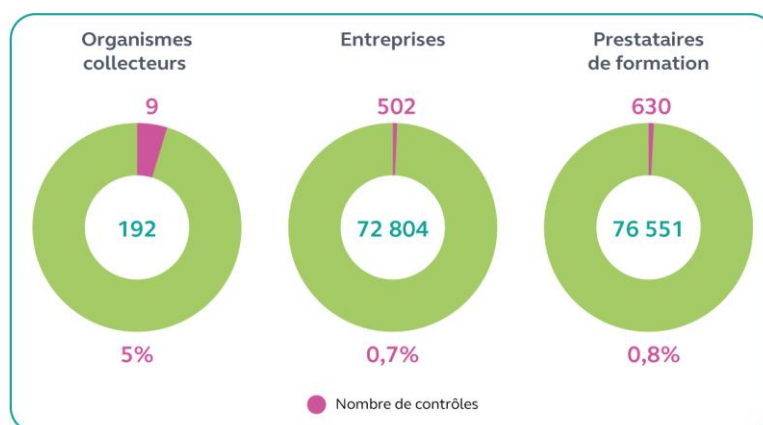
Or, les infractions relevées dans ces derniers cas ne donnent quasiment jamais lieu à poursuite de la part des parquets. Compte tenu de la forte volatilité des prestataires de formation, qui exige qu'une suite rapide soit donnée aux faits relevés par les services de contrôle, il serait souhaitable que les responsables des Direccte puissent prononcer des amendes administratives, comme ils peuvent déjà le faire dans d'autres domaines d'intervention (par exemple, en cas de manquement aux obligations de durée maximale de travail ou de salaire minimum). Cette évolution nécessiterait l'adoption de dispositions législatives.

Enfin, les services de l'État ne se sont pas dotés à ce jour de moyens leur permettant de suivre les montants reversés à la suite des sanctions financières prononcées. Il n'existe pas de suivi global des sommes recouvrées par le Trésor Public dans les cas de fraudes relatives à des actions de formation professionnelle.

3 - Une activité de contrôle très faible au regard des enjeux

En 2014, les services de l'État ont contrôlé moins de 1 % des prestataires de formation susceptibles de l'être. De même, le pourcentage d'entreprises et d'organismes paritaires agréés contrôlés reste faible.

Graphique n° 3 : contrôles réalisés par les services de l'État en 2014



Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Non seulement les contrôles sont peu fréquents, mais les manquements à la réglementation relevés dans le cadre de ceux-ci portent essentiellement sur des aspects formels (77,6 % des cas en 2014). Les cas de fraudes caractérisées donnant lieu à sanction sont très peu nombreux - moins d'une dizaine par an-, bien qu'un grand nombre de contrôles soient diligentés à partir de présomptions de fraudes résultant de signalements, notamment en provenance des OPCA.

Ces résultats s'expliquent par les difficultés rencontrées par les services, mais bien plus encore par l'absence de véritable stratégie de contrôle et de lutte contre la fraude.

Les services de l'État ne sont cependant pas seuls responsables des contrôles.

B - Une attention insuffisante portée au contrôle par les organismes paritaires agréés

Le contrôle du service fait, qui vise à vérifier que les prestations ont été exécutées de manière conforme aux engagements des prestataires, devrait revêtir une importance particulière pour les organismes paritaires agréés, compte tenu de la nature des fonds⁷¹ et de la mission de service public qui leur est confiée. Le décret d'application de la loi du 5 mars 2014 en a rappelé l'importance aux organismes agréés⁷².

L'enquête de la Cour, qui a porté sur un échantillon de neuf OPCA, a en effet constaté la faiblesse globale des contrôles et l'hétérogénéité des pratiques en matière de contrôle du service fait.

Si certains OPCA ont récemment augmenté le nombre de contrôles effectués, la plupart n'y consacrent que peu de moyens. Parmi les OPCA interrogés par la Cour, la part des effectifs consacrée aux contrôles varie de 4,5 % du total à moins de 1 %. La part des constats d'irrégularités dans le total des contrôles est très variable : pour l'un, elle a représenté 10 % des contrôles effectués en 2015⁷³, alors que cette part atteint 77 % pour un autre⁷⁴. Dans tous les cas, le nombre de contrôles demeure très faible au regard du volume d'activité des organismes de formation.

⁷¹ Les contributions obligatoires des entreprises représentent la majorité des fonds gérés par les OPCA et les OPACIF.

⁷² Article R. 6332-26-1 du code du travail : « Pour remplir leurs missions (...), les organismes paritaires agréés (...) s'assurent de l'exécution des formations dans le cadre d'un contrôle de service fait selon des modalités qu'ils déterminent (...). Ces organismes paritaires effectuent tout signalement utile et étayé auprès des services de l'État chargés du contrôle de la formation professionnelle ».

⁷³ 9 sur 87 contrôles effectués.

⁷⁴ 212 sur 274 contrôles effectués.

Les contrôles sur place sont par ailleurs peu nombreux et les contrôles inopinés sont quasi inexistant. Jusqu'à présent, les OPCA n'ont pas non plus mis en place de véritable démarche d'analyse des risques, étape indispensable pour progresser dans le ciblage des contrôles et engager une véritable politique de lutte contre la fraude.

En outre, la qualité du contrôle interne⁷⁵ demeure faible dans certains organismes, bien que les fraudes internes soient susceptibles de porter sur des opérations de grande ampleur. Certains organismes n'ont même aujourd'hui ni service de contrôle interne, ni service d'audit, en dépit de l'importance des sommes gérées.

L'absence de coordination entre l'État et les organismes paritaires agréés a eu une triple conséquence : un défaut d'incitation à améliorer l'organisation et les processus de contrôle des OPCA et des OPACIF, une absence d'orientations communes et, de ce fait, une utilisation sous-optimale de l'ensemble des moyens de contrôle.

III - Définir et mettre en œuvre une stratégie de contrôle associant l'État et les organismes agréés

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et son décret d'application du 30 juin 2015 ont instauré pour la première fois un référencement, obligatoire et public des prestataires de formation, dès lors que des financeurs institutionnels (organismes paritaires agréés, État, Pôle emploi, conseils régionaux) interviennent dans la prise en charge d'actions de formation.

Cette disposition nouvelle n'est pas prioritairement destinée à lutter contre la fraude, mais à améliorer la qualité de la formation. Sa mise en œuvre peut néanmoins être l'occasion d'assainir le marché de la formation et de concourir à la mise en place d'une stratégie de lutte contre la fraude, partagée entre l'État et les organismes agréés.

⁷⁵ Le contrôle interne est un dispositif mis en œuvre par la direction d'une entité pour lui permettre de maîtriser les opérations à risques réalisées par cette dernière.

A - Utiliser le référencement pour améliorer la qualité et intensifier la lutte contre la fraude

1 - Un référencement nécessaire pour améliorer l'offre

Jusqu'à présent, l'absence de véritable mécanisme de régulation du marché de la formation ne permettait pas de réduire les risques d'irrégularités et de fraudes en amont de l'achat de prestations. Depuis la loi du 5 mars 2014, il incombe désormais aux financeurs institutionnels de « s'assurer, lorsqu'ils financent une action de formation continue (...) de la capacité du prestataire (...) à dispenser une formation de qualité »⁷⁶. Cette nouvelle responsabilité s'ajoute aux obligations qui leur incombaient déjà en matière de contrôle du service fait et que la loi les incite désormais à mieux remplir.

Le décret du 30 juin 2015 fixe six critères permettant de s'assurer, à compter du 1^{er} janvier 2017 de la qualité des prestataires de formation : ils concernent notamment l'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement à l'offre de formation, ainsi que la qualification professionnelle des formateurs. Les prestataires dont les actions sont financées par les financeurs institutionnels doivent respecter ces critères pour figurer dans le catalogue de référence public de chaque financeur institutionnel.

Concrètement, le référencement s'effectue par deux voies :

- les prestataires de formation sont présumés respecter les critères de qualité lorsqu'ils se sont vu attribuer un label ou une certification validé par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP)⁷⁷ ;
- les autres prestataires doivent faire l'objet d'une procédure menée par les financeurs institutionnels afin d'évaluer le respect des critères fixés par le décret du 30 juin 2015.

Cette évaluation en amont du respect des exigences relatives à la qualité des actions et une vigilance accrue sur les prix facturés devraient à l'avenir limiter l'accès au marché de la formation de structures aux pratiques défailtantes ou anormales, qu'il est aujourd'hui très difficile d'identifier dans le cadre de la procédure de déclaration d'activité. Ces dispositions devraient également conduire, à terme, à une réduction du nombre et de la volatilité des prestataires de formation.

⁷⁶ Cf. article 8 de la loi du 5 mars 2014.

⁷⁷ Parmi les membres du CNEFOP figurent notamment des représentants de l'État, des régions et des partenaires sociaux.

Toutefois, si le référencement offre une perspective d'amélioration des pratiques des prestataires de formation, il ne peut contribuer qu'indirectement à la lutte contre la fraude. En effet, le respect des critères formels imposés par le décret n'exclut pas, par exemple, de facturer des heures de formation non réalisées ou dispensées à des stagiaires inexistantes. En outre, les organismes de formation dont les prestations sont achetées par les entreprises ou les particuliers, en dehors de l'intervention d'un financeur institutionnel, ne sont pas concernés par l'obligation de référencement.

La seconde limite de cette démarche tient au caractère très formel des critères retenus pour apprécier la qualité des actions de formation : tels qu'ils sont fixés par le décret du 30 juin 2015, ils renvoient à une définition de la qualité davantage orientée vers les moyens déployés que vers les résultats obtenus. *A contrario*, les éléments relatifs à l'appréciation des formations par les stagiaires eux-mêmes n'occupent qu'une place marginale dans ces dispositions ; de même, aucun critère ne prend en compte la réussite aux examens ou le devenir professionnel des bénéficiaires de formations. Enfin, le dispositif de référencement n'est pas assorti de sanctions et, en particulier, le déréférencement des organismes qui manqueraient à leurs engagements n'est pas organisé.

Les garanties offertes par ce nouveau dispositif sont ainsi limitées. Le référencement, tel qu'il a été conçu, ne constituera qu'une présomption de qualité. Les contrôles sur place restent dès lors indispensables pour vérifier, d'une part, la réalité des prestations et s'assurer, d'autre part, que les engagements relatifs à la qualité auxquels ont souscrit les prestataires référencés sont bien respectés.

2 - Faire des organismes agréés des acteurs de la lutte contre la fraude

Les nouvelles responsabilités conférées aux OPCA et aux OPACIF dans le champ du référencement doivent aller de pair avec une mise en œuvre plus résolue des obligations qui leur incombent en matière de contrôle du service fait.

À cet égard, la part des frais de gestion⁷⁸ allouée aux actions de contrôle est insuffisante et devrait être revue lors de la négociation en 2017 de la prochaine génération des conventions d'objectifs et de moyens qui seront conclues entre l'État et les organismes paritaires agréés. Leur organisation interne et leurs outils de contrôle, y compris informatiques, doivent également être améliorés pour permettre de mieux cibler leurs contrôles.

Enfin, c'est leur approche de contrôle elle-même qu'il convient de modifier. Les dispositions de la loi du 5 mars 2014 relatives au contrôle de la qualité invitent les financeurs à aller au-delà de l'examen des pièces justificatives et à analyser les pratiques effectives des prestataires de formation. Les priorités de contrôle devraient donc comporter davantage de contrôles inopinés et sur place. L'exploitation des informations émanant des stagiaires est également à encourager, afin de permettre le recoupement d'informations en cas de suspicion de fraude. Pour la plupart des OPCA et des OPACIF, ces actions supposent une évolution des missions des agents de contrôle qu'il leur faudra accompagner, notamment par des formations adaptées.

En outre, les organismes paritaires agréés doivent nouer des coopérations plus étroites avec les services de l'État, notamment lorsque la mise au jour d'une fraude nécessite des moyens d'investigation plus poussés que ceux dont ils disposent. Ainsi, les signalements effectués en cas de suspicion de fraude ne relèvent pas, à l'heure actuelle, d'une procédure formalisée entre organismes paritaires agréés et services de contrôle de l'État : leurs modalités varient d'un organisme à l'autre et, au sein d'un même organisme, d'une région à l'autre.

Enfin, une stratégie associant l'ensemble des financeurs institutionnels de la formation s'avère indispensable pour permettre la mise en place d'outils communs d'analyse de risques et de systèmes d'information. La préparation à la mise en œuvre du référencement a ouvert la voie à une telle démarche, qui devrait être approfondie et élargie. Cette coordination devrait être assurée par l'État et le FPSPP, dont le rôle d'animation de l'action dans ce domaine des OPCA et des OPACIF devrait être renforcé.

⁷⁸ Les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'État et chaque organisme paritaire agréé prévoient de plafonner les frais de gestion de l'organisme à un pourcentage des sommes collectées auprès des entreprises. Ces frais couvrent, entre autres, les dépenses relatives au contrôle des actions de formation.

B - Faire évoluer les contrôles menés par les services de l'État pour lutter contre la fraude

1 - Renforcer les contrôles de l'État sur les OPCA et les OPACIF

Alors que la loi du 5 mars 2014 renforce la place des organismes paritaires agréés, tant en matière de contrôle que d'évaluation de la qualité des actions de formation, elle ne comporte aucune disposition concernant le rôle qui sera assigné aux services de l'État dans ce nouveau contexte. En particulier, rien n'est prévu pour qu'ils s'assurent que les OPCA et les OPACIF respectent leurs obligations en matière de contrôle du service fait, de lutte contre la fraude et de référencement des organismes de manière satisfaisante.

Or, le nouveau rôle confié aux financeurs institutionnels de formation ne doit pas s'accompagner d'un désengagement de l'État de sa propre responsabilité en matière de contrôle, tant sur les prestataires de formation que sur les organismes paritaires agréés eux-mêmes.

Les services de l'État⁷⁹ doivent donc réaliser davantage de contrôles approfondis de l'ensemble des activités des organismes paritaires agréés. Une démarche d'audit des procédures doit par ailleurs être mise en œuvre. Ces contrôles de second niveau, dont l'État doit fixer les objectifs et les modalités de réalisation, pourraient inclure des mécanismes de certification confiés à des tiers.

Dans ce cadre, les conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'État et les organismes paritaires agréés devraient préciser les obligations qui incombent aux OPCA et aux OPACIF en matière d'évaluation de la qualité, de contrôle du service fait et de lutte contre la fraude, ainsi que les moyens prévus pour y répondre. Un examen de l'organisation mise en place, des moyens déployés et des résultats obtenus devrait être systématiquement inclus dans le suivi annuel de ces conventions. À terme, le maintien de l'agrément donné à ces organismes pourrait dépendre de l'appréciation donnée sur les actions mises en place dans ce domaine.

⁷⁹ La DGEFP réalise le contrôle d'un OPCA par an en moyenne, de même que l'inspection générale des affaires sociales et la Cour des comptes.

2 - Définir une organisation et des outils de contrôle plus efficaces vis-à-vis des prestataires de formation

Les difficultés relatives au pilotage et à la faiblesse des moyens de contrôle invitent à redéfinir le cadre d'intervention des services de l'État. La mise en place d'un service national de contrôle des actions de formation permettrait de clarifier la stratégie d'action de l'État et d'affecter en priorité les moyens aux risques les plus importants. Cette évolution faciliterait la nécessaire mise en place d'une programmation des contrôles fondée sur une analyse des risques ainsi que l'indispensable réflexion sur le nombre et la répartition des effectifs de contrôle. Quatre services régionaux de contrôle comptent aujourd'hui moins de trois agents, ce qui compromet à terme la continuité de leurs activités. La mise en place d'unités interrégionales est à envisager. De façon générale, des ajustements dans la répartition des effectifs doivent être réalisés afin de mieux prendre en compte les volumes d'activité dans chaque région.

Ce pilotage unifié permettra à l'État d'être plus efficace pour coordonner les interventions des financeurs institutionnels sur les questions relatives au contrôle et à la lutte contre la fraude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si l'instauration d'une régulation par la qualité, et notamment par la voie d'un référencement des prestataires de formation, pourra contribuer à l'avenir à réduire une partie des risques de fraudes, cette perspective ne doit pas se traduire par une réduction des efforts de contrôle de l'État et des organismes paritaires, mais doit être au contraire l'occasion de construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude, associant l'ensemble des financeurs institutionnels de formation.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (à l'État) mettre en place une stratégie de contrôle fondée sur une programmation annuelle et une organisation plus adaptée aux enjeux ;*
- 2. (aux organismes paritaires agréés) définir une stratégie et des processus internes de contrôle à la hauteur des risques identifiés ;*
- 3. (à l'État) augmenter le nombre de contrôles sur les OPCA et les OPACIF et mener une démarche d'audit des procédures de contrôles internes de ces organismes ;*

4. *(à l'État et aux organismes paritaires agréés) préciser, dans les conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'État et les organismes paritaires agréés, les obligations incombant à ces derniers en matière de contrôle des actions de formation et augmenter, au sein de l'enveloppe des frais de gestion, la part des dépenses consacrées au contrôle et à la lutte contre la fraude ;*
 5. *(à l'État) autoriser les Direccte à prononcer, sur un fondement législatif, des sanctions administratives et financières en cas de manquement aux obligations imposées par le code du travail.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	188
Réponse commune de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et de la secrétaire d'État chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage	188

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale fait des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des acteurs de la lutte contre la fraude en matière de formation professionnelle continue. Les négociations 2017 des conventions d'objectifs et de moyens devront permettre de s'assurer qu'une part accrue des frais de gestion est consacrée au contrôle, sans que cela préempte les objectifs de maîtrise des frais de gestion dans leur ensemble.

Dans le cadre de cette renégociation, nous estimons par ailleurs opportun de circonscrire les modes de facturation les plus risqués mentionnés par la Cour afin de limiter les paiements sans contrôle.

La Cour ne fait pas mention du contrôle économique et financier auquel pourraient être soumis les OPCA en vertu du décret n°55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État. Ce contrôle vise à analyser les risques et évaluer les performances de ces organismes. Il importe qu'un tel contrôle soit mis en place afin de permettre à l'État d'assurer le respect de ces objectifs de contrôle et plus largement de bonne gestion.

Pour le reste, nous souscrivons aux recommandations de la Cour. Si une réflexion de moyen terme doit s'engager sur la stratégie, l'organisation et les moyens des contrôles effectués par l'État, un renforcement du contrôle des OPCA et l'octroi de pouvoirs de sanction aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi constituent une première étape importante.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DE L'APPRENTISSAGE**

I. Rappel général sur le sens de la réforme de la formation professionnelle introduite par la loi du 5 mars 2014

La Cour considère que le secteur de la formation professionnelle est un secteur exposé à des risques d'irrégularités et de fraudes compte tenu de son organisation complexe, de la multiplicité des acteurs, d'une offre de formation émiettée, volatile et difficile à contrôler. Ces notions d'irrégularités et de fraudes concernent d'une part le risque d'un financement non justifié d'actions partiellement exécutées et d'autre part

le risque de financement accordé à des entreprises ou à des prestataires de formation ayant mis en œuvre des moyens frauduleux en vue de percevoir indûment des fonds publics ou des fonds mutualisés des organismes collecteurs.

Il convient de rappeler que le choix du législateur a été, depuis l'instauration de la contribution des employeurs au développement de la formation professionnelle continue des salariés, de laisser aux employeurs le libre choix de l'organisme de formation pour satisfaire les besoins des salariés et de l'entreprise. Le marché de la formation professionnelle s'est donc pour l'essentiel développé sur cette base.

Dans ce marché constitué de nombreux financeurs (employeurs publics et privés, collectivités, organismes paritaires agréés pour gérer les fonds de la formation, particuliers) et de nombreux dispensateurs de formation (75 000 organismes ont adressé en 2016 aux services de l'Etat un bilan pédagogique et financier), le Ministère considère que le contrôle doit s'exercer à plusieurs niveaux.

Les précédentes réformes n'avaient pas permis de modifier en profondeur les pratiques de financement et de contrôle qui pouvaient prévaloir au sein des organismes paritaires (OPCA et OPACIF). En effet, elles avaient surtout pour objectif de restructurer l'appareil de collecte (2009) et d'instaurer de nouveaux dispositifs de formation davantage attachés à la personne (2004).

II. Un système de régulation partagé entre les financeurs et l'Etat

II.1 Une clarification des responsabilités et une veille en amont des financements

Tout d'abord, la contribution des employeurs a été reconfigurée pour donner plus de liberté aux employeurs tout en les responsabilisant sur leurs investissements en formation et en introduisant une obligation de former en lieu et place d'une obligation de dépenser. Ainsi la participation des employeurs est désormais articulée autour d'un versement obligatoire à un organisme collecteur et du financement direct d'actions de formation. Au versement obligatoire peuvent s'ajouter des versements complémentaires à titre conventionnel ou à titre volontaire.

De plus, les financeurs, dont les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) qui reçoivent les contributions des employeurs, doivent dorénavant s'assurer en application de l'article 8 de la loi du 5 mars 2014, lorsqu'ils financent une action de formation, de la capacité du prestataire à dispenser des formations de qualité selon des critères fixés par décret.

Le décret d'application n° 2015-790 du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue précise que la capacité d'un organisme à dispenser des formations sera appréciée soit par le financeur sur la base de critères mentionnés à l'article R. 6316-1 du code du travail dans le cadre d'une procédure interne d'évaluation, soit par la vérification que le prestataire bénéficie d'une certification ou d'un label figurant sur une liste établie par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP). Cette liste publique est régulièrement actualisée à l'adresse <http://www.cnefop.gouv.fr/qualite/liste/> conformément à l'article R.6316-3 du code du travail.

Ces critères, qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2017, sont les suivants :

1° L'identification précise des objectifs de la formation et son adaptation au public formé ;

2° L'adaptation des dispositifs d'accueil, de suivi pédagogique et d'évaluation aux publics de stagiaires ;

3° L'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement à l'offre de formation ;

4° La qualification professionnelle et la formation continue des personnels chargés des formations ;

5° Les conditions d'information du public sur l'offre de formation, ses délais d'accès et les résultats obtenus ;

6° La prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires.

Lorsque le prestataire de formation ne possède ni une certification qualité ni un label figurant sur cette liste, il devra apporter la preuve de sa capacité à respecter ces critères notamment dans le cadre des démarches interne d'évaluation mises en place par les organismes financeurs.

En parallèle, pour faciliter et harmoniser la démarche des organismes de formation, des OPCA et des OPACIF ont travaillé à l'élaboration de 21 indicateurs communs d'analyse des critères qualité. Enfin, ils se sont engagés dans une démarche collective ayant pour objet de mettre en place un entrepôt de données relatives aux organismes de formation accessible à l'adresse <http://www.data-dock.fr/>.

Les OPCA et les OPACIF pourront ainsi construire leur catalogue de référence des organismes de formation qui remplissent ces critères.

Il convient de souligner que cette dynamique en faveur de la qualité de la formation doit permettre aussi d'éclairer les entreprises et les individus dans leurs choix de formation.

Enfin, la loi du 5 mars 2014 a renforcé le caractère qualifiant et certifiant des actions finançables. Les formations pouvant faire l'objet d'une prise en charge par des fonds légaux de la formation professionnelle continue sont en effet prioritairement des actions qualifiantes et certifiantes : la nature certifiante d'une action est un des critères d'éligibilité des actions financées dans le cadre du compte personnel de formation et les actions financées dans le cadre de la période de professionnalisation doivent également désormais être qualifiantes et sont assorties d'une durée minimum.

Ces mesures sont de nature à améliorer le système de la formation professionnelle et à responsabiliser l'ensemble des acteurs tout en privilégiant une offre de formation de qualité.

Par ailleurs, ces évolutions doivent s'accompagner d'un renforcement des contrôles par les acteurs et par l'Etat.

II.2. Un système de régulation partagé entre les financeurs et l'État

C'est pourquoi les financeurs doivent se doter d'une culture de contrôle de service fait (CSF) et s'assurer de la réalisation et de la qualité des actions de formation qu'ils ont financées pour résorber les irrégularités.

Le décret relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue a précisé les exigences en matière de contrôle de service fait et dote les OPCA et les OPACIF de moyens juridiques de contrôle des actions de formation qu'elles soient dispensées par l'employeur en interne ou par des organismes de formation. Les contrôles de service fait sont généralisés et peuvent donner lieu à des contrôles sur place dans le cadre de procédures contradictoires pouvant entraîner des refus de financement et la récupération des indus en application de l'article R.6332-26-1 du code du travail. Cet article prévoit par ailleurs que les OPCA et les OPACIF doivent procéder à des signalements aux services chargés du contrôle de la formation professionnelle. Ainsi, la simple inexécution d'action de formation facturée à tort pourra être résorbée avec l'appui des financeurs tandis que les fraudes intentionnelles pourront être signalées et traitées par les services de contrôle de l'État avec des moyens dédiés plus importants.

Ces outils et ces démarches doivent permettre aux principaux financeurs publics ou ayant une mission de service public de mieux maîtriser les risques de fraudes dans le domaine de la formation professionnelle en lien avec les services de contrôle de l'État.

L'État, notamment les services de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, sera attentif au respect des procédures et des règles d'intervention des OPCA et des OPACIF qui permettront à ces derniers de s'assurer de la capacité des prestataires à dispenser des actions de formation de qualité.

Ce contrôle s'effectuera d'une part dans le cadre du suivi des conventions d'objectifs et de moyens (COM) concluent entre la DGEFP et les organismes paritaires. L'actuel cycle de comités de suivi des COM 2015-2017 ouvert par la DGEFP avec les OPCA traite systématiquement de l'importance du contrôle et de l'audit interne. D'autre part, lors des opérations de contrôles sur place des activités conduites par les OPCA et les OPACIF menés par la DGEFP et les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle (SRC) des DIRECCTE et des DIECCTE, le respect des nouvelles obligations des organismes paritaires sera examiné (recommandation 3).

Il convient de signaler que la DGEFP, dans le cadre de la négociation de la seconde génération de COM, a d'ores et déjà fait de la qualité et du contrôle un poste de dépense à part entière doté d'indicateurs spécifiques, alors même que la tendance a été à la simplification et à la baisse du nombre d'indicateurs. Ainsi, la question de l'appropriation du décret qualité a toujours fait l'objet d'un point de discussion avec les OPCA afin de s'assurer qu'ils seraient capables de le mettre en œuvre au 1^{er} janvier 2017. La prochaine génération de COM permettra de prendre en compte plus spécifiquement cette thématique du contrôle et de la lutte contre la fraude (recommandation 4).

Dans ce nouveau contexte, le rôle de la DGEFP dans sa liaison avec les DIRECCTE doit évoluer. L'administration centrale pourra assurer un contrôle de second niveau sur les OPCA et les OPACIF, lui permettant de vérifier la qualité du contrôle de service fait et la qualité des financements. Ce positionnement permettra à la DGEFP de programmer en lien avec les DIRECCTE des contrôles ciblés sur des organismes de formation ou des entreprises relevant de l'OPCA (recommandations 1 et 3).

La réalisation de contrôles d'OPCA pourra ainsi donner lieu à un pilotage renforcé des SRC, avec notamment une programmation nationale de contrôles à effectuer déterminés par application de critères de risques. Cette programmation nationale ne devra toutefois pas obérer les capacités des SRC à répondre aux demandes locales, aux plaintes des stagiaires ou aux signalements des formateurs ou des financeurs de formation.

Enfin, les contrôles programmés par les DIRECCTE et les DIECCTE devront tenir compte des critères de risques identifiés à partir des bilans pédagogiques et financiers déposés par les organismes de formation pour s'assurer de la réalité des actions dispensées et des instructions formulées par la DGEFP relatives aux priorités de contrôles. La sélection des contrôles pourra s'effectuer sur la base du système d'informations qui est en cours de déploiement en lien avec les systèmes existants ou à venir comme la plateforme des organismes de formation prévue par l'article L. 6353-10 du code du travail créé par l'article 81 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Le nouveau système d'information devra par ailleurs évoluer pour intégrer un système d'alerte traitant les données pour signaler les organismes de formation ayant une importante évolution du chiffre d'affaires sur une période donnée, des moyens pédagogiques insuffisants au regard du nombre d'actions financées, etc.

Dans le même temps, les SRC pourront contrôler directement auprès des organismes de formation le respect des exigences de qualité des formations qui auront été contractualisées et financées par les organismes paritaires agréés (OPCA et OPACIF), les Régions, Pôle Emploi, l'Agefiph et l'État.

Pour atteindre ces objectifs, la Cour constate que les effectifs des services sont faibles. Il convient de noter que les effectifs en place, bien que modestes, sont susceptibles de répondre aux diverses missions (identification des organismes de formation, contrôle des déclarations d'activités des organismes, contrôles financiers des employeurs et des organismes de formation, contrôle de l'apprentissage, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage et du Fonds social européen). En effet, l'activité et les effectifs des services, malgré les différentes réorganisations, sont restés stables depuis 2005 avec en moyenne 1800 contrôles par an et 150 inspecteurs et contrôleurs (ETP). Les choix opérés par la DGEFP à partir de 2010 en matière de contrôle ont permis d'accroître le nombre de contrôles d'organismes de formation le portant de 278 en 2005 à 719 en 2015.

La réforme du 5 mars 2014 modifie le périmètre d'intervention de l'État et va permettre un meilleur ciblage des interventions puisque, d'ici 2018, le contrôle de l'imputabilité des dépenses sur la participation des employeurs aura complètement disparu. Les moyens consacrés à cette mission seront redéployés sur le contrôle des organismes de formation financés par les contributions obligatoires versées aux organismes paritaires.

Cependant, comme le souligne la Cour, ces effectifs sont mal répartis et il serait souhaitable de disposer d'un effectif de référence en rapport avec le nombre de structures à contrôler afin d'avoir une plus juste répartition de la charge de contrôles. Nous souscrivons à ces remarques et la DGEFP va entreprendre un travail avec les services pour partager des critères et des indicateurs permettant de définir des effectifs de référence à débattre dans le cadre du dialogue de gestion.

Par ailleurs, en tant que de besoin, pour compenser les moyens des services et la répartition de ces moyens, le commissionnement national des agents de contrôle gagnerait à être davantage utilisé et facilité dans son recours. Cette procédure sera plus régulièrement mobilisée, en identifiant en amont les agents expérimentés et les plus mobiles (recommandation 1).

Cette réflexion sur les effectifs doit aussi être menée au regard de la forte implication des SRC sur le système de déclaration d'activité tel qu'il existe et qui est interrogé par les évolutions légales (réforme du financement de la formation professionnelle par les employeurs et les organismes paritaires et rôle des financeurs dans l'appréciation de la capacité des organismes à dispenser des formations de qualité).

Dans ce cadre, une réflexion sur les sanctions administratives pourra être menée (recommandation n° 5) et la piste des amendes administratives pourrait être explorée en cas d'infraction aux obligations administratives (règlement intérieur, remise des documents aux stagiaires, obligations comptables des dispensateurs de formation, publicité, etc.) en lieu et place des sanctions actuelles (mise en demeure et annulation).

Enfin, nous souhaitons vous préciser que les contrôles ne donnent pas tous lieu à des décisions administratives de redressements puisque de nombreuses opérations de vérifications conduisent à des constats sans sanctions, avec le cas échéant des recommandations.

Ainsi, depuis 2010, on note que 4 124 contrôles de prestataires de formation ont été engagés et que les décisions prises concluaient à des sanctions financières pour 562 d'entre eux (soit 13,6 % des organismes contrôlés) pour un montant de 66,39 millions d'euros (3,1 % des sommes contrôlées).

Si l'on s'attache aux seules décisions de redressement pour manœuvres frauduleuses qui se traduisent par un versement au trésor public, il ressort qu'elles ont été prononcées dans 135 contrôles (3,3 % des contrôles) et ont généré des sanctions à hauteur de 18 millions d'euros, soit 1 % des sommes contrôlées.

En conclusion, la fraude qualifiée comme telle au sens du code du travail représente 3,3 % des contrôles. Ce sont ces derniers contrôles qui mobilisent le plus le temps et les moyens humains des services et nécessitent des prérogatives de puissance publique pour isoler et démontrer les fraudes. C'est pourquoi, il apparaît opportun de poursuivre le travail sur les dispensateurs de formation tout en menant un travail en commun avec les organismes financeurs pour renforcer l'identification des organismes de formation par une politique de référencement, développer une culture du contrôle de service fait et réduire les constats d'inexécutions partielles des formations.

Chapitre II

Énergie, développement durable et transports

1. L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux
2. Le stationnement urbain : un chaînon manquant dans les politiques de mobilité
3. Le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis
4. L'usine de traitement des déchets Amétyst de Montpellier : un pari sur un processus industriel complexe

1

L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux

PRÉSENTATION

L'écotaxe poids lourds était l'un des grands projets issus du « Grenelle de l'environnement » en 2008. Votée à la quasi-unanimité par le Parlement en 2009, elle s'appuyait sur le cadre communautaire relatif à la tarification du réseau routier.

L'écotaxe poids lourds avait pour objectif de couvrir les coûts d'usage du réseau routier national, hors autoroutes concédées à péage, et d'une partie du réseau routier local. Elle devait être acquittée par les poids lourds, notamment étrangers en transit, sous la forme d'une taxe au kilomètre sur un réseau d'environ 15 000 km. L'État s'était engagé à ce qu'elle ne pèse pas in fine sur les entreprises de transport routier au moyen d'un mécanisme de répercussion sur les clients finaux. Le législateur poursuivait aussi des objectifs environnementaux, en permettant une modulation tarifaire en fonction de la classe de motorisation des poids lourds.

La mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds avait été confiée en octobre 2011 au consortium Écomouv' par un contrat de partenariat public-privé. Le début de la collecte de la taxe, initialement prévu en juillet 2013, avait été reporté au 1er janvier 2014. Elle devait rapporter près de 890 M€ par an de recettes nettes aux administrations publiques, dont 684 M€ en faveur du financement des infrastructures nationales de transport.

Le 29 octobre 2013, le Premier ministre a annoncé la « suspension » de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds dans la perspective de son aménagement, en espérant ainsi apaiser les manifestations liées à la crise du secteur agroalimentaire breton. Cet aménagement n'a été conçu que tardivement, en juin 2014, sous la forme d'un péage de transit poids lourds qui aurait été perçu sur un réseau bien plus réduit. Les oppositions à ce nouveau projet ont conduit à l'annonce de sa « suspension sine die » par la ministre chargée de l'écologie le 9 octobre 2014, puis à la résiliation du contrat de partenariat passé avec la société Écomouv', le 30 octobre 2014.

Sans revenir sur la négociation du contrat de partenariat et sur les travaux parlementaires disponibles⁸⁰, la Cour a souhaité établir un bilan de la gestion du projet et du coût global de son abandon.

Au terme de son contrôle, elle constate que l'écotaxe constituait un instrument ambitieux de la politique des transports et de son financement (I). La résiliation du contrat de partenariat n'a pas été conduite en protégeant suffisamment les intérêts de l'État (II). L'abandon de l'écotaxe poids lourds présente un coût élevé pour les finances publiques (III). Cet abandon traduit enfin l'échec des ambitions initiales et un gâchis patrimonial, social et industriel (IV).

I - Une ambition forte de politique des transports

A - Un objectif de meilleure couverture des coûts d'usage du réseau routier

La justification initiale de l'écotaxe poids lourds reposait sur un triple constat relatif à l'usage du réseau routier par les poids lourds en France.

Le premier concerne l'intensité des dommages causés par la circulation des poids lourds sur les infrastructures routières, en comparaison des véhicules légers, qui impose à la collectivité publique gestionnaire du réseau (État ou collectivités départementales) de supporter des surcoûts en investissement et en entretien.

Le deuxième constat tient à l'insuffisance de la couverture des coûts d'usage du réseau par le transport routier de marchandises : selon l'estimation réalisée en 2003 par le ministère des transports, les poids lourds ne couvrent leurs coûts complets d'usage qu'à hauteur de 66 % sur le réseau routier national non concédé, et de 23 % sur les réseaux routiers

⁸⁰ Assemblée nationale, Rapport de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds, mai 2014 ; Sénat, Rapport de la commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, mai 2014.

locaux⁸¹. Il s'ensuit, d'une part, un report sur le contribuable du financement de la part non couverte par les usagers et, d'autre part, un avantage à utiliser la route du fait d'une sous-tarification de son usage au regard des autres modes de transport de marchandises.

Enfin, la part du trafic routier de marchandises assurée par des poids lourds sous pavillon étranger a quasiment doublé en France, passant d'environ 20 % en 1990 à près de 40 % en 2015. La taxe à l'essieu, créée en 1968 dans le but précis de compenser les dépenses d'entretien de la voirie occasionnées par les véhicules à fort tonnage, ne concerne en réalité que les poids lourds immatriculés en France : près de 40 % du trafic des poids lourds circulant en France échappe donc à cette taxe⁸².

Comme pour l'ensemble des instruments de tarification kilométrique du réseau routier mis en place dans d'autres pays européens⁸³, la définition d'un nouveau dispositif de financement s'est inscrite dans le cadre communautaire en matière de tarification des infrastructures routières, fondé sur les principes *utilisateur-payeur* puis *pollueur-payeur* à partir de 2011, énoncés par la directive « Eurovignette », et sur la suppression des entraves à la liberté de circulation des marchandises que prévoit la directive « Interopérabilité ».

B - Une réponse aux besoins de financement des infrastructures de transport

L'idée de mettre en place un système de taxe kilométrique de l'usage du réseau routier par les poids lourds remonte à 2003, lorsqu'il est apparu indispensable de doter l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) d'une recette importante. Mais cette perspective avait alors été écartée au profit de l'affectation ponctuelle d'une partie du produit de la cession, par l'État, des sociétés concessionnaires d'autoroute (4 Md€). Cependant, l'insuffisance des ressources de l'AFITF au regard des projets engagés par cet établissement a relancé, dès 2007, le débat sur l'affectation d'une nouvelle recette pérenne à haut rendement.

⁸¹ Claude Gressier, Dominique Bureau, *Couverture des coûts des infrastructures routières. Analyse par réseaux et par sections types du réseau routier national*, 48 p., septembre 2003, disponible sur www.debatpublic.fr.

⁸² La Cour a déjà relevé que le barème de cette taxe a été fixé à un niveau trop faible pour répondre à ses objectifs, même pour les seuls poids lourds sous pavillon français. Cf. Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, décembre 2015, 123 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸³ Voir partie IV. - C.

La question est devenue plus aigüe, à partir de 2009, compte tenu des engagements nouveaux pris par l'État en matière de financement de grandes infrastructures de transport dans le cadre du Grenelle de l'environnement, en particulier des lignes ferroviaires à grande vitesse. Ces engagements ont eu pour effet d'accroître de manière massive les besoins financiers de l'AFITF dans un contexte où l'État cherchait à supprimer la subvention d'équilibre versée à l'établissement.

Après le Grenelle de l'environnement, l'objectif de rendement budgétaire a presque occulté les autres objectifs de l'écotaxe poids lourds. En effet, la définition par l'État du réseau routier national soumis à la taxe, et plus encore la fixation du tarif moyen de cette taxe à 0,13 € par kilomètre, ont été surtout guidées par l'estimation attendue d'une recette annuelle nette de 1 Md€ pour l'État, montant finalement ramené à 730 M€ (dont 684 M€ pour l'AFITF) en raison de divers aménagements de la taxe et des allègements introduits pour certaines régions : décote tarifaire de 50 % pour la Bretagne (- 40 M€ de recettes) et de 30 % pour les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées (- 27 M€ de recettes).

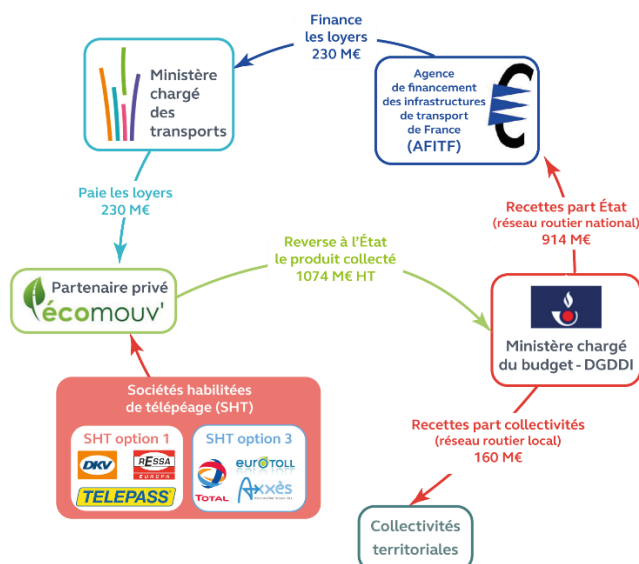
Tableau n° 1 : rendement prévisionnel net de l'écotaxe poids lourds

<i>En M€</i>	Recette annuelle nette en année pleine	Recette cumulée nette sur la période 2014-2024
<i>État (AFITF)</i>	684,00	7 558,20
<i>État (TVA)</i>	46,00	508,30
<i>Sous-total État</i>	730,00	8 066,50
<i>Sous-total collectivités territoriales</i>	159,84	1 766,59
Total général	889,84	9 833,09

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Montants aux conditions économiques de 2014.

L'AFITF, affectataire du produit brut de l'écotaxe poids lourds après déduction de la part revenant aux collectivités départementales, finançait les redevances dues par l'État au partenaire privé, chargé de la perception de la taxe dans le cadre du contrat de partenariat public-privé (loyers d'environ 230 M€ par an).

Schéma n° 1 : structure simplifiée des flux financiers annuels liés à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds



Source : Cour des comptes

C - Un dispositif conçu dans la dynamique du Grenelle de l'environnement

Dès 2006, la loi relative à la sécurité et au développement des transports avait adopté le principe d'une taxe kilométrique sur les poids lourds empruntant le réseau routier non concédé. Ce texte incluait un article, issu d'un amendement parlementaire, prévoyant l'instauration d'une taxe expérimentale en Alsace ; à la suite de la création de la taxe poids lourds allemande en 2005 (*LKW-Maut*), cette région supportait en effet le report de trafic des poids lourds souhaitant échapper à la taxe allemande, notamment sur l'axe rhénan.

L'article 11 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement étend le principe au territoire national. Le dispositif juridique est défini par l'article 153 de la loi de finances pour 2009 qui prévoit notamment : le recours à un partenaire privé pour la mise en œuvre opérationnelle et l'exploitation du dispositif ; la délégation à ce partenaire privé de la collecte de la taxe⁸⁴ ; l'affectation

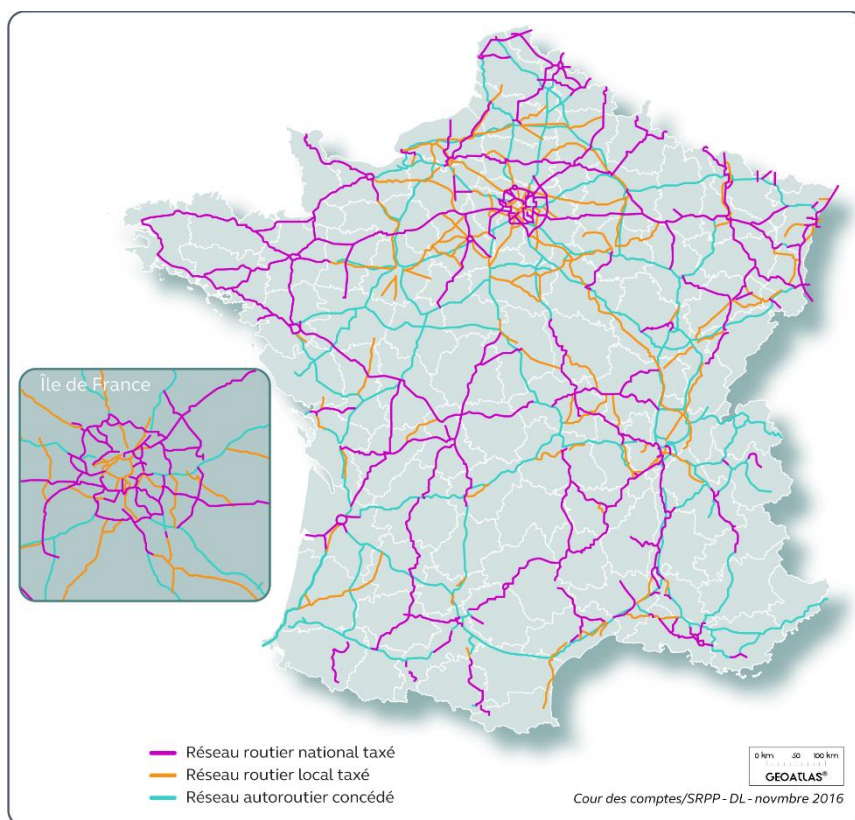
⁸⁴ Délégation de la collecte de la taxe sous la forme d'un commissionnement accordé par la direction générale des douanes et droits indirects, en suivant les conclusions de l'avis du Conseil d'État du 11 décembre 2007.

du produit net de l'écotaxe à l'AFITF, pour la recette issue de l'usage du réseau routier national, et aux collectivités territoriales concernées, pour la voirie locale.

L'écotaxe poids lourds s'applique sur un réseau de 15 000 km, dont 10 000 km de routes nationales⁸⁵.

Le réseau routier local taxé a été défini sur la base d'une analyse du trafic poids lourds par axes, du report de trafic issu du réseau autoroutier concédé et du possible report de trafic du réseau routier national entraîné par la mise en place de l'écotaxe poids lourds.

Carte n° 1 : réseau routier soumis à l'écotaxe poids lourds



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

⁸⁵ Le réseau routier national taxé correspondait à 90 % des voiries dont l'État a la charge, hors réseau autoroutier concédé déjà soumis à péage.

Le réseau routier local taxé a été limité à 5 000 km (soit 0,5 % de la totalité du réseau local) représentant une recette prévisionnelle nette annuelle de 160 M€ dont le produit devait être rétrocédé aux collectivités concernées. Le taux de rétrocession aux départements présentait de fortes variations en fonction de l'étendue du réseau taxé : 40 % dans les départements de la région Centre ou Picardie, 11 % en Midi-Pyrénées, 2 % en Nord – Pas-de-Calais.

L'Île-de-France devait rapporter près de 20 % de la recette annuelle de l'écotaxe (dont 46 M€ au titre du réseau local et près de 20 M€ pour le boulevard périphérique au profit de la Ville de Paris).

La taxe devait peser sur environ 800 000 poids lourds de plus de 3,5 tonnes, dont 550 000 français et 250 000 étrangers.

D - Un projet conduit en contrat de partenariat public-privé

Dès la conception du dispositif en 2007-2008, l'État a considéré que la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds pouvait relever d'un contrat de partenariat public-privé au regard de la complexité technique et opérationnelle du projet et de la nécessité d'assurer rapidement l'équilibre financier de l'AFITF.

Le processus d'attribution, piloté par le ministère chargé des transports et associant le ministère chargé du budget, a été lancé dès mars 2009. Il a abouti, en janvier 2011, à la désignation de la société italienne Autostrade per l'Italia Spa et de sa filiale constituée spécifiquement Écomouv' SAS⁸⁶. Le contrat de partenariat a été signé le 20 octobre 2011⁸⁷. Il prévoyait le début de la collecte le 20 avril 2013 pour l'écotaxe alsacienne et le 20 juillet 2013 pour l'écotaxe nationale. Le partenaire privé était également chargé de l'exploitation-maintenance du dispositif et de la collecte de l'écotaxe jusqu'au terme du contrat en janvier 2025.

⁸⁶ Le capital de la société Écomouv' SAS a rapidement été ouvert à Thalès (11 %), à la SNCF (10 %), à SFR (6 %) et à Stéria (3 %).

⁸⁷ Ce retard est dû au recours précontractuel introduit par la société SANEF SA, dont la candidature n'avait pas été retenue.

Schéma n° 2 : calendrier contractuel de mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds



Source : Écomouv'

La procédure d'attribution du contrat de partenariat a permis à l'État d'affiner la conception technique du dispositif, fondée sur les technologies satellitaire et GSM associées à la présence obligatoire d'un équipement embarqué dans chacun des poids lourds. Les portiques installés sur les axes routiers n'étaient pas utilisés pour la facturation de l'écotaxe, mais seulement pour le contrôle⁸⁸.

Le partenaire privé Écomouv' était responsable de la collecte de l'écotaxe pour le compte de l'État par commissionnement des douanes, mais cette collecte était cependant en très grande partie déléguée à des sociétés habilitées de télépéage (SHT) utilisant les équipements fournis par Écomouv' (DKV, Ressa, Telepass) ou leur propre technologie (Total, Axxès, Eurotoll).

Le recours à ces SHT opérant également dans plusieurs pays européens devait en effet favoriser la compatibilité européenne des systèmes nationaux de tarification routière, permettant de lever les freins au fonctionnement du marché intérieur et de mettre en œuvre la directive européenne « Interopérabilité ».

II - Un échec traduisant une perte de vision stratégique

L'unanimité qui avait entouré la création de l'écotaxe poids lourds a cédé la place à diverses contestations sectorielles et géographiques à partir du printemps 2013, conduisant à la « suspension » de l'écotaxe par le Premier ministre le 29 octobre 2013. Celle-ci a entraîné, de fait, l'abandon du projet un an plus tard, à l'issue d'une période de forte incertitude qui a déstabilisé l'ensemble des parties prenantes.

⁸⁸ Contrôle de la présence d'un équipement embarqué dans le poids lourds et contrôle de la cohérence des informations de cet équipement embarqué avec les caractéristiques du poids lourd.

A - Des contestations hétérogènes et mal anticipées

Les contestations découlaient pour partie de fragilités intrinsèques du dispositif juridique de l'écotaxe, comme la mise en œuvre du principe de répercussion tarifaire visant à la neutralité pour les transporteurs, mais également des oppositions locales et sectorielles qui ont fait de l'écotaxe poids lourds un bouc-émissaire.

Des modalités de répercussion tarifaire inadaptées

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, les organisations de transport routier avaient subordonné leur acceptation à l'engagement de l'État d'assurer une parfaite neutralité de la taxe afin de ne pas dégrader la compétitivité de leurs entreprises. L'État devait donc mettre en place un dispositif de répercussion de l'augmentation du prix du transport sur les donneurs d'ordre, c'est-à-dire les chargeurs. Or, il a été très vite confronté à la difficulté de mettre en œuvre un tel mécanisme, dérogeant au principe de la négociation commerciale. Dans ces conditions, les dispositions du décret du 4 mai 2012, particulièrement complexes, ont été jugées déconnectées du coût effectif de la taxe pour les transporteurs et ayant des effets imprévisibles pour les chargeurs.

Même réaménagé par la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, ce mécanisme n'a pas permis de lever la difficulté, pour l'État, de respecter son engagement de répercuter la charge de l'écotaxe sur les donneurs d'ordre. Il a créé les conditions d'une remise en cause plus globale de l'écotaxe par les transporteurs routiers.

Un dispositif devenu la cible de contestations locales et sectorielles

La logique même de la taxe, fondée sur un barème kilométrique, a été contestée, notamment en Bretagne. Or, dès le débat parlementaire sur la loi Grenelle, une série de décotes tarifaires avaient été accordées, dans un premier temps pour le seul Finistère (25 % mi-2009), puis pour toute la Bretagne (40 puis 50 % en 2013⁸⁹) et d'autres régions (30 % pour l'Aquitaine et Midi-Pyrénées).

⁸⁹ La décote a été portée à 50 % en Bretagne par un amendement de députés bretons au projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports en 2013.

Ces concessions n'ont pourtant pas permis d'endiguer une contestation qui s'est cristallisée à partir de l'installation des portiques de contrôle sur le réseau taxé.

Ce contexte local a mis en lumière le défaut d'explication et de pédagogie qui aurait pourtant été nécessaire pour un dispositif aussi nouveau. L'écotaxe est dès lors devenue la cible de contestations hétérogènes.

B - Une « suspension » prise sous la pression

La décision du 29 octobre 2013 de « suspendre la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds » a été prise dans la précipitation pour tenter de répondre à une situation d'urgence. En dépit d'enjeux budgétaires, financiers, juridiques et technologiques majeurs, aucune analyse préalable de la portée de cette décision n'a été conduite et les administrations concernées n'ont pas été mises en mesure d'alerter sur son incohérence juridique. En effet, cette décision ne pouvait être rapprochée d'aucune stipulation du contrat de partenariat avec Écomouv', lequel ne prévoyait pas le cas d'une « suspension » ni, *a fortiori*, les conséquences qu'une telle décision pouvait emporter sur le contrat ou les cocontractants⁹⁰.

Dès la fin 2013, cette décision sans base contractuelle a fragilisé la position de l'État, limitant notamment toute possibilité de rechercher, par la suite, une éventuelle faute d'Écomouv' dans le retard ou les défauts du dispositif. Elle a également placé l'État en position de faiblesse lors des négociations du protocole d'accord avec le partenaire privé au printemps 2014.

En outre, et en dépit de son absence de fondement juridique, la décision de « suspension » a profondément perturbé la poursuite du déploiement de l'écotaxe en vue d'un démarrage opérationnel de la collecte de l'écotaxe au 1^{er} janvier 2014. Placé dans une situation de forte incertitude, Écomouv' a en effet suspendu le recrutement d'une cinquantaine de salariés dès la fin 2013. Les équipes de la direction des douanes, recrutées spécialement pour constituer le service taxe poids lourds à Metz, se sont quant à elles retrouvées sans mission.

⁹⁰ Seule la possibilité d'une mise à disposition avec report de la mise en recette, c'est-à-dire d'un fonctionnement sans perception de la taxe, était prévue par le contrat.

C - Des attermolements préjudiciables aux intérêts de l'État

À la suite de la « suspension », les administrations ont recherché les solutions contractuelles envisageables. Elles ont été identifiées à partir de la fin novembre 2013. Les deux options les plus solides juridiquement et les moins risquées financièrement étaient soit la résiliation du contrat de partenariat pour motif d'intérêt général, soit sa continuation normale. L'hypothèse d'une résiliation pour faute du cocontractant avait quant à elle été jugée particulièrement risquée par manque de motif suffisamment solide.

Un *statu quo* a toutefois été maintenu par l'État, à défaut d'un choix entre deux stratégies opposées au sein du Gouvernement : celle, portée jusqu'en avril 2014 par le ministère de l'écologie, de préserver coûte que coûte les possibilités de mise en œuvre rapide de l'écotaxe et celle, portée par le Premier ministre, de retarder autant que possible les échéances financières, c'est-à-dire le paiement des premiers loyers dus à Écomouv'.

L'État a donc laissé perdurer pendant plusieurs mois une situation qui l'a placé dans une position juridique risquée et aux conséquences lourdes sur l'ensemble des parties prenantes. L'État a en effet financé, à hauteur de 181 M€, l'exploitation à vide du dispositif de l'écotaxe poids lourds jusqu'au 30 décembre 2014. En outre, la programmation financière de l'AFITF a été fortement perturbée en l'absence de ressource issue de l'écotaxe en 2014. Enfin, le partenaire privé Écomouv' a constaté une situation de cessation de paiement en janvier 2014.

L'objectif de limiter les incidences financières de court terme, c'est-à-dire d'éviter le versement de toute redevance à Écomouv' jusqu'au terme de cette « suspension », a alors prévalu sur les autres enjeux de long terme. L'État a ainsi tenté, entre janvier et mars 2014, de différer le prononcé de la mise à disposition contractuelle de l'ensemble du dispositif, et donc le déclenchement du paiement des loyers à Écomouv', alors même que son bon fonctionnement avait été constaté dans les rapports techniques.

Cette position a été maintenue jusqu'à la signature du protocole avec Écomouv' en juin 2014.

La mise à disposition : une étape clé du contrat de partenariat

Devant intervenir dans les deux mois suivant la phase d'expérimentation et d'homologation technique (vérification d'aptitude au bon fonctionnement puis vérification de service régulier), la mise à disposition devait être prononcée par l'État qui reconnaissait ainsi que le dispositif ne contenait plus de défaut majeur. Elle devait entraîner, dans le cadre du contrat, le déclenchement du paiement des loyers à Écomouv', ainsi que l'acceptation par l'État de la cession de créance d'une partie de la dette contractée par le partenaire privé.

Après un premier report en novembre 2013 pour cause de persistance de « défauts majeurs », le rapport de vérification en service régulier, réceptionné par le ministère de l'écologie le 20 janvier 2014, confirmait l'absence de défaut majeur, et donc la conformité du dispositif aux stipulations du contrat. Ce rapport devait logiquement conduire l'État à prononcer la mise à disposition dans les deux mois, c'est-à-dire au plus tard le 20 mars 2014. Or, afin de ne pas verser de loyer à Écomouv' à partir de cette date, l'État s'est constamment refusé à reconnaître la mise à disposition, prenant le risque que son cocontractant ouvre une procédure contentieuse à son encontre.

D - Une difficile négociation du protocole d'accord avec Écomouv'

L'idée de la négociation d'un protocole d'accord avec Écomouv' permettant de clarifier la situation et de traduire *de jure* la « suspension » du contrat a émergé fin 2013. La mise au point d'un mandat de négociation de l'État s'est cependant heurtée aux divergences de positions au sein du Gouvernement et à la difficulté de concevoir une stratégie pérenne de sortie de la décision de « suspension ». Le mandat de négociation finalement retenu se résumait à deux objectifs principaux : éviter tout paiement à Écomouv' en 2014 et ne rien trancher de manière définitive au cours de cette période.

La négociation, qui s'est ouverte en janvier 2014 pour s'achever le 20 juin 2014, a été laborieuse. Le refus par l'État de tout paiement ou de reconnaissance de la mise à disposition, et à l'inverse, l'exigence d'Écomouv' que l'État la prononce, ont conduit à de nombreux blocages. Face à cette impasse, le ministre des transports a signifié à Écomouv' l'engagement d'une procédure de déchéance (résiliation pour faute) à son encontre, en dépit des risques juridiques majeurs qui avaient bien été identifiés par l'administration et les conseils juridiques.

Ayant fait l'objet d'un accord technique le 28 mars 2014, le protocole n'a été signé que le 20 juin 2014. Ce délai s'explique par le changement de gouvernement intervenu le 2 avril 2014 et par la persistance de positions divergentes en son sein, non seulement sur ce document mais également sur l'avenir du dispositif.

Ce protocole a permis de donner un cadre juridique à la décision de « suspension », au prix de fortes concessions financières de la part de l'État et après six mois d'atermoiements.

Le protocole du 20 juin 2014 : un acquis limité pour l'État

Le protocole a entériné plusieurs constats et principes que l'État se refusait à reconnaître jusqu'alors. En particulier, il a finalement reconnu la mise à disposition, et ce de manière rétroactive (au 20 mars 2014). L'État a également renoncé, de manière irrévocable, à poursuivre la procédure de déchéance. Il a enfin accepté que la prise en compte de surcoûts supportés par Écomouv' vienne minorer les pénalités de retard imputées au partenaire privé.

En contrepartie, l'État a obtenu une période de réflexion sur l'avenir du dispositif, la suspension des paiements jusqu'à fin 2014 et leur report en 2015. Il a acquis la possibilité d'arbitrer, jusqu'au 31 octobre 2014, entre la reprise de l'exécution normale du projet ou la résiliation du contrat de partenariat pour un motif d'intérêt général.

E - Une résiliation inéluctable

Les administrations des transports et des douanes se sont engagées, à partir d'avril 2014, dans la conception d'un dispositif de substitution sous la forme d'un « péage de transit poids lourds ». Celui-ci avait deux objectifs : dissiper les oppositions de l'automne 2013 ; permettre une utilisation du dispositif technique existant, dont le bon fonctionnement avait été reconnu par l'État. Aucun de ces objectifs n'a finalement été atteint.

Ce projet s'inscrivait dans le cadre juridique du contrat de partenariat avec Écomouv'. Il était fondamentalement très proche du dispositif technique de l'écotaxe poids lourds, à l'exception du périmètre du réseau routier taxable. L'État a ainsi ignoré la plupart des propositions faites par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir de l'écotaxe poids lourds en mai 2014⁹¹.

⁹¹ Cette mission proposait notamment de maintenir un réseau proche de celui de l'écotaxe mais en prévoyant une franchise kilométrique mensuelle ou en élargissant les exonérations.

Le projet de péage de transit poids lourds a rapidement montré ses limites. D'une part, il n'a pas permis de résoudre les difficultés structurelles de l'écotaxe, puisque le principe et les modalités de répercussion tarifaire n'ont pas été révisés. D'autre part, la réduction très importante du réseau taxable, passé de 15 000 km dans le cadre de l'écotaxe à 4 000 km dans le cadre du péage de transit, a rendu le dispositif beaucoup moins intéressant financièrement. La recette nette était en effet estimée à 342 M€, soit une diminution de plus des deux tiers par rapport à l'écotaxe. Les frais de perception sous la forme des loyers versés à Écomouv' auraient alors été particulièrement élevés, représentant 38 % de la recette brute.

Le péage de transit n'a pas fait l'unanimité au sein du Gouvernement, ce qui explique une insuffisante communication vis-à-vis des professionnels, pourtant nécessaire pour obtenir leur accord.

La ministre chargée de l'écologie a réuni, le 9 octobre 2014, les organisations professionnelles de transporteurs routiers pour constater l'échec du péage de transit et pour annoncer sa « suspension *sine die* ». Cette nouvelle décision n'a pas été davantage préparée que la précédente, un an plus tôt. La lettre de résiliation adressée à Écomouv' le 30 octobre 2014 indique « que l'État, confronté à des difficultés insurmontables dans la mise en œuvre de l'écotaxe, même aménagée, a décidé de résilier le contrat de partenariat conclu avec Écomouv' SAS le 20 octobre 2011 ».

III - Un abandon très coûteux pour les finances publiques

L'abandon de l'écotaxe poids lourds est à l'origine d'une perte de recettes potentielles nettes au profit des administrations publiques de 9 833,09 M€ sur la période d'exécution du contrat.

En outre, cet abandon a entraîné des dépenses importantes pour l'État :

- les indemnités directes versées à Écomouv' ou ses partenaires à la suite de la résiliation du contrat de partenariat, pour un montant de 957,58 M€, soit 180,79 M€ au titre de la « suspension » et 776,79 M€ au titre de l'indemnité de résiliation ;
- les dépenses engagées par les administrations des ministères chargés respectivement des transports et des douanes pour assurer le pilotage, la mise en œuvre opérationnelle et la défaisance du contrat de partenariat, évaluées à 70 M€.

À ces coûts, peuvent être ajoutés la perte de recettes liée à l'abaissement du tarif de la taxe à l'essieu (- 53 M€ par an), ainsi que des risques contentieux pendants (270 M€).

A - Une perte de recettes de près de 10 Md€ sur la durée du contrat de partenariat

Sur la durée d'exécution du contrat de partenariat (2014-2024), à paramètres inchangés et aux conditions économiques de 2014, l'écotaxe poids lourds aurait dû rapporter 9,83 Md€ nets aux administrations publiques⁹², dont 8,07 Md€ à l'État (7,56 Md€ de recettes nettes au profit de l'AFITF et 0,51 Md€ de TVA au budget général) et 1,77 Md€ aux collectivités départementales.

À cette perte de recettes de l'écotaxe poids lourds, doit être ajouté le manque à gagner pour l'État issu de la réduction du tarif de la taxe à l'essieu, au minimum communautaire. Cette mesure, qui représente une perte de recettes de 53 M€ par an, avait été prise en 2009 pour favoriser l'acceptation de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds auprès des organisations de transport routier. Entre 2009 et 2024, et à défaut de révision du tarif de la taxe à l'essieu d'ici là, la perte de recettes cumulée atteindrait 795 M€ pour le budget de l'État (en euros constants).

La perte de recettes de l'écotaxe poids lourds a été compensée par une majoration du tarif de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) sur le gazole, pour un rendement total de 1 139 M€ par an à partir de 2015⁹³. Une partie de la recette est affectée à l'AFITF en compensation de l'abandon de l'écotaxe poids lourds (715 M€ par an à partir de 2016).

Cette compensation budgétaire permet d'accroître les recettes fiscales de l'État à un moment où la baisse du prix du pétrole a rendu peu sensible une augmentation de la fiscalité pétrolière. Cette mesure assure une surcompensation globale de la perte de recettes de l'écotaxe poids lourds : entre 2015 et 2024, la compensation par la TICPE dégagerait un excédent de rendement de 1,5 Md€ par rapport à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

⁹² Sur la période, la recette brute totale aurait été de 12,3 Md€, dont 2,5 Md€ auraient été reversés au partenaire privé au titre des redevances d'investissement, de financement et de fonctionnement.

⁹³ Une augmentation générale de 2 centimes par litre et une augmentation spécifique de 4 centimes par litre pour le carburant du transport routier de marchandises.

Tableau n° 1 : comparaison de la répartition du produit de l'écotaxe poids lourds et de celui de la compensation de son abandon (TICPE) en recettes cumulées sur la période 2015-2024

<i>En M€</i>	AFITF	État (budget général)	Collectivités territoriales	Total
<i>Perte de recettes nettes liées à l'abandon de l'écotaxe poids lourds</i>	- 6 874	- 462	- 1 607	- 8 943
<i>Compensation TICPE (nette du financement des indemnisations pour l'AFITF)</i>	6 616	3 816	0,00	10 432
<i>Solde de compensation</i>	- 258	+ 3 354	- 1 607	+ 1 489

Source : Cour des comptes. Hypothèses de calcul (valeur 2015) fondées sur la législation constante et la consommation constante de carburant : rendement annuel de 1 139 M€, dont 715 M€ affectés à l'AFITF à partir de 2016. En 2015, affectation intégrale de la fraction de 1 139 M€ à l'AFITF.

Cette compensation est très inégalement répartie : très déficitaire pour les collectivités territoriales qui ne perçoivent pas la recette prévue de l'écotaxe poids lourds, très excédentaire pour le budget général de l'État qui bénéficie d'un surplus net de recettes cumulées de 3,35 Md€ entre 2015 et 2024, par rapport à la répartition prévue du produit de l'écotaxe⁹⁴. En outre, elle se fait aux dépens des automobilistes et au bénéfice des poids lourds étrangers qui se ravitaillent peu en France (cf. tableau n° 4).

B - Une indemnisation de la « suspension » de 2014 peu favorable aux intérêts financiers de l'État

Le protocole du 20 juin 2014 conclu entre l'État et Écomouv⁷ prévoyait les modalités de la « suspension » de l'écotaxe poids lourds ; en particulier, il définissait la rémunération due par l'État pour compenser l'absence de règlement, en 2014, des redevances dues et dont Écomouv⁷ avait assuré le préfinancement.

⁹⁴ L'État bénéficie de 424 M€ de recettes supplémentaires de TICPE par an à législation constante, contre une recette de TVA de 46 M€ par an dans le cas de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

Cette indemnisation s'élève à 180,79 M€. Si l'État n'avait pas cherché à reporter en 2015 le règlement des loyers dus en 2014, il n'aurait eu à payer que 147,73 M€, soit les seules redevances contractuelles. Ce montant aurait même pu être ramené entre 100 et 120 M€, après application des pénalités de retard pour le démarrage de l'exploitation initialement prévue le 20 juillet 2013 et finalement prononcée le 20 mars 2014. L'indemnisation rétroactive de la « suspension » de 2014 représente ainsi un surcoût pour l'État situé entre 58 et 76 M€ par rapport à l'application stricte du contrat de partenariat.

Une partie de ce surcoût apparaît contestable dans son fondement et dans les modalités de son calcul.

Il comprend la prise en charge par l'État, à hauteur de 22,70 M€, des dépenses d'exploitation d'Écomouv' antérieures au démarrage contractuel de l'exploitation, le 20 mars 2014, alors même que des dépenses d'exploitation engagées avant la mise à disposition effective du dispositif n'ont pas lieu d'être indemnisées et que les surcoûts de cette période sont déjà indemnisés par ailleurs.

Il comprend également des coûts de portage anormalement élevés du crédit-relais contracté par Écomouv', du fait du non-paiement des loyers dus par l'État en 2014. Ces coûts représentent un montant de 12 M€, pris en charge par l'État à hauteur de 6 M€. Au regard des échéances de paiement, ils correspondent à un taux moyen d'intérêt de près de 11 %, éloigné du standard de marché.

Le mandat de négociation arbitré par le cabinet du Premier ministre en janvier 2014 avait pour objectif premier d'éviter tout paiement au partenaire privé en 2014 et de disposer d'une période de réflexion sur l'avenir du dispositif. L'atteinte de cet objectif a eu un coût.

C - Des modalités discutables de règlement des indemnités de sortie du contrat

L'indemnité de résiliation due par l'État au titre de l'abandon du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds s'élève à 776,79 M€⁹⁵. Ce montant découle de la négociation du protocole du 20 juin 2014 avec Écomouv', et diffère très peu du montant qui aurait été dû par application stricte du contrat en l'absence de ce protocole (777,39 M€).

⁹⁵ Dont 49,29 M€ de remboursement de la TVA à Écomouv'.

La négociation avec Écomouv' a porté sur trois composantes de l'indemnité de résiliation et a dégagé une réfaction de l'ordre de 40 M€.

Il s'agit d'une part de la réduction du niveau de rémunération des fonds propres et des quasi-fonds propres, qui était contractuellement fixé à un niveau élevé au regard du marché. La négociation a permis de ramener le taux effectif de 17,52 % à 13 %, représentant une diminution de 20,61 M€ sur l'indemnité de résiliation.

Il s'agit d'autre part de l'indemnisation des sous-contrats d'Écomouv', qui a été fixée à 35 M€⁹⁶ (soit une économie de 5 M€ par rapport à la valeur des sous-contrats estimée à 40 M€).

Il s'agit enfin de la constatation d'économies liées à l'absence de mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, notamment en termes d'investissements (15 M€).

Cependant, le bénéfice de ces réflexions a été intégralement annulé par des surcoûts de 39 M€, acceptés en parallèle par l'État dans la négociation. L'essentiel de ces surcoûts concerne l'étalement du paiement de l'indemnité de résiliation jusqu'en 2024.

Les modalités de règlement des indemnités de sortie du contrat ont en effet été négociées avec l'objectif, à court terme, de ne pas dégrader le déficit budgétaire en 2015.

Tableau n° 2 : indemnités de sortie du contrat de partenariat

<i>En M€</i>	Indemnités totales de sortie du contrat de partenariat	Dont payées en 2015	Dont payées entre 2016 et 2024
<i>Indemnités de suspension en 2014</i>	180,79	180,79	0,00
<i>Indemnités de résiliation</i>	776,78	337,01	439,77
Total	957,57	517,80	439,77

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

L'État a fait le choix de reporter le paiement d'une partie de l'indemnité de résiliation entre 2016 et 2024. La part de l'indemnisation payée en 2015 s'est élevée à 517,80 M€. Le paiement du solde, soit 46 %

⁹⁶ Cette indemnisation a principalement permis à Écomouv' de financer le licenciement de ses 210 salariés et le plan de sauvegarde de l'emploi.

de la charge d'indemnisation (439,77 M€ sur 957,57 M€), est reporté entre 2016 et 2024, au rythme d'un paiement annuel d'une cinquantaine de millions d'euros. Cet échéancier a un coût de 35,4 M€⁹⁷.

D - Des coûts de pilotage, de mise en œuvre et de défaisance, en partie pérennisés

Pour piloter le contrat de partenariat, suivre son exécution et mettre en œuvre la collecte de l'écotaxe poids lourds, les administrations concernées ont engagé des dépenses estimées à 70 M€ entre 2008 et 2015, qui s'avèrent rétrospectivement inutiles⁹⁸.

Les dépenses de l'État consacrées à la conception, la négociation et le suivi du projet s'élèvent à 21 M€, dont près de 13 M€ de marchés de conseil et d'assistance et 8 M€ de frais de personnel et de fonctionnement. En outre, la société Écomouv' a bénéficié d'aides publiques de 1,4 M€ pour son installation à Metz⁹⁹.

La mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds n'était pas intégralement déléguée au partenaire privé Écomouv' et l'État gardait des compétences en matière de contrôle et de recouvrement, confiées à l'administration des douanes. Celle-ci a supporté des dépenses de fonctionnement et d'investissement en systèmes d'information pour plus de 6 M€. Elle a créé 309 emplois, dont 130 pour le service taxe poids lourds des douanes à Metz et 179 pour les unités de surveillance et de contrôle sur le territoire. Pour les seules années 2013 et 2014, ces emplois représentent un coût salarial de 30,47 M€.

Des coûts de défaisance, non encore stabilisés, sont à prendre en compte : dépenses résultant de la sécurisation et du stockage des équipements mobiles (1,2 M€) ; provision pour les dépenses de démontage et de destruction des équipements fixes, comme les portiques (8,7 M€) ; location des entrepôts de stockage des équipements issus de l'écotaxe poids lourds, notamment 718 000 boîtiers d'équipements embarqués rachetés à Écomouv' et aux SHT (0,25 M€).

⁹⁷ Après prise en compte des frais de rupture anticipée et des coûts de résiliation des instruments de couverture.

⁹⁸ Principalement la direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM) au ministère chargé des transports et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) au ministère chargé du budget.

⁹⁹ Aides à la reconversion des anciennes bases de défense.

Les emplois spécifiquement créés pour la gestion et le contrôle de l'écotaxe poids lourds ont été réaffectés au sein de l'administration des douanes, mais ils l'ont été en décentralisant à Metz certaines missions préexistant à l'échelon central. Ils constituent donc des sureffectifs¹⁰⁰ et un surcoût de masse salariale pour l'État dont la résorption ne sera que progressive¹⁰¹.

Enfin, l'État est exposé à des risques contentieux importants, s'élevant à 270 M€, liés aux demandes indemnitaires formulées par certaines sociétés de télépéage.

IV - Un gâchis patrimonial, économique, financier, industriel et social

A - Un gâchis patrimonial important pour l'État

La mise en œuvre du contrat de partenariat avec Écomouv' a nécessité la réalisation d'équipements qui ont été intégrés dans les actifs patrimoniaux au bilan de l'État. Ces actifs étaient initialement valorisés à 652 M€.

La résiliation du contrat de partenariat et l'abandon de l'écotaxe poids lourds ont conduit l'État à constater la dépréciation comptable intégrale de ces actifs. Cet appauvrissement patrimonial de l'État est très probablement pérenne, car les perspectives de retour à meilleure fortune grâce à une réutilisation de tout ou partie des équipements apparaissent illusoire.

Certaines régions évoquent la perspective de la mise en place d'écotaxes poids lourds régionales. Outre les questions de faisabilité juridique et d'acceptabilité de ces projets, les régions ne pourraient s'appuyer ni sur les systèmes conçus par Écomouv', qui ont été désarmés et détruits par l'État, ni sur les équipements, qui vont progressivement être frappés d'obsolescence technique.

¹⁰⁰ La Cour avait pourtant constaté l'insuffisante performance des missions fiscales des douanes : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11-46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰¹ Une partie des effectifs de surveillance et de contrôle de l'écotaxe a été redéployée dans le cadre du plan de lutte antiterroriste.

Le ministère chargé des transports défend quant à lui la réutilisation des portiques pour y installer des systèmes de lecture automatisée des plaques d'immatriculation. L'issue de ce projet est incertaine. Si la police et la gendarmerie nationales ont manifesté un intérêt de principe, la direction des douanes l'a rejeté afin de poursuivre le déploiement de ses propres infrastructures de lecture automatisée des immatriculations.

L'État a enfin procédé à la vente de quelques équipements pour un montant de 2,19 M€. Ces cessions d'actifs ont été réalisées au prix de moins-values considérables¹⁰². Les bornes automatiques de distribution des équipements embarqués, qui étaient installées dans les aires de service ont été vendues à 30 % de leur valeur ; le mobilier du centre d'exploitation d'Écomouv' à Metz à 17 % de sa valeur ; les serveurs informatiques du système d'exploitation de l'écotaxe ont été vendus à 2 % de leur valeur.

B - Une occasion manquée de mettre en place un instrument pertinent de politique des transports

L'abandon de l'écotaxe poids lourds laisse sans réponse les constats économiques et les objectifs qui avaient présidé à sa conception : transférer le financement de charges d'infrastructures du contribuable vers l'utilisateur ; faire contribuer les poids lourds étrangers à hauteur de leur usage du réseau routier français ; réduire l'écart de coûts entre le transport routier de marchandises et les autres modes pour inciter au report modal du trafic de transit notamment vers le fret ferroviaire.

Outre l'effet de report attendu vers des modes de transport alternatifs, l'écotaxe poids lourds pouvait constituer, à terme, un outil efficace de fiscalité environnementale, en incluant progressivement dans son barème le coût des externalités négatives produites par le transport routier de marchandises¹⁰³.

¹⁰² Par rapport à la valeur nette comptable à la date de la résiliation du contrat de partenariat.

¹⁰³ L'écotaxe poids lourds ne comportait qu'un seul paramètre de fiscalité environnementale : une modulation du tarif en fonction de la norme Euro de la motorisation du poids lourds taxé.

La hausse de la fiscalité pétrolière sous la forme d'un relèvement des tarifs de TICPE¹⁰⁴ a répondu au seul objectif d'assurer le financement de l'AFITF et d'accroître les recettes fiscales de l'État. En effet, elle n'est pas directement liée à l'usage de l'infrastructure routière ; elle vise indifféremment les poids lourds et les voitures particulières ; elle est largement éludée par les poids lourds étrangers en transit¹⁰⁵, dont seul moins d'un quart se ravitaille en carburant en France en raison du prix inférieur du gazole dans plusieurs pays frontaliers.

L'écotaxe poids lourds devait peser sur les poids lourds étrangers circulant en France à hauteur de 31 %, soit un niveau proche de leur part de marché (près de 40 %). La compensation de son abandon par un relèvement du tarif de TICPE ramène cette contribution à 2 % et fait donc supporter cet abandon par les poids lourds sous pavillon français et les automobilistes à hauteur de 98 %.

Tableau n° 3 : comparaison de la contribution annuelle par type d'utilisateurs entre l'écotaxe poids lourds et le relèvement de fiscalité pétrolière

	Écotaxe poids lourds (recette brute)		Compensation de l'abandon de l'écotaxe par la TICPE		Écart
	M€	%	M€	%	
<i>Contribution des poids lourds étrangers</i>	350	31 %	25	2 %	- 325
<i>Contribution des poids lourds français</i>	779	69 %	462	41 %	- 317
<i>Contribution des autres utilisateurs (notamment particuliers)</i>	0	0 %	652	57 %	+ 652
Total	1 129	100 %	1 139	100 %	+ 10

Source : Cour des comptes d'après CGEDD (2015, données 2013) et DGITM

¹⁰⁴ L'augmentation des tarifs de TICPE en compensation de l'abandon de l'écotaxe poids lourds a été préférée à l'instauration d'un droit d'accès au réseau sous la forme d'une vignette.

¹⁰⁵ Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Participation du transport routier au financement des infrastructures*, 98 p., juin 2015, disponible sur cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr.

Enfin, l'objectif indirect de rééquilibrage de la compétitivité relative entre les transporteurs français et étrangers en France, que portait l'écotaxe poids lourds, est mis en échec. Les poids lourds français voient leurs charges s'accroître de 462 M€ tandis que celles des étrangers ne progressent que de 25 M€ par rapport à la situation antérieure.

C - Un échec industriel et social affectant la politique européenne des transports

La France prend du retard dans la mise en œuvre de la politique européenne de la tarification routière, définie par les directives « Eurovignette » et « Interopérabilité ».

En effet, plusieurs pays européens ont mis en place une tarification kilométrique de l'usage des infrastructures routières, qui a directement inspiré la conception de l'écotaxe poids lourds. Pour l'ensemble de ces pays, les recettes collectées sont affectées au financement des infrastructures de transport, voire exclusivement aux infrastructures routières. La Suisse a été le premier pays à mettre en place un tel système en 2001, suivie de l'Autriche (2004), de l'Allemagne (2005), de la République tchèque (2007), de la Slovaquie (2010), de la Pologne (2011) et enfin, postérieurement à l'abandon de l'écotaxe poids lourds en France, de la Belgique depuis avril 2016. La plupart de ces pays ont eu recours à un partenaire privé pour la conception-construction des dispositifs, voire l'exploitation comme en Allemagne ou en Belgique. L'ensemble de ces systèmes est fondé, comme l'était l'écotaxe poids lourds en France, sur l'équipement des poids lourds en dispositifs embarqués et sur l'existence de portiques de contrôle fixes et de bornes de contrôle mobile sur le réseau routier taxé. De même, la taxe kilométrique concerne tous les poids lourds de plus de 3,5 tonnes, sauf pour la *Lkw-Maut* allemande (7,5 tonnes). Le tarif moyen de l'écotaxe poids lourds en France (0,13 € par kilomètre) était faible au regard des tarifs retenus par les pays européens. Par ailleurs, la France aurait été la seule à mettre en place un dispositif juridique de répercussion de la taxe sur les chargeurs.

L'écotaxe poids lourds française portait néanmoins des objectifs plus ambitieux, puisqu'elle était la première à permettre le développement de l'interopérabilité des systèmes de tarification routière à l'échelle européenne : les équipements embarqués français étaient en effet compatibles avec les systèmes de télépéage de plusieurs pays européens. À cet égard, le système technologique développé en France pouvait être considéré comme un modèle et était observé comme tel par la Commission européenne.

Le projet français d'écotaxe poids lourds s'inscrivait également dans une politique industrielle à forte ambition technologique. Des entreprises françaises actionnaires et sous-contractantes d'Écomouv' avaient investi dans ce projet pour se positionner ou se renforcer sur le marché européen des systèmes innovants de tarification routière. Les avatars de l'écotaxe poids lourds ont pu fragiliser leur stratégie.

Enfin, l'abandon de l'écotaxe poids lourds a eu des conséquences sociales directes avec le licenciement de l'ensemble des 210 salariés d'Écomouv', dont 157 à Metz. Les reclassements envisagés pour une partie d'entre eux dans des établissements publics de l'État n'ont pas prospéré.

CONCLUSION

L'abandon de l'écotaxe poids lourds constitue un échec de politique publique dont les conséquences sont probablement très durables. Cet échec ne saurait s'expliquer que par des considérations conjoncturelles. Plusieurs causes structurelles peuvent en effet être avancées.

La première tient probablement à la faiblesse de l'information sur ce dispositif. L'administration, qui s'est focalisée sur la conception technique et l'attribution du contrat de partenariat, n'a sans doute pas suffisamment expliqué quels étaient les objectifs de l'écotaxe. L'unanimité de départ, dans la dynamique de l'adoption du Grenelle de l'environnement, a occulté la nécessité de promouvoir de manière pédagogique ce qui n'était pas seulement une nouvelle taxe mais une réforme importante du financement de la route en France.

La deuxième tient à l'engagement initial pris auprès des transporteurs routiers de leur assurer une parfaite neutralité financière. Dès lors qu'il est apparu extrêmement complexe d'y parvenir, les organisations professionnelles ont progressivement abandonné leur neutralité à l'égard du dispositif. L'État s'est ensuite enferré dans la recherche d'un autre mécanisme, et exposé aux critiques de toutes parts sur ses imperfections, entraînant par là même un refus manifeste à l'encontre de ce projet.

La troisième tient au pilotage du projet, qui a longtemps été soutenu politiquement (de 2008 à octobre 2013), en raison des enjeux de rendement budgétaire de l'écotaxe. Ce soutien n'était toutefois pas exempt d'ambiguïtés, comme en témoignent les concessions faites aux régions dites « périphériques », l'Aquitaine, Midi-Pyrénées et surtout la Bretagne, accréditant l'idée que le déploiement de l'écotaxe poids lourds pouvait être négociable.

À partir d'octobre 2013, et pour répondre à des pressions contre une écotaxe poids lourds devenue bouc-émissaire, le pilotage du projet a été centré sur des objectifs de court terme. Ils ont occulté la nécessité de résoudre les difficultés intrinsèques de l'écotaxe poids lourds, en particulier le mécanisme de répercussion tarifaire.

Coûteux pour les finances publiques et dommageable pour la cohérence de la politique des transports et son financement, l'abandon de l'écotaxe poids lourds constitue un gâchis. Pour l'avenir, la Cour ne peut qu'inviter l'État à mieux anticiper, évaluer et gérer les risques inhérents à tout projet de réforme dans un secteur sensible comme celui des transports.

Réponse

Réponse du Premier ministre	226
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'écotaxe, dès la phase d'expérimentation de ce projet à l'été 2013, ont conduit le Gouvernement à suspendre sine die ce dispositif à l'automne 2014 et à résilier le 30 octobre de la même année le contrat de partenariat conclu avec la société Écomouv'. Si la Cour rappelle à juste titre l'instabilité et les points de faiblesse du dispositif de répercussion tarifaire de l'écotaxe sur les donneurs d'ordre et les chargeurs, fixé par le décret n° 2012-670 du 4 mai 2012 avant d'être aménagé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013¹⁰⁶, ainsi que les oppositions locales et sectorielles que ce dispositif a suscitées, je ne saurais toutefois partager son analyse des conditions dans lesquelles l'Etat a renoncé à ce projet, ainsi que des modalités suivant lesquelles cette décision a été mise en œuvre.

1. Face à un dispositif dont la Cour souligne les fragilités et les limites, les gouvernements chargés de mettre en œuvre l'écotaxe à compter de juin 2012, ont agi avec pragmatisme, en tenant compte de l'ensemble des aspects de ce projet.

En premier lieu contrairement à ce que soutient la Cour, il est nécessaire de rappeler que plusieurs analyses juridiques et financières ont été réalisées antérieurement à la décision de suspension du 29 octobre 2013, et tout au long du processus qui a conduit à la résiliation, afin d'en mesurer la portée sur les finances publiques et sur le dispositif contractuel en cause.

Le contrat initial ne comportant pas, pour aborder la fin de la relation contractuelle, toutes les dispositions adaptées à la situation particulière rencontrée, une négociation exigeante a conséquemment été conduite avec la société Écomouv', dans le respect des droits et obligations des cocontractants, qui constitue, comme le relève d'ailleurs la Cour, un cadre particulièrement contraint, dont il convient de ne pas sous-estimer le poids.

Les quelques semaines préalables à l'engagement de cette négociation ont, par ailleurs, coïncidé avec celles pendant lesquelles se sont déroulés les travaux menés par deux missions parlementaires consacrées aux conditions de mise en œuvre de l'écotaxe et aux pistes susceptibles d'être explorées pour aménager le dispositif initial. Ces

¹⁰⁶ Dispositions fixées par le décret n° 2012-670 du 4 mai 2012 relatif aux modalités de majoration du prix du transport liée à l'instauration de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, réaménagées par l'article 16 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013, validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-670 DC du 23 mai 2013.

travaux ont abouti courant mai 2014¹⁰⁷. Le Gouvernement se devait de permettre le déroulement des travaux engagés par la représentation nationale tout en étendant au mieux l'espace de négociation propre au contrat de partenariat : Il ne peut donc lui être reproché, comme le fait la Cour, le maintien d'un statu quo, voire des « attermolements ». Durant cette période, l'utilisation par l'État de tous les leviers dont il disposait dans le cadre des négociations avec Écomouv' a permis d'obtenir de la part de cette entreprise des conditions financières plus favorables qu'initialement prévues, y compris s'agissant de la période de suspension (cf. infra).

La décision du 9 octobre 2014 de suspension sine die du dispositif et la résiliation du contrat sont intervenues après plusieurs semaines de concertation avec les différents acteurs aux fins de rechercher les meilleures conditions de lancement opérationnel d'un dispositif de substitution (péage de transit poids lourds), rendu public dans ses grandes lignes fin juin 2014, alors que le dispositif technique n'avait pu faire l'objet d'un test en grandeur nature. Je souligne également que cette décision est intervenue dans un environnement social alors marqué par des appels à une « mobilisation reconductible tant que l'écotaxe n'aura pas été abrogée ».

Des analyses juridiques, financières et opérationnelles ont ainsi été réalisées à chaque stade du projet sur tous les scénarios envisageables. Je ne peux donc souscrire à l'affirmation de la Cour selon laquelle la décision du 9 octobre 2014 refléterait un déficit de préparation.

2. L'abandon de l'écotaxe a conduit à un bilan financier qui n'est pas si défavorable pour les finances publiques, contrairement à ce que la Cour laisse entendre

En premier lieu, l'État a économisé les frais de gestion du dispositif, d'un montant annuel de 220 M€, soit 2,2 Md€ sur dix ans, étant rappelé que cette charge était due, quel que soit le rendement effectif de la taxe. Pour mémoire, le montant de ces frais de gestion représentait un quart de la recette de la taxe dans la version initiale « écotaxe » et atteignait 38 % des produits attendus dans l'hypothèse du dispositif de second rang dit « taxe de transit poids lourds », alors que les coûts de perception sont usuellement, pour un dispositif fiscal, de l'ordre de quelques pourcents de la recette. Ainsi, l'analyse de la Cour, selon laquelle l'écotaxe pouvait constituer un outil efficace de fiscalité, doit être relativisée, au moins pour les premières années d'exploitation.

¹⁰⁷ Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds n° 1937 déposé le 14 mai 2014 par M. Jean-Paul Chanteguet (Assemblée nationale) - Rapport de Mme Virginie KLÈS, fait au nom de la commission des affaires économiques sur la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds - 21 mai 2014 (Sénat).

En deuxième lieu, concernant la perte de recettes induite pour l'État, la Cour indique elle-même que la majoration de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) décidée par le Gouvernement¹⁰⁸, en concertation avec les acteurs professionnels, compense la perte de recettes de l'écotaxe poids lourds. Je ne partage donc pas l'affirmation selon laquelle l'abandon aurait été très coûteux pour les finances publiques.

En troisième lieu, les indemnités versées à la société Écomouv' au titre de la suspension et de l'abandon du dispositif, ont été diminuées de plus de 100 M€ à l'avantage de l'État par rapport à ce que prévoyait le contrat initial, conformément aux conclusions de la commission de conciliation installée entre l'État et Écomouv', rendues le 10 juin 2014.

Contrairement à ce qu'indique la Cour, les surcoûts d'exploitation supportés par Écomouv' avant la mise à disposition effective du dispositif n'ont fait l'objet d'aucun paiement par ailleurs alors que l'État, selon toute vraisemblance, aurait dû verser en tout ou partie les indemnités correspondantes en cas de contentieux. L'État a privilégié leur paiement pour un montant minimisé dans le cadre des négociations, afin d'aboutir à un accord amiable qui lui était plus favorable.

L'indemnité de résiliation aurait quant à elle été majorée de plus de 100 M€ en l'absence de négociation efficace du contrat par l'État. En effet, outre les 21 M€ d'économie sur la rémunération des fonds propres et quasi-fonds propres, et les 15 M€ de constatation d'économie en termes d'investissement relevés par la Cour, les négociations ont permis de ramener l'indemnisation des sous-contrats à 35 M€, alors qu'elle aurait pu s'élever à 110 M€ au titre du contrat principal. Il convient également de noter que les 777 M€ cités par la Cour comprennent 52 M€ de remboursement de la TVA à Écomouv', qui ont été reversés par ailleurs par cette société à l'État et ont donc un effet neutre sur les finances publiques.

S'agissant des coûts de portage du crédit relais, ceux-ci ont été assumés pour moitié par Écomouv', alors que l'État aurait pu devoir assumer seul les surcoûts liés à la suspension. Le taux retenu de 11 % était par ailleurs inévitable en raison de la situation difficile dans laquelle se trouvait alors la société, ne lui permettant pas d'emprunter à des taux proches des standards du marché.

Enfin, le surcoût de 39 M€ mentionné par la Cour ne peut être regardé comme un surcoût de sortie du contrat. En effet, l'échelonnement des paiements jusqu'en 2024 était indiqué dans le contrat initial, qui

¹⁰⁸ Loi de Finances pour 2015.

prévoyait ces modalités de règlement habituelles. Enfin, la Cour, en contestant le lissage de la dépense, ne tient pas compte du coût de financement qu'un versement immédiat aurait fait supporter à l'État en renchérissant d'autant le coût.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il m'est impossible de partager la conclusion de la Cour selon laquelle la conduite du dossier complexe constitué par l'écotaxe aurait répondu à des objectifs de court terme à compter d'octobre 2013. En mettant fin à un dispositif onéreux en termes de frais de gestion sur le long terme et en lui substituant un relèvement de la TICPE, faisant supporter une contribution aux utilisateurs du réseau routier, contribuant à l'action contre la pollution par un relèvement des coûts et participant au financement des infrastructures, tout en défendant au mieux les intérêts de l'État dans la résiliation d'un contrat conclu sous la précédente mandature, c'est au contraire une décision réaliste et efficace sur le long terme qu'a prise le Gouvernement.

3. Les observations de la Cour ne peuvent davantage être partagées en ce qui concerne la réutilisation des équipements ou les effets de la décision sur les entreprises de transport françaises ou étrangères

Tout d'abord, il ne saurait être considéré que la réutilisation de tout ou partie des équipements est illusoire puisque plusieurs régions ont fait savoir qu'elles envisageaient d'utiliser certains équipements implantés sur leur territoire.

En ce qui concerne l'augmentation du taux de la TICPE spécifique aux poids lourds, les éléments avancés par la Cour, qui conclut au caractère insatisfaisant de cette réorientation du projet, doivent être nuancés :

- *En premier lieu, il est contestable d'affirmer que les recettes de la TICPE ne sont pas liées à l'usage de l'infrastructure routière. Le montant de la taxe est en effet proportionnel à la consommation de carburant et, partant, au kilométrage parcouru.*
- *D'autre part, la décision d'abandonner le dispositif de taxation ayant été prise sur la base du péage de transit poids lourds, solution de substitution au dispositif initial, la comparaison de la recette issue de la hausse du taux de la TICPE avec les produits attendus du dispositif de taxation kilométrique pourrait plus utilement être réalisée sur la base du projet dans sa seconde version et non de l'écotaxe dans la version initiale. En tout état de cause c'est en examinant l'alternative entre le péage de transit et une approche par la TICPE que la décision du Gouvernement a été prise.*

Il convient également de relativiser les observations de la Cour quant à la faible contribution des poids lourds étrangers au financement des infrastructures nationales. En effet, le péage de transit prévoyait une contribution des poids lourds étrangers à hauteur de 123 M€. Leur contribution dans le cadre de la nouvelle fiscalité de la TICPE aboutit à un montant de 42 M€, soit un différentiel quatre fois moins important que l'écart (325 M€) qui apparaît dans le rapport de la Cour (1^{ère} ligne du tableau n° 4).

Au regard de l'ensemble de ces données, l'affirmation de la Cour selon laquelle « le relèvement du tarif de la TICPE ramène la contribution des poids lourds étrangers à 2 % » me semble devoir être reconsidérée. En effet, les recettes 2015 découlant de la hausse de la fiscalité énergétique sur les poids lourds peuvent être estimées à 42 M€ pour le pavillon étranger (et non 25 M€ comme précisé dans le tableau n°4) et à 234 M€ pour le pavillon national (contre 462 M€ présentés dans le tableau précité). Dans le nouveau dispositif fiscal, la contribution des poids lourds étrangers par rapport à celle du pavillon national est donc de plus de 15 %.

Enfin, s'agissant de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite taxe à l'essieu, il convient de préciser que le maintien du choix opéré en 2009 sur l'abaissement du tarif au minimum communautaire, vise à préserver la compétitivité des entreprises de transport, confrontées à un environnement concurrentiel exacerbé au niveau européen. En effet, toute augmentation de la taxe à l'essieu qui ne serait supportée que par les entreprises nationales affaiblirait le pavillon français qui, depuis 2008, subit une chute de son activité importante et doit donc être soutenu.

2

Le stationnement urbain : un chaînon manquant dans les politiques de mobilité

PRÉSENTATION

Préoccupation quotidienne de plus de trente millions d'automobilistes et de l'ensemble des citoyens, le stationnement des véhicules automobiles est également au centre des politiques de mobilité et de qualité du cadre urbain.

La gestion du stationnement mêle en effet de nombreux domaines de l'action publique locale (pouvoir de police, gestion de la voirie et d'ouvrages publics, politique tarifaire, etc.) dont la coordination est complexe.

Maîtriser le stationnement urbain suppose de résoudre des aspirations contradictoires : d'un côté, le souci de réduire les effets néfastes de l'automobile, d'un autre côté, la réticence à assumer les contraintes qui y sont attachées. En France, le taux de paiement spontané des droits de stationnement sur voirie est très nettement inférieur à celui des autres pays européens.

Dans un chapitre du rapport public annuel pour 2015 consacré aux réseaux de transports publics urbains¹⁰⁹, la Cour avait déjà souligné le besoin d'une gestion active du stationnement urbain, afin que les automobilistes fassent moins usage de leur véhicule.

Dans la continuité de ces travaux sur la mobilité urbaine, et alors qu'une réforme modifiant le régime du stationnement doit entrer en vigueur au début de l'année 2018, les juridictions financières ont examiné dans quelle mesure les collectivités territoriales avaient mis en place une gestion active du stationnement urbain.

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher, p. 261-320. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La présente enquête s'appuie sur les examens de gestion effectués par dix chambres régionales des comptes¹¹⁰. Elle concerne 45 collectivités regroupant 8,8 millions d'habitants, soit plus du tiers de la population habitant dans les 781 communes ayant mis en place le stationnement payant ; ces travaux ont été complétés par l'audition des acteurs concernés. Ils se sont concentrés sur le stationnement automobile, sans examiner les régimes spécifiques s'appliquant à certaines catégories d'usagers (personnes en mobilité réduite, professionnels en livraison, deux-roues, etc.), ni le cas particulier des communes touristiques.

Les juridictions financières relèvent que, face à des enjeux multiples, la gestion du stationnement urbain pâtit d'une réponse institutionnelle inadaptée (I). Les stratégies locales qui doivent guider cette gestion s'avèrent souvent mal définies et leur mise en œuvre est globalement défailante, alors même que le rôle des collectivités en matière de stationnement a vocation à s'accroître prochainement (II).

I - Une réponse institutionnelle inadaptée

La régulation du stationnement au sein de l'espace urbain figure au rang des premières préoccupations des collectivités territoriales, mais souffre d'une organisation inadaptée.

A - Des enjeux de plus en plus lourds

1 - Le cadre de vie et l'environnement

L'accroissement du parc de voitures automobiles (33,8 millions en 2014 contre 27,4 millions en 2000¹¹¹) conduit logiquement à une hausse des

¹¹⁰ Auvergne-Rhône-Alpes ; Bourgogne-Franche-Comté ; Centre, Val-de-Loire ; Grand-Est (anciennement Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine) ; Hauts-de-France (anciennement Nord – Pas-de-Calais, Picardie) ; Île-de-France ; Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) ; Normandie ; Pays de la Loire ; Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹¹¹ Cf. Comité des constructeurs français d'automobiles, *L'industrie automobile française, analyses et statistiques*, septembre 2015, 92 p., disponible sur www.ccf.fr.

besoins de places de stationnement, sachant qu'un véhicule automobile est immobile près de 95 % du temps¹¹² et que son emprise sur la voirie est de 10 m².

Il s'ensuit une occupation croissante de l'espace public. Tout d'abord, les véhicules stationnés à proximité du domicile le sont souvent sur la voirie, car seule une partie des ménages ayant une voiture dispose d'un emplacement de stationnement à domicile¹¹³.

De la sorte, dans les quartiers résidentiels, une partie de la voie publique tend à être occupée en permanence par les véhicules en stationnement.

Tableau n° 1 : équipement automobile des ménages

	Paris	Lyon	Lille	Toulouse
<i>Part des ménages disposant d'au moins une voiture</i>	37,4 %	62,7 %	57,5 %	70,7 %
<i>Part des ménages disposant d'au moins un emplacement réservé au stationnement</i>	27,8 %	43,6 %	35,1 %	59,4 %

Source : Cour des comptes, d'après données Insee, recensement 2013, tableau LOG T9

Dans ce contexte, les collectivités sont confrontées à des attentes contradictoires de la part de plusieurs catégories d'usagers, qui ne peuvent être simultanément satisfaites.

¹¹² Dont 75 % à proximité du domicile et 20 % hors proximité du domicile, selon une étude du groupe Chronos de 2014 avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), établissement public relevant des ministères chargés des transports et de l'urbanisme dont l'objet est de participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques dans ces domaines.

¹¹³ De surcroît, selon France Stratégie et son rapport *Pour une politique du stationnement en faveur des usagers* (2013, disponible sur www.strategie.gouv.fr), ces emplacements de stationnement dans l'habitat individuel tendent à être reconvertis en pièces d'habitation supplémentaire sous l'effet de l'augmentation du prix du foncier.

Différentes catégories d'usagers

Il est d'usage de distinguer :

- les résidents, qui habitent la commune et stationnent en général pendant des durées très longues ;
- les usagers pendulaires, qui viennent travailler dans le centre-ville chaque jour et qui y stationnent pour des durées longues ;
- les visiteurs, qui viennent stationner pour des durées courtes, de manière à pouvoir effectuer des démarches ou accéder aux magasins de centre-ville.

Par ailleurs, d'autres catégories d'usagers sont distinguées au regard de leurs besoins spécifiques de stationnement : personnes à mobilité réduite, professionnels mobiles. Enfin, les collectivités aménagent parfois des conditions de stationnement spécifiques pour des publics ciblés (étudiants, usagers à deux roues, demandeurs d'emploi, etc.).

Les usagers de courte durée, tels les visiteurs, sont souvent confrontés à d'importantes difficultés de stationnement, du fait de la saturation de l'offre par les résidents et les pendulaires.

Il en va ainsi au sein de la communauté d'agglomération du Grand Évreux (Eure) comme dans les villes de Colombes ou de Suresnes (Hauts-de-Seine).

Par ailleurs, les centre-villes sont sujets à des phénomènes de saturation des capacités de stationnement. Il en résulte un surcroît de trafic du fait de la recherche de places de stationnement par les automobilistes qui peut être très significatif¹¹⁴.

Cet ensemble de difficultés rend nécessaire une régulation de l'occupation de l'espace public – qui prend la forme d'arrêtés de police¹¹⁵ relevant traditionnellement des prérogatives des maires – combinée à la création d'une offre de stationnement dans les parcs publics de stationnement.

¹¹⁴ Selon une étude du cabinet SARECO de 2005, entre 5 et 10 % de la circulation automobile dans les centres villes est liée à des véhicules recherchant une place de stationnement. D'après une étude de l'*Institute for transportation and development policy* (ITDP) de 2010, la recherche de places de parking peut représenter jusqu'à 40 % du trafic urbain aux États-Unis.

¹¹⁵ Prévus par l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales.

L'encadrement du stationnement sur voirie

Il s'exerce dans le cadre du pouvoir de police du maire (du préfet de police s'agissant de la Ville de Paris¹¹⁶). Dans un premier temps, avaient été instituées des zones de stationnement à durée limitée (zones dites bleues impliquant l'apposition des disques dans les véhicules), puis, à partir du début des années 1970, le stationnement payant s'est déployé.

En 2016, le stationnement payant est en vigueur dans 781 communes, couvrant une population d'un peu plus de 24 millions d'habitants¹¹⁷.

Dans ce contexte, le défaut de paiement du droit de stationnement sur voirie constitue une infraction pénale (contravention de 1^{ère} classe prévue par l'article R. 417-6 du code de la route), actuellement sanctionnée par une amende forfaitaire de 17 €. Cette infraction ne se confond pas avec celles prévues en matière de stationnement gênant, dangereux ou abusif.

De surcroît, les enjeux environnementaux, en particulier en matière de pollution de l'air, poussent à adapter le stationnement pour inciter les automobilistes à recourir à des modes de transports alternatifs. Il s'agit d'un objectif explicitement affiché, notamment pour l'Île-de-France et plusieurs métropoles (Nantes, Lille, Toulouse). Cette pluralité d'enjeux se traduit notamment dans l'organisation du stationnement payant de la Ville de Paris. Alors qu'elle visait, de façon traditionnelle, à fluidifier la circulation automobile en promouvant la rotation sur les emplacements de stationnement, la collectivité a ajouté un objectif supplémentaire à partir des années 2000 pour inciter les usagers venus de banlieue parisienne ou de province à privilégier des modes de transports alternatifs à l'automobile.

Toutefois, le développement de nouveaux usages – en particulier l'autopartage, le covoiturage et le co-stationnement – pourrait, sous l'effet des évolutions technologiques, fortement modifier les besoins en stationnement dans un avenir proche. Par ailleurs, l'évolution rapide des technologies nécessaires à la voiture autonome pourrait aussi permettre de rejoindre sa destination sans avoir à stationner son véhicule¹¹⁸. Plus largement, le développement des systèmes de transport intelligents (STI)

¹¹⁶ Le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain prévoit cependant un partage des rôles entre le maire et le préfet de police selon les voies en fonction des enjeux de sécurité spécifiques à la Ville de Paris.

¹¹⁷ Source : mission interministérielle sur la décentralisation du stationnement, d'après données de la direction générale des collectivités locales.

¹¹⁸ France Stratégie, *La voiture sans chauffeur, bientôt une réalité*, Note d'analyse n° 47, avril 2016, disponible sur www.strategie.gouv.fr.

est de nature à emporter des modifications substantielles en matière de mobilité¹¹⁹.

L'ensemble de ces évolutions incitera sans doute les communes à donner à la voirie d'autres usages que celui du stationnement automobile.

2 - Les ressources des collectivités territoriales

S'il n'existe pas de données consolidées au niveau national permettant de cerner le montant total des recettes des collectivités liées au stationnement payant¹²⁰, on peut les estimer à un peu plus d'1 Md€.

a) Différentes catégories de recettes pour les collectivités liées au stationnement

Les collectivités territoriales peuvent recevoir trois types de recettes au titre du stationnement urbain.

En premier lieu, en cas de stationnement payant sur voirie, les automobilistes doivent acquitter un droit de stationnement, qui est une redevance d'occupation domaniale.

Selon une étude récente¹²¹, le niveau de tarification (pour une heure de stationnement sur voirie en centre-ville) pour les villes de plus de 100 000 habitants est demeuré globalement stable entre 2012 et 2014, un peu supérieur à 1,60 €. Cependant, en 2015, un relèvement est intervenu, à 1,75 €. Dans les villes moyennes (entre 20 000 et 100 000 habitants), ce tarif a diminué, de 0,90 € en 2012 à 0,80 € en 2015.

¹¹⁹ Cour des comptes, *Référé, L'action de l'État pour le développement des transports intelligents*, 9 mai 2016, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁰ La nomenclature comptable identifie les produits liés à l'encaissement des droits de stationnement acquittés spontanément par les usagers. En revanche, le produit des amendes liées au stationnement payant n'est pas distingué de celui des autres amendes se rapportant au stationnement gênant ou à la circulation.

¹²¹ Forum pour la gestion des villes, *La réforme de la dépenalisation et de la décentralisation du stationnement reportée, l'éclairage des Réseaux Conjuguer*, mars 2016, disponible sur www.forum-gv.com.

Dans un contexte de réduction des concours financiers de l'État, les droits de stationnement peuvent constituer une ressource d'appoint, parfois non négligeable pour les collectivités territoriales.

Ainsi, la Ville de Paris a prévu une hausse de ses recettes de stationnement, celles-ci devant passer de 64 M€ en 2014¹²² à 121 M€ dans le budget primitif pour 2015, pour ensuite augmenter progressivement jusqu'à 130 M€ en 2018. Ces produits supplémentaires, liés à une réforme importante de sa politique tarifaire en 2015, qui répondait par ailleurs à d'autres objectifs (fluidité de la circulation, incitation à recourir davantage au stationnement en ouvrage), devraient ainsi compenser partiellement la diminution de la dotation globale de fonctionnement (- 211 M€ entre 2014 et 2015).

La réforme tarifaire de 2015 à Paris

La réforme tarifaire, entrée en vigueur en 2015, a consisté, d'une part, à faire évoluer la grille tarifaire sur la voirie (le tarif horaire a été porté à 4,00 € dans la zone la plus chère), d'autre part, à redéfinir des zones tarifaires conduisant à une simplification, mais aussi au passage de certains arrondissements vers la zone la plus chère.

De ce fait, les tarifs de la zone centrale, la plus chère, ont augmenté de 11 %¹²³. La réforme a également porté sur le prix des abonnements pour les résidents. Enfin, le stationnement payant pour les voies avec stationnement mixte a été étendu jusqu'à 20 h en semaine (contre 19 h auparavant) ainsi qu'au samedi et au mois d'août.

En second lieu, les collectivités perçoivent une fraction du produit des amendes en matière de stationnement, après qu'elles ont été recouvrées par l'État¹²⁴. D'après une estimation du ministère des finances et des comptes publics (direction du budget), les amendes relatives aux infractions au stationnement payant représentaient en 2014 un produit de l'ordre de 202 M€, répartis entre l'État et les collectivités territoriales à hauteur respective de 95 M€ et 107 M€. Cependant, s'agissant du produit des amendes reversées à chaque collectivité, les systèmes d'information du ministère de l'intérieur ne permettent pas d'isoler le montant concernant spécifiquement le stationnement.

¹²² Au compte administratif pour 2014.

¹²³ Pour les arrondissements (notamment les 10^{ème} et 11^{ème}) qui ont été intégrés dans la zone la plus chère au cours de la période, l'augmentation a été nettement plus sensible : + 67 %.

¹²⁴ L'ensemble des amendes afférentes aux infractions à la circulation et au stationnement (hormis celles générées par les contrôles automatisés de la vitesse) constituent les produits de la 2^{ème} section du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (1 090 M€ en 2015). Ces produits sont ensuite partagés entre l'État et les collectivités territoriales et constituent pour ces dernières une recette de la section d'investissement, qui doit être consacrée à des travaux en matière de transports.

Enfin, les usagers des parcs publics de stationnement doivent acquitter un tarif, dont la recette revient, en tout ou partie, à la collectivité.

*b) Des exigences contradictoires pour les tarifs
des parcs publics de stationnement*

En raison de la jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État, les parcs publics de stationnement relèvent de la catégorie des services publics industriels et commerciaux – à la différence du stationnement sur la voirie – et leur gestion doit donc en principe être équilibrée sans apport de subvention publique¹²⁵.

Ce régime juridique pose une difficulté de principe pour la fixation des tarifs de ces équipements : d'un côté, ces tarifs doivent être suffisamment élevés pour permettre d'en couvrir les coûts, de l'autre, ils devraient inciter les automobilistes à s'y rendre plutôt qu'à stationner sur la voie publique.

Cette difficulté de principe s'est manifestée à l'occasion de la mise en œuvre de la tarification au quart d'heure dans les parcs publics.

La tarification au quart d'heure dans les parcs publics de stationnement

À la suite de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, l'article L. 224-68 du code de la consommation prévoit que « tout exploitant de parc de stationnement affecté à un usage public applique au consommateur, pour les stationnements d'une durée inférieure à douze heures et payés à la durée, une tarification par pas de quinze minutes au plus ». Cette disposition est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2015, y compris pour les contrats de délégation de service public en cours d'exécution.

La diminution des tarifs pour les usagers de courte durée dans les parcs qu'implique cette disposition peut conduire la collectivité à devoir compenser financièrement cette baisse de recettes pour l'exploitant. Dès lors, les grilles tarifaires sont adaptées, de manière à garantir une certaine neutralité financière pour le délégataire.

¹²⁵ Articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. Les tarifs pratiqués sur la voirie, qui ont le caractère de redevance, doivent quant à eux refléter les avantages procurés par l'occupation du domaine public.

Pour la Ville de Paris, l'introduction de la tarification au quart d'heure a donné lieu à des ajustements à la hausse des tarifs en 2015. À Toulouse, les parcs de stationnement pratiquent un barème dégressif aboutissant à ce que le prix payé pour une heure de stationnement soit plus élevé qu'auparavant, mais que le tarif total supporté pour 2 h 20 soit moins élevé. Dans ces conditions, la mise en œuvre de la tarification au quart d'heure paraît avoir entraîné une baisse de tarifs pour 60 % des usagers des parcs du centre-ville.

Au niveau de la métropole de Lyon, la mise en place de la tarification au quart d'heure avait été précédée en 2014 d'une indexation tarifaire contractuelle.

Dans ces conditions, l'impact effectif de cette mesure législative sur le niveau des tarifs acquittés par les usagers demeure difficile à apprécier.

B - Une organisation inadaptée

1 - Un pouvoir de police qui demeure au niveau communal

Dans les grandes agglomérations, les conditions du stationnement sont directement liées aux flux de déplacements comme aux réseaux de transports. La gestion du stationnement requiert donc une approche d'ensemble au niveau de l'agglomération.

Pour autant, la réglementation du stationnement – parce que liée aux pouvoirs de police du maire – demeure une compétence communale.

Dans son rapport public annuel de 2015¹²⁶, la Cour avait recommandé d'attribuer aux autorités organisatrices du transport urbain les pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (article 65) allait en ce sens. Elle prévoyait un transfert de principe de ce pouvoir de police vers le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), compétent en matière de voirie, tout en prévoyant un droit d'opposition de la part des maires. Lors de son enquête, la Cour a constaté que, dans les faits, ce droit d'opposition avait été mis en œuvre de manière systématique et qu'aucun transfert de compétence n'était intervenu en la matière.

¹²⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher, *op. cit.*

En réponse à la Cour des comptes, le ministre de l'intérieur a fait état d'un sondage effectué auprès de 59 préfectures, dont il résulte que ce dispositif de transfert a joué pour 333 présidents d'EPCI.

La réglementation du stationnement demeure donc du ressort communal. Comme le montrent les travaux des chambres régionales des comptes, cet écart entre la logique de l'agglomération et la compétence communale est susceptible de générer des incohérences. Il en était ainsi à Suresnes (Hauts-de-Seine), qui a longtemps subi le déport des habitants des communes limitrophes jusqu'à ce que la ville généralise le stationnement payant.

Les difficultés de stationnement à Suresnes liées aux différences de réglementation avec les communes voisines

La commune de Suresnes connaissait jusqu'à très récemment une situation de saturation du stationnement sur la voirie, liée à la gratuité de 90 % des places existantes. D'après une enquête commandée par la commune en 2014, la saturation du stationnement, qui prend la forme de taux d'occupation supérieurs à 100 %, tenait à un ensemble de facteurs structurels (configuration du marché de l'emploi dans la commune et absence de liaison directe rapide en transports en commun avec Paris) mais aussi à un régime du stationnement différent des communes avoisinantes. Celles-ci pratiquant toutes le stationnement payant, il s'ensuivait un déport des usagers vers Suresnes, qui contribuait à la saturation du stationnement sur la voie publique.

Finalement, en réaction au mécontentement de la population, la commune a décidé d'une extension du périmètre du stationnement payant à partir d'août 2016.

En ce qui concerne la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest (GPSO)¹²⁷, cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) – devenu établissement public territorial de la métropole du Grand Paris depuis le 1^{er} janvier 2016 – est compétent à l'égard des zones de stationnement payant sur la voirie (notamment en matière de fixation des tarifs et de contrôle du stationnement¹²⁸), mais pas en matière de police du stationnement. Il s'ensuit que, dans les faits, la communauté d'agglomération ne peut réellement exercer ses compétences relatives au stationnement qu'avec le consentement des communes et que son rôle principal consiste en une gestion mutualisée des délégations de service public conclues pour les parcs de stationnement.

¹²⁷ Communauté d'agglomération qui compte un peu plus de 300 000 habitants et qui comprend notamment les communes de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux.

¹²⁸ Les agents chargés du contrôle sont mis à disposition de l'EPCI par les communes membres.

Comme le soulignait, en 2013, France Stratégie¹²⁹, ces logiques institutionnelles aboutissent à une gouvernance inadaptée aux enjeux des politiques urbaines de stationnement.

2 - Des compétences souvent intercommunales en matière de stationnement sur voirie et en parcs

À la différence de la réglementation du stationnement, d'autres domaines de l'action locale, mobilisés par la gestion du stationnement urbain, tels ceux de la gestion des parcs en ouvrage ou de la voirie, sont susceptibles d'être exercés, en tout ou partie, par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre¹³⁰, les règles en la matière étant propres à chaque catégorie d'EPCI. Alors que pour les métropoles et les communautés urbaines, la gestion de la voirie et des parcs publics relève de plein droit de la structure intercommunale, il en va autrement pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

**Tableau n° 2 : compétences des EPCI en matière de voirie
et de parcs de stationnement**

	Métropole	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes
<i>Article applicable</i>	L. 5217-2	L. 5215-20	L. 5216-5	L. 5214-16
<i>Compétence de l'EPCI</i>	de plein droit sur la voirie, les parcs et aires de stationnement	de plein droit sur la voirie, les parcs et aires de stationnement	optionnelle en matière de voirie d'intérêt communautaire et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire	optionnelle en matière de voirie d'intérêt communautaire

Source : Cour des comptes d'après le code général des collectivités territoriales

¹²⁹ France Stratégie, *Pour une politique du stationnement en faveur des usagers* décembre 2013 *op. cit.*

¹³⁰ Comme le rappelle le rapport public thématique sur les finances publiques locales de 2014, la quasi-totalité des communes sont désormais membres de ces EPCI (Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

Il s'avère néanmoins que la répartition des compétences qui prévaut au niveau local s'écarte parfois de ce cadre législatif.

Ainsi, si la métropole de Lille est compétente pour la gestion des parcs en ouvrage, pour les aires de stationnement et, pour la voirie, sur le stationnement en bord de rue¹³¹, ses statuts ont irrégulièrement¹³² introduit une distinction s'agissant des aires de stationnement, en excluant du champ de sa compétence les aires affectées à des équipements communaux. À Lyon, le stationnement sur voirie demeure une compétence communale, alors que le stationnement en ouvrage relève du niveau métropolitain. De même, pour la communauté d'agglomération du Grand Évreux, une scission a été irrégulièrement opérée entre la voirie et les parcs de stationnement, les communes demeurant compétentes pour ces ouvrages.

Parfois, pour les communautés d'agglomération, les transferts de compétences à l'égard des parcs d'intérêt communautaire revêtent un caractère exclusivement formel, aucun parc d'intérêt communautaire n'ayant été construit (communauté d'agglomération du Havre, communauté d'agglomération du Mont Valérien).

*

**

Un partage de compétences plus lisible entre acteurs locaux permettrait de mieux prendre en compte ces difficultés et de remédier aux insuffisances de fond constatées. Une bonne appréhension des flux de déplacements au niveau des agglomérations milite pour un rôle accru des autorités organisatrices de la mobilité.

II - Des stratégies locales mal définies et des mises en œuvre défailtantes

Réellement complexe, la gestion du stationnement urbain peut être mieux assurée au plan local par les collectivités. En effet, les politiques de stationnement urbain souffrent souvent d'incohérences dans leur conception, mais également dans leur mise en œuvre.

Il est d'autant plus urgent de les améliorer que les marges de manœuvre des collectivités seront accrues dans le cadre d'une réforme du régime du stationnement payant qui doit entrer en vigueur au début de l'année 2018.

¹³¹ Le pouvoir de police demeurant de ressort communal.

¹³² Au regard de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

A - Des stratégies locales mal définies

Pour gérer le stationnement urbain, une approche stratégique d'ensemble est nécessaire. En effet, la limitation du stationnement sur la voirie par le biais des arrêtés de police doit être combinée avec, notamment, la création d'une offre alternative dans des parcs publics de stationnement.

1 - Des données insuffisantes pour fonder les décisions

Les décisions prises par les collectivités en matière de stationnement urbain le sont, en général, sans que n'aient été évalués ni l'adéquation de l'offre de stationnement aux besoins, ni le coût global du stationnement.

L'estimation des besoins de stationnement est par nature difficile, car ceux-ci dépendent d'un ensemble de comportements et de pratiques de déplacements très évolutifs.

Les collectivités s'attachent toutefois à les connaître par le biais d'études, notamment à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des plans de déplacements urbains (PDU)¹³³. Ces études sont néanmoins nécessairement ponctuelles et leur durée de validité est limitée. De son côté, la Ville de Paris a développé un outil (Remista 2) qui permet d'estimer de manière quantitative l'écart entre l'offre de stationnement disponible dans un quartier et les besoins à satisfaire, afin d'éclairer les décisions à prendre concernant le nombre de places en voirie ou en ouvrage. Néanmoins, cet outil n'a pas été mis à jour depuis 2010 et il risque donc de devenir obsolète.

Deux autres paramètres déterminants (l'offre de stationnement et le coût du stationnement urbain pour la collectivité) devraient être plus faciles à appréhender. Leur degré de connaissance reste néanmoins inégal, selon les collectivités.

¹³³ Cf. *infra*.

La Ville de Paris, à travers un observatoire des déplacements l'associant à plusieurs partenaires locaux (notamment le syndicat des transports d'Île-de-France) et aux services de l'État, établit chaque année un bilan des déplacements qui retrace notamment l'évolution du nombre de places de stationnement sur voirie ainsi que dans les parcs publics. Il en ressort que le nombre d'emplacements sur voirie destinés aux véhicules légers a diminué entre 2010 et 2014, au profit des places de stationnement pour les deux-roues et que le nombre de places en parcs publics a eu tendance à augmenter.

En dehors de la Ville de Paris, le suivi de l'offre privée de stationnement ou du nombre de places gratuites sur voirie¹³⁴ n'est pas systématiquement assuré : il en est ainsi notamment pour la métropole de Lille, pour Clermont-Ferrand, Reims et Évreux¹³⁵.

De même, hors la Ville de Paris¹³⁶, la mesure des coûts liés au stationnement est rarement effectuée par les collectivités.

Il est vrai, s'agissant du stationnement en voirie, que le cadre comptable applicable ne permet pas d'identifier précisément les dépenses qui s'y rattachent¹³⁷. Des éléments parcellaires qui ont pu être collectés par les chambres régionales des comptes, il ressort que les principaux postes de dépense sont liés à l'acquisition et à l'entretien des horodateurs.

Le suivi des dépenses liées aux parcs de stationnement en ouvrage est en principe plus simple. Relevant de la catégorie des services publics industriels et commerciaux, leur gestion doit faire l'objet d'un budget annexe pour bien isoler leurs dépenses les concernant. Toutefois, ces budgets annexes ne retracent pas toujours l'intégralité de ces dépenses, comme à Évreux (Eure) ou à Saint-Maur-des-Fossés (Val-de-Marne).

En tout état de cause, l'investissement que requiert la construction de parcs de stationnement peut être significatif. D'après une étude de Villes de France de 2013, le coût de réalisation moyen, par place, peut être estimé

¹³⁴ La question du nombre des places gratuites à Paris représente un faible enjeu, l'ensemble du stationnement sur voirie étant payant ou ayant vocation à l'être.

¹³⁵ Il est aussi constaté des situations intermédiaires (Argenteuil, Châlons-en-Champagne) dans lesquelles la collectivité parvient à estimer le nombre de places gratuites sur voirie, mais pas les places en parc privé.

¹³⁶ Au niveau de la Ville de Paris, les dépenses de fonctionnement liées au stationnement urbain étaient de l'ordre de 83,3 M€ en 2014, en diminution depuis 2012.

¹³⁷ Le plan de comptes de l'instruction comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif ne comporte pas de rubrique relative aux dépenses liées au stationnement sur voirie.

à 3 000 € HT pour les parcs de surface, contre 15 000 à 18 000 € HT pour les parcs en élévation et entre 30 000 et 40 000 € HT pour les parcs souterrains.

L'importance des investissements réalisés contraste parfois avec la sous-occupation des ouvrages. Selon le CEREMA¹³⁸, la moitié des parcs publics n'est que rarement ou jamais saturée et accueille moins d'un client horaire par place et par jour.

À Levallois-Perret (Hauts-de-Seine), le nombre de places en parc public a ainsi augmenté de plus de 40 % entre 2010 et 2014 et les dépenses liées à la livraison de quatre parcs ont été de 44 M€ sur dix ans. Pour autant, une part de ces ouvrages est peu fréquentée et l'équilibre financier de l'exploitation pour la société d'économie mixte délégataire est lié aux seules recettes du stationnement sur voirie. À Calais, le coût global de construction d'un parc public confié à un syndicat mixte a été de 13,3 M€ TTC. Du fait notamment du niveau insuffisant de fréquentation, l'équilibre financier de ce syndicat mixte est fragile et la commune risque d'avoir à relever ses contributions financières.

Disposer au niveau local d'une bonne connaissance de l'offre de stationnement, des coûts qu'elle engendre pour la collectivité ainsi que des besoins en places est nécessaire pour bien calibrer les décisions des collectivités territoriales.

Par ailleurs, en lien avec ces lacunes observées au plan local, les grandes données (nombre de places, évolutions tarifaires) ne sont pas recensées au niveau national. Seules y suppléent des enquêtes périodiques du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) qui permettent de dégager quelques grandes tendances, mais avec un certain décalage et sur la base d'un échantillon que le CEREMA ne maîtrise que partiellement.

Dans la continuité de ce qui avait été préconisé par France Stratégie¹³⁹ et à l'instar du dispositif mis en place à Paris, il paraît utile de constituer, au sein des autorités organisatrices de la mobilité, des observatoires du stationnement. Leur objet serait de recenser les données de l'offre de stationnement, les dépenses associées et d'évaluer les besoins.

¹³⁸ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), *Les enjeux du stationnement automobile*, mars 2014, disponible sur www.territoires-ville.cerema.fr.

¹³⁹ *Op. Cit.*

2 - Des plans de déplacements urbains insuffisamment prescriptifs

Parce qu'elle mobilise plusieurs domaines de l'action publique locale – voire plusieurs niveaux de collectivités – la gestion du stationnement urbain doit s'appuyer sur une approche stratégique, à concevoir au niveau de l'agglomération, tout en étant déclinée au plus près des usagers.

Un dispositif de ce type est ainsi en vigueur dans l'agglomération de Bruxelles (Belgique).

L'encadrement des politiques communales de stationnement dans la région de Bruxelles¹⁴⁰

En application d'une ordonnance du 22 janvier 2009, mise en œuvre en 2014, la région Bruxelles-Capitale définit la politique du stationnement urbain applicable aux 19 communes qui la composent. Un plan régional de politique du stationnement (PRPS) détermine ainsi des lignes directrices dans le cadre desquelles les communes arrêtent des plans d'action communaux de stationnement (PACS).

Une agence de stationnement est chargée de l'exécution de cette politique régionale et du bon fonctionnement du plan régional de politique du stationnement, deux des communes lui ayant par ailleurs délégué la gestion du stationnement.

La législation prévoit bien qu'un dispositif permette cette mise en cohérence. En effet, les plans de déplacements urbains (PDU), créés par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, doivent, depuis 2000, traiter des questions de stationnement.

Les PDU et le stationnement urbain

Obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, et optionnels en deçà, les plans de déplacements urbains (PDU) doivent notamment définir les zones dans lesquelles la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant ainsi que la tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics. Les mesures qui sont prises au niveau communal doivent être compatibles avec ces prescriptions¹⁴¹.

¹⁴⁰ Source : direction générale du Trésor.

¹⁴¹ Article L. 1214-2 du code des transports.

L'adoption de ces plans incombe aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) prévues par l'article L. 1214-14 du code des transports. Ces autorités correspondent aux anciennes autorités organisatrices du transport urbain (AOTU), mais elles disposent de compétences accrues (notamment en matière d'autopartage). Le rôle d'AOM est assuré, selon les cas, par les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport (article L. 1231-1 du code des transports).

Si ces textes étaient bien appliqués, ces plans de déplacements urbains permettraient de résoudre les difficultés institutionnelles évoquées plus haut et d'inscrire la gestion du stationnement dans les politiques plus globales de déplacements et de mobilité à l'échelle d'un territoire.

Dans les faits, les chambres régionales des comptes relèvent que ces plans de déplacements urbains ne sont pas suffisamment prescriptifs et qu'ils ne remplissent pas l'office prévu par le code des transports.

Pour l'Île-de-France, le PDU adopté en 2014 ne satisfait pas totalement aux prescriptions du code des transports. Il prévoit bien un ensemble d'orientations visant à mieux gérer le stationnement sur la voirie (notamment de manière à prendre en compte le niveau de la demande par rapport à l'offre ainsi que la qualité globale de l'offre de transports collectifs et à renforcer le contrôle du stationnement) ainsi qu'en ouvrage.

Toutefois, ce plan ne détermine ni les zones à stationnement payant, se bornant à identifier les communes incitées à le mettre en place, ni la politique tarifaire, contrairement à ce que prévoit le code des transports.

Marseille Provence Métropole a décidé récemment des actions de mise en cohérence sur le plan tarifaire. Le PDU de la communauté d'agglomération du Grand Évreux (Eure) se limite à proposer des scénarios. Enfin, celui de Toulouse Métropole définit de grandes orientations stratégiques et des objectifs généraux, mais ne précise pas non plus les zones soumises à stationnement réglementé pas plus que la politique tarifaire.

Dans ces conditions, les plans de déplacements urbains ne permettent pas de garantir la cohérence nécessaire à l'existence d'une gestion active du stationnement.

3 - L'absence de stratégie tarifaire

Les communes arrêtent leurs politiques tarifaires sans réellement pouvoir évaluer ou anticiper leurs effets sur les comportements des automobilistes ainsi que sur les conditions d'exploitation des ouvrages dédiés au stationnement.

a) Des tarifs qui n'incitent pas suffisamment les usagers à recourir au stationnement dans les parcs publics

Une première difficulté a trait au caractère insuffisamment incitatif de la politique tarifaire pour orienter les automobilistes vers les parcs en ouvrage. D'après le CEREMA, en 2013, dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants, hors agglomération parisienne, le tarif moyen pour la première heure de stationnement en parc public était plus élevé qu'en voirie. Cet écart n'incite pas les usagers à les fréquenter, comme on le relève à Toulouse.

Un des enjeux de la réforme tarifaire entrée en vigueur en 2015 à Paris consistait à réduire l'écart entre la tarification sur la voirie et celle en ouvrage¹⁴². Néanmoins, d'après les rapprochements effectués par la chambre régionale des comptes¹⁴³, cette convergence n'a été qu'en partie assurée.

Pour la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest (GPSO), les niveaux de tarifs en ouvrage excèdent ceux pratiqués sur la voirie¹⁴⁴. Cet écart est en partie lié à l'application de clauses contractuelles d'indexation des tarifs dans les parcs gérés en délégation de service public, alors que l'établissement public hésite à faire évoluer au même rythme les tarifs sur la voirie pour des raisons d'acceptabilité sociale¹⁴⁵.

De même, à Chambéry (Savoie), le niveau de tarif en voirie est nettement inférieur à celui des parcs de l'hyper-centre, l'écart initial ayant été accru par l'augmentation des tarifs en ouvrage qui contraste avec une stabilité de ceux de la voirie. À Lyon, la volonté partagée de la ville et de la communauté urbaine (dorénavant métropole) d'inciter à l'usage des parcs pour les stationnements de moyenne ou longue durée ne s'est pas concrétisée par la définition d'une politique tarifaire harmonisée.

¹⁴² En 2014, dans plus de 80 % des parcs publics, les tarifs horaires excédaient ceux en vigueur sur la voirie.

¹⁴³ Pour six parcs publics dans la zone la plus chère et sept d'entre eux dans la zone 2.

¹⁴⁴ Cette différence apparaît la plus marquée dans le ressort de la commune de Boulogne-Billancourt : dans les parcs de centre-ville, le tarif en 2015 était de 2,80 € pour la première heure, contre 1,90 € sur la voie publique.

¹⁴⁵ Selon GPSO, ont également joué une augmentation de la TVA en 2014 ainsi que les effets de la mise en place de la tarification au quart d'heure.

Une deuxième difficulté est spécifique aux tarifs résidents, appliqués dans la plupart des collectivités¹⁴⁶ et consacrés par le code des transports¹⁴⁷. Cette tarification préférentielle était initialement justifiée par la volonté d'inciter les résidents à ne pas utiliser leur automobile pour leurs déplacements au sein de l'agglomération.

Ces tarifs pour les résidents peuvent s'avérer nettement inférieurs à ceux des abonnements dans les parcs publics. Ainsi, à Levallois-Perret, le tarif mensuel pour les résidents était de 50 € par mois en 2014, alors que l'abonnement mensuel en ouvrage était alors de 110 €. À Évreux, si le forfait mensuel pour les résidents est à 11 €, les tarifs d'abonnement mensuel débutent à partir de 41 €.

Ces tarifs résidents peuvent ainsi, s'ils sont trop faibles, contribuer à la saturation du stationnement en voirie et dissuader de stationner en ouvrage.

Une réflexion sur ce dispositif est donc nécessaire. France Stratégie¹⁴⁸ avait proposé, pour les centres urbains denses, une alternative au stationnement résidentiel, sous la forme de tarifs progressifs en fonction de la durée pour l'ensemble des usagers de manière à favoriser la rotation des véhicules.

À tout le moins, une réflexion sur la convergence entre les tarifs résidents et ceux des abonnements leur étant proposés dans les parcs en ouvrage est utile pour remédier aux déséquilibres générés.

b) Des dispositifs de gratuité partielle aux effets mal maîtrisés

Dans plusieurs collectivités, le dispositif tarifaire prévoit une période de gratuité, cette gratuité partielle étant instituée selon les cas soit sur voirie, soit en ouvrage. Cette période de gratuité est d'une heure en ouvrage à Levallois-Perret, d'une demi-heure à Compiègne, d'une heure et demie à Calais, de deux heures dans certains parcs publics du Havre. À Argenteuil, le parc du centre-ville (1 360 places) offre 2 h 30 de gratuité et cela nuit à la cohérence d'ensemble de l'offre de stationnement en ouvrage et sur voirie sur le territoire de la commune.

¹⁴⁶ D'après la dernière enquête quinquennale du CEREMA sur le stationnement, 70 % des communes pratiquant le stationnement payant avaient introduit un dispositif de ce type.

¹⁴⁷ D'après l'article L. 1214-2 du code des transports, un des volets du PDU en matière de stationnement porte sur les mesures susceptibles d'être prises pour favoriser le stationnement des résidents.

¹⁴⁸ *Op. cit.*

Ces dispositifs conduisent en outre à des pertes de recettes qui peuvent être importantes. À Calais¹⁴⁹, l'introduction du dispositif de gratuité partielle a correspondu à un affaissement des recettes tarifaires ; au Havre, le manque à gagner a été estimé à 950 000 € en 2014.

De même, la ville de Dreux a retenu un dispositif de gratuité pour les deux premières heures de stationnement dans ses deux parcs souterrains gérés en régie, renonçant ainsi à en équilibrer la gestion sur le plan financier.

B - Une mise en œuvre défailante

1 - Un défaut de contrôle du stationnement

a) Un taux de paiement spontané très faible

Alors que la fréquentation d'un parc de stationnement implique l'acquiescement systématique du tarif¹⁵⁰, sur la voirie, seul le règlement à l'horodateur permet d'assurer le paiement du droit.

En 2005, selon un rapport du Conseil général des ponts et chaussées et de plusieurs corps d'inspection, le taux de paiement spontané était de 35 % en moyenne dans dix villes de province et bien moindre dans Paris. Cet état de fait est propre à la France dans la mesure où ce taux est nettement supérieur en Belgique (près de 80 %), en Grande-Bretagne (entre 85 et 90 %) ou encore en Espagne (plus de 90 %). En ce qui concerne spécifiquement Paris, le taux de respect (rapport entre le nombre de véhicules en règle et le nombre total de véhicules stationnés dans une zone et pendant une période donnée) des usagers visiteurs était faible en 2014 (de l'ordre de 15 %) et il s'était encore détérioré en 2015 (inférieur à 10 %).

Tous les cinq ans, le CEREMA calcule le nombre d'heures payées par place et par jour (HPPJ)¹⁵¹. De manière très stable, ce ratio fait ressortir que les paiements spontanés représentent, pour une place donnée, en moyenne deux heures de droit de stationnement pour un potentiel théorique total de huit heures.

¹⁴⁹ Dans un important parc en ouvrage situé dans le centre commercial de l'îlot Charost.

¹⁵⁰ Les parcs de stationnement comportent systématiquement au moins une barrière à l'entrée ou à la sortie dont l'activation suppose un règlement de la part de l'utilisateur.

¹⁵¹ Ce ratio est obtenu en rapportant le montant des recettes annuelles sur la zone tarifaire la plus chère au nombre de places, de jours payants ainsi qu'au tarif horaire. Le stationnement résidentiel affecte cependant le calcul de ce ratio de deux manières contraires : d'un côté, il en abaisse la valeur puisque les tarifs sont plus bas, de l'autre il peut le pousser à la hausse puisque le taux de paiement spontané pour ce public est vraisemblablement plus élevé que pour les visiteurs.

Pour la période la plus récente, les chambres régionales des comptes ont relevé que ce ratio du nombre d'heures payées par place et par jour, demeure, de façon constante, très faible. Ainsi, à Vincennes, ce ratio est inférieur à 1 et il a baissé entre 2010 et 2014. À Toulouse, il est tout juste égal à 1 et stable sur la période. Au Havre, il est un peu supérieur à 1,2 et en légère amélioration. À Douai, il est proche de 1,3 et en diminution ; à Reims, il est à 2,8 et globalement stable ; à Dieppe, il est à 3 et globalement stable.

b) Des contrôles et des sanctions insuffisants

Ce faible taux de paiement spontané montre une certaine rationalité économique des usagers. Sur un plan strictement arithmétique, compte tenu du montant de l'amende forfaitaire (17 €) applicable pour ce type d'infraction, seul un nombre suffisant de constats d'infraction, et donc d'amendes, justifie un paiement spontané de la redevance de stationnement sur la voirie.

Le nombre d'amendes nécessaires pour inciter au paiement spontané – le cas de la Ville d'Évreux

Pour un usager « pendulaire » recourant au stationnement 225 jours par an et pour huit heures à chaque fois, le paiement spontané dans la zone la plus chère (8,80 € pour 8 heures de stationnement par jour, sur la base d'un tarif de 2,20 € pour deux heures de stationnement) génère une dépense de 1 980 € par an¹⁵². L'abonnement annuel dans un parc avoisinant représente pour lui une dépense de 335 €.

À partir de 117 amendes forfaitaires par an, le coût de la sanction excède celui du paiement spontané sur voirie et à partir de 20 amendes par an (soit 1,6 par mois), il dépasse le coût de l'abonnement annuel dans le parc public.

Le CEREMA préconise au moins deux PV par place et par mois pour inciter au paiement spontané.

Or, le contrôle du stationnement sur voirie souffre de fortes lacunes.

Si la politique de contrôle du stationnement sur la voirie relève des attributions des communes, l'intensité de ces contrôles est très variable d'une année sur l'autre, comme les chambres régionales des comptes ont pu le relever à Douai, Herblay, Toulouse, Vincennes et au Havre.

¹⁵² Sur la base de 8 h de stationnement payant par jour.

Pour les principales communes utilisant le procès-verbal électronique depuis 2013, une diminution du nombre d'avis de contravention a été relevée en 2014, en particulier à Paris, Lyon et Marseille¹⁵³ ainsi qu'en 2015, principalement sous l'effet du contexte des attentats terroristes à Paris¹⁵⁴.

Tableau n° 3 : nombre d'avis de contravention en PV électronique¹⁵⁵

	2013	2014	2015
<i>Paris</i>	3 736 538	3 356 751	3 065 714
<i>Lyon</i>	439 625	360 257	358 300
<i>Marseille</i>	298 704	260 470	269 839
<i>Bordeaux</i>	208 461	217 016	240 745
<i>Boulogne Billancourt</i>	172 928	176 196	217 433
<i>Rouen</i>	129 246	105 601	95 121
<i>Clermont- Ferrand</i>	111 088	82 157	90 912
<i>Saint-Etienne</i>	94 259	152 332	71 240
Total	5 190 849	4 710 780	4 409 304

Source : Cour des comptes

Cette inconstance selon les années dans l'intensité du contrôle affaiblit nécessairement l'efficacité des politiques de gestion du stationnement urbain. La faible intensité du contrôle, particulièrement en année électorale, remet en cause les actions tendant à réduire le stationnement en voirie ou, *a fortiori*, à inciter les usagers à privilégier des modes de transport alternatifs à l'automobile.

¹⁵³ Le nombre d'avis de contravention y a diminué respectivement de 10, 18 et 13 % entre 2013 et 2014.

¹⁵⁴ À la suite des attentats de janvier 2015 et dans l'attente de la dotation des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) en gilets pare-balle, le nombre de contrôles du stationnement a connu une diminution marquée à Paris.

¹⁵⁵ Avis de contravention relatifs au stationnement payant comptés en date de remise à la poste.

Par ailleurs, comme le produit des amendes reversées aux communes est dépourvu de lien direct avec les contrôles réalisés, l'incitation est faible pour qu'elles se mobilisent sur ce sujet.

Pour éviter que la fréquence des contrôles sur la voirie ne soit affectée par le calendrier électoral, il conviendrait de transférer la compétence en la matière¹⁵⁶, des communes aux autorités organisatrices de la mobilité.

c) Les avancées potentielles liées aux évolutions techniques

La Cour, dans son rapport public annuel de 2010¹⁵⁷, avait souligné les potentialités offertes par le procès-verbal électronique (PVe) en termes de meilleure efficacité de la chaîne de traitement des amendes. Ce dispositif technique permet une plus grande productivité des agents effectuant le contrôle du stationnement, mais également sur l'ensemble des traitements ultérieurs à la verbalisation.

Selon les données de l'Agence nationale de traitement des infractions (ANTAI), le nombre d'avis de contravention¹⁵⁸ émis sous forme de PVe a connu une forte augmentation entre 2012 et 2015 (passant d'un peu plus de 4,2 M à 9,2 M sur la période), du fait du déploiement de ce dispositif.

Selon France Stratégie¹⁵⁹, le PVe pourrait être prolongé par de nombreuses améliorations techniques de la chaîne de contrôle, notamment de façon à permettre la détection automatique des véhicules stationnés en infraction afin de conduire à une intervention rapide des agents verbalisateurs.

Le contrôle du stationnement à Madrid¹⁶⁰

La Ville de Madrid s'est dotée en 2014 d'une plateforme intégrale d'information et de communication qui permet le contrôle du stationnement via la capture des immatriculations des véhicules. Les véhicules en situation irrégulière sont signalés à des contrôleurs présents sur place qui peuvent, le cas échéant, les verbaliser. Cet appui technologique joue un rôle important dans l'incitation des conducteurs à régler leur stationnement.

¹⁵⁶ Cette compétence est distincte de celle de la police de la circulation et du stationnement.

¹⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, 1^{ère} partie. La gestion du produit des amendes de circulation routière, p. 103-125. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁸ Avis de contravention émis par les collectivités concernant des infractions en matière de stationnement.

¹⁵⁹ *Op. cit.*

¹⁶⁰ Source : direction générale du Trésor.

La Ville d'Arras (Pas-de-Calais) a eu recours aux nouvelles technologies pour le contrôle du stationnement gratuit de courte durée. Des bornes de stationnement ont été déployées en vue d'identifier les dépassements de temps et d'adresser un message à l'agent de surveillance de la voie publique du secteur concerné. Cet exemple mis à part, peu de collectivités se sont investies à ce stade dans des projets de ce type.

2 - Des relations contractuelles parfois déséquilibrées ou mal suivies

Fréquemment, la construction et la gestion des parcs de stationnement sont confiées à un partenaire privé ou à une entreprise publique locale dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (DSP).

Si ce type de formule présente l'avantage de confier cette gestion à un tiers qui dispose de l'expérience et du savoir-faire requis en cette matière, les chambres régionales des comptes ont mis en lumière de nombreuses carences qu'il s'agisse de l'équilibre économique des contrats conclus ou de leur suivi.

a) Des déséquilibres affectant le contenu des contrats délégués

Les contrats conclus portent parfois sur des durées qui peuvent apparaître longues : ainsi s'agissant de la SEM Lyon Parc Auto, deux contrats de délégation ont été conclus pour des durées de 35 et 38 ans. D'autres situations analogues ont été relevées à Saint-Quentin et à Toulouse.

À plusieurs reprises, les chambres ont relevé que les collectivités versent aux délégataires des subventions forfaitaires d'exploitation allant au-delà de ce qu'autorise le code général des collectivités territoriales.

À Évreux, le montant des concours financiers irréguliers accordés au délégataire représentait près de 40 % des dépenses d'équipement qu'il lui incombait de réaliser.

Argenteuil : un contrat déséquilibré

L'absence de maîtrise des enjeux financiers liés à un contrat de délégation de service public conclu par la Ville d'Argenteuil l'a conduit à verser à son délégataire pendant plusieurs années une subvention forfaitaire d'exploitation aux contours mal définis d'un montant annuel de l'ordre de 1,7 M€ et alors même que rien dans le contrat, ne permettait de relier cette subvention à des sujétions de service public identifiées et chiffrées.

Après un avenant, la ville s'est trouvée redevable d'une compensation de la gratuité accordée aux utilisateurs d'un parking du centre-ville à hauteur de 450 000 € alors que cette gratuité était déjà prise en charge au titre de la subvention initiale. Enfin, la commune devait s'acquitter d'une indemnisation de l'ordre de 250 000 € par an au regard d'un taux de respect sur la voirie fixé dans le contrat à 70 %, alors que le taux de respect effectif est de l'ordre de 25 %.

Ces subventions et compensations diverses étaient versées alors que le délégataire percevait par ailleurs la totalité des recettes des parcs en ouvrage de la ville et du stationnement sur voirie.

La résiliation de ce contrat à l'initiative de la commune en juillet 2013 a ouvert la voie à de nombreux contentieux qui se sont soldés par un protocole transactionnel, dans lequel la ville s'est engagée à verser au délégataire une indemnité de 13,6 M€, selon un échéancier courant jusqu'en 2018.

À Chambéry, les contrats de délégation de service public sont déséquilibrés pour la commune. Ce déséquilibre est principalement lié, dans un cas, à une clause permettant au délégataire de ne pas avoir à rembourser une avance qui avait été consentie par la collectivité et, dans un autre cas, à un dispositif de garantie de recettes.

Une partie de ces déséquilibres semble liée aux carences du contrôle observées pour le stationnement sur voirie, qui conduisent à la sous-occupation des ouvrages. Une plus grande vigilance des collectivités quant au contenu des contrats de délégation doit donc aller de pair avec un contrôle effectif du stationnement.

Certaines collectivités (Levallois-Perret, Suresnes, Chambéry) ont recours à des délégations de service public couvrant non seulement les parcs en ouvrages mais également la voirie. Ce type de contrat est admis par la jurisprudence du Conseil d'État, pour autant qu'il ne porte pas sur les pouvoirs de police¹⁶¹. Il conduit à faire participer les usagers de la voirie au financement des parcs et implique donc un suivi suffisant des collectivités pour que ce type de dispositif ne fasse pas disparaître le risque d'exploitation qui doit caractériser les contrats de délégation de service public.

¹⁶¹ Conseil d'État, 7 janvier 1976, *Ville d'Amiens* ; Conseil d'État, 10 décembre 1982, *Commune de Saint-Maur-des-Fossés* ; Conseil d'État, 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton*.

b) Un suivi parfois défaillant par la collectivité

La conclusion d'un contrat de délégation implique de la part du délégataire la production annuelle d'informations. Celles-ci doivent permettre à la collectivité de vérifier la bonne exécution du service public délégué.

La production de ces informations prend la forme d'un rapport annuel du délégataire dont le contenu est précisé par la législation et par les termes mêmes du contrat.

Dans de nombreux cas, des insuffisances ont été relevées dans le contenu des informations produites ainsi que dans leur exploitation par la collectivité. Les données comptables, qu'elles concernent le résultat d'exploitation (Saint-Quentin, Chambéry), ou les amortissements (Suresnes), manquent parfois de fiabilité. Les modalités de restitution du délégataire à l'autorité délégante sont parfois très en deçà de ce que prévoient les textes. Ainsi, à Levallois-Perret, un seul rapport annuel a pu rendre compte de l'exploitation de dix-huit parcs de stationnement et de la gestion du stationnement sur voirie au titre de trois délégations de service public attribuées au même délégataire. La réglementation impose pourtant la production d'un rapport par délégation. Ces rapports, par ailleurs incomplets, ne comportaient pas un certain nombre d'éléments obligatoires comme le compte rendu technique et financier.

La production de ces rapports annuels est parfois tardive (Levallois-Perret, Nevers) et leur examen n'est pas toujours inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante.

De tels manquements ne contribuent pas à améliorer la performance du service délégué alors que dans l'ensemble, l'exercice du pouvoir de contrôle des collectivités paraît trop limité.

A contrario, de rares collectivités (Toulouse, communauté d'agglomération de Grand Paris Seine Ouest) exploitent les rapports annuels de leurs délégataires avec le concours d'un prestataire extérieur et réalisent divers tableaux de bord de suivi de l'exploitation. De telles pratiques concourent à la production de rapports annuels exhaustifs et peuvent conduire la collectivité à demander aux délégataires des justifications sur leur gestion et ainsi de mieux contrôler l'exploitation.

*
**

Marquée par un cadre institutionnel encore inadapté ainsi que par des carences en termes de contenu et de mise en œuvre des stratégies locales, la gestion du stationnement urbain apparaît comme un élément encore inabouti dans les politiques de mobilité mises en œuvre au niveau local.

Pour y remédier, il faudrait des PDU plus prescriptifs. Les autorités organisatrices de la mobilité devraient jouer un rôle accru en matière de stationnement. Ce serait d'autant plus logique que des évolutions majeures, liées au développement de l'économie collaborative et à l'utilisation des smartphones¹⁶² se dessinent et qu'une réforme, qui doit entrer en vigueur au début de l'année 2018, va accroître les prérogatives des collectivités territoriales en matière de stationnement payant.

C - L'amorce d'une nouvelle chaîne de contrôle

Présente dans le débat public depuis de nombreuses années¹⁶³, une réforme du stationnement payant a été introduite dans la loi du 27 janvier 2014 précitée.

Dans ce nouveau cadre, le défaut de paiement ne constituera plus une infraction pénale sanctionnée par une amende, mais il exposera l'automobiliste au paiement d'une somme – dénommée forfait de post-stationnement (FPS) – ayant le caractère d'une redevance¹⁶⁴.

Cette modification entraîne deux conséquences. En premier lieu, à la différence de l'amende, le montant du forfait de post-stationnement sera fixé au niveau local et pourra varier d'une collectivité à l'autre dans la limite d'un plafond légal. En second lieu, le défaut de paiement pourra être relevé par des constats effectués par les entreprises délégataires de service public¹⁶⁵. Cette implication des co-contractants privés est comprise comme devant permettre un accroissement significatif de la régularité et du nombre de contrôles.

Ce nouveau régime vise ainsi à être plus dissuasif pour les automobilistes et plus adapté aux situations locales. Il peut également être l'occasion d'une modernisation du contrôle du stationnement.

¹⁶² De nombreuses applications informatiques se développent permettant le partage des emplacements de parking non utilisés, le recours à des services voituriers, la robotisation du déplacement des véhicules à l'intérieur des ouvrages pour réduire l'espace ou encore le partage d'informations en temps réel sur les places libres.

¹⁶³ Plusieurs propositions de lois ou amendements en ce sens ont été déposés depuis 2003.

¹⁶⁴ Article L. 2333-87 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁶⁵ Dans le cadre actuel, seuls des agents des forces de l'ordre, des policiers municipaux ou des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) peuvent dresser des procès-verbaux d'infraction.

Déjà reportée dans le temps à deux reprises, cette réforme doit entrer en vigueur au début de l'année 2018.

Elle devra cependant être précédée dans le courant de l'année 2017 par des décisions importantes des collectivités territoriales sur leurs politiques tarifaires, le mode de gestion du contrôle sur la voirie, mais aussi sur l'organisation des services pour traiter des recours administratifs préalables de la part des usagers.

Cette réforme implique, par ailleurs, de nombreux corollaires pour l'État, tels que l'institution d'une nouvelle juridiction, l'évolution du système informatique utilisé par l'ANTAI ainsi que l'adaptation des règles complexes régissant actuellement la répartition du produit des amendes¹⁶⁶.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion du stationnement urbain concerne directement le quotidien des automobilistes et de tous les usagers des voies publiques.

Affectant aussi leur pouvoir d'achat, le stationnement urbain est un domaine sensible de la gestion publique locale.

Les collectivités s'attachent à mettre en place une gestion active du stationnement, ne serait-ce que pour réguler l'usage de l'espace public.

Néanmoins, leurs actions demeurent souvent inabouties faute de pouvoir s'inscrire dans une stratégie d'ensemble, de s'appuyer sur des données suffisamment complètes concernant notamment l'offre de stationnement et d'être définies au niveau de l'agglomération.

Par ailleurs, en l'absence d'actions suffisamment résolues dans le contrôle du stationnement, de nombreuses collectivités sont confrontées à l'absence de respect des règles en matière de stationnement payant sur la voirie, ce qui affaiblit fortement la portée de leurs politiques.

Un an avant l'entrée en vigueur d'une importante réforme du stationnement payant et alors que les stratégies des collectivités territoriales restent à préciser et à consolider, la Cour formule les recommandations suivantes :

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2015*, note sur l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, mai 2015, 55 p., disponible sur www.ccomptes.fr

À l'État :

1. *faire évoluer les dispositions du code général des collectivités territoriales de manière à prévoir un transfert des pouvoirs de police et du contrôle du stationnement vers les autorités organisatrices de la mobilité.*

Aux autorités organisatrices de la mobilité :

2. *veiller à ce que les dispositions de l'article L. 1214-2 du code des transports s'agissant du contenu prescriptif des plans de déplacements urbains en matière de stationnement urbain soient effectivement mises en œuvre ;*
3. *constituer des observatoires du stationnement urbain réunissant tous les acteurs concernés afin de collationner et d'évaluer l'ensemble des données (connaissance de l'offre, enquêtes sur les besoins, coûts et recettes liés au stationnement urbain, estimation des nuisances liées au trafic automobile) nécessaires à la conception des stratégies locales en la matière.*

Aux communes :

4. *conduire de façon déterminée, et constante dans la durée, les opérations de contrôle du stationnement sur la voirie.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.....	263
Réponse du ministre de l'intérieur	263
Réponse commune du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), du président de l'Association des maires de France (AMF), du président de France urbaine et du président du groupement des autorités responsables de transport (GART).....	264
Réponse de la présidente de Villes de France.....	267
Réponse de la maire de Paris	269
Réponse du président de la métropole d'Aix-Marseille Provence.....	269
Réponse du président de la métropole de Lyon	270
Réponse du président de la métropole européenne de Lille.....	271
Réponse de la présidente de Nantes Métropole	272
Réponse du président de Toulouse Métropole et maire de Toulouse	273
Réponse du président de la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest.....	274
Réponse du maire de Chambéry	275
Réponse de la maire de Colombes	278
Réponse du maire de Compiègne	280
Réponse du maire d'Évreux.....	281
Réponse du maire de Levallois-Perret	282
Réponse du maire de Lyon	283
Réponse de la maire de Saint-Quentin.....	287

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre de l'économie et des finances et secrétaire d'État chargé du budget
Maire d'Arras
Maire de Dreux
Maire de Douai
Maire de Suresnes
Président-directeur général de la société d'économie mixte Lyon Parc Auto

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales
Secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales
Président de la communauté d'agglomération du Grand Évreux Agglomération
Président de la communauté d'agglomération havraise
Président de la communauté d'agglomération du Mont Valérien
Président du syndicat mixte de gestion de l'ouvrage de stationnement du centre commercial de l'ilot Charost (SYGOS)
Maire d'Argenteuil
Maire de Clermont-Ferrand
Maire du Havre
Maire de Herblay
Maire de Nevers
Maire de Reims
Maire de Saint-Maur des Fossés
Maire de Vincennes

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

Je partage l'objectif exprimé par la Cour de mieux intégrer la problématique du stationnement urbain aux politiques de mobilité.

À ce titre, l'adoption de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) témoigne de l'engagement du Gouvernement en ce sens.

Par ailleurs, la réforme du régime de stationnement payant qui doit entrer en vigueur en 2018, constitue, à mon sens, une réponse adaptée aux différents enjeux du stationnement urbain.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Cette insertion appelle de ma part des observations concernant les développements relatifs au transfert des pouvoirs de police des maires en matière de circulation et de stationnement aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Votre insertion recommande, en effet, de faire évoluer les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) de manière à prévoir un transfert des pouvoirs de police et du contrôle du stationnement vers les autorités organisatrices de la mobilité.

Cependant, les autorités organisatrices de la mobilité chargées d'organiser les services de transport public de personnes n'ont pas vocation à disposer des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement dès lors que ceux-ci ont principalement pour objet d'assurer la sécurité du passage et de la circulation. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement sont rattachés à la compétence voirie, puisque cette dernière permet de réaliser les aménagements nécessaires à la commodité de la circulation sur la voie publique et donc de mettre en œuvre les mesures prises dans le cadre de ces prérogatives. Il me paraît donc plus cohérent que les titulaires de la compétence voirie conservent des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement, comme la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles l'a prévu dans son article 65.

Dans l'éventualité où vous souhaiteriez maintenir cette recommandation, il conviendrait à tout le moins d'apporter une rectification matérielle au I. du B du I. de votre insertion, intitulé « Un pouvoir de police qui demeure au niveau communal », en ce qu'il indique que le droit d'opposition dont disposent les maires au titre de l'article L. 5221-9-2 du CGCT est mis en œuvre de manière systématique et que, de ce fait, aucun transfert de pouvoir de police n'est intervenu en matière de circulation et de stationnement.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF), DU PRÉSIDENT
DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF),
DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE ET DU PRÉSIDENT
DU GROUPEMENT DES AUTORITÉS RESPONSABLES
DE TRANSPORT (GART)**

Le stationnement urbain est aujourd'hui considéré, par de nombreux élus locaux, non seulement comme un instrument primordial de gestion de proximité de l'espace public et des activités économiques et citoyennes qui s'y déroulent, mais aussi comme un élément essentiel de l'efficacité des politiques de mobilité durable mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Sa bonne organisation, qui passe notamment par une juste réglementation adaptée, est une condition sine qua non pour partager de manière plus équilibrée le domaine public et faire en sorte que l'ensemble des modes de déplacements puissent y trouver leur place en toute harmonie.

C'est également un prérequis indispensable pour permettre la coexistence des différentes fonctionnalités de la vie urbaine, puisqu'une mauvaise gestion du stationnement a des répercussions néfastes sur la congestion urbaine, la pollution des centres-villes et donc sur la santé publique. A contrario, comme le montre l'expérience des autres pays européens l'ayant adoptée, la réforme du stationnement est favorable à la fluidité de la circulation urbaine dont les premiers bénéficiaires sont les automobilistes, les commerces de centre-ville et la logistique urbaine.

Comme le souligne la première partie du rapport que vous avez porté à notre connaissance, de nombreux dysfonctionnements sont aujourd'hui observés.

Tout d'abord, l'amende forfaitaire de première classe (17 €) apparaît insuffisamment dissuasive dans certaines grandes villes, relativement au coût horaire du stationnement, alors que dans les petites et moyennes villes son montant peut, au contraire, paraître disproportionné. Or, le statut pénal de cette amende s'impose aux élus et leur enlève la liberté d'adapter son montant aux spécificités locales.

De plus, le taux de paiement spontané insuffisant se traduit par une prolifération de véhicules ventouses qui monopolisent les places de stationnement ceci particulièrement dans les métropoles où les taux de paiements sont très faibles (inférieur à 10 % à Paris et de l'ordre de 35 % en province). On constate donc que la fraude au paiement atteint 90 % à Paris et 65 % en province ce qui ne peut qu'interpeler sur l'importance considérable des deniers publics dus mais non perçus par la collectivité.

En ce qui concerne les remarques de la Cour sur la gouvernance du stationnement nous souhaitons indiquer que l'intervention de deux niveaux de collectivités n'est pas nécessairement source d'incohérence en soi. La gestion de proximité par arrêté de police du maire est source d'efficacité car il existe un échelon intercommunal de mise en cohérence des politiques de stationnement permettant ainsi la mise en œuvre d'une seule et même stratégie de stationnement pensée à l'échelle du bassin de vie, au-delà du seul PDU.

Comme vous le savez, ce sont les dysfonctionnements du système actuel qui ont conduit de nombreux élus locaux et parlementaires, soutenus en cela par l'ensemble des associations de collectivités locales signataires de ce courrier, à proposer, dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), une organisation locale du stationnement payant sur voirie plus efficace.

L'objectif des promoteurs de cette réforme, dite de « décentralisation du stationnement », est de permettre aux élus locaux de contrôler entièrement l'organisation et la gestion du stationnement payant sur voirie et donc d'en garantir la cohérence.

Comme nous le montrent les exemples étrangers que nous avons soigneusement étudiés, nous pensons que cette nouvelle approche est en mesure de renforcer l'efficacité des politiques urbaines et d'agir en profondeur sur les comportements des citoyens. Une meilleure gestion du stationnement sur voirie permettra en effet tout à la fois d'améliorer la rotation des véhicules, de diminuer la congestion automobile, d'améliorer la qualité de l'air de nos agglomérations et de lutter contre l'incivisme de certains conducteurs. Elle offrira également aux automobilistes une disponibilité accrue des places de stationnement, ce qui participera à revitaliser les centres-villes.

Cette réforme aura également pour vertu de rapprocher les politiques de stationnement sur voirie généralement menées par les communes, des actions en matière de mobilité durable qui sont de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Nous ne pouvons à cet égard que partager les observations faites dans la deuxième partie de l'insertion que vous nous avez communiquée, concernant le rôle essentiel que doivent jouer les AOM dans la définition de la stratégie de stationnement.

La mise en œuvre de la décentralisation du stationnement entraîne, par construction, la nécessité de renforcer le dialogue entre les communes et les AOM au sujet de la gestion du stationnement urbain, de sorte à ce que les actions prises dans ce domaine par chacune des collectivités concernées soient complémentaires.

De plus, la volonté explicitement affichée par le législateur d'affecter une partie des ressources issues de la nouvelle redevance de stationnement payant aux opérations liées à l'amélioration des transports respectueux de l'environnement, se traduira par le développement d'offres de mobilité alternatives à l'utilisation individuelle de la voiture.

Les AOM continueront à définir, dans le cadre des plans de déplacements urbains, les grandes orientations stratégiques des politiques de stationnement, et aideront les communes, à l'aide d'une partie du produit des recettes des forfaits de post-stationnement, à investir et à gérer au quotidien le service de stationnement payant, par le biais notamment d'une surveillance efficace sur le terrain.

Les communes pourront également dégager de nouvelles ressources qui leur permettront d'améliorer le service offert aux automobilistes, en multipliant par exemples les modalités de paiement de la redevance (carte bancaire, téléphone mobile, etc.), ou en modernisant les équipements existants.

Il apparaît clairement que les collectivités pourront ainsi se saisir pleinement de leurs politiques de stationnement. Cela constitue une avancée considérable dans la liberté d'action des collectivités locales et des élus ainsi que dans la perspective de la construction durable de nos villes de demain.

Par ailleurs, nous partageons avec vous l'idée que, pour les collectivités les plus intégrées, et notamment les métropoles, le transfert du stationnement de surface viendrait utilement compléter le panel de leurs compétences. C'est d'ailleurs un des chantiers ouverts au sein du pacte État-Métropoles signé le 6 juillet dernier à Lyon.

Enfin, puisqu'il ne peut y avoir de politique publique efficace sans évaluation des effets de sa mise en œuvre, nous partageons totalement votre préconisation consistant à recommander aux AOM de constituer des observatoires du stationnement urbain, en réunissant l'ensemble des parties prenantes.

Associées depuis septembre 2014 à la Mission Interministérielle pour la Décentralisation du stationnement, placée sous l'autorité du Premier ministre et du Ministère chargée des collectivités territoriales, nos associations sont pleinement mobilisées pour assurer, aux côtés de leurs adhérents, le déploiement et la mise en œuvre opérationnelle de la réforme à compter du 1^{er} janvier 2018.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France – qui rassemble les maires de villes de plus de 15 000 habitants et présidents d'intercommunalités – défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui concentrent l'essentiel des moyens des politiques publiques.

Je tenais à vous remercier tout d'abord d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos de l'insertion.

Sur la forme, je voulais vous dire que je trouve singulier que vous affirmiez que les nouveaux équilibres économiques induits par la dépenalisation du stationnement seront meilleurs qu'aujourd'hui (probablement au niveau de la TVA...), alors qu'il n'existe « pas de données consolidées au niveau national (...) sur le montant total des recettes des collectivités liées au stationnement payant », pas même de répartition connue du produit des amendes reversées à chaque collectivité, ni même de connaissance de la décomposition par type d'amendes du CAS amendes de la circulation, ou encore d'estimation des coûts de recouvrement des amendes de la circulation.

Il est proprement inadmissible que le ministère de l'Intérieur et Bercy aient entretenu, en dépit de vos recommandations réitérées dans le passé, une zone de brouillard autour des produits effectivement recouverts en matière d'amendes (que le paiement soit spontané ou non), que celles-ci soient établies en matière de stationnement ou de circulation.

Sur le fond, je voulais vous préciser que nous sommes en franche opposition avec votre conclusion, notamment quand vous appelez à faire évoluer les dispositions du CGCT pour transférer les pouvoirs de police et de contrôle du stationnement vers les AOMD. En effet, cette approche répond à la volonté de parachever une réforme taillée sur-mesure pour les métropoles, alors que sont totalement minimisées les difficultés (comme la question du recouvrement et de la gestion du contentieux de masse lié au RAPO) que celle-ci va poser dans les villes petites et moyennes ; villes situées justement hors des zones de création de richesse, hors de l'influence d'une métropole, ou de la région francilienne (contrairement à Colombes, Évreux, Levallois-Perret ou Suresnes, GPSO, Vincennes abondamment citées).

En outre, à notre sens, une certaine légitimité reste encore attachée à ces pouvoirs de police de stationnement (dont le détenteur est élu directement, contrairement à l'exécutif de l'AOMD), pouvoirs qui restent, à notre avis, indissociables des autres pouvoirs de police (pouvoirs généraux destinés à assurer la tranquillité publique), et de notre qualité d'OPJ.

Quelle cohérence y aurait-il d'ailleurs à transférer la police du stationnement, et de continuer à dissocier les pouvoirs qui relèvent du stationnement gênant ou dangereux ? Quel est le sens de cette préconisation, quand les zones couvertes par le stationnement payant ne dépassent pas les frontières de 600 de nos centres-villes ?

A la lecture de votre insertion, la réforme de la dépenalisation du stationnement payant serait une opportunité pour tout le territoire, parce que celle-ci apporte plus de cohérence au niveau des métropoles et faciliterait les déplacements... Bruxelles, Lille, Lyon, Madrid, Marseille, Nantes, Paris (et l'Île-de-France), et Toulouse sont certes des exemples intéressants, mais ceux-ci ne sauraient refléter la réalité quotidienne et économique des automobilistes qui circulent dans nos villes.

Vous soulignez aussi la nécessité de mieux réguler le stationnement pour « inciter les automobilistes à recourir à des modes de transports alternatifs (...) objectif explicitement affiché, notamment au niveau de l'Île-de-France et de plusieurs métropoles ». De ce fait, vous semblez reconnaître pour que la contrainte du stationnement soit utile à la collectivité et acceptée par les usagers, il reste nécessaire de proposer des modes de transports alternatifs. Au niveau de nos agglomérations, l'extension considérable de nos PDU et la suppression de nombreuses dessertes ferroviaires que vous appelez de vos vœux, marque à l'évidence une rupture dans les approches que nous avons.

Quand vous ajoutez que le développement des nouveaux usages et des systèmes de transport intelligents permettra de résoudre les problèmes de mobilité dans un proche avenir, j'y vois une illustration supplémentaire du phénomène de « gentrification des politiques publiques », qui sont largement dédiées aux métropoles à l'heure actuelle, et justifiées sans a priori par la Cour.

Enfin, quand j'indiquais précédemment que vous sembliez minimiser les difficultés qui se préparent pour les usagers, les différences de barèmes horaires pour une heure de stationnement sur voirie (de 1 à 5 entre Paris et la province) couplées à l'amplitude journalière, vont aboutir à introduire une profonde inégalité de traitement entre automobilistes pour le paiement du forfait post-stationnement. Aucune préconisation n'est aussi émise pour que soit rééquilibré en conséquence le barème des contraventions, qui sera nécessaire avec la mise en place de cette réforme.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

Je tiens tout d'abord à remercier la Cour des comptes pour la qualité du travail qui reflète bien la situation parisienne avec par exemple la problématique du faible taux de paiement spontané du stationnement rotatif à Paris. La Cour confirme ainsi le taux de 10 % à Paris alors que la moyenne des villes se situe autour de 35 % et celle de nos voisins européens (Belgique, Grande Bretagne, Espagne) entre 80 et 90 %. C'est ce constat qui a conduit Paris à se saisir de la municipalisation du stationnement au 1^{er} janvier 2018 pour engager une réforme ambitieuse du stationnement, élément de régulation qui s'inscrit dans notre politique des déplacements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE PROVENCE

La compétence inhérente à la gestion du stationnement sur voirie et en ouvrage est partagée entre les communes et les établissements de coopération intercommunale. Même si la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles prévoyait le transfert du pouvoir de police vers le président de l'EPCI compétent en matière de voirie, le droit d'opposition de la part des maires prévu dans la loi a été systématique au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Réponse II. C. – L’amorce d’une nouvelle chaîne de contrôle :

La Métropole Aix-Marseille Provence ainsi que la Ville de Marseille sont très impliquées dans la mise en œuvre de la réforme de décentralisation et dépenalisation du stationnement payant sur voirie.

Au sein de la Métropole Aix-Marseille Provence, 16 communes sont concernées par ce changement de paradigme. Certaines ne disposent pas d’une information exhaustive sur la réforme et ses conséquences organisationnelles, techniques et financières. Afin d’accompagner activement la démarche, un groupe de travail est en cours de constitution au niveau métropolitain.

Outre les services compétents, la Métropole AMP conviera l’ensemble des communes à participer à une première réunion d’information avant la mise en place d’un comité technique réunissant l’ensemble des acteurs qui contribueront à construction de cette nouvelle politique publique.

La démarche se décompose en plusieurs phases :

- d’abord une phase consacrée au partage de l’information,*
- puis une phase de recensement des données commune par communes,*
- puis une phase de définition des barèmes tarifaires et du montant des forfaits post stationnement par commune,*
- puis la rédaction de convention de reversement du produit du forfait post stationnement dont le montant devra tendre vers la fraction des timbres amendes actuellement versée par l’État.*

Enfin, la collectivité s’attachera conformément à la loi, à affecter le montant net du FPS à des opérations de voirie et de mobilité durable qui concerneront tout le territoire métropolitain.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Deux des observations formulées appellent de ma part les précisions suivantes.

En premier lieu, le document communiqué évoque au II. A. 2. « les plans de déplacement urbain insuffisamment prescriptifs ». En mars 2015, la Métropole de Lyon s’est engagée au côté du Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l’Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) dans l’élaboration d’un nouveau plan de déplacement urbain, couvrant le territoire de 73 communes. Ce nouveau document devra apporter des réponses adaptées aux besoins de déplacements des habitants, en phase avec les enjeux de l’agglomération lyonnaise. Son adoption est attendue mi 2017.

La Métropole de Lyon s'est également dotée d'autres outils de pilotage ou d'orientation, comme le plan d'action pour les mobilités actives 2016-2020 permettant le développement de la marche et du vélo.

Ces nouveaux outils permettent de maintenir et de dynamiser un dialogue entre tous les acteurs du déplacement sur l'agglomération lyonnaise.

En second lieu, ce même document évoque au II. B. 2. a. des durées excessives pour deux des contrats de Délégation de Service Public (DSP) pour la construction et la gestion de parcs en ouvrage passées avec Lyon Parc Auto.

Il me semble utile de rappeler que la durée des contrats de délégation de service public en matière de stationnement en ouvrage n'est pas plafonnée en droit. Elle doit en revanche être appréciée au cas par cas par l'autorité délégante, selon les obligations mises à la charge du délégataire.

Les coûts d'investissement portés par le délégataire pour ces deux contrats étaient respectivement de 22 et 22,9 M€. Les projections financières initiales, tenant compte de la tarification du service et donc des recettes d'exploitation générées, ne permettaient l'atteinte des équilibres financiers satisfaisants que sur des durées supérieures à 30 ans (35 et 38 ans).

Si ces durées sont incontestablement longues, une durée inférieure n'aurait sans doute pas permis d'obtenir des conditions financières admissibles pour un opérateur privé et donc de trouver un délégataire sans une prise en charge substantielle des charges d'investissement par la collectivité publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLÉ EUROPÉENNE DE LILLE

J'ai pris connaissance du document et ai noté qu'il mentionnait au I. B. 2 : « si la Métropole de Lille est compétente pour la gestion des parcs en ouvrage, pour les aires de stationnement et, pour la voirie, sur le stationnement en bord de rues, ses statuts ont irrégulièrement introduit une distinction s'agissant des aires de stationnement, en excluant du champ de sa compétence les aires affectées à des équipements communaux. ».

Ceci est précisé au regard de l'article L. 5215-20 du CGCT dont je rappelle la rédaction « La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : [...] - 2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : [...] - b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains ».

Il me semble que la rédaction aurait pu bénéficier de davantage de nuances, en effet elle traduit une application au sens large et général du CGCT. Dans le cadre de la prise de compétence MAPAM, la Métropole Européenne de Lille avait opéré une analyse fine des divers espaces de stationnement pouvant s'assimiler physiquement à des aires de stationnement et avait constaté que certains d'entre eux étaient en réalité des « dépendances » de constructions communales réalisées lors de la construction de l'équipement afin que le public ou les employés de la structure qui le fréquentent puissent y stationner, en remarquant d'ailleurs que ceux-ci, la plupart du temps, pouvaient être barriérés et réservés à l'usage exclusif de cet équipement car non accessibles depuis l'espace public à tout autre public.

Ils avaient donc vocation à rester communaux et de gestion communale.

Cette distinction opérée par la MEL n'a d'ailleurs suscité aucune réaction de la part des communes ou de la Commission Locale d'Évaluation et de Transfert de Charges.

Un parallélisme pourrait d'ailleurs être fait avec les modalités d'imposition des annexes et dépendances affectées à un bien : lorsqu'un bien est imposable, le « parking » (entendu comme surface affectée au stationnement lié à l'immeuble) est compris dans les annexes imposables.

L'exclusion des aires de stationnement considérées comme affectées à un équipement communal, de celles relevant de compétence métropolitaine, apparaît donc cohérente avec l'ensemble des corpus législatifs en vigueur et s'est imposée comme un choix adapté.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE NANTES MÉTROPOLE

Je vous fais savoir que ce document qui n'évoque le cas nantais qu'une seule fois, en l'occurrence au I. A. 1. (au sujet d'une observation de la Cour, plutôt positive, relative à la prise en compte des enjeux environnementaux) n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

Nantes Métropole souligne cependant qu'elle partage un certain nombre d'analyses et de réflexions qui figurent dans ce rapport. Il en est ainsi par exemple de la question du chevauchement des compétences entre les communes et les intercommunalités. Il en est ainsi également de la recherche d'une plus grande cohérence dans les tarifs entre le stationnement sur voirie et le stationnement hors voirie. Ce dernier

exemple illustre d'ailleurs la difficulté de concilier des objectifs parfois contradictoires : le souci légitime de maîtriser le stationnement sur voirie implique des tarifs attractifs pour le stationnement hors voirie, ce qui vient en conflit avec l'impérieuse nécessité légale d'équilibrer les comptes de cette activité de service public de nature industrielle et commerciale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLÉ ET MAIRE DE TOULOUSE

Au II. A. 2. : La Cour souligne que : « les plans de déplacements urbains sont insuffisamment prescriptifs ».

Le PDU évoqué par la Cour a été adopté en 2012 et valait révision du PDU adopté en 2001.

La maîtrise d'ouvrage du PDU est assurée par le Syndicat Mixte des Transports en Commun (Tisséo-SMTC), qui regroupe plusieurs intercommunalités avec des contextes territoriaux différents : urbains, péri-urbains, ruraux.

C'est pourquoi le PDU définit les grandes orientations stratégiques et les objectifs généraux de la politique de stationnement à l'intérieur de son périmètre d'application.

Si les périmètres réglementés et leurs modalités, dont la tarification, ne sont pas précisés dans ce document, c'est qu'ils relèvent des prérogatives des Maires et des Assemblées délibérantes dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police de la circulation et du stationnement, et du pouvoir d'établissement de la redevance. Toulouse Métropole assure cependant un suivi de la cohérence globale des politiques publiques de stationnement à l'échelle de son territoire, mis en valeur par son observatoire.

Au II. A. 3. : La Cour relève de façon générale : « l'absence de stratégie tarifaire ».

En 2005, une stratégie tarifaire sur voirie, avec la mise en place du Plan Local de Stationnement, a été élaborée pour répondre à trois objectifs majeurs :

- maîtriser le stationnement de longue durée (limitation de la durée de stationnement);*
- favoriser la rotation ;*
- faciliter le stationnement des résidents.*

Pour compléter ce dispositif sur voirie, des quotas pour les abonnés résidents ont été ouverts en 2013 par Toulouse Métropole, dans neuf parcs en ouvrages concédés.

Dans le cadre du travail de mise en œuvre de la réforme de la dépenalisation-décentralisation du stationnement payant de surface, une réflexion relative à la tarification du stationnement sur voirie, prenant bien en compte la question de la cohérence tarifaire en parcs en ouvrage et sur voirie, est actuellement menée. Elle intégrera les objectifs définis en 2005 et qui restent d'actualité, ainsi que les nouvelles contraintes liées à l'auto-partage, au stationnement des personnes à mobilité réduite et aux nouveaux usages.

II. B. 1. c. : « Les avancées potentielles liées aux évolutions techniques ».

La Ville de Toulouse, comme des opérateurs économiques portant les solutions techniques en matière de détection automatique des véhicules stationnés en infraction, c'est-à-dire en particulier des véhicules équipés de dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation, s'est interrogée sur la faisabilité juridique de telles améliorations, au vu de la position de la CNIL. Cette position mériterait d'être clarifiée dans un sens plus favorable.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GRAND PARIS SEINE OUEST

Je vous confirme que l'Etablissement Public Territorial Grand Paris Seine Ouest se situe dans la droite ligne des constats réalisés et des méthodes préconisées dans vos conclusions, afin d'aboutir à une gestion active du stationnement. A cet effet, les efforts réalisés depuis 2010 s'inscrivent totalement dans la démarche d'adoption d'une stratégie d'ensemble de la mobilité, comme vous le recommandez vivement.

Les références faites à la gestion du stationnement par Grand Paris Seine Ouest visent des axes de travail prioritaires, comme la coexistence entre les pouvoirs de police et la gestion partagée de la compétence stationnement, et une meilleure harmonisation des tarifs sur voirie et dans les parcs en ouvrage.

La reconnaissance du travail accompli par GPSO et ses délégataires, et les outils mis en place afin de les contrôler vont permettre à GPSO d'améliorer encore sa gestion, avec notamment la mise en place d'un Observatoire du stationnement.

RÉPONSE DU MAIRE DE CHAMBÉRY

1. Sur le titre global du rapport « Le stationnement urbain : un chaînon manquant dans les politiques de mobilité » :

Si l'on peut en effet considérer qu'il y a un décalage de compétence entre les communautés d'agglomération ou de communes avec les communes qui en sont membres entre la question globale de mobilité et celle, plus spécifique du stationnement, il n'en demeure pas moins que diverses formules peuvent être mises en œuvre, dans le but de le réduire.

Ainsi, une collaboration transversale peut être mise en œuvre, comme nous l'avons fait entre la ville de Chambéry et son établissement public de coopération intercommunale, qui est une communauté d'agglomération : l'élu municipal responsable du stationnement et également, du côté intercommunal, responsable de la mobilité. La mise au point d'une nouvelle politique de mobilité, incluant la problématique du stationnement, s'opère dans le cadre d'une gestion d'un projet unique avec un seul chef de projet, un seul comité technique et un seul comité de pilotage, au sein desquels siègent des représentants de l'établissement public et des représentants de la collectivité locale.

Il ressort de ce dispositif, qu'une cohérence entre stationnement et mobilité est possible, alors même que les compétences sont partagées.

Il n'en demeure pas moins vrai que les constats de la cour sur le caractère inadapté de la réponse institutionnelle, sur la gestion des contradictions du stationnement, sur le manque de données consolidées au niveau national, etc. sont le reflet de ce que vivent les élus locaux en charge de trouver des réponses techniques et politiques pour le stationnement.

L'élasticité des besoins de stationnement des automobilistes, l'existence de nombreuses autorités compétentes en matière de stationnement, l'évolution technologique constatée avec une apparition rapide des technologies digitales, le caractère fluctuant des places réellement disponibles pour le stationnement de surface, rend la mise en œuvre des voies et moyens par lesquels une collectivité organise son stationnement complexe et rarement entièrement réductible à une rationalité mathématique.

2. La mise en cohérence de la tarification des systèmes de stationnement sur le territoire de la Ville de Chambéry.

La Ville de Chambéry, consciente des difficultés inhérentes au stationnement, a décidé, dans le cadre d'une nouvelle politique de mobilité intercommunale :

- *d'accroître les capacités de stationnement en périphérie du l'hyper-centre, dans le but de limiter la pénétration des véhicules automobiles dans celui-ci, ceci étant en lien direct avec la transformation de la gare SNCF en Pole d'Échanges Multimodal et avec la refonte du réseau de transport urbain ;*
- *de définir une politique tarifaire, en lien avec la politique intercommunale de mobilité, elle-même découlant du PDU, qui a pour objectif d'inciter les automobilistes à utiliser le mode de stationnement qui lui sera le plus adapté en fonction des objectifs municipaux : plus grande rotation des véhicules automobiles dans l'hyper-centre et le centre-ville, stationnement de longue durée en ouvrage plutôt qu'en voirie, mise en cohérence des tarifs horaires avec le prix des abonnements, tarification spécifique pour les résidents.*

L'irrationalité de l'actuelle tarification du stationnement relevée par la Cour est le résultat de décisions prises au fil des ans, sans soucis de cohérence. Si celle-ci pouvait être acceptable il y a quelques années, elle ne l'est plus aujourd'hui compte tenu de l'accroissement du nombre de véhicules automobiles entrants dans la ville.

Le manque de cohérence relevé par la Cour trouve en partie son origine dans l'absence de dialogue entre les différents modes de gestion utilisés.

3. Vers un suivi plus efficace des contrats de type délégation de service public

À ce sujet, la Cour souligne que les contrats de délégation de service public en vigueur en ce qui concerne certains des parcs de stationnement municipaux, sont déséquilibrés en défaveur de la ville, notamment par la présence de clauses de garanties de recettes ou de clauses permettant au délégataire de ne pas rembourser une avance consentie par la collectivité.

Cet aspect des contrats en cause fait l'objet d'une attention particulière ; des avenants ont été négociés, délibérés et signés afin de donner à la ville les moyens contractuels de mener une discussion visant à faire disparaître, pour la durée résiduelle des contrats, les déséquilibres en question.

La Cour constate également que les rapports annuels remis par le délégataire à la Ville pour les parcs de stationnement présentent des lacunes, notamment sur la fiabilité des données comptables fournies. A la suite de ces observations, déjà formulées par la Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, le délégataire a amélioré la qualité de ses rapports obligatoires.

À ce sujet, j'informe la Cour que dès son arrivée, la nouvelle municipalité a créé au sein des services municipaux une mission d'Audit, de contrôle et d'évaluation qui a entre autres comme tâche de mettre sur pied un dispositif de suivi des différents contrats de DSP existant, afin de permettre à la ville de définir des objectifs clairs à ses délégataires, de définir les modalités de suivi de leurs activités (quitte à négocier des avenants si nécessaire) et d'améliorer la qualité des données transmises, soit par le biais du compte rendu annuel d'activité soit par d'autres biais.

4. L'impact du développement des technologies numériques dans le domaine du stationnement

Enfin, la Cour indique que les évolutions technologiques actuelles permettraient d'améliorer sensiblement le contrôle du stationnement payant, pierre angulaire du dispositif global du stationnement.

Sur ces évolutions, réelles, je souhaite attirer l'attention de la cour sur les investissements auxquels il faudrait consentir pour permettre, ainsi qu'elle le souligne, une automatisation du contrôle du paiement effectif du stationnement par les propriétaires des véhicules automobiles.

Les estimations qui ont pu être faites par la ville pour doter tous ses horodateurs de telles technologies laissent envisager un coût de l'ordre de 1,2 million d'euros HT, ce qui est considérable.

Ces investissements sont aussi à mettre en relation avec ceux qu'il faudra consentir pour mettre en œuvre dans de bonnes conditions, pour l'usager comme pour les services municipaux, le nouveau forfait post stationnement dont la mise en œuvre est prévue pour le 1er janvier 2018.

La Cour mentionne l'existence et le développement d'applications informatiques destinées à permettre le partage de places de parking inoccupées, le recours à des services voituriers, la robotisation du placement des véhicules dans une enceinte de stationnement, la diffusion d'informations quant aux places libres par secteur, etc.

Ces applications tendent à transformer l'acte de stationner son véhicule en expérience de stationnement grâce à des systèmes informatiques dont la mise en œuvre échappe le plus souvent totalement aux collectivités territoriales et dont l'un des effets pourrait être de créer

une valeur ajoutée totalement privée échappant entièrement à la collectivité, valeur basée sur l'exploitation digitale de flux de données numériques, naissant à partir d'infrastructures publiques payées par les usagers du domaine publics ou par les contribuables.

J'attire l'attention de la Cour sur l'impact de cette nouvelle forme d'économie numérique du stationnement sur les politiques de stationnement définies et mises en œuvre par les villes ou les intercommunalités. Cet impact pourrait être plus important quant à l'efficacité de ces politiques publiques qu'une meilleure application des dispositions législatives sur la profondeur du contenu des PDU.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE COLOMBES

J'ai pris connaissance du document transmis avec le plus grand intérêt. D'une manière générale, les informations qui y figurent sont conformes à ma lecture des principes qui président à l'organisation et à la gestion du stationnement de la Ville.

Qu'il s'agisse des considérations générales tenant lieu aux enjeux ou aux difficultés auxquels nous sommes confrontés, je partage les éléments figurant dans l'analyse décrite dans ces extraits.

La Ville de Colombes n'échappe pas à la nécessité constante d'adapter ses moyens et de mettre en place une gestion dynamique dans ce domaine.

Actuellement, la gestion du stationnement payant sur voirie et en ouvrage est confiée à une société privée (QPARK) par voie de Délégation de service public.

La Ville possède, à ce jour, 1 380 places payantes en voirie et 427 places en ouvrage.

Il est à noter que le nombre total de places potentiel en voirie a diminué de 420 places depuis 2003 (de 9 983 à 9 563) et ceci en raison des projets de transports collectifs, de déplacement et de requalification de l'espace public.

Le nombre de places en stationnement payant en voirie a considérablement augmenté ces dernières années. En effet, il était de 325 en 2011 et il est de 1 380 aujourd'hui.

Le nombre de places de stationnement en ouvrage sera complété par :

- *la création de deux nouveaux parkings, un premier de 100 places livré en 2017 et un second de 450 places livrable en 2019 ;*
- *la Ville a également décidé de procéder à la rénovation d'un parking en ouvrage de 60 places qui sera effective début 2017.*

Ces deux derniers ouvrages se situent dans le quartier du Petit-Colombes où la précédente municipalité a livré des logements dans le cadre de l'éco quartier de la Marine mais sans prévoir de parkings.

S'agissant de la tarification, elle s'établit comme suit :

- *pour le stationnement en voirie, 1,40 € la première heure et le minimum de perception est de 0,80 € pour 40 minutes ;*
- *en ouvrage, la première heure est gratuite et ensuite paiement par pas de quart d'heure, le premier à 0,90 € et les suivants à 0,30 €, soit pour deux heures de stationnement, un coût de 1,80 € ;*
- *la Ville met en place actuellement une nouvelle application dénommée « Whoosh » pouvant être téléchargée sur un smartphone ou un ordinateur afin de choisir la durée de stationnement et de payer par carte bancaire.*

Je souhaite préciser que la tarification au quart d'heure n'a pas entraîné sur la ville de Colombes d'augmentation de recettes contrairement à ce qui a pu être constaté dans d'autres collectivités et comme indiqué dans votre rapport.

La Ville possède un Plan de Déplacement Urbain (PDU) établi en 2011, ce dernier a notamment prescrit dans ses objectifs celui d'étendre le stationnement payant de courte durée aux abords des principaux périmètres commerciaux avec et sans abonnement résidentiel.

S'agissant de la verbalisation, la Ville a perçu environ 380 000 € en 2016. Entre 2014 et 2015, le produit des amendes a augmenté de plus de 100 000 €.

La vidéo verbalisation a été mise en place le 1^{er} février 2015. Le système des procès-verbaux électroniques est en place et le système LAPI-VAO (Lecture Automatique des Plaques d'Immatriculation-Verbalisation Assistée par Ordinateur) est à l'étude.

Comme pour de nombreuses Villes, le ratio HPPJ reste faible (inférieur à 1,20) mais les différentes mesures mises en œuvre concourent à son augmentation (accroissement des contrôles, mise en place de moyens de paiement facilité, etc.).

La réforme de la dépenalisation et de la décentralisation du stationnement payant sur voirie, dont la mise en œuvre est fixée au 1^{er} janvier 2018, permettra, entre autres, de lutter plus efficacement contre la fraude au stationnement payant.

Nous mettrons à profit l'année 2017 pour étudier les différents aspects induits par cette nouvelle législation, à savoir :

- les nouvelles attributions confiées à la collectivité ;*
- la définition de la redevance de stationnement ;*
- l'organisation des services pour assurer les missions consécutives à cette réforme.*

La Ville de Colombes ne pourra que s'impliquer fortement dans ce domaine que constitue le stationnement, élément indissociable de son développement et de sa politique de déplacements urbains.

RÉPONSE DU MAIRE DE COMPIÈGNE

Après un examen attentif, j'ai pris bonne note du contenu de cette riche et intéressante synthèse sur ce sujet complexe de la gestion du stationnement.

Pour ce qui concerne les cas faisant l'objet d'une citation de la Ville de Compiègne, et en cohérence avec vos recommandations d'une façon plus globale, je tiens à vous préciser quelques éléments.

Le dispositif de gratuité sur voirie d'une durée de 30 minutes à Compiègne est possible via les horodateurs mais aussi par l'usage de bornes spécifiques « statio'minute », par lesquelles le contrôle est facilité par les évolutions techniques, à l'image de l'exemple d'Arras que vous citez sur ce plan.

Enfin, la nouvelle organisation des services de notre collectivité mutualisée a conduit à ce que la politique de stationnement soit désormais intégrée à la politique de mobilité. Outre un suivi renforcé et une recherche de cohérence soutenue, ceci se traduira notamment par l'intégration de dispositions prescriptives sur le stationnement urbain dans le Plan Global de Déplacements en cours de réalisation par l'ARC.

RÉPONSE DU MAIRE DE DIEPPE

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'insertion concernant le stationnement urbain.

A ce titre et eu égard à la conclusion et aux recommandations formulées par la Cour des comptes, je retiens la nécessité, comme d'ailleurs notre collectivité s'y est engagée, de constituer un observatoire du stationnement urbain. Je précise que la question du stationnement ne peut pas, à mon sens, relever uniquement des autorités organisatrices de la mobilité compte tenu des diverses configurations urbaines, notamment en ce qui concerne les villes « Centre » et les grandes agglomérations. En effet, les enjeux de proximité, de commerces de centre-ville, d'attractivité touristique, etc., conduisent à apporter des solutions spécifiques au regard du contexte local où les maires et les élus municipaux sont les acteurs de terrain privilégiés vis-à-vis des différents publics.

Dès lors, la ville souhaite maintenir la possibilité donnée aux Maires de contrôler le stationnement et de conserver les pouvoirs de police y afférents.

Il est également à noter que la réforme du stationnement payant à venir dès 2018 conduit à revisiter les stratégies locales en matière d'organisation du stationnement sur le domaine public et également en ce qui concerne l'attractivité des parcs de stationnement.

RÉPONSE DU MAIRE D'ÉVREUX

Cette insertion reprend les grandes problématiques soulevées par la Chambre régionale des comptes de Normandie dans le cadre de l'examen de la gestion du stationnement urbain par la Ville d'Evreux et par le Grand Evreux Agglomération pour les exercices 2010 à 2015.

À cette occasion, j'ai adressé mes observations aux deux projets de rapports provisoires adressés par cette juridiction.

Le rapport de la Cour des comptes 2017 constituera un outil de réflexion dans la poursuite de la rénovation en profondeur de la politique de stationnement de la Ville, qui a d'ores et déjà été amorcée et dont on commence aujourd'hui à mesurer pleinement les résultats, et dans la mise en œuvre de la dépenalisation du stationnement.

RÉPONSE DU MAIRE DE LEVALLOIS-PERRET

C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance de l'insertion portant sur le stationnement urbain destinée à figurer dans le rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes.

Celui-ci fait référence à plusieurs reprises à la commune de Levallois et appelle de sa part plusieurs observations.

En premier lieu, la Ville de Levallois tient à rappeler que, loin d'être « peu fréquentés », le taux d'occupation de ses parcs souterrains en 2016 démontre le parfait contraire.

En effet, le taux d'occupation moyen des dix-neuf parcs publics de la Ville de Levallois est – sur le critère de la seule clientèle abonnée – de 71 % au pointage d'octobre 2016. A ce score, il faut donc rajouter près de 20 % de clientèle consommant le stationnement à l'heure. Ainsi, sur dix-neuf parcs, sur le critère de la seule clientèle abonnée, dix parcs atteignent les 95 % d'occupation ; deux parcs, les 90 % ; un parc les 70 % et quatre les 50 %. Seuls deux parcs se situent entre 23 et 35 % de fréquentation ; l'un est prioritairement destiné à de la clientèle horaire car situé sous le Palais des Sports, tandis que l'autre performe en clientèle horaire situé car dans une zone de commerces. C'est au demeurant en ce sens, afin d'inciter la descente en ouvrage pour les « petites courses » ou les « dépose minute » et dégager ainsi la voirie en permettant une plus grande fluidité que la gratuité de la première heure, puis demi-heure de stationnement a été instituée. Il en va de même en ce qui concerne la tarification des parcs, moins chère que la voirie, qui est de la sorte incitative à leur fréquentation.

Enfin, la Ville rappelle que s'il est exact qu'un rapport annuel unique a été établi au titre de trois Délégations de Service Public attribuées au même délégataire, cela n'a été le cas que pendant seulement deux exercices : cette pratique visait à rendre la mise en perspective de l'ensemble des éléments du stationnement plus pertinente compte tenu de la configuration urbanistique de la ville de Levallois, propre aux villes de la Petite Couronne. Ce modus operandi a été abandonné dès 2015.

La commune de Levallois observe que ces rapports comportent bien tous les éléments obligatoires et évidemment le compte rendu technique et financier ; seule la présentation de certains éléments a été jugée perfectible par l'auditeur de la Chambre. Ses remarques ont immédiatement été suivies d'effet, cela dès la rédaction du rapport 2015.

De la même manière, la date de production des rapports annuels est prévue aux contrats de Délégation de Service Public et toujours respectée ; de même, ils ont tous et toujours été inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante.

RÉPONSE DU MAIRE DE LYON

Selon la Cour des comptes, les actions des collectivités territoriales en matière de gestion du stationnement urbain s'inscrivent encore trop peu dans une stratégie d'ensemble, faute de s'appuyer sur des données suffisamment complètes, pour l'offre de stationnement notamment et, faute également, d'être définies au niveau de leurs agglomérations.

La Cour des comptes indique par ailleurs qu'en l'absence d'actions suffisamment résolues dans le contrôle du stationnement, de nombreuses collectivités sont confrontées à l'absence de respect des règles en matière de stationnement payant sur la voirie, ce qui affaiblit fortement la portée de leur politique.

En conséquence, elle préconise :

- *au ministre de l'Intérieur, de faire évoluer le CGCT de manière à prévoir le transfert des pouvoirs de police et du contrôle du stationnement vers les autorités organisatrices de la mobilité ;*
- *aux autorités organisatrices de la mobilité, la mise en œuvre effective du contenu prescriptif des Plans de Déplacements Urbains en matière de stationnement et la constitution d'observatoires du stationnement urbain ;*
- *aux communes, le renforcement des opérations de contrôle du stationnement sur la voirie par ces dernières.*

1/ La Cour des Comptes estime que la gestion du stationnement urbain pâtit d'une réponse institutionnelle inadaptée, notamment en raison de la séparation du pouvoir de police du stationnement qui demeure une compétence communale et du pouvoir de police de circulation qui appartient aux autorités organisatrices de la mobilité depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles. La Cour indique que cette loi a prévu un transfert de principe du pouvoir de police vers le Président de l'EPCI compétent en matière de voirie, qui n'a jamais été exercé compte tenu du droit d'opposition des maires. Elle précise que la répartition des compétences qui prévaut au niveau local s'écarte parfois du cadre législatif.

Tel n'est pas le cas à Lyon. Pour la Métropole de Lyon, le Président s'est vu transférer les prérogatives relatives à la police de circulation, les maires des communes situées sur le territoire de la Métropole conservant les prérogatives relatives à la police du stationnement (article 26 de la loi du 27 janvier 2014). Ces derniers n'ont pas disposé du droit d'opposition prévu à l'article 65 de la loi. À Lyon, le stationnement sur voirie demeure donc une compétence communale alors que les parcs et aires de stationnement relèvent de la compétence de la Métropole de Lyon conformément aux dispositions précitées.

À Lyon, cette organisation n'est pas un frein à la gestion du stationnement. Il existe ainsi une collaboration active entre la commune et la Métropole de Lyon pour une action coordonnée et cohérente en vue de répondre aux objectifs de la politique de mobilité qu'elles conduisent.

La politique de stationnement menée par la Ville de Lyon est envisagée dans une vision globale à l'échelle de la ville et de son agglomération. La politique de stationnement de la Ville de Lyon s'inscrit dans le Plan de Déplacements Urbains (PDU) de l'agglomération de 2005 ainsi que dans les futures orientations du PDU en cours de révision, qui sera adopté en 2017. Les Villes du territoire métropolitain, dont la Ville de Lyon, ont été étroitement associées à l'élaboration du PDU sur la question spécifique du stationnement.

À Lyon, l'offre de stationnement payant sur voirie est d'environ 33 450 places. Cette offre se répartit entre quatre tarifs sur les quatre zones de stationnement payant.

- *Tarif PRESTO (courte durée) : ce tarif s'applique sur une zone représentant actuellement 2 330 places en hyper-centre ;*
- *Tarif CHRONO (courte durée) : ce tarif s'applique sur une zone représentant actuellement 3 320 places dans les centralités ;*
- *Tarif TEMPO (moyenne durée) : ce tarif s'applique sur une zone représentant actuellement 27 700 places ;*
- *Tarif Nocturne : ce tarif s'applique sur une zone représentant 100 places.*

À compter du 1^{er} janvier 2017, la zone où s'applique le tarif CHRONO est fusionnée avec la zone où s'applique le tarif PRESTO.

Cette mesure vise deux objectifs :

- *une simplification du zonage : d'une part, proposer un tarif unique de courte durée dans les zones où la demande de rotation de stationnement est forte, et/ou le long des axes lourds de transports en commun, d'autre part une zone de moyenne durée dans des secteurs où les besoins en rotation sont moindres ;*
- *une meilleure lisibilité pour l'utilisateur afin de réduire le risque d'erreur et de verbalisation ;*

La Ville de Lyon avait commencé à mettre en cohérence les tarifs horaires des parcs et ceux du stationnement en surface pratiqués dans la zone où s'applique le tarif PRESTO. En effet, la durée du stationnement dans cette zone est limitée à 1h30. Le coût du stationnement pour cette durée est de 5 euros. Dans les parcs en ouvrage, le coût du stationnement pour la même durée est de 3,60 euros. Aussi, la Ville de Lyon a bien établi une cohérence en incitant les usagers à faire de la rotation sur la voirie et en les orientant vers les parcs entre 1h00 et 1h30.

La mise en œuvre au 1er janvier 2018 de la loi du 27 janvier 2014 sur la décentralisation et la dépenalisation du stationnement permettra d'améliorer encore cette cohérence. Au cours de l'année 2017, les tarifs des différentes zones de la ville seront retravaillés et modifiés. Il est prévu une réelle cohérence entre les tarifs pratiqués sur la voirie et ceux pratiqués dans les parcs en ouvrages, de façon à favoriser la rotation sur la voirie (tarifs moins chers sur la voirie pour la courte durée et tarifs plus chers sur la voirie que dans les parcs pour la longue durée). La Métropole de Lyon et le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) sont associés à la définition de cette nouvelle politique tarifaire.

De la même manière, des réflexions conjointes sont menées entre la Ville et la Métropole de Lyon sur la gestion des aires de stationnement.

2/ La Cour des comptes indique que les décisions prises par les collectivités en matière de stationnement urbain le sont en général sans que n'aient été évalués ni l'adéquation de l'offre aux besoins, ni le coût global du stationnement.

Les principaux objectifs de la politique de stationnement sur voirie de la Ville de Lyon sont multiples :

- réduire le trafic automobile en ville (générateur de CO₂, NO_x, bruit, encombrement) ;*
- améliorer le respect et les conditions de stationnement de courte durée en favorisant la rotation des véhicules sur les places ;*
- inciter à utiliser les parcs pour des durées plus longues ;*
- permettre l'attractivité et le dynamisme, et répondre aux besoins des professionnels mobiles, concourir au maintien des résidents par un tarif abordable longue durée, afin de les inciter à l'utilisation des modes alternatifs pour se déplacer dans les trajets quotidiens, sans les dissuader de s'abonner à un parc ;*
- dissuader le stationnement des pendulaires partout où des solutions efficaces de transport collectif sont disponibles ;*

- *simplifier les modalités du stationnement payant pour l'usager et améliorer la qualité du service rendu ;*
- *optimiser les différents modes de gestion de la collectivité ;*
- *s'inscrire dans un processus de valorisation et de partage de l'espace public (vélo, autopartage, logistique urbaine) et accompagner les projets urbains.*

Pour mener à bien cette politique, la Ville de Lyon s'appuie sur de nombreux outils, lui permettant de prendre des décisions qui s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble :

- *les études du Plan de Déplacements Urbains, mais également les données INSEE et l'enquête ménages déplacements réalisée environ tous les 10 ans ;*
- *une étude globale sur le périmètre du stationnement payant réalisée tous les 5 ans ;*
- *des études de stationnement menées toutes les années sur différents quartiers ;*
- *un reporting mensuel permettant d'analyser l'offre payante et son évolution ;*
- *une enquête globale réalisée en 2014 pour connaître l'offre exacte de stationnement sur voirie et adaptée régulièrement à la faveur de projets ;*
- *les analyses régulières du contrôle de gestion municipal sur les aspects financiers et de contrôle du paiement du stationnement afin d'optimiser celui-ci ;*
- *une gestion centralisée des horodateurs procurant à la Ville une connaissance immédiate des aspects financiers, des pannes, des dégradations... Cette gestion centralisée sera renforcée au 1^{er} janvier 2018, afin notamment d'accompagner la mise en œuvre de la loi du 27 janvier 2014 et la mise en place de forfaits de post-stationnement ;*
- *en 2018 également, un véritable observatoire du stationnement sera créé pour permettre d'augmenter la précision des décisions.*

Enfin, la Ville de Lyon dispose d'une parfaite connaissance de l'économie du stationnement, tant pour les coûts de fonctionnement et d'investissement que pour les recettes qui lui sont relatives. Les données quotidiennes disponibles sont analysées régulièrement (suivi du taux de respect du paiement, recettes par quartiers, par typologie d'usagers, nombre de PV, ...). La collectivité dispose d'une architecture budgétaire identifiée, consacrée aux mouvements financiers de l'activité du stationnement, permettant une lecture claire et analytique de cette économie du stationnement.

3/ Selon la Cour des comptes, le contrôle du stationnement sur voirie souffre de fortes lacunes. Elle constate pour les principales communes utilisant le PV électronique depuis 2013, une diminution du nombre d'avis de contravention depuis 2014, en particulier à Paris, Lyon et Marseille, ainsi qu'en 2015, principalement sous l'effet du contexte des attentats terroristes à Paris.

La Ville de Lyon dispose d'un service professionnel dédié et formé spécifiquement au contrôle (une centaine de postes). Aujourd'hui à Lyon le taux de respect global du stationnement est de 57 %.

L'évolution constatée du nombre d'avis de contravention en PV électronique à Lyon en 2014 et 2015 est liée, non seulement au contexte des attentats, mais également à des mesures organisationnelles propres à la Ville mises en place en 2014, les missions principales de la police municipale ayant été réorientées vers des missions de sécurité et de tranquillité. Pour 2016, le nombre prévisionnel des avis de contravention devrait être fortement supérieur à celui de 2014 et 2015.

Consciente que le stationnement constitue un levier essentiel au service des politiques de mobilité et d'aménagement urbain, la Ville de Lyon a prévu de renforcer de manière significative le contrôle sur le terrain. De nouveaux outils de contrôle seront également mis en œuvre pour aider les agents dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant sur voirie.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE SAINT-QUENTIN

La Ville de Saint-Quentin est citée sur plusieurs points :

- concernant le point II. B. 2. a), sur la durée nécessaire de la délégation de service public. Nous en avons pris bonne note, cette remarque est conforme au rapport d'observations sur le stationnement et la Ville s'est engagée à revoir cette durée ;*
 - pour le point II. B. 2. b), concernant la remarque sur les insuffisances des informations produites par l'exploitant. Nous nous efforçons chaque année d'obtenir les informations légales obligatoires de la part de l'exploitant. La Ville de Saint-Quentin s'engage à intensifier le contrôle du délégataire en organisant des rencontres avec l'exploitant.*
-

3

Le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis

PRÉSENTATION

Avec 5,52 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés (DMA)¹⁶⁷ collectés en 2013, l'Île-de-France (12 millions d'habitants), produit 15 % des déchets ménagers en France.

Dans le cadre du service public de gestion des déchets, les collectivités territoriales doivent prendre en charge ceux produits par les ménages comme ceux des entreprises et des administrations. En 2013, 1,5 Md€ ont été prélevés par les collectivités de la région pour financer leur collecte et leur traitement.

Marquée par une forte densité de population (1 000 habitants au km²) et par des écarts très nets entre la zone centrale de la métropole du Grand Paris (représentant 20 % du territoire régional) et le reste de l'espace régional (80 %), essentiellement rural, l'Île-de-France rencontre des contraintes spécifiques pour organiser ce service public.

Depuis 2008, les lignes directrices de la politique de gestion des déchets définies par l'Union européenne fixent deux priorités, reprises en droit français.

D'une part, la hiérarchie de leurs modes de traitement doit conduire à privilégier, dans l'ordre, la prévention de leur production, la préparation en vue de leur réemploi, leur recyclage, les autres modes de valorisation, notamment énergétique, et en dernier ressort, de façon la plus faible possible, l'élimination par enfouissement.

¹⁶⁷ Les déchets ménagers et assimilés (DMA) comprennent les déchets produits quotidiennement par les ménages, les déchets occasionnels ainsi que les déchets des professionnels collectés par les collectivités en mélanges avec les déchets ménagers, les « assimilés ».

Sur ce point, la région Île-de-France reste loin de ces objectifs avec un recours encore essentiel à l'incinération (62 %) et à la mise en décharge des déchets (9 %).

D'autre part, le modèle consistant à produire, à consommer et à jeter doit évoluer au profit d'un schéma d'économie circulaire pour limiter le gaspillage, améliorer la performance à tous les stades de vie des produits et limiter l'impact environnemental.

Responsable de la planification en matière de prévention et de gestion des déchets¹⁶⁸, la région Île-de-France dispose d'un Plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés (Predma) approuvé par le conseil régional en novembre 2009. Il fixe des résultats à atteindre à l'horizon 2019 pour les différents modes de traitement.

La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont consacré au cours des dernières années plusieurs rapports¹⁶⁹ à ces sujets, mais les particularités de la région ont incité la chambre régionale d'Île-de-France à évaluer si les objectifs pourront être atteints.

Même si l'on relève la présence en Île-de-France de très grands acteurs publics en matière de gestion des déchets, les exigences posées aux plans national et régional n'ont pas été respectées. Les écueils à surmonter pour atteindre les objectifs ambitieux posés par le législateur et par la programmation régionale sont nombreux.

En réalité, l'organisation institutionnelle et opérationnelle du traitement des déchets en Île-de-France a peu évolué, ce qui se traduit par des performances insuffisantes (I). Pour atteindre en 2025-2030 les objectifs fixés, la gouvernance du service public des déchets, les modalités de son financement et ses règles de gestion doivent se transformer fortement (II).

¹⁶⁸ Si les régions sont désormais toutes responsables de la planification en matière de déchets depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'Île-de-France était déjà chargée de cette responsabilité en vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 48) et son décret d'application du 29 novembre 2005.

¹⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers*. La Documentation française, septembre 2011, 313 p. ; *Rapport public annuel 2014*, Tome 1. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux, p. 103-149. La Documentation française, février 2014, 417 p. ; *Rapport public annuel 2016*, Tome 1. Les éco-organismes, un dispositif original à consolider, p. 145-207. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

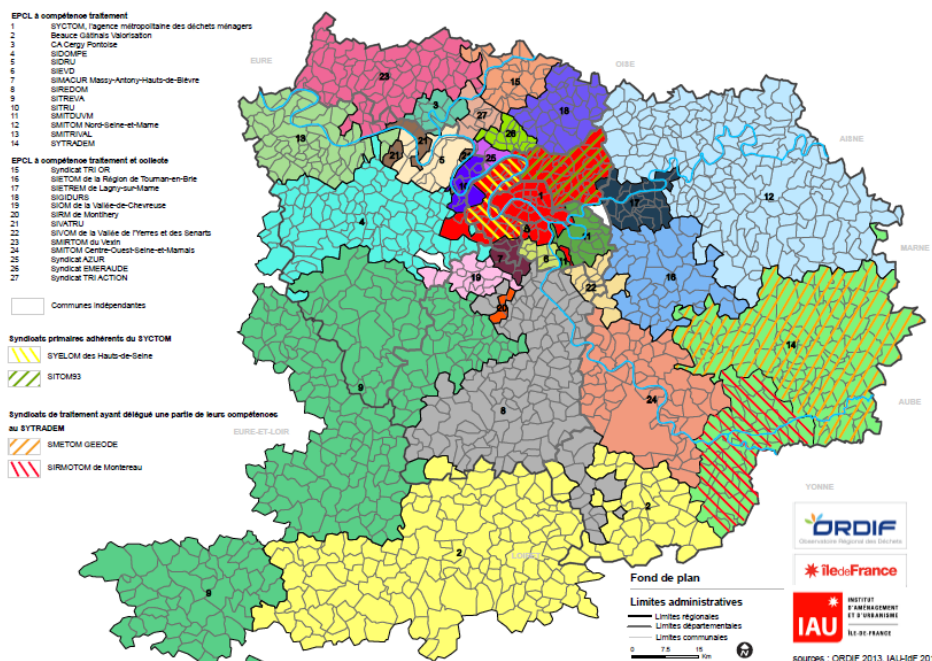
I - Une organisation et un financement inadaptés, préjudiciables aux performances

A - Une organisation institutionnelle éclatée

1 - De fortes disparités d'échelle entre les syndicats mixtes

En Île-de-France, le traitement des déchets est pris en charge par 25 syndicats mixtes spécialisés et la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, soit 26 organismes pour 12 millions d'habitants. Si 13 de ces organismes détiennent à la fois la compétence de la collecte et celle du traitement, l'autre moitié ne dispose que de la compétence de traitement.

Carte n° 1 : les établissements de coopération locale franciliens exerçant la compétence de traitement des déchets au 1^{er} janvier 2016



Source : Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif)

Mais la taille des bassins de collecte des syndicats de traitement varie fortement (de 66 918 habitants pour le Smirtom du Vexin¹⁷⁰ à 5,6 millions d'habitants pour l'agence métropolitaine des déchets ménagers – Syctom¹⁷¹ – plus important syndicat de traitement d'Europe). Le Syctom traite à lui seul 44 % des déchets franciliens contre 7 % pour le syndicat intercommunal pour le recyclage et l'énergie par les déchets et ordures ménagères (Sirédom)¹⁷² dans l'Essonne, deuxième syndicat francilien en termes de population couverte.

16 % des déchets franciliens étant traités par 12 syndicats qui couvrent chacun moins de 200 000 habitants, cette faible part interroge sur la taille critique de ces syndicats de traitement.

2 - Une recomposition de l'intercommunalité à fiscalité propre sans incidence sur la dispersion des syndicats de traitement

Les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») retiennent d'importantes mutations pour les établissements intercommunaux, dotés de la compétence de gestion des déchets.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la compétence en matière de déchets appartient, sur le périmètre de la métropole du Grand Paris, à douze établissements publics territoriaux (EPT) et, pour les collectivités de deuxième couronne situées dans l'aire urbaine de Paris, à des établissements intercommunaux à fiscalité propre rassemblant 200 000 habitants. Dans le reste de la grande couronne, elle est, depuis le 1^{er} janvier 2017, du ressort d'établissements intercommunaux à fiscalité propre atteignant un seuil minimal de 15 000 habitants. L'Île-de-France devrait compter 65 structures intercommunales en 2017.

Si la loi confie aux préfets la mission de rationaliser les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants et si le nouvel article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise la suppression, la transformation ou la fusion de ces organismes, les initiatives préfectorales relatives au traitement des déchets sont rares et sans effet.

¹⁷⁰ Assure le traitement des déchets de 84 communes du Val-d'Oise et des Yvelines.

¹⁷¹ Assure le traitement des déchets de 84 communes réparties sur cinq départements : Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Yvelines.

¹⁷² Assure le traitement pour 130 communes (748 756 habitants) : 116 communes en Essonne et 13 en Seine-et-Marne adhérant au syndicat, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), auxquelles s'ajoute une commune cliente.

L'arrêté du préfet de l'Essonne du 2 octobre 2015 – par lequel le Siom de la vallée de Chevreuse avait été dissous au 1^{er} janvier 2016 – a été contourné, le Sirm de Montlhéry cédant sa compétence traitement au Siom. L'arrêté préfectoral du 18 décembre 2015 qui a transféré 17 des 37 communes de la communauté de communes de Plaines et Monts de France (CCPMF) à la nouvelle communauté d'agglomération de Roissy-Pays de France (CARPF) fait l'objet d'un recours contentieux et rend incertain le périmètre d'intervention actuel du syndicat de traitement Smitom Nord Seine-et-Marne¹⁷³.

La possibilité, maintenue par la loi, pour une intercommunalité d'adhérer à plusieurs syndicats de traitement – dite adhésion en étoile¹⁷⁴ – freine fortement toute rationalisation des 26 organismes de traitement franciliens, dont la carte reste très stable.

La nouvelle intercommunalité de Grand Paris Seine et Oise adhère, par exemple, à cinq syndicats mixtes de traitement différents (le Sidompe¹⁷⁵, le Sidru¹⁷⁶, le Sivatru¹⁷⁷, le Smirtom du Vexin et Smitrival¹⁷⁸). Il en va de même pour la communauté d'agglomération de Saint-Germain-Boucles de Seine qui adhère également à cinq syndicats de traitement (le Sidompe, le Sivatru, le Sidru, le Sitru¹⁷⁹ et le syndicat Azur¹⁸⁰).

Seule la suppression par la loi du mécanisme d'adhésion en étoile permettrait aux préfets d'engager la recomposition de ces syndicats de traitement, selon un calendrier progressif, tenant compte des contraintes d'exploitation des équipements.

¹⁷³ Assure le traitement de 184 communes du nord de la Seine-et-Marne (404 191 habitants).

¹⁷⁴ Article L. 5211-61 du CGCT.

¹⁷⁵ Assure le traitement des communes réparties en 18 collectivités (459 019 habitants des Yvelines et des Hauts-de-Seine).

¹⁷⁶ Assure le traitement de 15 communes du nord des Yvelines (211 690 habitants)

¹⁷⁷ Assure le traitement de 10 communes (75 031 habitants des Yvelines).

¹⁷⁸ Assure le traitement de 16 communes des Yvelines (209 371 habitants).

¹⁷⁹ Assure le traitement des déchets de onze communes des Yvelines et une commune des Hauts-de-Seine (Rueil-Malmaison).

¹⁸⁰ Assure la collecte et le traitement de deux communautés d'agglomération et d'un établissement public territorial, couvrant un territoire de 164 878 habitants (Argenteuil-Bezons et Val-Paris) et d'un établissement public territorial (Boucle Nord de Seine), couvrant un territoire de 164 878 habitants dans le Val d'Oise.

3 - Une compétence de traitement des déchets exercée de façon parfois irrégulière par certains syndicats

La compétence de traitement des déchets est parfois exercée irrégulièrement. En effet, certains syndicats n'exercent qu'une partie de cette compétence, alors même que le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'interdit. Lorsqu'un syndicat mixte adhère à un autre syndicat mixte et lui transfère la totalité de ses compétences, l'adhésion entraîne sa dissolution (article L. 5711-1 du CGCT).

La chambre régionale des comptes a souligné l'irrégularité de la compétence de traitement des déchets exercée par le syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (Syelom 92) et par le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom 93). Ces deux syndicats avaient en effet statutairement transféré leur compétence de traitement au Sycatom depuis 1984.

Les observations de la chambre ont été suivies d'effet en 2016 et le Syelom 92, comme le Sitom 93, ont été dissous depuis le 31 décembre 2016, avec un transfert au Sycatom de leurs activités.

4 - Des coopérations entre collectivités publiques à développer

Le recours à des coopérations se développe. Le régime juridique de ces coopérations, sans mise en concurrence, stabilisé notamment depuis les directives en matière de marchés et de concessions du 26 février 2014, est encadré par le code général des collectivités territoriales et l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Le Sycatom y a recours pour faire face à ses besoins de capacité. Il a ainsi noué des partenariats avec trois syndicats limitrophes – le syndicat mixte pour la gestion et l'incinération des déchets ménagers de la région de Sarcelles (Sigidurs¹⁸¹) depuis 2011, le syndicat mixte intercommunal d'exploitation et de valorisation des déchets de la région de Rungis (SIEVD¹⁸²) depuis 2012 et le syndicat intercommunal de traitement des résidus urbains (Sitru) depuis 2015. Dans ce cadre, il trouve un exutoire à 3,4 % de ses tonnages incinérés.

¹⁸¹ Assure le traitement de 42 communes de l'Est du Val-d'Oise regroupées en quatre intercommunalités (314 412 habitants).

¹⁸² Assure le traitement de 10 communes du Val-de-Marne (204 000 habitants).

D'autres initiatives sont à relever. Afin d'atteindre une échelle pertinente sur les marchés de reprise des matériaux et d'optimiser les prix de vente des matériaux issus de l'incinération (mâchefers) et du tri, trois syndicats franciliens ont décidé de constituer une société publique locale (SPL). Il s'agit du Sirédom, du Sytradem¹⁸³ et du syndicat de collecte et de traitement des déchets ménagers du Centre Ouest Seine et Marnais (Smitom-Lombric)¹⁸⁴.

B - Un financement essentiellement assumé par les contribuables

1 - Un coût de gestion des déchets ménagers et assimilés en baisse mais supérieur à celui des autres régions

Selon l'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif), en 2013, la moitié des organismes de la région en charge de la collecte et 80 % de ceux en charge du traitement (soit au total une soixantaine d'organismes regroupant environ 9 des 12 millions de franciliens) présentaient les coûts du service public de gestion des déchets selon la « matrice des coûts® », proposée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ces données sur les coûts, centralisées dans une base de données (SINOE®), permettent d'identifier des écarts avec le référentiel national établi par l'ADEME.

La connaissance des coûts de ce service public, encore imparfaite, devrait progresser, puisque la loi NOTRe dispose désormais que « le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique ».

Pour l'Île-de-France, en 2013, le coût moyen aidé¹⁸⁵ à la charge des collectivités était de 94 € TTC par habitant (89 € HT par habitant), en baisse de 1,8 € HT par habitant depuis 2011 (1,3 € HT par habitant en

¹⁸³ Assure le traitement pour le compte de 138 communes : 98 communes du syndicat de collecte Smetom-Geeode et 40 communes du syndicat de collecte Sirmotom.

¹⁸⁴ Assure la collecte partielle de 29 communes (140 000 habitants) et le traitement de 67 communes (300 000 habitants).

¹⁸⁵ Correspond au coût net des produits exprimé en euros par habitant. Il exprime le coût à la charge de la collectivité une fois déduits les ventes de matériaux et d'énergie, les soutiens et les autres aides.

intégrant la hausse de la TVA), en raison principalement de la diminution des quantités d'ordures ménagères résiduelles¹⁸⁶ (OMR) collectées au cours de la période (- 10 %).

L'Ordif souligne de forts écarts de coûts (de 55 € à près de 127 € TTC par habitant), qui s'expliquent surtout par les caractéristiques de l'habitat et la dispersion urbaine. Les coûts de collecte sont plus élevés en zones mixtes et rurales, dans lesquelles des services coûteux de collecte des déchets dits occasionnels¹⁸⁷ sont régulièrement proposés.

En tout état de cause, le coût de la gestion des ordures ménagères assimilées¹⁸⁸ (OMA) est plus élevé en Île-de-France (72 € HT par habitant) qu'au niveau national (63 € HT par habitant) et cela pour plusieurs raisons : le flux des ordures ménagères résiduelles est plus important qu'ailleurs ; l'organisation de la collecte sélective des déchets est plus coûteuse et le recours à l'incinération – plus onéreux que l'enfouissement des déchets – est plus important que dans les autres régions.

2 - Une bonne couverture des coûts par les contribuables

En 2013, 1,5 Md€ ont été perçus par les collectivités de la région pour la collecte et le traitement des déchets, soit une augmentation de 4 % par an entre 2004 et 2013.

Pour financer la collecte, les collectivités territoriales ont le choix entre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance spéciale et le recours au budget général (par le biais des impôts directs locaux : taxe foncière, taxe d'habitation, contribution économique territoriale, etc.).

L'Île-de-France se distingue des autres régions par la très forte proportion de communes ayant recours à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, soit 95 %, contre 68 % dans le reste de la France. À l'inverse, la part des communes choisissant la redevance d'enlèvement des ordures ménagères est très inférieure (4 %) à la moyenne nationale (29 %). Enfin seules 19 communes ont recours au budget général pour financer ce service public.

¹⁸⁶ Déchets ménagers et assimilés qui restent après les collectes sélectives.

¹⁸⁷ Déchets collectés en déchèteries, déchets verts collectés en porte-à-porte et collectes d'encombrants.

¹⁸⁸ La notion d'OMA ne recouvre que les déchets collectés de façon régulière par le service public et exclut donc les déchets collectés de manière occasionnelle en déchèterie ou bien en porte-à-porte (encombrants, déchets verts, déblais et gravats).

Selon l'Ordif, en 2013 le « taux de couverture »¹⁸⁹ du coût de la gestion des déchets par les financements publics était en moyenne en Île-de-France de 107 %, tous flux de déchets confondus.

Certaines collectivités prélèvent donc des contributions excessives par rapport aux coûts de gestion des déchets qu'elles supportent. Ainsi, le taux de couverture du syndicat de la région de Montereau pour le traitement des ordures ménagères (Sirmotom¹⁹⁰) est de 122 % et sa trésorerie (7 M€) équivaut à une année de recettes de fonctionnement, alors même que le besoin en fonds de roulement du syndicat est nul.

3 - Une prise en charge de nombreux déchets assimilés, sans financement adéquat

Les déchets issus de l'industrie, des commerces et des services peuvent être collectés et traités par le service public en tant que déchets « assimilés » aux déchets ménagers. Ils représentaient 1,3 million de tonnes en 2013 en Île-de-France, soit le quart de l'ensemble.

Pour financer leur prise en charge, une redevance spéciale était obligatoire entre 1993 et 2015 pour les collectivités n'ayant pas mis en place la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Or, en 2014, 30 %¹⁹¹ seulement des collectivités et organismes concernés l'avaient instituée. La redevance spéciale ne participait en moyenne qu'à 5 % du financement total de la gestion des déchets en Île-de-France.

Ainsi, à Paris, en 2014, les recettes de la redevance spéciale (20,2 M€) ne couvraient que 4 % du coût du service des déchets produits par les acteurs économiques. À Paris, toujours, alors que la production d'ordures ménagères résiduelles est en moyenne de 352 kg par habitant et par an, elle atteint 1 139 kg, 877 kg et 1 102 kg dans les 1^{er}, 2^{ème} et 8^{ème} arrondissements, dans lesquels sont concentrées de nombreuses entreprises productrices de déchets.

¹⁸⁹ Rapport entre les contributions spécifiquement prévues pour financer le service et le coût aidé TTC.

¹⁹⁰ Assure la collecte de 40 communes de Seine-et-Marne (50 000 habitants).

¹⁹¹ 63 collectivités, dont 34 % de communes, représentant 63 % de la population francilienne.

4 - Une contribution financière insuffisante des producteurs de déchets

Traduction du principe de « pollueur-payeur », le dispositif des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) vise à transférer la responsabilité et le financement de la gestion des déchets des collectivités locales vers les producteurs dont les produits sont mis sur le marché.

La majorité des producteurs se regroupent au sein d'éco-organismes auxquels ils versent une éco-contribution, modulée en fonction de critères tenant compte de la prévention et de l'écoconception. L'éco-organisme finance ou organise la filière et les contributions reviennent aux collectivités en charge de la gestion des déchets.

À l'échelle nationale, ces filières ne concernent qu'un tiers du gisement des déchets ménagers et assimilés et elles couvrent moins de 15 % du financement du service public.

S'il est difficile d'obtenir des données financières quant aux fonds mobilisés par ces filières en Île-de-France, leur couverture du financement du service public est inférieure à la moyenne nationale. Pour la collecte sélective des emballages et papiers, elle est près de deux fois inférieure. En outre, la faible couverture du territoire régional en déchèteries – et le faible tonnage associé – conduit à une moindre perception d'aides de la part des éco-organismes.

C - Des résultats décevants en matière de recyclage et de collecte sélective

1 - Un taux de recyclage inférieur aux moyennes nationale et européenne

En 2014, 28 % seulement des 462 kilos de déchets ménagers et assimilés produits par habitant de la région, soit 125 kg, ont été orientés vers les filières de recyclage. Si, entre 2010 et 2015, ce taux a progressé de 25 % à 28 %, il reste très faible à Paris (17,4 % en 2015). Ces résultats sont très éloignés des objectifs de 45 % de déchets recyclés, fixés pour 2015 par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et encore plus des 55 % en 2020 et des 65 % en 2025, prévus par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Ces faibles performances placent la région Île-de-France en net retrait par rapport à plusieurs régions et métropoles européennes.

Tableau n° 1 : les performances d'orientation vers le recyclage des déchets en Europe

	Indicateur DREC « destination recyclage »¹⁹² en 2012 (en kg/habitant/an)
<i>Attique (Grèce)</i>	54
<i>Lisbonne (Portugal)</i>	87
<i>Limerick/Clare/Kerry (Irlande)</i>	102
<i>Île-de-France (France)</i>	103
<i>Région de Pampelune (Espagne)</i>	116
<i>Catalogne (Espagne)</i>	164
<i>Odense (Danemark)</i>	242
<i>Milan (Italie)</i>	243
<i>Tallinn (Estonie)</i>	247
<i>Styrie (Autriche)</i>	265
<i>Flandre (Belgique)</i>	284

Source : Cour des comptes d'après ORDIF – projet européen « Regions for RECYcling » (R4R)

De surcroît, en Île-de-France, région très urbanisée, les performances en matière de collecte sélective de déchets recyclables sont bien inférieures à la moyenne nationale, quel que soit le flux de déchets collectés. La collecte sélective spécifique des biodéchets¹⁹³ alimentaires des particuliers, en vue de leur recyclage, est inexistante.

¹⁹² Cet indicateur n'inclut pas les déchets de construction ni les refus de tri, ce qui explique, pour l'Île-de-France, l'écart avec les données de l'Ordif.

¹⁹³ L'article R. 541-1 du code de l'environnement désigne les biodéchets comme « tout déchet non dangereux biodégradable de jardin » et « alimentaire ou de cuisine » (épluchures, restes alimentaires). Ils incluent les déchets en cellulose (essuie-tout, mouchoir en papier). Ils sont également appelés déchets fermentescibles.

À Paris, sur les 66 000 adresses référencées en décembre 2014, le manque de place se traduisait par l'absence de bacs de collecte sélective des papiers et des emballages (hors verre) dans 9 900 immeubles (15 %) et de bacs de collecte sélective du verre dans 22 400 immeubles (34 %).

Tableau n° 2 : les performances de collecte sélective

<i>Collecte sélective (en kg/hab./an)</i>	Île-de-France	Moyenne nationale
<i>Verre</i>	20,3	30,1
<i>Emballages légers (emballages hors verre)</i>	10,5	15,8
<i>Papiers</i>	12,5	22
<i>Biodéchets alimentaires des particuliers</i>	0	0

Source : Cour des comptes d'après Eco-Emballages et Eco-Folio, Ordif pour les biodéchets

Autre élément pénalisant, la qualité de la collecte sélective reste très médiocre et sans amélioration depuis 2005. Le taux de refus de tri des déchets collectés à l'entrée des centres de traitement était de 25,7 % en 2014, pour un objectif fixé par le plan régional de 20 % en 2014 et de 15 % en 2019.

Selon une étude de l'Ordif de 2016, s'ils étaient mieux triés, le recyclage des papiers et des cartons pourrait être multiplié par trois et celui des emballages plastiques par quatre.

La région Île-de-France a, par ailleurs, adopté le 7 juillet 2016 un plan régional de lutte contre les dépôts sauvages de déchets. Un « fonds de propreté » est créé afin d'accompagner les collectivités franciliennes dans la lutte contre l'augmentation de ces flux illicites.

2 - Des gisements de déchets valorisables importants

Selon l'Ordif, en 2014, sur 3,5 millions de tonnes d'ordures ménagères résiduelles collectées, 57 % (2 millions de tonnes) étaient des déchets recyclables, cette part étant de 75 % à Paris. Mais cette même année, 73 % des déchets ménagers étaient encore collectés sans tri préalable des usagers, dans les bacs destinés aux ordures ménagères résiduelles.

Ainsi les biodéchets alimentaires représentaient un quart des déchets collectés dans les bacs d'ordures ménagères résiduelles, aucune filière de collecte dédiée n'étant pour l'heure organisée.

Pourtant la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit une généralisation du tri à la source de ces biodéchets pour tous les producteurs à l'horizon 2025. Ils peuvent faire l'objet d'un compostage de proximité ou être triés par une collecte sélective dédiée, la loi laissant toute latitude aux collectivités quant au schéma de collecte.

Le tri à la source de ces biodéchets se développe sur une partie du territoire national et dans plusieurs pays européens.

Les bonnes pratiques de tri des biodéchets en France et en Europe

En France, depuis 2002, la communauté d'agglomération de Lorient – majoritairement semi-urbaine – collecte 40 kilos par habitant et par an de biodéchets en porte-à-porte, correspondant à la moitié du potentiel. Lorient agglomération met à disposition des sacs biodégradables et des bio-seaux, y compris en habitat collectif. Les sacs sont jetés dans un bac spécifique. Les biodéchets sont utilisés pour produire un compost certifié « agriculture biologique ».

Montpellier Méditerranée Métropole développe depuis 2015 l'apport volontaire des biodéchets des particuliers dans des conteneurs de 500 litres situés sur cinq sites. Ils sont démontés une fois par semaine pour être apportés dans une usine de compostage.

En Europe, Milan (1,2 million habitants) collecte en porte-à-porte les biodéchets alimentaires et obtient 50 % de tri à la source. Ils sont collectés dans des sacs transparents compostables, disposés dans des bio-seaux puis déposés dans des bacs de 120 litres. 90 kilos par habitant et par an sont collectés, avec seulement 3 % d'erreur de tri. Un contrôle de la qualité du tri est prévu, sanctionné par des amendes.

Barcelone (1,6 million habitants) collecte en apport volontaire les déchets alimentaires, dans des conteneurs en surface. Le service public collecte 72,9 kilos par habitant et par an de biodéchets. Barcelone n'a pas instauré de contrôle exhaustif ni de sanction sur la collecte des biodéchets.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») avait prévu, qu'à compter du 1^{er} janvier 2012, le tri à la source et la valorisation des biodéchets seraient obligatoires pour les producteurs importants. Alors que cette obligation vaut, depuis le 1^{er} janvier 2016, pour ceux qui produisent plus de 10 tonnes par an de biodéchets (c'est le cas des restaurants produisant plus de 300 repas par jour et des commerces alimentaires), la collecte des biodéchets alimentaires reste quasi-inexistante en Île-de-France.

D - Une évolution insuffisante des modalités de traitement des déchets

1 - Le traitement par incinération avec valorisation énergétique, mode dominant

Les 18 incinérateurs de déchets d'Île-de-France sont tous sous maîtrise d'ouvrage publique. Fonctionnant au maximum de leurs capacités techniques, ils récupèrent tous de l'énergie : 4 produisent uniquement de l'électricité, 3 de la chaleur et 11 recourent à la cogénération pour produire à la fois électricité et vapeur.

Tableau n° 3 : les modalités de traitement des DMA franciliens

<i>Traitement des DMA</i>	Île-de-France (en 2013)	France (en 2014)	Allemagne (en 2014)	Royaume-Uni (en 2014)	Italie (en 2014)	UE (28 pays) (en 2014)
<i>Recyclage</i>	26 %	39 %	64 %	45 %	46 %	44,6 %
<i>Incinération</i>	60 % ¹⁹⁴	35 %	35 %	27 %	21 %	27 %
<i>Enfouissement</i>	9 %	26 %	1 %	28 %	34 %	27 %

Source : Cour des comptes d'après Ordif, ADEME (France), Eurostat (pays européens)

Selon les travaux de l'ADEME¹⁹⁵, une usine d'incinération devient performante à partir de 150 000 tonnes de déchets traités chaque année, les installations de moins de 50 000 tonnes ayant de surcroît des coûts d'exploitation très élevés.

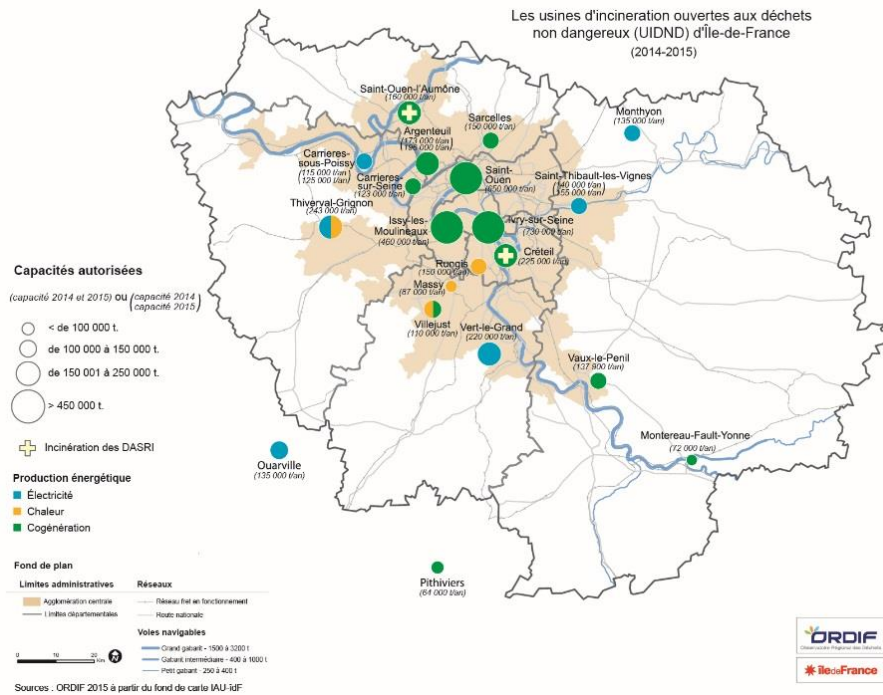
En Île-de-France, le parc des installations est performant et seuls deux incinérateurs ont un tonnage annuel autorisé inférieur à 100 000 tonnes/an. Il s'agit de ceux du syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures (Sirmotom) à Montereau-Fault-Yonne (72 000 tonnes/an) et du Simacur¹⁹⁶ à Massy (87 000 tonnes/an). Les trois plus grands centres d'incinération, ceux du Sycotm situés à Issy-les-Moulineaux (460 000 tonnes/an), à Saint-Ouen (650 000 tonnes/an) et à Ivry-sur-Seine (730 000 tonnes/an), traitent des volumes très importants.

¹⁹⁴ En intégrant les refus de tri, ce chiffre atteint 62 %.

¹⁹⁵ ADEME, *Les prix de l'incinération des déchets municipaux*, novembre 2011, 40 p., disponible sur www.ademe.fr

¹⁹⁶ Assure le traitement des déchets de Massy, de Chilly-Mazarin et des 7 villes membres de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre.

**Carte n° 2 : les installations d'incinération des déchets ménagers
au 1^{er} janvier 2015**



Source : Ordif

En l'état actuel de l'organisation des capacités de traitement et des performances de tri sélectif, le Syctom – dont 98 % du territoire est inclus dans le périmètre de la métropole du Grand Paris – est en déficit de capacité d'incinération pour un volume de 494 000 tonnes par an (soit 21 % de ses besoins).

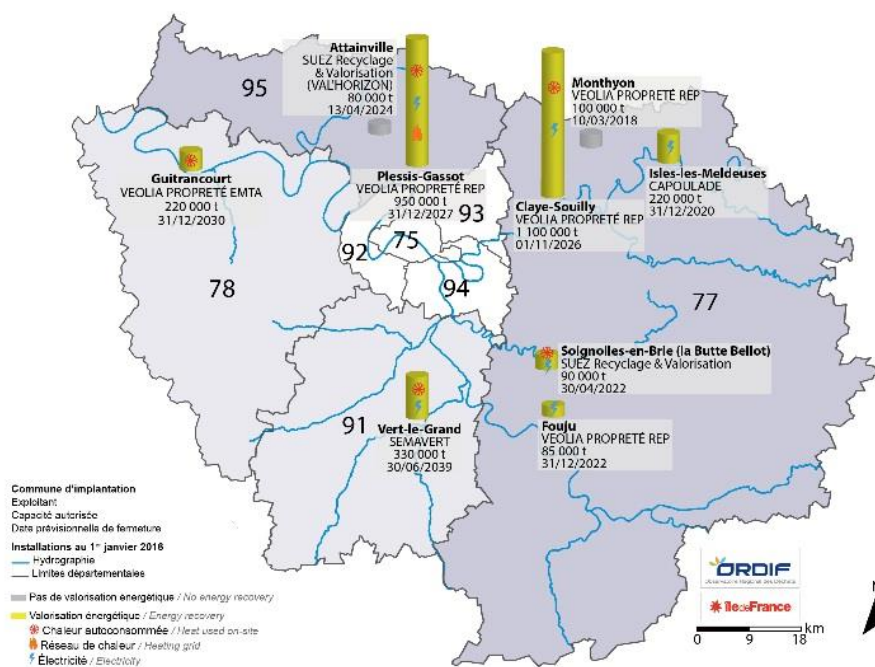
2 - La persistance du traitement par enfouissement

Bien que la loi de 2015 sur la transition énergétique prévoit de réduire de 30 % en 2020 par rapport à 2010 et de 50 % en 2025 les quantités de déchets non dangereux non inertes qui sont enfouis, en Île-de-France, le stockage de ces déchets se réduit lentement.

La région compte neuf installations de stockage de déchets non dangereux non inertes, toutes implantées en grande couronne. 27 % des déchets enfouis correspondent à des déchets ménagers : 752 580 tonnes, dont 284 204 tonnes d'ordures ménagères résiduelles (38 %) et 468 376 tonnes d'encombrants (62 %).

Carte n° 3 : les installations d'enfouissement des déchets ménagers au 1^{er} janvier 2016

Les capacités autorisées des installations franciliennes de stockage de déchets non dangereux au 1^{er} janvier 2016 et leurs modes de valorisation énergétique



Source : Ordif

Le plan régional de 2009 prévoyait l'arrêt de l'enfouissement des déchets résiduels en 2014 et des refus de tri des collectes sélectives en 2019. Ce plan gelait également toutes capacités d'enfouissement dans les départements du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne.

Le Sycotom apporte 28 % des déchets résiduels ménagers enfouis d'Île-de-France. Les déchets de sept communes du nord-est de la Seine-Saint-Denis¹⁹⁷ sont quasi intégralement mis en décharge, faute de capacité d'incinération disponible.

À défaut d'une amélioration des performances de gestion des déchets ménagers et au regard des limites atteintes en matière de capacité d'incinération, tout laisse craindre un déficit en capacités d'enfouissement dès 2022¹⁹⁸. En effet, quatre¹⁹⁹ centres de stockage arrivent en fin de durée d'exploitation d'ici à 2022 et l'opposition à l'implantation de nouveaux sites d'enfouissement de déchets est vive dans la région.

II - Renouveler le pilotage et les filières de traitement des déchets pour atteindre les objectifs environnementaux fixés

A - Une planification à mieux coordonner et à mieux adapter aux situations locales

Le plan régional de 2009 en matière de déchets ménagers a fixé des objectifs identiques pour l'ensemble du territoire régional, sans tenir vraiment compte des spécificités des périmètres de collecte et de gestion des déchets, ni des particularités liées à la typologie de l'habitat, à la densité de la population, etc. S'agissant des capacités d'incinération, le plan régional a de surcroît gelé, jusqu'en 2019, les capacités des installations à leur niveau de 2009, soit un plafond de 4 296 300 tonnes.

Les capacités d'incinération dégagées à la suite de fermetures d'installations ont ensuite été redistribuées par l'État selon la méthode de la première demande formulée, première attribution faite, sans logique régionale d'ensemble. Ainsi, la fermeture en 2014 de l'incinérateur de Guerville (Yvelines), dont la capacité autorisée était de 120 000 tonnes par

¹⁹⁷ Clichy-sous-Bois, Coubron, Livry-Gargan, Sevran, Tremblay-en-France, Villepinte et Vaujours.

¹⁹⁸ Les capacités passeraient à 2,535 millions de tonnes, soit une baisse de 22 % (Ordif).

¹⁹⁹ Décharges de Soignolles-en-Brie en avril 2017, de Monthyon en mars 2018, d'Isles-Meldeuses en décembre 2020 et de Fouju en juillet 2022.

an, a bénéficié en partie aux centres du Sidru à Carrières-sous-Poissy, du syndicat Azur à Argenteuil (Val-d'Oise) et du Sietrem²⁰⁰ à Saint-Thibault les Vignes (Seine-et-Marne), alors que ces organismes étaient déjà en situation de vide de four²⁰¹.

Dans ce contexte, le Sycotm, en déficit de capacité pour ses trois incinérateurs, cherche à recourir, pour partie, à l'excédent constaté sur les 15 autres installations de la région (vides de four).

Désormais un décret du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets autorise l'introduction d'une différenciation « selon les zones du territoire couvertes par le plan et la nature des déchets ». La région a engagé le 22 septembre 2016 la mise en place d'un nouveau plan régional. Davantage territorialisé et opérationnel, il devra tenir également compte de la collecte des déchets et intégrer les différentes filières de traitement. En complément, le défaut de coordination entre l'échelon régional et celui de l'État, constaté dans la mise en œuvre de l'actuel plan, devra être corrigé.

B - Des actions de prévention à pérenniser et à amplifier

La politique de prévention, qui vise à faire évoluer les modes de production et de consommation et à réduire les coûts de gestion des déchets, est financée par l'ADEME, la région et le Sycotm.

En ce domaine, la loi du 10 juillet 2010 imposait qu'un programme local de prévention fût établi au 1^{er} janvier 2012 par les collectivités ou leurs groupements responsables de la gestion des déchets. En 2015, 83 % de la population d'Île-de-France était couverte par l'un des 61 programmes locaux de prévention, dont 55 étaient soutenus par l'ADEME²⁰², celle-ci ayant versé jusqu'à 8 M€/an au titre de ce dispositif. Le montant des aides en faveur de la prévention est désormais d'environ 3 M€/an puisque les programmes locaux, d'une durée de 5 ans maximum, arrivent tous à échéance bientôt. Ils feront alors l'objet d'une évaluation globale par l'ADEME.

²⁰⁰ Assure la collecte et le traitement de 31 communes (294 509 habitants) adhérant au syndicat, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une intercommunalité.

²⁰¹ Correspond au tonnage résiduel entre la capacité autorisée annuelle (ou la capacité technique annuelle) et le tonnage réellement incinéré. La gestion de ces vides de four est un enjeu de fonctionnement et de maîtrise des coûts des unités d'incinération.

²⁰² Les recettes de la taxe générale sur les activités polluantes financent en partie les soutiens à la prévention versés par l'ADEME.

La région et l'ADEME ont également signé en 2009 un accord cadre pour mettre en œuvre un plan de réduction des déchets en Île-de-France (Predif), adopté le 24 juin 2011. Désormais achevé, ce plan a donné lieu à un financement de 2 M€ porté par la région et 2 M€ par l'ADEME. En complément, le Sycotm a déployé jusqu'en 2015 d'importants moyens financiers – 23,8 M€ – versés à ses adhérents, pour la prévention et le soutien du tri. Il a désormais mis en place une politique incitative.

Même si la coordination s'améliore entre les trois financeurs, l'impulsion donnée par les programmes locaux est insuffisante et sa pérennité incertaine.

Une démarche intitulée « territoires zéro déchet, zéro gaspillage » valorise désormais les actions en faveur de l'économie circulaire. Elle est soutenue par l'ADEME et cinq projets ont été retenus en Île-de-France²⁰³.

C - Un financement du service à mieux lier aux performances du tri et à mieux répartir

1 - Un recours nécessaire à une tarification plus incitative

a) Au sein des organismes chargés de la collecte

Si la loi de 2009 avait fixé un objectif très ambitieux de généralisation de la tarification incitative d'ici 2014, celle sur la transition énergétique de 2015 a retenu un objectif de couverture de 15 millions d'habitants en 2020 et de 25 millions en 2025.

La tarification incitative consiste à moduler les contributions en fonction des quantités de déchets réellement produites par les usagers. Les deux principaux modes de tarification, redevance et taxe, se prêtent à la mise en place de ce dispositif.

²⁰³ En 2014, deux candidatures ont été retenues : celle du SIEVD et celle du département de l'Essonne. En 2015, ont été approuvées les candidatures du Sycotm, du syndicat Emeraude (Val-d'Oise) et Sivom de la vallée de l'Yerres et des Sénarts.

Selon une étude de mars 2016 du Commissariat général au développement durable²⁰⁴, cette tarification incitative aboutit à une baisse de 28 % des tonnages d'ordures ménagères résiduelles collectés et à une hausse de 33 % des quantités triées.

Toutefois seules deux collectivités appliquent une redevance incitative (dite « Reomi »)²⁰⁵ et deux syndicats de traitement disposent d'une taxe d'enlèvement incitative (dite « Teomi »)²⁰⁶.

En Île-de-France, 31 % de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est payée par les entreprises alors que la majorité d'entre elles ne bénéficient pas du service public de la gestion des déchets. Un passage en taxe incitative (Teomi) permettrait de maintenir une part fixe à la charge des entreprises et une part variable à la charge des particuliers ou des administrations bénéficiaires du service. Sa mise en place en zone urbaine dense se heurte toutefois à plusieurs difficultés. En particulier, l'habitat collectif vertical rend complexe l'individualisation de la facture.

La tarification incitative devrait ainsi, dans un premier temps, être mise en œuvre par les collectivités d'Île-de-France situées en dehors des zones urbaines denses.

b) Au sein des organismes chargés du traitement

En Île-de-France comme dans les autres régions, les syndicats de traitement de déchets reçoivent des contributions financières de leurs adhérents. Trois modes de tarification, dite de deuxième niveau, sont observés : une contribution forfaitaire exprimée soit en euro par habitant, soit en fonction des tonnages apportés, ou un système mixte combinant les deux modes précédents. Seuls les deux derniers modes présentent un caractère incitatif et il conviendrait de les développer.

Si les deux tiers des syndicats d'Île-de-France ont retenu le système mixte, la tarification repose, pour 13 % d'entre eux, sur le seul tonnage traité et, pour 20 % d'entre eux, sur le seul nombre d'habitants.

²⁰⁴ Commissariat général au développement durable, *La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères : quels impacts sur les quantités collectées ?*, Mars 2016, 60 p., disponible sur www.developpement-durable.gouv.fr

²⁰⁵ Le SEDRE de la région d'Étampes et la communauté de communes du Val d'Essonne.

²⁰⁶ Le SICTOM de la région d'Auneau et le SIROM de Milly-la-Forêt.

Ces contributions financières peuvent être modulées pour favoriser la collecte sélective. Ainsi, le Sycotom et le Smitom-Lombric appliquent une contribution incitative de second niveau. Constatant l'absence de progrès en matière de collecte sélective entre 2009 et 2014, malgré une aide à la tonne de 125,89 €, le Sycotom a décidé à compter de l'exercice 2016, de supprimer l'aide forfaitaire, au profit d'une facturation de 5 € à 30 € la tonne, en fonction de la performance du tonnage de collecte sélective par habitant. Une gratuité est prévue pour les tonnes de collectes sélectives dépassant le tonnage définitif de 2015 dont le taux de refus de tri est inférieur à 17 %.

2 - Des producteurs professionnels à responsabiliser davantage

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la redevance spéciale n'est obligatoire que sur les périmètres dans lesquels n'ont pas été instituées²⁰⁷ la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (Reom) ni la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom).

Même si cette redevance n'est plus obligatoire, elle reste fondée pour les petites et moyennes entreprises qui ont souvent recours au service public de gestion des déchets.

Un décret du 10 mars 2016 prévoit depuis le 1^{er} juillet 2016 un tri à la source et une collecte séparée des déchets des entreprises « composés majoritairement en masse » de papier, de métal, de plastique, de verre ou de bois (cinq flux), dès lors que plus de 10 000 litres de déchets sont produits par semaine.

Des évolutions majeures sont donc attendues en Île-de-France.

3 - Une contribution financière des producteurs de déchets à augmenter

Actuellement, le calcul du barème de contribution des éco-organismes Eco-Emballages²⁰⁸ et Eco-Folio²⁰⁹ se fonde uniquement sur le coût de la gestion des collectes sélectives des emballages et du papier, sans tenir compte du coût global de la gestion des ordures ménagères résiduelles.

²⁰⁷ Article L. 2333-78 du CGCT.

²⁰⁸ Eco-organisme créé en 1992 pour financer et accompagner la collecte, le tri et le recyclage des emballages.

²⁰⁹ Eco-organisme créé en 2007 pour financer et accompagner la collecte, le tri et le recyclage des papiers.

Or, il serait cohérent que le coût global de gestion des déchets tienne compte de l'ensemble du circuit (collecte et traitement au sens large), du poids de la fiscalité correspondante qui pèse sur les collectivités territoriales et, enfin, des coûts de gestion masqués.

En 2014, les tonnages de déchets collectés de manière sélective par les filières de responsabilité élargie des producteurs sont très faibles, soit 8 % des déchets ménagers en Île-de-France – dont 64 % concernent le flux des papiers graphiques – contre 39 % pour le reste de la France.

D - Un tri sélectif des déchets à généraliser

1 - Une mise à jour nécessaire des consignes de tri

Condition de l'amélioration de l'efficacité du traitement, le tri sélectif des déchets à la source est essentiel et les consignes données aux usagers déterminantes. La tenue à jour de ces consignes de tri passe par la réalisation d'actions de communication – campagnes d'affichage, diffusion de guides du tri et apposition d'étiquettes sur les bacs – et elle relève directement des collectivités responsables de la collecte.

En Île-de-France, les consignes de tri, parfois obsolètes et souvent mal comprises, varient fortement d'un territoire à l'autre. Certaines collectivités prennent des initiatives. Ainsi Paris, qui n'avait pas réalisé de campagne sur ce sujet depuis 2007, n'a lancé qu'en mars-avril 2016 une vaste campagne de communication baptisée « Paris du tri »²¹⁰, avec le soutien d'Eco-Emballages.

2 - L'urgence d'un développement de la collecte sélective

Les éco-organismes préconisent une refonte du schéma de collecte avec une part croissante de la collecte en apport volontaire des usagers (et non plus une collecte en porte-à-porte) et la mise en place d'une collecte sélective tri-flux : verre, emballages légers et papiers/cartons. Ce type de collecte sélective est majoritaire dans les autres pays européens et sa performance en termes de coût du traitement est soulignée par l'ADEME.

²¹⁰ Paris bénéficie de 2,1 M€ d'aide de la part d'Eco-Emballages pour la relance du tri.

Il est toutefois encore peu développé en Île-de-France, même si Eco-Folio finance jusqu'à 75 % du montant de l'achat de bornes d'apport volontaire et si Eco-Emballages soutient également les projets de développement de l'apport volontaire.

Certaines collectivités envisagent de développer l'apport volontaire multiflux. Ainsi la Ville de Paris expérimente le dispositif « trilib' » depuis juillet 2016, dans cinq arrondissements²¹¹ avec l'objectif de le généraliser courant 2018.

3 - Une offre de déchèteries à renforcer en zone dense

Condition essentielle de la performance du réemploi et du recyclage des déchets, le réseau des déchèteries n'est pourtant pas suffisant.

En zone dense, au cœur de la région, la couverture en déchèteries est faible, essentiellement en raison de la rareté des disponibilités foncières. On compte 174 déchèteries publiques, dont 75 % dans les départements de la grande couronne, soit en moyenne une installation pour 69 000 habitants (contre une pour 14 000 habitants dans le reste de la France), alors que le ratio optimal de couverture d'un territoire est, selon l'ADEME, d'une déchèterie pour 30 000 habitants.

Ce faible maillage des déchèteries soulève d'autant plus de difficultés que les ménages²¹² du cœur urbain dense de la région disposent, en moyenne, de moins de véhicules.

Malgré la pression foncière sur le territoire de la métropole du Grand Paris, certaines collectivités du cœur de la région prennent des initiatives. Ainsi la Ville de Paris, qui dispose de huit déchèteries, prévoit d'en installer dix supplémentaires d'ici 2020. Elle a mis en place un système de tri mobile, à date fixe, qui propose 80 prestations par mois.

²¹¹ Une quarantaine de bornes sur les 2^{ème}, 4^{ème}, 13^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements.

²¹² 58 % des ménages parisiens et 31 % des ménages des départements de la petite couronne n'ont pas d'automobile.

E - Des filières industrielles à développer ou à adapter

1 - La filière du tri

En Île-de-France, on recense 82 installations de tri, dont 27 dédiées au tri des collectes sélectives multi-matériaux (papier et emballages), 28 à celui des encombrants et 4 à celui des déchets des activités économiques, un centre pouvant trier plusieurs types de déchets. Vingt de ces centres sont sous maîtrise d'ouvrage publique.

L'ADEME²¹³ et la Cour des comptes²¹⁴ soulignent que la faible capacité des centres de tri est générale en France et qu'elle se traduit par des surcoûts.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné la gestion du syndicat de traitement des déchets ménagers du sud Seine-et-Marne (Sytradem) dont le centre de tri Sytraval est géré en régie à Nangis pour une faible capacité technique annuelle de 4 000 tonnes. Elle a recommandé qu'il cesse son activité.

De surcroît, la loi de 2015 sur la transition énergétique retient l'extension des consignes de tri des déchets à tous les plastiques d'ici 2022. Cette évolution va rendre plus complet le traitement des flux de déchets et conduire à une mécanisation accrue des centres ainsi qu'à la prise en compte de bassins versants plus importants.

Le modèle des centres de tri de faible taille à dominante manuelle, pourvoyeurs d'emplois subventionnés ou d'insertion, trouve ses limites dans ce contexte.

En Île-de-France, le Sycotom a dressé un bilan de l'expérimentation menée depuis 2012 sur l'élargissement des consignes de tri à tous les emballages plastiques. Si les résultats globaux sont encourageants (hausse de + 8 % en tonnage), ils sont en revanche modestes sur les nouvelles résines dont le coût marginal à la tonne triée s'élève à plus de 2 000 €/tonne, alors que le coût médian actuel de traitement en Île-de-France est de 220 €/tonne.

²¹³ ADEME, *Synthèse de l'Étude prospective sur la collecte et le tri des déchets d'emballages et de papier dans le service public de gestion des déchets*, mai 2014, 30 p., disponible sur www.ademe.fr

²¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. Les éco-organismes, un dispositif original à consolider, p. 145-207. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Le réel intérêt des plates-formes de transfert des déchets

Les plates-formes de transfert visent à regrouper tous les types de déchets (ordures ménagères résiduelles, collectes sélectives, encombrants, verre, déchets industriels) pour constituer des tonnages suffisants avant leur orientation en centre de traitement²¹⁵. Ces installations permettent, en Île-de-France, quand les incinérateurs fonctionnent à plein régime, d'éviter d'orienter les déchets vers les décharges.

Le Sycotom a lancé un appel à manifestation d'intérêt en ce sens, afin de lisser la gestion de 150 000 à 300 000 tonnes de déchets par an. Il a également prévu de transformer une ligne de tri techniquement non opérationnelle sur le centre Isséane, à Issy-les-Moulineaux, en zone de transfert de déchets.

Les centres de tri dont l'échelle n'est plus pertinente ou dont le process technologique n'est plus conforme aux nouvelles consignes de tri pourraient être transformés en installation de transfert des déchets.

3 - Les perspectives offertes par la nouvelle filière des combustibles solides de récupération

Le décret du 19 mai 2016 relatif à la préparation et à la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération a précisé le cadre juridique de cette nouvelle filière. Celle-ci permet d'éviter l'enfouissement des déchets qui ne peuvent pas être recyclés.

Le combustible solide de récupération, composé de déchets non dangereux triés de manière à en extraire la fraction valorisable, est utilisé dans les installations de production de chaleur ou d'électricité. Les déchets utilisés pour le produire sont essentiellement des déchets secs. À terme, avec l'amélioration du recyclage, la biomasse doit pouvoir venir en substitution des déchets pour produire ce combustible.

Encore peu développé, le recours aux combustibles solides de récupération se limite en France à 240 000 tonnes par an contre 2 millions de tonnes en Allemagne. Dans le cadre de la reconstruction de l'usine d'Ivry-Paris 13^{ème} à l'horizon 2023, le Sycotom envisage de recourir au tri mécanique des ordures ménagères résiduelles en vue d'extraire du combustible solide de récupération. Celui-ci servira à la production de vapeur dans l'unité de valorisation énergétique. S'agissant des biodéchets, ils seront envoyés dans des centres de traitement par méthanisation ou compostage.

²¹⁵ En 2012-2013, l'Île-de-France comptait 26 installations de transfert sous maîtrise d'ouvrage publique et 25 sous maîtrise d'ouvrage privée par lesquelles ont transité 930 000 tonnes de déchets.

4 - Une valorisation organique des déchets encore balbutiante

Mode de traitement adapté pour les biodéchets alimentaires, leur valorisation organique intervient par compostage ou par méthanisation. Toutefois, au 1^{er} janvier 2015, l'Île-de-France ne comptait que quatre installations de compostage et cinq usines de méthanisation²¹⁶ qui pouvaient accueillir des biodéchets de type alimentaire.

Frein important au développement de ce mode de traitement, l'épandage du compost issu de ces biodéchets est réglementé, dès lors qu'existent des sous-produits animaux. La filière de méthanisation suscite, quant à elle, de fortes réticences des élus et des populations, qui craignent les odeurs ou les explosions.

Ainsi, alors que le Sycotom avait prévu la construction de trois unités de méthanisation (à Romainville, au Blanc-Mesnil/Aulnay-sous-Bois et à l'usine d'Ivry-Paris 13^{ème}), ces projets ont été abandonnés, devant l'opposition des riverains comme des élus.

Pour réduire l'écart entre les capacités de méthanisation actuelles et le gisement potentiel, la région a adopté en février 2014 une stratégie régionale de développement de ce mode de traitement. Cette stratégie vise en priorité la valorisation matière (digestat) et la valorisation énergétique (biométhane ou cogénération).

Un dispositif permanent d'appel à projets a été établi en commun avec les services de l'ADEME pour financer les phases amont, mais seuls cinq projets par an ont été retenus depuis 2014.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours des dix dernières années, une accumulation de dispositions normatives très volontaristes ont encadré la gestion des déchets et leur mise en œuvre nécessite d'importantes adaptations pour toutes les parties prenantes. Les pratiques de tri par les ménages, insuffisantes, sont notamment appelées à évoluer.

Des travaux conduits par la chambre régionale des comptes en 2015-2016, il ressort que les objectifs, tels qu'ils ont été planifiés en Île-de-France en 2009, n'ont pas tenu compte des particularités de cette région liées à son hyperdensité, aux caractéristiques de ses bassins versants de déchets et à des situations initiales contrastées.

²¹⁶ Cf. présent chapitre, *L'usine de traitement des déchets Amétyst de Montpellier : un pari sur un processus industriel complexe.*

Les performances atteintes ont stagné et sont très éloignées des objectifs fixés aux plans national et régional, en dépit des financements importants consacrés à ce service public essentiel. Les nouvelles cibles de performance visées par le législateur risquent de rester lettre morte à défaut de multiples adaptations de fond.

Pour permettre à l'Île-de-France d'atteindre ces objectifs à l'horizon 2020-2025, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. réorganiser la carte des syndicats mixtes de traitement des déchets, en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France.*

À la région Île-de-France :

- 2. mettre en place une programmation régionale des déchets intégrant les spécificités territoriales et améliorer la coordination des acteurs publics dans sa mise en œuvre.*

Aux collectivités et organismes concernés :

- 3. optimiser le financement du service public de gestion des déchets en augmentant la contribution financière des producteurs de déchets mis sur le marché et en développant la tarification incitative, au sein des collectivités situées hors des zones denses de l'Île-de-France dans un premier temps ;*
- 4. développer le tri sélectif en faisant évoluer les schémas de collecte, en faveur de l'apport volontaire et de la mise en place d'une collecte sélective prenant en compte quatre flux (verre, emballages légers, papiers/cartons et biodéchets alimentaires) ;*
- 5. adapter les filières de traitement des déchets, notamment en modernisant les centres de tri pour faire face à l'extension du tri des plastiques et en renforcer la compétitivité.*

À l'État :

- 6. lever les incertitudes relatives à la réglementation des sous-produits animaux, afin de permettre le développement des filières de collecte et de traitement des biodéchets alimentaires.*

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat	319
Réponse du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.....	320
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	322
Réponse de la maire de Paris	323
Réponse du préfet de la région Île-de-France	325
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	329
Réponse du président de l'agence métropolitaine des déchets ménagers (SYCTOM).....	330
Réponse de la présidente du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (SITOM 93).....	332
Réponse du président du syndicat intercommunal pour le traitement des résidus urbains (SITRU)	333
Réponse du président du syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (SYELOM)	336
Réponse du président du syndicat mixte de traitement des ordures ménagères du Nord Seine-et-Marne (SMITOM).....	338
Réponse du président du syndicat mixte pour la valorisation des déchets ménagers AZUR	342
Réponse du président du syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des résidus ménagers (SIETREM).....	346
Réponse de la directrice régionale d'Île-de-France de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	347
Réponse du président d'Eco-Emballages.....	348
Réponse de la directrice générale d'Ecofolio	353

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre de l'économie et des finances et secrétaire d'État chargé du budget
Commissaire générale au développement durable
Président du syndicat de traitement des déchets ménagers du Sud-Est Seine-et-Marne (SYTRADEM)

Destinataires n'ayant pas répondu

Présidente du conseil régional d'Île-de-France
Président du syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures ménagères (SIRMOTOM)
Président du syndicat intercommunal de Massy et Antony pour le chauffage urbain (SIMACUR)
Président de l'association AMORCE
Président de l'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif)

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

La gestion des déchets ménagers relève de la compétence des communes ou de leurs groupements et la planification de la gestion des déchets de celle du Conseil Régional d'Île-de-France. Aussi, les recommandations de la Cour s'adressent-elles principalement aux collectivités locales.

La Cour fonde son analyse sur les orientations de la politique en matière de déchets, fixée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ce qui me semble tout à fait adapté. En particulier, la Cour souligne, à juste titre, qu'il convient d'évoluer vers un schéma d'économie circulaire.

S'agissant du soutien financier versé par les producteurs dont l'activité génère des déchets dans le cadre des filières dites de responsabilité élargie du producteur, les discussions en cours dans le cadre du réagrément de la filière emballages (qui représente le montant financier le plus élevé), visent à déterminer les conditions d'application du nouveau barème de soutien aux collectivités, dans le respect des orientations de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Par ailleurs, je souhaite souligner que des collectivités ont initié le développement de la collecte sélective des biodéchets. Ainsi, la Ville de Paris a annoncé le lancement d'une expérimentation pour la collecte des biodéchets des particuliers dans les 2^{ème} et 12^{ème} arrondissements ainsi qu'une collecte pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Cette collecte sélective est en effet nécessaire pour favoriser le retour au sol de ces déchets après compostage ou méthanisation. L'absence de collecte sélective à la source est également une des causes de l'abandon des trois projets d'usine de méthanisation portés par l'Agence métropolitaine des déchets ménagers (SYCTOM), dont la Cour fait état dans son rapport.

Concernant le financement du service public de gestion des déchets (SPGD), la Cour souligne avec justesse la nécessité de développer le recours à la tarification incitative, en accord avec les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Je tiens à rappeler que la loi de finances rectificative pour 2015 a introduit la possibilité, pour la collectivité compétente, d'expérimenter pendant 5 ans la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères incitative (TEOMI) sur une ou plusieurs parties de son territoire pour lequel ce mode de tarification serait pertinent.

Enfin, il me semble nécessaire de préciser que le SPGD porte principalement sur la collecte des déchets des ménages. Les déchets des entreprises et des administrations ne relèvent de ce service public que lorsque les caractéristiques et quantités produites permettent une collecte et un traitement par les collectivités sans sujétions techniques particulières.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

1) La Cour évoque à deux reprises le volet intercommunal de la gestion des déchets en Ile-de-France.

Elle préconise d'abord de mettre fin au régime de représentation-substitution, dit « en étoile », prévu à l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales, pour l'exercice de la compétence relative à la gestion des déchets ménagers et assimilés, permettant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dans les départements de grande couronne parisienne (ou à un établissement public territorial s'agissant des départements de petite couronne) de transférer la compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.

La Cour considère que ce mécanisme freine fortement la rationalisation des vingt-six organismes franciliens exerçant actuellement la compétence. Afin de ne pas entraîner un retrait brutal des membres des syndicats, dans l'hypothèse d'une suppression de ce mécanisme, elle propose un calendrier progressif, tenant compte des contraintes d'exploitation des équipements.

Cette préconisation est pertinente. Elle est conforme à l'objectif de rationalisation des structures syndicales poursuivi par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe), ainsi qu'à l'orientation tendant à la réduction du nombre de syndicats de communes et mixtes, fixée au 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. De plus, le retrait progressif des EPCI à fiscalité propre (ou des établissements publics territoriaux, EPT) des syndicats, afin de n'adhérer, à terme, qu'à un seul syndicat pour leur territoire, pourrait ainsi être anticipé et permettre une rationalisation efficace des structures syndicales compétentes en matière de gestion des déchets, sans pour autant risquer l'interruption de service.

La Cour des comptes formule ensuite une recommandation tendant à « réorganiser la carte des syndicats mixtes de traitement des déchets, en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France ».

Cette recommandation est en partie déjà mise en œuvre. En effet :

a) dans les départements de petite couronne, les EPT, qui exercent obligatoirement la compétence « gestion des déchets ménagers et assimilés » sont retirés de plein droit des syndicats compétents en la matière, au 31 décembre 2016, lorsqu'ils intervenaient en représentation-substitution des EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015, conformément au dernier alinéa du I de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

L'EPT peut ensuite, s'il le souhaite, adhérer à un syndicat pour l'ensemble de son territoire ou, comme le permet l'article L. 5211-61 précité, adhérer à plusieurs syndicats différents sur son territoire. Par conséquent, les dispositions en vigueur permettent d'adapter la gestion de la compétence « gestion des déchets ménagers et assimilés » à la nouvelle carte intercommunale (mais effectivement, la faculté offerte aux EPT d'adhérer à plusieurs syndicats pour des parties distinctes de leurs territoires tend à freiner la rationalisation puisque les adhésions « en étoile » des EPT sont de nature à permettre le maintien d'un nombre important de structures syndicales).

b) dans les départements de grande couronne, ce sont les règles de droit commun en matière de représentation-substitution ou de retrait qui s'appliquent, variant selon le type d'EPCI à fiscalité propre.

Pour les communautés d'agglomération, par exemple (qui sont nombreuses en grande couronne parisienne), la règle consiste, en application de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, à leur retrait de plein droit des syndicats compétents en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés à l'occasion d'une création, fusion, ou transformation, puisque cette compétence devient obligatoire pour tous les EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2017. Cela permettra de favoriser la rationalisation des structures syndicales, à l'occasion des nouveaux périmètres liés à la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale (dans l'unité urbaine de Paris) et du schéma départemental de coopération intercommunale (hors unité urbaine). Néanmoins, la problématique de l'adhésion « en étoile » restera un frein à la rationalisation, comme évoqué pour les départements de petite couronne.

2) *La Cour recommande également de renforcer la planification régionale des déchets. Elle appelle à une programmation régionale des déchets intégrant les spécificités territoriales et à une amélioration de la coordination des acteurs publics chargés de sa mise en œuvre.*

Je ne peux que souscrire à cette ambition. Toutefois, comme le rappelle la Cour elle-même, cette programmation à l'échelle régionale existe, et a été récemment rénovée, avec l'obligation faite à chaque région, par la loi NOTRe, d'adopter un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Cette nouvelle planification – qui a vocation à intégrer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – se veut plus complète et territorialisée, et ménage toutes les garanties pour une prise en compte effective des facteurs démographiques, économiques et territoriaux. De plus, en faisant du représentant de l'Etat dans la région un acteur principal de l'élaboration du plan, le législateur a entendu renforcer la coopération entre les collectivités régionales et l'Etat.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

Je souscris à la recommandation n° 6 formulée. La parution prochaine d'un arrêté fixera les dérogations possibles, prévues dans le droit européen, pour les opérateurs des secteurs de la méthanisation et du compostage et clarifiera les possibilités de valorisation des composts et digestats obtenus sur le territoire national.

Dans ce contexte de développement de projets de valorisation des biodéchets, le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt soutient le tri à la source et la collecte séparée des biodéchets en vue d'une valorisation agronomique après un traitement soit par compostage centralisé ou de proximité soit par méthanisation notamment dans des installations qui traitent les biodéchets « purs » sans mélange. Dans ce même contexte, je souhaite rappeler que si les contraintes réglementaires imposées par la réglementation sanitaire correspondent, comme toute contrainte, à une charge administrative et financière supplémentaire pour les opérateurs, elles procèdent de la gestion de crises sanitaires majeures (encéphalopathie spongiforme bovine/ « vache folle », dioxines, etc.) et qu'elles sont prises dans un objectif de protection de la santé publique et de la santé animale.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

La Ville de Paris est résolument engagée dans une politique de gestion des déchets s'appuyant sur les deux axes prioritaires européens et nationaux, celui de la prévention de la production des déchets et de la valorisation avant incinération et enfouissement, ainsi que celui du développement de l'économie circulaire et de la limitation du gaspillage. Cette politique s'inscrit dans la démarche globale de la Ville pour préserver l'environnement.

La Ville partage les conclusions et recommandations de la Cour, fondées notamment, en ce qui la concerne, sur ses rapports annuels sur le prix et la qualité du service public, ainsi que sur la communication relative au renforcement de la propreté et la stratégie zéro déchet de la Ville qui a été présentée au Conseil de Paris du 16 février 2016.

La Cour retient l'insuffisance à toutes les échelles territoriales des pratiques de tri par les ménages, la nécessité de prendre en compte l'hyperdensité des territoires et les contrastes facteurs de spécificités, et recommande en conséquence des adaptations de fond pour atteindre les objectifs fixés par le législateur à l'horizon 2020-2025.

La Ville est favorable à la proposition de la Cour d'une augmentation équilibrée de la contribution financière des producteurs de déchets mis sur le marché. Elle s'interroge toutefois sur l'intérêt, à Paris, d'une tarification incitative, génératrice de transferts de charges. Elle souscrit à l'analyse de la Cour sur les difficultés dans le long terme d'une mise en place dans les zones urbaines denses, compte tenu notamment d'un habitat collectif vertical n'individualisant pas les charges, du fait des disparités de comportement et de pratiques de contournement génératrices de risques élevés sur la propreté ou la qualité du tri.

De même, le développement souhaité par la Cour du tri sélectif en faisant évoluer les schémas de collecte est d'ores et déjà une dynamique forte de la Ville qui déploie sur l'espace public des moyens d'apport volontaire et anticipe la mise en place des nouveaux flux de collecte sélective, notamment celui des déchets alimentaires qui sera activé en mai 2017 sur les 2^e et 12^e arrondissements (160 000 habitants). A cet égard, la Ville œuvre en étroite collaboration avec les ministères de l'agriculture et de l'environnement pour réduire les incertitudes relatives à la réglementation des sous-produits animaux et faciliter le développement des filières de collecte et de traitement. Les nouvelles politiques publiques structurantes que nous engageons nécessitent une stabilisation de la réglementation.

Enfin, comme le recommande la Cour, la Ville contribue au sein du Sycotom, par l'importance de ses gisements et leur effet de levier sur les moyens du syndicat, à adapter et moderniser les filières de traitement pour faire face avec efficacité aux nouveaux besoins de compostage et méthanisation des déchets alimentaires, ainsi qu'à l'extension du tri des plastiques. A cet égard, la Ville entretient des relations suivies avec les acteurs franciliens de l'agriculture, afin de développer le retour à la terre du compost par des circuits courts.

Ces convergences des actions de la Ville avec les recommandations de la Cour entrent dans une approche globale. Engagée dans la redéfinition de son modèle de développement imposée par l'urgence climatique et la raréfaction des ressources naturelles, la Ville de Paris est résolue à opérer la transition écologique de la gestion de ses déchets pour l'inscrire pleinement dans une économie circulaire. Cette volonté se traduit par la définition d'une stratégie Zéro déchet qui passe par les trois piliers d'une politique vertueuse de gestion des déchets : réduction, réemploi et recyclage. Les résultats obtenus en matière de réduction (engagement de -7% tenu sur la période 2009-2015) seront poursuivis et amplifiés, tout comme les politiques publiques engagées en faveur du réemploi.

En matière de recyclage, si les performances croissent année après année, un saut qualitatif et quantitatif doit être opéré pour être à la hauteur des enjeux. L'ambition de la Ville consiste d'une part à capter l'intégralité des matériaux pour lesquels des filières de recyclage existent afin de les détourner de l'enfouissement ou de l'incinération et d'autre part à engager la révolution de la collecte séparée des déchets alimentaires afin d'en assurer une valorisation optimale, par compostage ou méthanisation. Pour que les Parisiennes et les Parisiens trient plus et mieux, la collectivité doit renforcer son action pour tout à la fois mieux informer et sensibiliser au tri et pour mettre à disposition des habitants davantage de moyens pour trier leurs déchets. Les actions entreprises dans ce sens doivent concourir à renforcer la simplicité, la proximité et la visibilité du tri. Donner plus de moyens aux habitants pour trier et déployer un nouveau flux de collecte en porte à porte va incontestablement contribuer à accroître la pression sur les locaux-poubelles des immeubles. Desserrer cette contrainte physique et renforcer la visibilité du tri en lui donnant toute sa légitimité au cœur de la ville, voilà le double objectif du développement du tri sur l'espace public.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Le rapport constate une organisation institutionnelle et opérationnelle morcelée et inadaptée, un financement inégal entre ménages et entreprises, des performances de tri et de recyclage perfectibles et des modes de traitement qui évoluent peu, dans un contexte où des objectifs ambitieux sont fixés par la loi de transition énergétique. Le document insiste sur les disparités entre l'agglomération centrale dense et les zones plus rurales, qui devraient être transcrites dans des objectifs régionaux différenciés. Prenant acte des préconisations du rapport de la mission, je souhaiterais néanmoins apporter quelques précisions techniques complémentaires.

Le rapport cite les lois NOTRe (loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République) et MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) qui ont significativement modifié l'organisation territoriale des compétences collecte et traitement des déchets, intégrées dans le bloc « gestion des déchets » en Île-de-France. Il constate également que ces réorganisations n'ont eu que peu d'impact sur la carte des syndicats de traitement des déchets. En effet, la possibilité pour les nouvelles collectivités compétentes, à savoir les EPT sur le périmètre de la métropole, d'adhérer à plusieurs syndicats, n'est pas de nature à contraindre à une rationalisation des schémas de mutualisation de la compétence. Je tiens toutefois à vous alerter sur les potentiels déséquilibres économiques qui pourraient survenir pour les installations de traitement possédées et parfois exploitées par les syndicats dans l'hypothèse d'une suppression de l'« adhésion en étoile ». En effet, les investissements pour la construction et la modernisation de ces outils industriels sont réalisés sur plusieurs dizaines d'années et le retrait d'un certain nombre d'adhérents pourrait mettre en péril le devenir de ces installations. Par ailleurs, les installations d'incinération franciliennes assurent également des missions de production de chaleur pour les réseaux des communes limitrophes, et dans un souci d'acceptabilité locale des installations, cette dimension doit être prise en compte dans les mutualisations de compétences associées. En particulier, les cas des communes d'Argenteuil ou de Massy, intégrées à la Métropole mais situées hors des départements de Proche Couronne, et disposant d'incinérateurs raccordés à des réseaux de chaleur extramétropolitains appelleraient à être traités de manière différenciée.

Le document soulève également l'irrégularité des deux syndicats primaires du SYCTOM, le SYELOM et le SITOM93. Le Comité syndical du SYCTOM a pris une délibération sur la modification statutaire le 29 septembre 2016, visant à acter le retrait et la dissolution de ces deux syndicats primaires au 31 décembre 2016.

Les coopérations entre syndicats, notamment avec le SYCTOM, sont mises en valeur. Le rapport indique ainsi que le SYCTOM a noué un partenariat avec le SIGIDURS (Sarcelles), le SIEVD (Rungis) et le SITRU. Je tiens à souligner que des déchets issus du périmètre du SYCTOM sont incinérés depuis plusieurs années dans les installations d'Argenteuil, Carrières-sur-Seine, St-Thibault-des-Vignes, Sarcelles et plus récemment Carrières-sous-Poissy et Massy (cf. rapports d'activité du SYCTOM de 2014 à 2016). A ce titre, sur un plan technique, des partenariats sont déjà présents et très développés entre syndicats au sein de la région.

Concernant les performances en termes de collecte sélective et de recyclage, le rapport met en exergue des résultats perfectibles, en-deçà des objectifs régionaux et nationaux. Ces résultats décevants sont partagés et ont fait l'objet d'un suivi régulier dans le cadre de la commission de suivi du PREDMA (plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés) d'Île-de-France. Il faut néanmoins noter que le contexte réglementaire impulsé par la loi du 17 août relative à la transition énergétique pour la croissance verte vise à lancer une nouvelle dynamique en la matière : il est en effet prévu d'harmoniser sur le territoire national d'ici 2025 les consignes de tri et la couleur des bacs, et des travaux sont en cours au niveau national pour permettre cette harmonisation. Par ailleurs, l'extension de la consigne de tri à tous les plastiques devrait être mise en place sur tout le territoire d'ici 2022. La mise en œuvre de ces mesures sera l'occasion de communiquer sur le geste de tri et permettra sans aucun doute l'amélioration du tri et du recyclage en Île-de-France. Je m'étonne que le décret du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets ne soit pas mentionné. L'obligation, sous certaines conditions, de tri à la source du bois, du métal, du papier, du plastique et du verre devrait conduire à court terme à un meilleur tri des déchets des entreprises, des collectivités et des administrations qui sont souvent gérés en tant qu'assimilés aux particuliers dans le cœur dense de l'agglomération. En l'espèce, mes services en charge des installations classées ont d'ores et déjà reçu plusieurs dossiers de demande d'évolution d'installations de tri pour intégrer ces nouvelles dispositions, témoignant du volontarisme des syndicats franciliens sur le sujet.

Par ailleurs, si les collectes séparatives de biodéchets sont inexistantes à ce jour, de nombreux points de gestion de proximité ont été développés, notamment sur le territoire du SYCTOM. Des expérimentations ont également été menées par la Ville de Paris sur deux marchés alimentaires et des restaurants administratifs dans les 2^e et 12^e arrondissements. Cette expérimentation sera étendue aux ménages en 2017. Cette démarche de développement de la collecte à la source des biodéchets constitue une première pour une agglomération de la densité et de l'envergure de l'agglomération parisienne, même si, comme rappelé dans le document, des précédents existent dans des agglomérations de plus petite taille comme Lorient ou Milan.

Sur les modalités de traitement des déchets et notamment le rôle de l'incinération, je ne partage pas complètement l'analyse qui est présentée. Certes, la place de l'incinération est prépondérante en Île-de-France (60%) mais elle compense notamment une part de l'enfouissement faible par rapport au reste du territoire (9 % contre 26%). Il serait par ailleurs intéressant d'insister sur le fait que 15 usines d'incinérations d'ordures ménagères sur les 18 que comprend l'Île-de-France assurent une valorisation énergétique au sens de la directive cadre déchets (c'est-à-dire que leur performance énergétique dépasse 0,60 ou 0,65 selon leur année d'autorisation), et contribuent à la production d'énergies renouvelables et de récupération et à l'atteinte des objectifs communautaires en la matière. En outre, 14 des 18 usines sont raccordées à des réseaux de chaleur urbain et/ou industriel. En 2013, ce sont 3 550GWh/an issus des usines d'incinération qui ont alimenté les réseaux de chaleur urbains. En 2015, le SYCTOM a fourni 47 % de la chaleur du réseau de la CPCU, alimentant plusieurs centaines de milliers de logements ainsi qu'une large part des hôpitaux parisiens.

Je vous rejoins sur le fait que le SYCTOM n'a pas suffisamment d'exutoires pour le traitement de ses déchets. En revanche, au I-D-1 de votre rapport, je parlerais d'un déficit de capacité de « traitement » plutôt que « d'incinération ». Au II-D-2, je supprimerais le qualificatif « souterrain » pour le stockage des déchets, toutes les installations de stockage de déchets non dangereux étant installées à ciel ouvert. Enfin, je remplacerais le tableau n° 5 qui mentionne 10 ISDND au 1^{er} janvier 2014 par une carte mise à jour au 1^{er} janvier 2016 avec seulement 9 ISDND : la présence sur la carte du site de Brueil-en-Vexin qui a fermé courant 2014 peut prêter à confusion.

Un point plus important sur lequel je souhaite apporter des précisions et des corrections concerne la procédure d'autorisation d'augmentation de capacité pour les incinérateurs. En effet, lorsqu'un exploitant sollicite une augmentation de capacité, il transmet au Préfet de département un dossier à connaissance qui détaille la nature de la modification et ses impacts sur les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement. Le préfet décide alors d'autoriser la modification sur la base de l'instruction de ses services. Sont notamment vérifiés le changement de classement de l'installation le cas échéant, les impacts sur l'environnement et la population et la compatibilité aux plans, mais le Préfet ne saurait refuser une demande conforme, sans exposer l'Etat à des recours indemnitaires.

Concernant les autorisations d'augmentation de capacité accordées en 2015, elles répondaient toutes à des demandes justifiées, sans augmentation des flux de polluants et ne présentaient en aucun cas des situations de vide de four comme évoqué dans le rapport :

- *NOVERGIE à Carrières-sous-Poissy : l'usine avait dépassé sa capacité autorisée en 2012, 2013 et 2014, ce qui avait été relevé comme non-conformité par l'inspecteur de l'environnement en charge de l'installation. L'exploitant a notamment exposé qu'il récupérait une partie des tonnages du syndicat EMERAUDE situé dans le Val-d'Oise et qui, en l'absence d'outil industriel de traitement, envoyait jusqu'alors ses déchets en enfouissement. Ainsi, l'augmentation de capacité de l'installation apparaissait compatible à la hiérarchie des modes de traitement figurant au L. 541-1 du code de l'environnement ;*
- *NOVERGIE à Argenteuil : l'exploitant a souhaité réduire l'incinération de déchets d'activités économiques pour pouvoir augmenter la quantité de déchets ménagers en provenance du syndicat EMERAUDE et les détourner ainsi du stockage.*

A noter qu'entre 2010 et 2015, le syndicat EMERAUDE a réduit de 69 % la quantité de ses déchets envoyés en stockage, passant de 52 165 t/an à 16 228 t/an.

- *NOVERGIE à St-Thibault-des-Vignes : l'usine était volontairement arrêtée chaque année sur de courtes périodes afin de ne pas dépasser sa capacité autorisée, ce qui représentait environ 17 000 tonnes de déchets évacuées en stockage au lieu d'être incinérées, et pouvait réduire les performances en termes de rejets atmosphériques de l'installation. En 2015, l'usine a incinéré une quantité de déchets égale à sa nouvelle capacité autorisée.*

Le document souligne la faible couverture du cœur de l'agglomération en déchetteries, tout en mettant en avant certaines initiatives, telles que la mise en place de déchetteries mobiles. Par ailleurs, le « fonds propreté » proposé par le Conseil Régional en 2016 évoqué au I-C-1 vise notamment à renforcer le maillage des points de dépôt des déchets, aussi bien par les ménages que par les artisans. La structuration du réseau de déchetteries constitue enfin un des objectifs affirmés par les plans régionaux (PREDEC et PREDMA notamment), et a été affirmé par le décret du 17 juin 2016 encadrant l'élaboration des nouveaux plans régionaux.

Concernant les freins au développement du traitement des biodéchets, vous indiquez que l'épandage du compost issu des biodéchets alimentaires comprenant des sous-produits animaux est interdit. C'est effectivement le cas des sous-produits animaux de catégorie 1 (qui comprennent notamment les déchets de cuisine issus des moyens de transport internationaux). Toutefois, selon le règlement n° 1774/2002, les déchets de cuisine et de table sont de catégorie 3 et peuvent être compostés ou méthanisés, dans les conditions précisées dans ce règlement. Il en est de même des sous-produits animaux dérivés de la fabrication de produits destinés à la consommation humaine.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CERGY-PONTOISE

Ce document précise au I-C-1 que « la collecte sélective des bio-déchets alimentaires des particuliers, en vue de leur recyclage, est inexistante ».

Sans remettre en question ce constat général, je tiens à vous préciser que ce dispositif de collecte a été mis en place il y a de très nombreuses années sur le territoire de la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise. Toutefois, dans les faits, cette collecte mutualisée avec celle des déchets verts des habitats pavillonnaires est très peu utilisée par les usagers du service.

Ce document n'appelle pas d'autres observations de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE MÉTROPOLITAINE
DES DÉCHETS MÉNAGERS (SYCTOM)**

1/ Le chapitre communiqué porte sur « le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis », avec une sous-partie intitulée « 3 – Une compétence de traitement des déchets exercée de façon parfois irrégulière par certains syndicats », dans laquelle il est mentionné que « [...] La chambre régionale des comptes a souligné l'irrégularité de la compétence de traitement des déchets exercée par le syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (Syelom 92) et par le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom 93). Ces deux syndicats avaient en effet statutairement transféré leur compétence de traitement au Sycatom depuis 1984. Les observations réitérées de la chambre ont été partiellement suivies d'effet en 2016 et le Syelom 92 sera dissous à la fin 2016, avec un transfert au Sycatom de ses activités de gestion de déchetteries ».

Le rapport fait référence uniquement à la dissolution du Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des déchets (Syelom 92) à la fin 2016. Le Sycatom ajoute que la dissolution du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom93) interviendra elle aussi à la fin de l'année 2016 pour faire suite aux observations de la Chambre régionale des comptes. Les délibérations correspondantes, jointes en annexes ont été fournies aux services préfectoraux. Dès lors, toutes les observations produites par la Chambre ont été suivies d'effets puisque l'obligation de faire, en l'occurrence la dissolution du Syelom et du Sitom93 a été mise en œuvre.

Une telle dissolution a entraîné, par définition, la perte de leur qualité d'adhérent du SYCTOM. Les deux syndicats ont donc en tous points répondu à l'injonction formulée. Il convient en outre de préciser que le Syelom et le Sitom93, accompagnés par le Sycatom, ont réussi en moins de six mois, à mettre en œuvre une procédure juridique lourde permettant d'assurer la continuité des activités de service public qu'ils menaient.

Enfin, et pour conclure sur ce point, force est de constater que l'injonction de la Chambre est conforme à la lettre en l'état actuel du droit. Cependant le Sycatom souhaite rappeler les préconisations concrètes et opérationnelles en matière de gestion des déchets formulées dans le rapport de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales remis en décembre 2014.

Ainsi, à l'occasion de sa proposition n° 12, après avoir relevé que « les enjeux métiers en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accroissent mal d'une règle unique de partage de la compétence », la Mission évoque la nécessité de pouvoir scinder la gestion des déchets en plusieurs compétences, « chacune d'elles pouvant être exercée par l'entité la mieux placée pour concilier niveau de service et rendements d'échelle : la prévention, la collecte, les déchèteries, le tri local, les différentes facettes du traitement. L'objectif de la mission est de donner aux collectivités une liberté de regroupement des activités dans un objectif d'efficience ».

2/ Le rapport indique un taux de refus de tri à l'entrée des centres de traitement de 25,7 % en 2014 pour la région. Pour information, en 2014, le taux de refus de tri des collectes sélectives réceptionnées par le Sycotom était d'environ 16 %.

3/ Le rapport indique également « selon une étude de l'Ordif de 2016, que s'ils étaient mieux triés, le recyclage des papiers et des cartons pourrait être multiplié par trois et celui des emballages plastiques par quatre ». Le Sycotom souhaite indiquer les résultats de l'expérimentation menée depuis 2011 sur l'extension des consignes de tri sur le bassin versant du centre de tri de Sevran, y compris le 3^{ème} arrondissement de Paris. Le Sycotom précise que le tonnage a augmenté de 8% du fait du passage en extension des consignes de tri, dont 2 % de nouvelles résines plastique. L'ordre de grandeur du coût marginal de 2 000 €/t est cohérent avec les données constatées par le Sycotom.

4/ Le rapport fait état de l'urgence à développer la collecte sélective et notamment en augmentant l'apport volontaire des usagers. Le Sycotom reste prudent quant aux performances de tri en apport volontaire même si l'équipement en apport volontaire à Paris peut effectivement apporter une réponse pour les immeubles non dotés en collectes sélectives.

6/ Le rapport met en avant le schéma de collecte tri-flux défendu par Eco-Emballages et Eco-Folio : verre / emballages légers / papiers et cartons. Il est nécessaire de rappeler que ce schéma concerne uniquement 6% de la population nationale, contre 68% pour le schéma bi-flux verre / multi-matériaux.

7/ Concernant les déchèteries, il est fait mention des points de collecte mobile prévus par la Ville de Paris. Le Sycotom tient à préciser que le Syelom, syndicat de traitement des déchets des Hauts-de-Seine, avait initié et exploite depuis 2008 sur son territoire, à l'échelle départementale,

un réseau de déchèteries fixes, mobiles et fluviales pour répondre au besoin des habitants malgré la forte densité du département. Toute l'activité et l'exploitation de ce réseau des déchèteries du Syelom sera repris par le Sycotom au 1^{er} janvier 2017, suite à la dissolution du Syelom. Le Sycotom engagera en 2017 une étude pour expertiser techniquement et financièrement, l'utilité de créer et de développer un tel réseau des déchèteries à l'échelle métropolitaine.

8/ Le Sycotom souhaite préciser que s'agissant de la valorisation des biodéchets triés à la source, évoquée au II-E-4 du rapport, le traitement de ce flux spécifique doit s'opérer sur des installations de compostage ou de méthanisation autorisées par agrément sanitaire. En Île-de-France, une installation de compostage et une de méthanisation peuvent accueillir et traiter les biodéchets de type SPA3 (sous-produits animaux de catégorie 3). La finalité du traitement est bien un retour au sol (épandage), qui ne peut être effectué qu'à partir d'une transformation des biodéchets ou du digestat en compost dit « caractérisé » de la norme NFU 44051.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL DE TRAITEMENT DES ORDURES
MÉNAGÈRES DE LA SEINE-SAINT-DENIS (SITOM 93)**

Faut-il rappeler l'importance des missions conduites par le SITOM93 notamment en matière de prévention des déchets et d'accompagnement des collectivités comme animateur territorial sur le département et qui trouve sens avec les préconisations de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales de décembre 2014.

Ainsi, à l'occasion de sa proposition n° 12, après avoir relevé que « les enjeux métiers en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accroissent mal d'une règle unique de partage de la compétence ».

La Mission évoque la nécessité de pouvoir scinder la gestion des déchets en plusieurs compétences, « chacune d'elles pouvant être exercée par l'entité la mieux placée pour concilier niveau de service et rendements d'échelle : la prévention, la collecte, les déchèteries, le tri local, les différentes facettes du traitement. L'objectif de la mission est de donner aux collectivités une liberté de regroupement des activités dans un objectif d'efficience ».

C'était tout l'esprit de l'intervention depuis 34 années du SITOM93 qui en regroupant 37 collectivités du département a permis la mise en place de politiques publiques répondant à ces nécessaires cohérences et à s'inscrire dans la réussite des ambitions du Grenelle fixé comme une priorité environnementale.

Dès lors, il est à mesurer la contradiction entre les préconisations de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales et les attendus du rapport de la CRC relatif à la dissolution du SITOM93.

Le SITOM93 s'étonne que, dans le prolongement de ce rapport de la mission d'évaluation de décembre 2014, la Cour des comptes n'évoque pas plus fortement le fait que le dispositif législatif n'ait pas pris suffisamment en compte le développement des diverses politiques de déchets qui rendent obsolètes la distinction entre collecte et traitement afin d'ouvrir le champ d'une approche plus globale des défis nouveaux posés en matière de gestion des déchets et de leurs politiques publiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE TRAITEMENT DES RÉSIDUS URBAINS (SITRU)

Si je partage le constat de la Cour des comptes sur les performances insuffisantes de la valorisation des déchets en Île-de-France, bien que la réglementation ne décline pas les objectifs nationaux à l'échelle régionale, je tiens à faire entendre mon analyse sur les raisons de ces insuffisances.

La Cour des comptes tend en effet à faire un lien entre l'organisation institutionnelle du traitement des déchets et les faibles performances de valorisation, sans pour autant apporter d'explication sur ce lien. Les performances de recyclage en Île-de-France sont comparées à celles de régions et métropoles européennes, sans comparaison des modes de gestion et de la taille des organisations, mais pas à celles constatées dans les autres régions de l'hexagone, alors que ces performances sont généralement meilleures, avec des tailles de syndicats de traitement plus modestes.

Indépendamment de la taille de leurs organisations, les régions européennes qui ont réussi à dépasser les 50% de valorisation matière de leurs déchets ménagers, l'ont fait avec une politique volontariste sur la valorisation des déchets organiques. En effet, au vu de la composition des ordures ménagères, le recyclage des déchets d'emballages et papiers, même s'il nécessite, comme le souligne la Cour des comptes, d'être amélioré, ne permettra pas d'atteindre des performances suffisantes.

Je partage totalement l'analyse de la Cour des comptes sur la nécessité d'optimiser le financement du service public de gestion des déchets. En effet, l'insuffisance de la contribution financière des metteurs sur le marché, fait peser sur les usagers du service public les surcoûts d'une collecte séparative et d'un tri, plutôt que sur le « pollueur-payeur ». Je me permets d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que le cahier des charges d'agrément des éco-organismes, qui définit les modalités de financement de la gestion des déchets pour les metteurs sur le marché, est rédigé par le Ministère de l'Environnement, vers qui ces recommandations devraient porter, et ce d'autant plus que la rédaction des cahiers des charges d'agrément des filières emballages et papiers, actuellement en cours, fait l'objet de nombreuses critiques de la part des associations représentant les collectivités locales, dont AMORCE et le CNR, et ce justement pour l'insuffisance du financement du recyclage des déchets par les éco-organismes.

L'autre moyen fort d'optimiser le financement du service public de gestion des déchets est, comme le souligne la Cour, le développement de la tarification incitative. Cette tarification a pour effet une forte réduction de la quantité d'ordures ménagères (de 30 à 50%) et une forte augmentation des collectes sélectives. Les mêmes régions européennes qui bénéficient de bonnes performances de recyclage ont d'ailleurs, à l'instar de ce qui se passe par exemple en Ombrie (Italie), mis en place une tarification incitative. L'exemple de la commune de Milan, avec un taux d'habitat vertical de 80%, montre d'ailleurs qu'une tarification incitative peut fonctionner y compris en zone très dense.

Les modalités de facturation du traitement des déchets par le SITRU à ses EPCI en charge de la collecte sont d'ailleurs très incitatives puisque les recettes de vente de matériaux et de soutien des éco-organismes sont déduites du coût du tri, ce qui permet de facturer un prix pour le traitement des ordures ménagères bien plus important que celui, négatif, pour le tri des déchets d'emballages. Les frais fixes du syndicat sont également répartis au prorata des tonnages incinérés, incitant ainsi les EPCI à réduire ces tonnages.

La Cour des comptes, se basant sur les préconisations des éco-organismes, recommande de modifier les modalités de collecte sélective en l'orientant vers de l'apport volontaire et la séparation des papiers/cartons des emballages légers. Je me permets d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que les éco-organismes n'ont pas toujours les mêmes objectifs que les collectivités locales. Les considérations financières peuvent ainsi parfois primer sur les résultats environnementaux. En effet, avec un coût de collecte effectivement inférieur, les performances de

collecte sont moindres en apport volontaire. De plus, le fait de passer d'un tri monoflux (emballages et papiers/cartons) à un tri biflux, nécessite des aménagements coûteux des centres de tri. Il me paraît donc important de ne pas suivre le dogme, d'ailleurs très changeant au fil des années, des éco-organismes en la matière, mais d'étudier localement, et au cas par cas, l'intérêt environnemental et économique d'un changement des modalités de collecte entraînant des investissements importants sur la collecte et pré-collecte, ainsi que sur les centres de tri.

Je me permets de revenir sur les modalités organisationnelles de la gestion des déchets, au niveau de la collecte et au niveau du traitement, en Île-de-France. En effet, les syndicats de traitement ont dimensionné historiquement leurs équipements de traitement en fonction de leur population, et du gisement de déchets de leur territoire. La notion de « bassins d'approvisionnement » et d'existence des équipements, est donc très importante. De plus, rien ne permet de faire un lien entre la taille des syndicats de traitement, leurs coûts, et leurs performances de valorisation des déchets. Il serait même aisé de citer des exemples franciliens montrant que la taille d'un syndicat est proportionnelle à ses coûts de traitement et inversement proportionnelle à ses performances de recyclage. Il me paraît donc très important là aussi d'analyser au cas par cas l'évolution envisageable du territoire des syndicats de traitement, sans à priori, et en favorisant les ententes entre syndicats. En effet, je défends ardemment les conventions entre syndicats, notamment avec l'exemple que cite la Cour, de la convention signée entre le SITRU et le SYCTOM de l'agglomération parisienne, permettant d'optimiser les équipements existants, par l'échange des prestations de tri des collectes sélectives et d'incinération d'ordures ménagères. Bien entendu, comme le souligne la Cour des comptes, ces évolutions, en relation avec l'évolution des installations de traitement sur le territoire régional devront être étudiées de près dans le cadre de la révision du plan régional porté par le conseil régional d'Île-de-France.

En résumé, je partage le constat de la Cour des Comptes sur l'insuffisance des résultats de valorisation des déchets ménagers et assimilés en Île-de-France. Comme la Cour, je considère que pour atteindre les objectifs nationaux ambitieux, il sera nécessaire d'augmenter les déchets issus de collectes sélectives, mais je considère qu'un résultat à la hauteur des objectifs ne pourra être atteint sans collecte séparée des biodéchets. Je partage également l'avis de la Cour sur la nécessaire optimisation du financement du service public de gestion des déchets, en augmentant significativement la contribution des metteurs sur le marché (REP), et mettant en place une tarification incitative. Cette dernière peut se faire selon moi y compris en zone dense.

Par contre, je ne partage pas l'avis non étayé de la Cour sur la nécessité de réorganisation systématique de la carte des syndicats mixtes de traitement des déchets pour la mettre en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France. Je ne défends pas cette position par immobilisme ou conservatisme, car le SITRU me semble avoir tout à gagner de cette réorganisation, de par ses bons résultats environnementaux et financiers, mais parce qu'il me semble nécessaire de regarder chaque cas, à la fois individuellement (au vu des équipements existants et des performances environnementales et économiques) et dans son contexte géographique, avec les syndicats et équipements qui l'entourent, et des ententes mises en place entre syndicats, et ce, avec la vision régionale que la révision du plan régional ne manquera pas de donner.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES HAUTS-DE-SEINE POUR L'ÉLIMINATION DES ORDURES MÉNAGÈRES (SYELOM)

On rappellera d'abord que, si la Chambre Régionale des Comptes a produit à l'égard du SYELOM un rapport d'observations définitives en date du 29 mars 2016 enjoignant à ce dernier de disparaître, il paraît essentiel de préciser que le contrôle réalisé a abouti, s'agissant des aspects purement budgétaires et comptables, à l'absence d'émission d'une quelconque « obligation de faire » dans ce domaine, attestant de la bonne gestion conduite par le SYELOM dans la réalisation de ses activités. La production d'un rapport aussi positif en matière financière, ainsi dépourvu de toute injonction portant sur la rectification d'irrégularités budgétaires, mérite largement d'être signalée.

En outre, le SYELOM s'est montré particulièrement diligent dans sa réponse apportée à l'injonction formulée, étant précisé que le rapport de la Chambre Régionale des Comptes lui a été notifié le 16 juin 2016 et que le processus de dissolution tirant les conséquences du rapport a été évoqué lors du comité syndical qui s'est tenu le 24 juin 2016, sur convocation du 17 juin 2016. Les délibérations relatives au processus de dissolution ont été votées lors du Comité du 26 septembre sur la base des éléments communiqués aux élus le 24 juin 2016. Là encore, on ne peut que relever que peu de collectivités publiques peuvent affirmer avoir ainsi respecté les observations d'une CRC avec une telle célérité, de surcroît alors même que les conséquences en sont particulièrement radicales puisque la mise en œuvre de cet attendu conduit à sa disparition.

Il convient en outre de préciser que le SYELOM, dans ce cadre, s'est efforcé de mettre en œuvre la procédure juridique permettant, dans la mesure du possible, d'assurer la continuité des activités de service public qu'il menait et de limiter, au moins temporairement, la dégradation du niveau de service rendu. Car il apparaît important de rappeler que le SYELOM n'a en aucun cas constitué une structure sans missions puisqu'il a pris en charge des activités qui, pour reprendre les termes de l'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales, constituent des opérations de transport, de transit ou de regroupement se situant à la jonction de la collecte et du traitement. En effet, le SYELOM conserve notamment jusqu'à ce jour une activité de gestion de déchetteries, particulièrement utile à ses usagers car non exercée par les autres personnes publiques intervenant sur le territoire des Hauts de Seine.

Au demeurant, force est de constater que l'injonction de la CRC atteste de la méconnaissance des besoins concrets et opérationnels en matière de gestion des déchets, dès lors qu'elle s'inscrit en parfaite contradiction avec les préconisations de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales de décembre 2014. Ainsi, à l'occasion de sa proposition n° 12, après avoir relevé que « les enjeux métiers en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accommodent mal d'une règle unique de partage de la compétence », la Mission évoque la nécessité de pouvoir scinder la gestion des déchets en plusieurs compétences, « chacune d'elles pouvant être exercée par l'entité la mieux placée pour concilier niveau de service et rendements d'échelle : la prévention, la collecte, les déchetteries, le tri local, les différentes facettes du traitement. L'objectif de la mission est de donner aux collectivités une liberté de regroupement des activités dans un objectif d'efficience ».

Le SYELOM s'étonne que, dans le prolongement de ce rapport, la Cour des Comptes n'évoque pas plus le fait que le dispositif législatif n'a pas pris suffisamment en compte le développement des diverses politiques de déchets qui rendent obsolètes et irréalistes la simple distinction entre collecte et traitement.

Le SYELOM rappelle l'importance des services rendus à ses adhérents qui sont un élément important dans l'appréciation de l'efficience d'une politique de gestion des déchets impactant le développement durable.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE
DE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES DU NORD
SEINE-ET-MARNE (SMITOM)**

Présentation synthétique du SMITOM Nord :

En préambule, je tiens à rappeler que le SMITOM a en charge le traitement et la valorisation des déchets ménagers et assimilés de ses adhérents – 9 EPCI – du Nord Seine-et-Marne (zone mixte/rurale).

C'est précisément 111 577 tonnes d'ordures ménagères qui ont été traitées en 2015 dans notre centre de valorisation énergétique pour une population de 404 191 habitants et 12 830 tonnes en apports extérieurs.

Réforme territoriale :

a) Situation du SMITOM Nord à proprement parlé :

Vous évoquez la situation du SMITOM Nord au travers du recours contentieux formulé par la communauté de communes de Plaines et Monts de France qui s'est vu transférer 17 des 37 communes la composant à la communauté de communes Roissy Pays de France (CARPF) ; rendant incertain le périmètre du SMITOM Nord.

Sachez que par délibération en date du 29 septembre, la CARPF a sollicité son adhésion au SIGIDURS pour le compte des 17 communes pour l'exercice des compétences « collecte et traitement des déchets ménagers » ; l'adhésion étant effective au plus tard le 1^{er} jour du 4^{ème} mois qui suit la date de notification au SIGIDURS de l'arrêté du Préfet modifiant ses statuts.

Par ailleurs, cette même délibération stipule que la convention de gestion transitoire du service public de traitement des déchets, signée le 29 mars dernier entre la CARPF et le SMITOM, prendra fin toujours à compter de la notification de l'arrêté préfectoral portant modification des statuts du SIGIDURS.

A ce jour, le SMITOM Nord s'est rapproché du SIGIDURS afin de convenir ensemble d'une convention de gestion du service public de traitement des déchets ménagers et assimilés. Cette convention viendra en remplacement de celle signée en mars dernier. Les négociations sont toujours en cours dans un esprit constructif. Elle couvrira uniquement la période allant jusqu'à la fin de l'actuelle Délégation de Service Public soit au 1^{er} mars 2018.

Dans ce contexte territorial en mouvement, la définition des futurs contrats d'exploitation est particulièrement complexe.

b) Situation générale :

Il est à noter que l'application des lois MAPTAM et NOTRe pour la plupart des syndicats d'Île-de-France n'a pas été simple et qu'un sentiment « d'oubli » pour les déchets est apparu fin 2015 – début 2016. En effet, beaucoup d'interrogations ont émergé qu'il a fallu traiter dans l'urgence et parfois sans filet juridique (mise en place de conventions transitoires avant fin 2015, créations d'un nouveau syndicat pour d'autres, nomination de Présidents par intérim pour la gestion des affaires courantes, interprétations parfois différentes d'un service de l'État à un autre...).

S'il convient effectivement de réfléchir à un nouveau modèle intercommunal, il ne faudrait pas que cela se fasse sans concertation ; les syndicats gèrent des outils industriels ayant des contraintes d'exploitation spécifiques.

Les conséquences, lors de retrait d'adhérents, sont considérables que ce soit en termes de dimensionnement des équipements, d'équilibre financier rejaillissant systématiquement sur l'utilisateur.

Coopération entre les collectivités :

Le SMITOM Nord a été à l'initiative, en 2006, de la création du GEDEM 77 réunissant les syndicats de Seine-et-Marne (Collecte et Traitement) soit 1 417 336 habitants pour 411 communes. C'est une plateforme d'échanges, de coopération et de défense des intérêts des collectivités adhérentes. A ce titre, des groupements de commande ont déjà été menés. Dans le cadre des marchés de reprise des matériaux (barème E) ; une réflexion est engagée pour un marché de recettes incluant les syndicats volontaires. Des rencontres périodiques sont également organisées.

Comme vous le voyez, ces initiatives vont dans le bon sens et ne peuvent que se développer.

C'est sans compter également sur les supports tels que les associations auxquelles les syndicats sont adhérents. Ces dernières sont actives dans la défense des intérêts des syndicats mais également dans la création de réseaux d'échanges. Je pense notamment à AMORCE dont le SMITOM Nord est adhérent.

Financement du coût de gestion :

a) Particularité de la région Île-de-France :

Effectivement, la région Ile de France présente un habitat vertical important ce qui entraîne des performances de collecte inférieures au reste du territoire. Cette particularité n'est pas prise en compte dans le calcul des soutiens. Il serait peut-être utile que cette différence soit prise en charge par l'ensemble des acteurs. Ce principe serait à mon sens plus juste et plus cohérent.

b) *Matrice des coûts :*

Outil de référence incontournable, la matrice des coûts est un référentiel reconnu. Il permet à chaque collectivité de connaître plus finement ses coûts et de se comparer. Il conviendrait sans doute d'étendre cette matrice ou du moins réfléchir à lui apporter une valeur plus soutenue. A titre d'exemple, mon syndicat a pu, entre autres, montrer grâce à cet outil, que son mode de gestion était vertueux pour ce qui concerne son appel de fonds auprès de ses adhérents (voir l'extrait de la Matrice ci-dessous). A noter, seuls mes adhérents prélèvent la TEOM ou la REOM.

	2014		2015	
	€ arrondis	€/hab.	€ arrondis	€/hab.
Total des charges HT*	30 888 662	79	31 121 010	78
Total des produits	8 972 494	23	8 529 783	21
Coût à la charge de la collectivité	21 916 168	56	22 591 227	57
Appels des fonds	22 367 973	57	22 623 823	57
Écart appels de fonds/coût	451 805	1	32 596	0

* Collectivité assujettie à la TVA

c) *Contribution financière/reversement des soutiens :
Contributeurs/Eco-organismes/REP : reversement aux collectivités :*

Originalité française, devenus incontournables, les Eco-Organismes ont un rôle à jouer quant au financement du recyclage des déchets. Trop souvent, les coûts ne sont pas couverts et restent à la charge des collectivités et donc du contribuable. Il est en effet indispensable que les agréments et cahier des charges des Eco-Organismes proposent des conditions de financement du recyclage et de valorisation respectant les objectifs fixés par la Loi avec les soutiens financiers correspondants. Ce n'est pas sans raison que l'ensemble des collectivités s'est mobilisé contre le projet de Barème F, qui ne prévoit pas par exemple de soutiens financiers permettant de couvrir l'intégralité du coût de l'incinération des emballages non recyclables.

Je rappelle également que depuis 2014, l'application d'une TVA à 10 % sur la facture des déchets des ménages a pesé sur les collectivités et une nouvelle fois sur les ménages (passage de 5,5 % en 2012 à 10 % en 2014 alors que la gestion des déchets est un service public de salubrité et de première nécessité...).

L'exonération de certains contributeurs voire une contribution très faible, pas toujours justifiée, doit être réexaminée. Il n'est pas normal que certaines filières REP ne prennent pas en charge un juste coût de gestion de leur gisement. L'exonération des journaux magazines pour le financement de la collecte sélective est un exemple particulièrement frappant.

Il ne s'agit pas de lister filière REP par filière REP mais la fin de la gratuité de la collecte des huiles usagées, intervenue cet été, a entraîné un coût supplémentaire pour l'ensemble des collectivités (plus de 13 000 € pour le SMITOM). Compte tenu du service rendu, cette prestation n'a pas été supprimée mais c'est encore des charges supplémentaires...

Tous ces constats sont relayés par les associations représentatives des collectivités compétentes en matière de déchets, (AMORCE, CNR...), qui se mobilisent quotidiennement dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs de la filière déchet.

Vos préconisations de façon générale :

Je partage votre sentiment quant au rôle de la région Île-de-France, comme chef de fil, pour la mise en place d'une coopération globale avec l'ensemble des acteurs publics déchets. Une aide et une vision territoriale concrète doivent être apportées aux collectivités.

La réorganisation territoriale des syndicats peut s'entendre mais pas à n'importe quel prix. Elle doit se faire dans le respect des Elus et des collectivités qui ont su ensemble imaginer des bassins de vie et construire des usines de traitement. Je peux en témoigner : les tonnages des 17 communes évoquées précédemment (soit ¼ de mes apports) sont toujours traités au sein de mon syndicat et ce jusqu'à la fin de mon contrat de délégation de service public, mais que se passera t'il après ? Comment construire un budget équilibré ? Qui financera les travaux à venir ? Concernant le développement du tri sélectif proposé en 4 flux et en apport volontaire, cela sous-entend également des bouleversements qui ne sont pas anodins. Pendant des années, les collectivités ont adapté et investi pour que leur mode de traitement et de collecte respectent la législation en vigueur, les préconisations d'organismes parapublics, etc.

Avec la Loi de Transition Energétique un nouveau modèle s'impose dont les conséquences financières et sociales sont considérables. 1/3 des centres de tri financés par les collectivités sont amenés à disparaître entraînant la suppression de nombreux emplois. Les modernisations attendues représentent plusieurs dizaines de millions d'euros d'investissement pour des collectivités déjà fortement endettées.

La collecte des bio-déchets signifie la nécessité de mettre potentiellement en place des tournées de collectes supplémentaires et de nouveaux exutoires dont le financement doit à nouveau être pris en charge par les collectivités.

Or, ces nouvelles obligations sont à anticiper dans un contexte territorial en pleine mutation.

Soyez toutefois assuré que les collectivités se battent au quotidien pour améliorer le geste de tri et mettre la prévention au centre de leurs actions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LA VALORISATION DES DÉCHETS MÉNAGERS AZUR

Concernant le paragraphe I-A-1, sur la cartographie des syndicats mixtes en Ile de France, je citerai ici un extrait du compte-rendu de réunion de travail « SDCI 2016 – Déchets Ménagers et Assimilés » du 11 février 2016 de la Direction Départementale des Territoires de la Préfecture du Val-d'Oise : « Le Directeur Départemental des Territoires fait remarquer que, dans le Val-d'Oise, les collectivités se sont déjà organisées en grands syndicats de collecte et traitement des déchets ménagers puisque l'ensemble du département est couvert par 6 syndicats et une communauté d'agglomération ayant pris la compétence. »

Le syndicat Azur ayant repris au 1^{er} janvier 2016 la régie de collecte de l'ancienne communauté d'agglomération Argenteuil-Bezons, est devenu en termes de patrimoine (une usine, deux immeubles de bureaux, un garage, des entrepôts, un parc de 50 véhicules, 600 colonnes enterrées) et du nombre d'agents (150 agents) un des plus gros syndicats du Val-d'Oise collectant les déchets ménagers d'une population de 164 878 habitants et incinérant pour une population d'environ 500 000 habitants (196 000 tonnes).

Concernant le paragraphe I-A-4, la coopération entre collectivités publiques est aussi une réalité pour le syndicat Azur qui incinère déjà plus de 50 000 tonnes par an d'ordures ménagères pour le syndicat Emeraude. L'objectif étant que l'usine d'Azur soit à terme l'outil principal de traitement des déchets OM de tout le Val Parisien (plus grande agglomération du Val-d'Oise). Par ailleurs, un accord de groupement de commandes entre les 3 syndicats du Val-d'Oise – Azur, Tri-Action et Emeraude – a été signé le 15 septembre 2016 pour les achats groupés de bacs, de composteurs et de sacs de déchets végétaux ; et pour la revente de matériaux issus de nos déchèteries. Le groupement de commandes est un moyen plus simple et rapide de coopération et tout aussi efficace que la création d'une SPL.

Concernant le paragraphe I-C-1, il est surprenant que dans la collecte sélective des biodéchets seuls les biodéchets alimentaires soient mentionnés. Ceci est clairement une vue de Paris et de sa première couronne. En ce qui concerne les communes de la grande couronne, les biodéchets verts (herbes de tonte, feuilles, branchages, ...) constituent une collecte sélective à part entière. Azur collecte et composte plus de 6000 tonnes de déchets verts chaque année. Ce compost, sans déchet animal, est d'excellente qualité et distribué 2 fois par an aux habitants dans le cadre d'un cycle vertueux complet.

Par ailleurs, le syndicat Azur a déposé un dossier au fonds de propreté régional de l'été 2016 (en dépit de la période estivale peu favorable) qui a obtenu une réponse positive. Il est nécessaire cependant d'attirer l'attention des ministères concernés sur le flou juridique concernant la compétence « dépôts sauvages » qui n'est pas inscrite dans la compétence « collecte des déchets ménagers et assimilés » et est cependant de la compétence « police » du maire. Un élargissement de la collecte des OM et OMA aux dépôts sauvages pourrait utilement remonter cette dernière compétence aux agglomérations et son financement par la TEOM, et par conséquent une collecte et un traitement des déchets globalisés pour une plus grande efficacité, d'autant que tous les territoires rencontrent une très forte augmentation des dépôts sauvages.

La densité des habitats d'un territoire (Paris et 1^{ère} couronne, et le reste de la région IdF) a un impact certain sur l'efficacité de la collecte sélective. L'absence de place pour le stockage et la présentation des bacs de tri sélectifs (emballages, verre, bioalimentaires, déchets verts, OM,...) est un défi en habitat dense et surtout vertical. Une subvention importante de la mise en œuvre (coûteuse) de bornes enterrées devient impérative si on veut y apporter une perspective de solution.

Concernant le paragraphe II-C-2, le décret du 10 mars 2016 pourra avoir, en effet, un impact très positif sur le taux de tri, si toutefois les entreprises en sont correctement informées. Le syndicat Azur est obligé de mobiliser des équipes supplémentaires chargées des DIB pour informer les entreprises de son territoire. Une subvention des éco-organismes serait la bienvenue pour atteindre les objectifs.

Concernant le paragraphe II-D-1, plus qu'une mise à jour des consignes de tri je recommanderai fortement une remise à plat des consignes de tri.

L'efficacité du tri sélectif à la source n'est pas seulement liée aux actions de communications mais surtout à la simplicité des consignes de tri - ce qui n'est pas le cas à ce jour. Mais comment aide-t-on les habitants à trier leurs déchets ? On les noie dans une multitude de logos dont plus personne ne sait à quoi ils servent... en voici des exemples :



La plupart de ces logos indiquent simplement que le fabricant du produit cotise ou adhère à une convention éco-responsable ou encore que le produit contient un certain pourcentage de matériaux potentiellement recyclable.

Aucun n'indique que la filière de recyclage existe réellement et comment trier le produit. Tous les centres de tri n'ont pas le même niveau de service et ne peuvent traiter tous les produits potentiellement recyclables. Donc en pratique pour les habitants, les règles de tri changent selon leur lieu d'habitation, selon le centre de tri de destination, et selon le contrat que la commune a signé avec son prestataire de service.

Le pire est qu'un mauvais tri engendre un refus de tri de toute la poubelle (plusieurs kilos) au mieux ou un refus de toute la benne (plusieurs tonnes), et le surcoût de re-transporter tous ces déchets vers l'endroit de traitement des ordures ménagères ordinaires (généralement pour incinération).

Il serait nettement plus efficace :

- de créer uniquement des logos, par exemple représentant une poubelle de couleur – chaque couleur représentant une filière de traitement existante, et que chaque commune puisse indiquer quelles sont les couleurs prises en charge par la collecte sélective. Et que chaque fabricant garantisse que si le logo d'une certaine couleur est apposé, alors le produit entier est recyclable par la filière correspondante. Pas de filière existante = pas de logo apposé ;
- d'homogénéiser les filières de traitement des centres de tri afin d'offrir le même niveau de service à tous les Français ;

- *d'augmenter les capacités de traitement des centres de tri afin qu'ils aient le maximum de filières de traitement des différentes matières.*

Concernant le paragraphe II-E-4, l'efficacité en coût et en production du compostage des bio-déchets est nettement supérieure à la méthanisation si toutefois la séparation des déchets d'animaux des autres biodéchets est correctement effectuée à la source. Les ménages sont prêts à le faire et le font correctement sur le territoire du syndicat Azur et a priori sur l'ensemble des communes de la grande couronne. Il est donc nécessaire de mettre l'accent sur la collecte sélective des biodéchets dit verts (feuilles, herbes, branchages, légumes, ...) et de son compostage.

Concernant les conclusions et les recommandations, il serait utile donc de rajouter les points forts suivants :

- *la nature différente des habitats de Paris et de la première couronne, de ceux de la grande couronne inciterait à des principes légèrement différents de collecte (présentation des déchets, tri sélectif, ...) et de traitement (incinération, compostage, recycleries, ...) des déchets pour être plus efficace. De même, il est souhaitable que les syndicats de la grande couronne aient la double compétence « collecte » et « traitement » des déchets, contrairement à Paris et 1^{ère} couronne où les syndicats sont plus efficaces avec la seule compétence « traitement ». Nous avons observé chez Azur, qui a la double compétence, que cette meilleure maîtrise de la chaîne de valeur permet de corriger en amont (collecte) les problématiques ayant un impact sur l'aval du processus (tri et traitement) ;*
- *pour les ministres concernés, il serait utile et urgent de clarifier le statut légal des « dépôts sauvages » et intégrer explicitement la collecte et traitement des « dépôts sauvages » dans la collecte et traitement des OM et OMA. Cela ne doit diminuer en rien le pouvoir de police du maire à contraindre les auteurs identifiés de dépôts sauvages à respecter la loi et à les verbaliser. La définition d'un « dépôt sauvage » doit rester « le dépôt de déchets de toute nature à un endroit non autorisé ou en dehors des horaires autorisés » ;*
- *l'importance de mettre en valeur une filière de biodéchets verts compostables (sans reste d'animaux) ;*
- *une remise à plat des consignes de tri pour aboutir à des consignes de tri simplifiées correspondant à des filières de traitement réellement existantes.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE
POUR L'ENLÈVEMENT ET LE TRAITEMENT
DES RÉSIDUS MÉNAGERS (SIETREM)**

Le SIETREM assure depuis plus de 50 ans la collecte et le traitement des déchets des 296 000 habitants de son territoire.

Le Centre de Valorisation Énergétique de Saint Thibault des Vignes, traite et valorise :

- les déchets ménagers résiduels et assimilés produits par les collectivités adhérentes au syndicat SIETREM (90 000 tonnes par an) ;*
- les déchets ménagers résiduels et assimilés produits par la commune de Noisy-le-Grand, qui n'adhère à ce jour à aucun syndicat (17 000 tonnes par an) ;*
- les déchets ménagers et assimilés produits par les collectivités adhérentes au syndicat SYCTOM et proches du site (35 000 tonnes par an) ;*
- les déchets d'activité économique non dangereux (9 000 tonnes par an ; SUEZ RV Lagny).*

L'UVE de Saint Thibault des Vignes dispose d'une capacité de traitement technique de 156 000 tonnes par an, vérifiée par le calcul comme par la consolidation des valeurs obtenues depuis 2009. Une capacité autorisée limitée à 140 000 tonnes impliquait un arrêt d'environ 1 mois en fin d'année pénalisant fortement la performance énergétique du site.

La demande d'augmentation de capacité s'est effectuée sur la base des déchets entrants actuels, sans apports complémentaires et en adéquation avec le PREDMA (différence d'environ 350 000 tonnes entre capacité incinérée et capacité autorisée en Île-de-France hors capacité supplémentaire liée à la fermeture du site de GUERVILLE (78)).

Une capacité annuelle de 155 000 tonnes a permis d'accroître l'efficacité énergétique (65%) du site et l'obtention d'une TGAP à taux réduit.

Concernant l'impact sur l'environnemental, cette augmentation n'a entraîné aucune modification des prescriptions de concentration et de flux portées à l'Arrêté Préfectoral du 1^{er} Juillet 2011.

Cependant, le SIETREM s'est engagé dans une démarche de modernisation de ses installations et de protection de l'environnement et investit dans une installation de traitement des fumées pour réduire le taux de NOx à un niveau de 50 mg/Nm³.

De plus, dans vos recommandations, vous préconisez de développer la collecte sélective en l'étendant à quatre flux. Cela signifie probablement quatre collectes et donc une tournée supplémentaire sur l'ensemble du territoire avec ses impacts sur l'environnement.

A ce jour, sur notre territoire, nous réfléchissons déjà à la réduction des fréquences de la collecte en porte à porte du verre pour envisager de la remplacer, à terme, par une collecte de bio-déchets. Mais pour le moment, il n'existe aucune installation capable d'accueillir efficacement cette collecte.

Je précise enfin que nous avons créé avec les autres syndicats de collecte et de traitement de Seine-et-Marne une association, le GEDEM77, pour partager nos expériences et développer entre nous une synergie efficace.

Je tiens en outre à souligner que dans le cadre de nos activités, nous multiplions les actions et les démarches pour promouvoir le tri des déchets et valoriser les matériaux ainsi récupérés. Mais les soutiens ne sont pas à la hauteur des dépenses engagées. Chaque année, les soutiens des éco-organismes baissent et les dépenses restent ainsi à la charge des collectivités locales donc de leurs habitants.

Il faut enfin noter les incertitudes qu'ont générées les lois NOTRe et MAPTAM sur l'organisation du service public que nous gérons depuis plus de cinquante ans. Je vous rappelle que jusqu'au mois d'août 2015, la compétence Collecte et Traitement des déchets était absente de ces lois.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE RÉGIONALE D'ÎLE-DE-FRANCE
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE (ADEME)**

Je peux vous indiquer que ce document est conforme d'une part aux informations dont disposent mes services à ce jour sur la situation régionale du traitement des déchets ménagers, et d'autre part à la teneur des échanges de mon équipe (M Jean-Marie Chaumel, Directeur régional adjoint et Mme Valérie Jouvin, animatrice de l'équipe déchets de la Direction Régionale de l'ADEME) avec vos collaborateurs chargés de ce rapport.

Toutefois, dans le souci de vous apporter des éléments de la plus grande exactitude, je souhaite vous faire part d'une suggestion de modification. Deuxième paragraphe de la présentation : il est écrit que « les collectivités territoriales doivent prendre en charge ceux [les déchets] produits par les ménages comme ceux des entreprises et des administrations ». Or concernant les entreprises, ce n'est qu'une partie seulement d'entre elles (représentant probablement une minorité des

tonnages) qui sont collectées par les collectivités dans le cadre du service public. Je suggère une rédaction du type : « les collectivités territoriales doivent prendre en charge ceux produits par les ménages comme ceux des entreprises intégrées dans ledit service public, et ceux des administrations ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ECO-EMBALLAGES

Eco-Emballages partage la vision globale des enjeux du traitement des déchets en Île-de-France telle qu'elle est exprimée dans l'insertion.

Concernant spécifiquement le recyclage des emballages ménagers, Eco-Emballages partage les recommandations notamment celles concernant la nécessaire rationalisation des centres de tri et le développement de la collecte tri flux en apport volontaire, mode de collecte incontournable pour pallier les difficultés structurelles du manque de place dans les logements et les locaux propreté.

Cela permettra de développer le recyclage et de réduire des coûts unitaires aujourd'hui supérieurs aux standards actuels constatés sur le reste du territoire français (y compris dans des zones à forte densité de population).

Aujourd'hui, seules 19 collectivités locales d'Île-de-France en contrat avec Eco-Emballages déclarent leurs coûts de gestion des emballages ménagers dans le cadre du Soutien au Développement Durable (soit 20 % de la population francilienne).

L'analyse de ces déclarations fait toutefois ressortir :

- pour les emballages légers et les papiers un coût complet de gestion de 609 €/tonne triée versus 465 €/tonne triée à l'échelle nationale ;*
- pour le verre un coût de 219 €/tonne triée versus 64 €/tonne triée à l'échelle nationale.*

Les seuls leviers envisageables pour faire baisser ces coûts unitaires sont de recycler plus et de rationaliser les services de collecte et de tri.

Concernant le financement du service, un développement du recours à la redevance incitative constitue un véritable levier d'amélioration des performances du tri et du coût de la collecte tout comme le recours à la tarification incitative dite de second niveau dans les mécanismes de facturation entre collectivités locales au sein des syndicats de traitement, à l'image notamment du SYCTOM qui l'a mise en œuvre.

En revanche Eco-Emballages souhaite rappeler un certain nombre de principes liés à la Responsabilité Elargie du Producteur (REP) sur lesquels son analyse diffère de l'approche défendue dans l'insertion.

La notion de REP diffère du principe de Pollueur-Payeur. Si elle le complète, elle ne se substitue pas à ce dernier.

En effet, le principe de Pollueur-Payeur implique que l'auteur d'une pollution – qu'il soit personne morale ou personne physique – paye les réparations de son impact sur l'environnement. Toutefois, dans certains cas, ce principe n'incite pas à agir suffisamment en amont pour éviter la pollution. C'est le cas par exemple des produits de grande consommation dont les emballages deviendront un jour des déchets. Le consommateur, qui sera de facto à travers sa consommation le producteur du déchet, i.e. le détenteur final et donc le pollueur, ne peut pas individuellement agir sur la nature du déchet. Afin de remédier à cette situation, la Responsabilité Elargie du Producteur vient responsabiliser les entreprises pour qu'elles mettent à disposition de leurs consommateurs un moyen de ne pas polluer : c'est le bac de recyclage. Cette solution concrète – en lieu et place d'une taxe – a plusieurs avantages : d'une part elle incite directement les entreprises, à travers l'internalisation des coûts de recyclage, à mieux concevoir leurs emballages (réduction de poids, meilleure recyclabilité) ; d'autre part elle permet à ces dernières d'installer une consommation durable intégrant le geste de tri à l'acte de consommation ; enfin elle crée une filière de recyclage pilotée théoriquement par des industriels qui y amènent des méthodes de performance et d'efficacité.

C'est au nom de cette nouvelle responsabilité « élargie » introduite dans le code de l'environnement en 1992 que les entreprises (les metteurs en marché) se sont organisées pour remplir leurs obligations qui en découlent. Elles ont alors créé Eco-Emballages et Adelphe.

Par ailleurs, il nous semble important d'explicitier l'évolution au fil du temps du partage des responsabilités et des coûts du système entre les collectivités locales et les metteurs en marché au travers du dispositif de la filière de Responsabilité Elargie du Producteur des emballages ménagers.

Les metteurs en marché financent aujourd'hui une partie très importante des coûts nets du dispositif (parfois bien au-delà de 100% pour certaines collectivités) sans n'avoir aucun droit de regard ou de décision sur le dispositif de collecte et de tri mis en œuvre, ce qui va à l'encontre du principe de responsabilité.

Pour organiser la prise en charge de l'obligation de la REP « Emballages ménagers », il a été décidé en France, conjointement entre les services de l'Etat, les collectivités locales et les metteurs en marché, de

s'appuyer sur l'organisation existante en 1992, c'est-à-dire celle mise en place par les collectivités locales en charge de la collecte et du traitement des déchets des ménages. L'obligation des metteurs en marché liée à la REP était alors levée à la condition que les industriels financent les surcoûts de mise en place de la collecte sélective des emballages ménagers. Les collectivités s'organisaient comme elles le souhaitaient.

Toutefois, en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, depuis 1992, le dispositif a évolué significativement : le dispositif de collecte sélective des emballages ménagers est devenu quasi indépendant (bac séparé, collecte séparée, centres de tri spécifiques) et les entreprises financent aujourd'hui une partie importante du coût (la loi Grenelle fixant l'objectif légal de couverture de 80% des coûts nets à l'atteinte de l'objectif d'un taux de recyclage de 75%). Cette évolution a donc profondément remis en cause les principes fondateurs de partage de responsabilité et des coûts. D'un côté, les collectivités ont de facto exercé leur compétence sur un nouveau service : la collecte sélective des emballages ménagers – ce qu'elles ne font plus dans le cadre d'autres produits soumis à la REP comme les DEEE (Déchets d'Equipements Electriques et Electroniques), les piles ou les pneus, qui restent pourtant des déchets ménagers sur lesquels elles sont compétentes. De l'autre côté, les entreprises financent, quant à elles, de plus en plus le dispositif (dans certains cas, plus de 150% des coûts nets), sans que leur champ d'intervention n'évolue vers une plus grande capacité à organiser le dispositif et à maîtriser les coûts.

La question du financement des filières par la REP doit être évaluée comme un moyen de générer des progrès dans la prévention et le recyclage et non pas comme un substitut au financement du service public des déchets. Il existe d'ailleurs des REP qui ne s'appuient pas sur le service public. Cette distorsion du concept de REP conduit à des analyses biaisées des différentes filières.

Au-delà de ces remarques d'ordre général, Eco-Emballages formule les observations suivantes :

Partie I - A - 4 :

Parmi les raisons évoquées concernant le coût élevé de la gestion des ordures ménagères, il semble utile de préciser qu'une d'entre-elles porte sur le choix des collectivités pour la collecte et le traitement des emballages ménagers. En effet, la collecte séparée des emballages ménagers en "porte à porte" est largement développée en Île-de-France et un certain nombre de centres de tri ont des capacités de traitement trop faibles.

Partie I – B - 4 :

Eco-Emballages confirme que le niveau des soutiens rapporté à l'habitant est deux fois moins élevé en Île-de-France qu'ailleurs sur le territoire métropolitain car les performances de tri le sont aussi.

Le barème E actuellement en vigueur qui définit le montant des soutiens versés par Eco-Emballages aux collectivités locales pour la REP « Emballages ménagers » est construit sur la base d'un certain nombre de principes, constituant un équilibre fragile, qui visent tout à la fois :

- à prendre en charge les coûts des collectivités générés par le recyclage des emballages ménagers,
- à garantir la liberté d'administration des collectivités locales,
- mais aussi à assurer la maîtrise des coûts du dispositif,
- et à inciter les collectivités locales à faire progresser le taux de recyclage.

Pour ce faire, ce barème prévoit une tarification principalement liée à la tonne recyclée, afin notamment de contribuer à l'atteinte de l'objectif national de recyclage de 75%.

Changer cette modalité remettrait en cause l'équilibre à la base même du partenariat entre collectivités et metteurs en marché au travers le dispositif de la REP. Cela remettrait en cause le fonctionnement global et national de la filière et il faut en mesurer les conséquences, tant financières qu'organisationnelles, y compris en termes de répartition des compétences entre le dispositif de la REP et le service public de gestion des déchets piloté par les collectivités locales (à l'instar des filières REP dites « opérationnelles » en France ou dans les autres pays européens).

Partie I – C :

Concernant les faibles performances en matière de recyclage et de collecte sélective, il semble utile de préciser qu'une des principales explications tient dans le manque de bacs de tri mis à disposition des citoyens, rendant ainsi le tri impossible. Face à ce constat, Eco-Emballages en partenariat avec les collectivités agit, notamment en Île-de-France pour apporter des solutions.

Sur la seule Ville de Paris, Eco-Emballages estime ainsi qu'en 2010, 12 000 adresses étaient non dotées d'un bac de tri. En 6 ans, ce chiffre a baissé d'environ un tiers.

Concernant la collecte du verre, le manque de bacs est encore plus important. Eco-Emballages estime qu'en 2016, il y a environ 16 000 adresses non équipées. L'installation de conteneurs à verre sur la voie publique est en constante augmentation pour répondre à cet enjeu majeur. Environ 170 conteneurs à verre devraient être installés à Paris au cours de l'année 2016.

Le développement de solutions innovantes adaptées aux contraintes notamment du manque de place pour installer des bacs de tri dans les immeubles est indispensable. Le projet Trilib' qui vise le déploiement de 1 200 stations de collecte sur l'espace public, principalement dans Paris offrira une capacité de collecte supplémentaire significative.

Partie II - A :

Il est essentiel que la planification régionale traite également des centres de tri qui doivent être massifiés (comme précisé par ailleurs dans le rapport), notamment dans le cadre de l'extension des consignes de tri à tous les emballages inscrit pour 2022 dans la loi de Transition énergétique. Cela permettra d'agir sur les coûts et d'augmenter les tonnes de matériaux recyclés et ainsi soulager les finances publiques puisque les soutiens versés au titre de la REP et les recettes liées à la vente des matériaux recyclables augmenteront.

Partie II-C – 3 :

Le rapport préconise la prise en compte par la contribution des éco-organismes du coût global de la gestion des ordures ménagères résiduelles (OMR). Cette proposition remet en cause l'efficacité même du dispositif de la REP. Eco-Emballages préconise au contraire la suppression du soutien aux emballages présents dans les OMR à partir du moment où un dispositif de collecte sélective existe pour tous les emballages, rien ne justifie en effet une prise en charge par les metteurs en marché des coûts induits par l'habitant pollueur-payeur qui ne respecte pas le geste de tri. C'est à lui d'en payer le coût via la fiscalité locale (d'où la nécessité de développer la tarification incitative).

Si la REP prenait en charge les Ordures Ménagères Résiduelles (OMR), cela remettrait en cause, au premier chef, toute incitation des collectivités locales à progresser en matière de tri et de recyclage, ce qui est l'objet même de l'existence des filières REP.

Partie II – E - 1

L'insertion précise que la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France a recommandé que le centre de tri Sytraval cesse son activité du fait d'une trop faible capacité technique annuelle. Eco-Emballages estime que ce cas particulier n'est pas un cas isolé et qu'un certain nombre d'autres centres de tri se trouvent dans des situations comparables en Île-de-France.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE D'ECOFOLIO

I - Ecofolio partage et soutient un certain nombre de recommandations proposées dans l'insertion « le traitement des déchets en Ile-de-France »

1. Concernant « la réorganisation de la carte des syndicats mixtes en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité », Ecofolio soutient cette réorganisation et confirme la nécessaire suppression du mécanisme d'adhésion en étoile.

2. Concernant « la mise en place d'une programmation régionale des déchets intégrant les spécificités territoriales et améliorer la coordination des acteurs publics dans sa mise en œuvre »,

Ecofolio soutient fortement cette programmation régionale mais estime qu'il faut définir une stratégie régionale de gestion des déchets en faveur de l'économie circulaire et en partenariat avec l'ensemble des acteurs de la filière. Ecofolio préconise que la programmation régionale intègre les spécificités territoriales et soit mise en place en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Il est par ailleurs essentiel que la programmation définisse une stratégie sur les centres de tri et leur massification.

Il est nécessaire d'améliorer la coordination des acteurs publics dans sa mise en œuvre et favoriser les partages d'expériences pertinents au regard des objectifs du plan.

3. Concernant spécifiquement le recyclage des papiers graphiques, Ecofolio soutient les recommandations n°4 et n°5 :

Recommandation n°4 « Développer le tri sélectif en faisant évoluer les schémas de collecte, en faveur de l'apport volontaire et de la mise en place d'une collecte sélective prenant en compte quatre flux (verre, emballages légers, papiers/cartons et biodéchets alimentaires) ».

Sur ce point, Ecofolio préconise de tenir compte des spécificités territoriales.

Recommandation n° 5 « Adapter les filières de traitement des déchets, notamment en modernisant les centres de tri pour faire face à l'extension du tri des plastiques et en renforcer la compétitivité ».

La filière REP papiers graphiques porte une vision de transformation du dispositif de collecte sélective, en respectant les recommandations de l'ADEME, 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 en respectant les recommandations de l'ADEME. La réussite de ce projet repose donc sur la capacité d'adaptation de la filière de traitement des déchets.*

L'enjeu majeur aujourd'hui est de réussir la mise en œuvre de cette stratégie alors qu'un éco-organisme contributif dispose, comme la Cour le note²¹⁷, de peu de leviers directs sur le dispositif, car ce dernier est de la responsabilité opérationnelle des collectivités.

Les études réalisées par l'ORDIF révèlent que les coûts complets médians de gestion des emballages/papiers (hors verre) sont assez élevés en Ile-de-France puisqu'ils s'élèvent à 450 € par tonne contre 319 €/t en France. Cela s'explique en partie par le choix des collectivités du porte-à-porte, plus onéreux que l'apport volontaire, et par la collecte en mélange des emballages / papiers qui nécessite des opérations de séparation des flux en centre de tri ce qui constitue un surcoût pour les collectivités. Le développement du tri sélectif en apport volontaire avec séparation à la source des quatre flux peut permettre de réduire/maitriser le coût de la filière papiers supporté en Île-de-France.

La rationalisation et la modernisation des centres tri²¹⁸ et le développement de l'apport volontaire permettront de faire gagner en compétitivité les déchets et de maitriser les coûts unitaires. Des marges

²¹⁷ Extrait rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes : Les éco-organismes : un dispositif original à consolider : « 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. »

²¹⁸ Extrait rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes : Les éco-organismes : un dispositif original à consolider : recommandation n° 5 : « inciter les collectivités locales à moderniser les centres de tri et à diminuer leur nombre ».

importantes de rationalisation des schémas d'organisation de la collecte et du tri existent pour maîtriser les coûts.²¹⁹

Les seuls leviers envisageables pour faire baisser ces coûts unitaires sont de recycler plus et de rationaliser les services de collecte et de tri.

II- Ecofolio ne partage pas la recommandation relative « à l'augmentation de la contribution financière des producteurs de déchets mis sur le marché »

Ecofolio rappelle que le dispositif de Responsabilité Élargie du Producteur (REP) décline le principe pollueur-payeur d'une façon très particulière. Les dispositifs de REP permettent de résoudre les difficultés liées à la collecte et au traitement de certains déchets et facilitent donc l'application de la hiérarchie des déchets. Par ailleurs, ils encouragent le développement d'une logique d'économie circulaire et favorisent l'utilisation efficace des ressources.

Compte tenu de l'absence de levier direct sur le dispositif, les filières REP contributives couvrent une partie des coûts du financement du service public correspondant à sa filière avec un objectif d'incitation. Elles n'ont pas vocation à financer l'ensemble des coûts du financement du service public en matière des déchets.

Ainsi, l'insertion au rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes : « Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » a rappelé les missions des éco-organismes et les importantes masses financières mobilisés par les éco-organismes : « les éco-organismes

²¹⁹ Extrait rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes : Les éco-organismes : un dispositif original à consolider : « 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 emballages. La collecte en porte à porte, privilégiée en France au détriment de l'apport volontaire, renchérit encore les coûts. 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. »

mobilisent d'importantes masses financières. Les budgets cumulés des éco-organismes contrôlés par la Cour représentaient 1,19 Md€ en 2013. 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. Le barème aval de la filière REP papiers graphiques sur la période 2013-2016 prévoit des soutiens principalement liée à la tonne recyclée, afin notamment de contribuer à l'atteinte de l'objectif national de recyclage de 55% en 2016 ».

III - Au-delà de ces remarques d'ordre général, Ecofolio formule les observations suivantes :

Le cahier des charges de la filière papiers 2017-2022 annexé à l'arrêté du 2 novembre 2016 prévoit des soutiens au recyclage et des mesures d'accompagnement des collectivités à la transformation. Ces mesures d'accompagnement se traduiront, notamment par de l'aide à l'investissement de projet de collecte et de tri. Ce qui permettra aux metteurs en marché de participer au financement de la modernisation et de la rationalisation de la collecte et des centres de tri. Dans le cadre de ce nouveau cahier des charges, les metteurs en marché consentent une forte augmentation des financements versés (+17%). A ce titre, ils souhaitent que les projets déployés sur les territoires permettent d'augmenter le taux de recyclage tout en maîtrisant les coûts de gestion.

4

L'usine de traitement des déchets Amétyst de Montpellier : un pari sur un processus industriel complexe

PRÉSENTATION

Près de 25 millions de tonnes de déchets ménagers sont produits chaque année en France. Deux solutions principales s'imposent pour les éliminer : l'incinération, génératrice d'énergie, et l'enfouissement. La méthanisation est une solution intermédiaire qui peine encore à convaincre.

La chambre régionale des comptes s'est attachée à mesurer les conséquences du choix d'un procédé couplant la méthanisation à une unité de tri mécano-biologique par la métropole de Montpellier.

En dépit des progrès réalisés, près de huit ans après sa mise en service, l'usine Amétyst ne parvient toujours pas à atteindre ses objectifs.

Les investissements ont pourtant été significativement accrus pour permettre une meilleure efficacité de cet outil, dont le coût actuel est près de deux fois supérieur au budget prévisionnel initial.

Les difficultés rencontrées dès les premiers mois d'exploitation ont contraint la collectivité à réviser les conditions financières consenties au délégataire, qui a perçu au final une rémunération plus de deux fois supérieure aux prévisions.

La métropole a considéré devoir résilier le premier contrat mais a attribué le nouveau au même délégataire. À ce jour, la perspective de l'atteinte des nouveaux objectifs demeure incertaine puisque subordonnée à la réalisation d'investissements supplémentaires.

L'échec de ce projet s'inscrit dans un bilan national en demi-teinte, alors qu'une évolution législative compromet l'avenir de ce type d'usine et de procédé.

Le contexte particulier de création de l'usine de tri mécano-biologique et méthanisation Amétyst (I) ne suffit pas à justifier le constat d'échec qui s'impose au terme du premier contrat de délégation de service public (II). L'exécution du nouveau contrat ne permet pas de valider le bien-fondé du choix industriel fait par la métropole de Montpellier (III).

I - La création de l'usine Amétyst, un pari technique

A - De nombreuses contraintes

1 - Le contexte national et européen

Dans son rapport public thématique de septembre 2011 consacré à la gestion des déchets ménagers par les collectivités locales²²⁰, la Cour des comptes a relevé le pilotage défaillant de cette politique que ce soit au niveau national, départemental ou local. En effet, malgré les progrès constatés, notamment dans la prise en compte des risques environnementaux, les dépenses induites par la gestion de ces déchets ménagers semblaient encore très peu maîtrisées.

En 2014, la Cour a dressé un bilan mitigé²²¹ du suivi de ses recommandations en ce domaine. Dans son rapport public annuel, elle a rappelé que le plan national déchets 2009-2012, issu des lois dites du Grenelle de l'environnement²²², avait fixé plusieurs objectifs parmi lesquels :

- une augmentation du recyclage matière et organique à 45 % en 2015 (contre 24 % en 2004) ;
- une diminution de 15 % des quantités de déchets incinérés et stockés entre 2009 et 2012 ;
- et le doublement, entre 2009 et 2015, des capacités de valorisation biologique des déchets ménagers.

²²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers*. La Documentation française, septembre 2011, 303 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²²¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux, p. 103-149. La Documentation française, janvier 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²²² Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle I » et loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II ».

La réglementation européenne²²³ a pour sa part prescrit une série d'actions pour améliorer la gestion des déchets : prévention de la production, préparation en vue de leur réemploi, recyclage, valorisation et, en dernier recours, élimination dans des conditions respectueuses de l'environnement²²⁴.

En cohérence avec ces objectifs, le plan départemental d'élimination des déchets de l'Hérault avait donné la priorité au recyclage et à la valorisation, dès sa version révisée de 2001.

2 - Le problème local du déficit d'exutoires

Dans son rapport précité de 2014, la Cour des comptes a conclu que les carences locales en exutoires²²⁵ constituaient une difficulté majeure dans la gestion des déchets. De fait, elles multiplient les distances parcourues par les déchets ménagers, en générant des coûts financiers et environnementaux substantiels.

Parmi d'autres, la communauté d'agglomération de Montpellier, devenue par la suite métropole Montpellier Méditerranée²²⁶, s'est ainsi trouvée confrontée sur son territoire à un déficit d'exutoires qui impliquait d'exporter annuellement près de 150 000 tonnes de déchets hors du département de l'Hérault en raison des difficultés rencontrées par les trois décharges de l'agglomération.

La décharge du Thôt située à la limite de la commune de Villeneuve-lès-Maguelonne qui était exploitée depuis 1975 par le district de Montpellier puis par la ville avait fermé en juin 2006.

Le centre de stockage des déchets ultimes de Castries dont la capacité de stockage était estimée à 475 000 tonnes présentait un risque de saturation.

Un projet d'installation à Fabrègues d'un pôle multi-filières, regroupant une plateforme de compostage des déchets verts, un centre de tri et de stabilisation de la matière organique et une installation de stockage des déchets ultimes avait été suspendu en décembre 2010 à la suite de fortes oppositions locales.

²²³ Notamment la directive européenne n° 2008/98 du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

²²⁴ Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Commissariat général au développement durable.

²²⁵ Les exutoires désignent toutes les installations de traitement et de stockage des déchets, telles que les usines d'incinération, les unités de compostage, les centres d'enfouissement, etc.

²²⁶ Par convention, la collectivité sera désignée dans tout le texte sous l'appellation de métropole.

Si la filière incinération présentait l'avantage de nécessiter un volume de décharge trois fois plus faible ainsi qu'une emprise foncière moitié moindre, les besoins en investissement étaient cependant estimés près de 30 % supérieurs à la filière tri mécano-biologique et méthanisation. Les coûts du service déterminés à l'époque semblaient sensiblement proches entre les trois filières. De même, les quantités de sous-produits apparaissaient équivalentes pour celles-ci (environ 30 %).

Finalement, malgré des retours d'expériences limités et peu probants, notamment au regard de la qualité du compost produit, la filière tri mécano-biologique et méthanisation a été retenue en mettant en avant les avantages suivants : « réduction des impacts sur l'environnement, emprise foncière réduite par rapport au compostage et valorisation de l'énergie »²²⁷.

La métropole de Montpellier a donc décidé, dès 2003, de construire une usine de tri mécano-biologique et méthanisation dénommée Amétyst. Durant la période de construction et de mise en service de celle-ci²²⁸, la collectivité a procédé au transfert et au traitement des déchets collectés sur son territoire au sein d'installations extérieures (pour 158 909 tonnes en 2007 et 141 020 tonnes en 2008, réduit à 24 207 tonnes en 2009 compte tenu de la mise en service d'Amétyst).

3 - Un processus industriel en évolution

La méthanisation²²⁹

La méthanisation est un procédé biologique de dégradation de la matière organique permettant la production de compost et de biogaz, valorisable sous forme d'électricité ou de chaleur.

La dégradation de la matière organique est réalisée par des micro-organismes en conditions contrôlées et en l'absence d'oxygène. Cette dégradation effectuée au sein d'une cuve appelée « digesteur » aboutit à la production :

d'un produit humide, le « digestat », riche en matière organique partiellement stabilisée. Sous réserve du respect d'exigences de qualité agronomique et sanitaire, il est susceptible d'être épandu sur des terres agricoles ou peut devenir, après une phase de compostage et de maturation, un amendement organique ;

²²⁷ Dossier relatif à la déclaration de projet et de mise en compatibilité du plan d'aménagement de zone (PAZ).

²²⁸ Ainsi que dans l'attente de l'ouverture du nouveau centre de stockage de Castries.

²²⁹ Source : Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

- et de biogaz, mélange gazeux composé d'environ 50 à 70 % de méthane, qui, épuré et enrichi, peut être valorisé sous différentes formes (électricité, chaleur, carburant) en tant qu'énergie renouvelable.

Toute la matière organique est susceptible d'être décomposée (excepté des composés très stables comme le lignite) et de produire du biogaz, avec un potentiel méthanogène toutefois très variable. La méthanisation convient tout particulièrement aux substances riches en eau, contenant de la matière organique facilement dégradable et facile à pomper pour permettre un fonctionnement en continu du digesteur.

Appliquée aux ordures ménagères résiduelles (OMR), la méthanisation présente une difficulté particulière. En effet, elle suppose de pouvoir isoler leur fraction fermentescible, ce qui nécessite la mise en œuvre préalable d'opérations complexes de dilacérations et tris.

Cette imbrication de techniques mécaniques et biologiques est opérée au sein d'usines dites de traitement mécano-biologique (TMB), parfois improprement qualifiées « d'usines de méthanisation ».

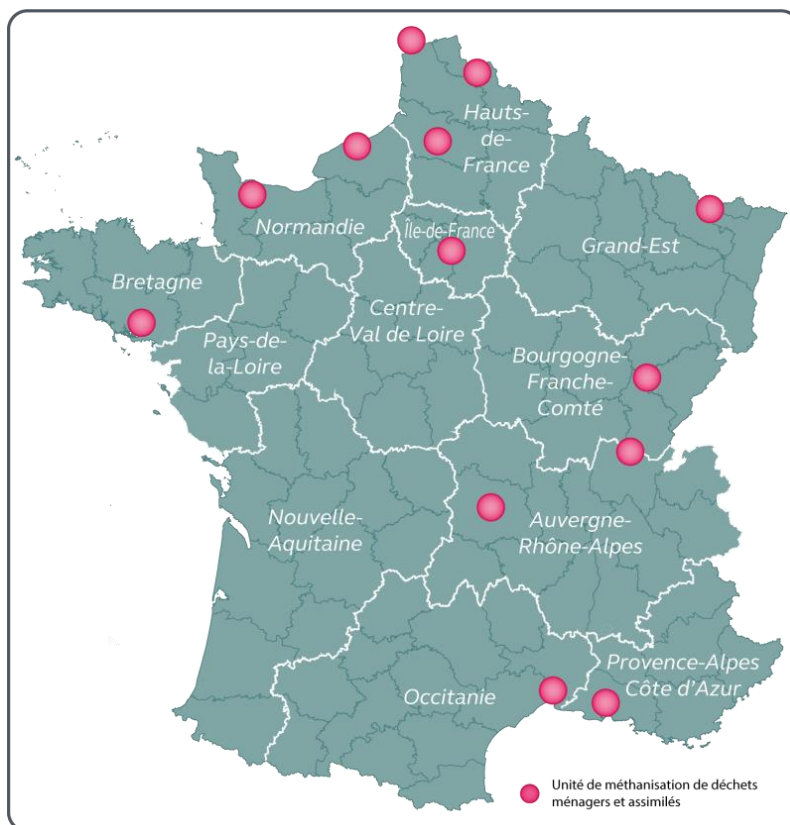
La méthanisation constitue une étape de valorisation permettant de réduire les quantités incinérées ou stockées. Elle ne peut pas fonctionner sur un territoire ne disposant pas de capacités suffisantes d'enfouissement et d'incinération.

Au niveau européen, cette technique est apparue dans un premier temps comme une réponse optimale aux obligations légales de réduction des déchets. Implantées dans une quinzaine de pays, le nombre d'usines de TMB a fortement augmenté depuis 2007²³⁰.

L'engouement pour ce procédé s'est confirmé également en France où les pouvoirs publics ont mis en place diverses mesures de soutien, notamment des tarifs préférentiels d'achat de l'électricité produite à partir du biogaz et des aides à l'investissement délivrées par l'ADEME. Ces dernières, de 6 M€ en 2010, ont atteint 35 M€ en 2013. En France, le nombre d'unités de TMB méthanisation est passé de cinq en 2007 à 11 en 2014²³¹.

²³⁰ Cf. association Amorces en partenariat avec l'ADEME, *État des lieux des unités de méthanisation des usines de TMB*, 2015.

²³¹ *Ibidem*.

Carte n° 1 : unités de méthanisation de déchets ménagers et assimilés en 2016

Source : Cour des comptes d'après ADEME-SINOE®

Le territoire montpellierain est cependant confronté à une problématique spécifique liée, d'une part, à l'insuffisance du tri amont des biodéchets et, d'autre part, aux difficultés croissantes pour les collectivités territoriales à faire accepter la présence sur leur territoire d'un incinérateur ou d'un site de stockage.

B - Le lancement d'Amétyst : une naissance difficile dans un contexte particulier

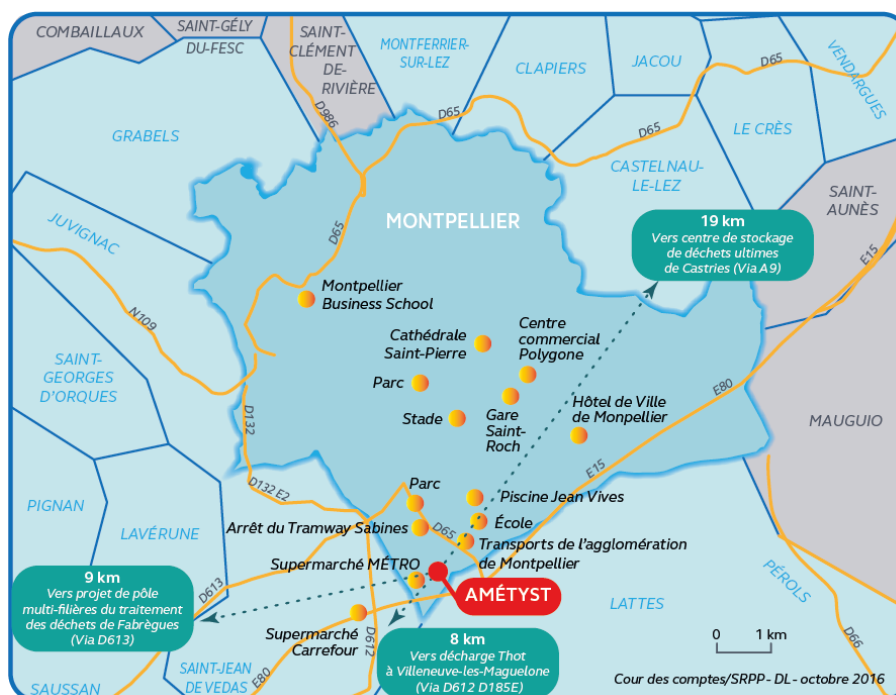
1 - Une usine prototype

Selon le dossier relatif à la déclaration du projet, trois critères ont déterminé le choix du site : le volume de l'équipement, les infrastructures de transport à proximité et le désir d'implanter cette unité dans la ville centre.

Incapable d'accueillir un centre de stockage de déchets ultimes pour des raisons de disponibilités foncières, la commune de Montpellier facilitait la mise en place de la filière en acceptant l'implantation de l'usine sur son territoire. En outre, elle représente la zone principale de collecte, les atteintes à l'économie agricole et au confort des habitations étaient limitées et le site ne présentait pas de sensibilité écologique marquée et était facilement accessible.

Au final, ce choix s'est traduit par l'implantation d'Amétyst en zone urbanisée.

Carte n° 2 : implantation de l'usine Amétyst



Source : Cour des comptes

À la date de sa construction, Amétyst était la plus importante unité de ce type construite en France, où sa proximité avec des habitations²³² constituait une première. Les nuisances causées par cet équipement, en particulier en termes d'odeurs, ont été mal acceptées.

2 - Un montage contractuel particulièrement contraignant

a) Des intervenants communs

La construction de l'usine Amétyst a été confiée en 2005 à un groupement d'entreprises constitué des sociétés Vinci Environnement, Sogea Sud et AT&E.

L'exploitation, par convention de délégation de service public, a été attribuée en 2007 à un autre groupe d'entreprises rassemblant les sociétés Novergie (filiale du groupe Suez Environnement), Vinci Environnement²³³ et Sogea Sud. Deux sociétés étaient donc communes au constructeur et à l'exploitant.

Or il était prévu qu'à compter de la mise en route et jusqu'à la réception définitive de l'installation, le fonctionnement de l'usine serait piloté par le constructeur mais avec les moyens humains et techniques mis à sa disposition par le délégataire.

Ce schéma contractuel n'a pas pu être respecté en raison de difficultés dans l'exploitation d'Amétyst.

b) Des objectifs contractuels ambitieux

Le contrat de délégation de service public indiquait que l'usine était dimensionnée pour un flux annuel total de 203 000 tonnes de déchets.

En régime de croisière, le délégataire se voyait également imposer plusieurs objectifs de performance :

²³² Dans un rayon d'un kilomètre, on dénombrait 800 habitants pour une soixantaine d'habitations et une école maternelle.

²³³ La société Vinci Environnement a construit plusieurs usines de TMB en France : Centre du Robert (La Martinique) 2005 ; Amétyst (34) 2008 ; Pôle du Centre Manche (50) 2009 ; Biopôle d'Angers Loire Métropole (49) 2010 ; l'usine de St Christophe-du-Ligneron (85) 2011 ; l'usine de prétraitement de Vannes (56) 2011 ; Vernéa à Clermont-Ferrand (63) 2013. Elle travaille également sur deux autres unités qui devraient être mises en service en 2017 : celle de Saint-Laurent-Blangy (62) et celle du département des Hautes-Pyrénées (65). Cf. : www.vinci-environnement.com

- un taux minimal de 34 % de transformation des biodéchets en biogaz ;
- un taux identique de transformation en biogaz des déchets résiduels ;
- et, pour ces derniers, un taux minimal de transformation en compost de 20 %.

Il s'était de surcroît engagé sur des critères de qualité de l'ensemble des produits sortants (stabilisats, refus, effluents, ferrailles, etc.). S'agissant en particulier des composts produits à partir des déchets résiduels, ces derniers devaient être conformes à la norme NFU 44051.

Enfin, le délégataire était tenu de respecter certaines performances environnementales, principalement définies en termes de niveaux de bruit et d'odeurs.

II - Un échec rapide

A - Des difficultés immédiates, tant conjoncturelles que structurelles

1 - Les premiers dysfonctionnements

Dès son inauguration en juillet 2008, l'exploitation de l'usine a été affectée de nombreux dysfonctionnements en particulier un mauvais rendement des digesteurs, causé par un défaut de qualité des déchets acheminés, d'importantes nuisances olfactives et le pullulement d'insectes, générant de nombreuses plaintes de la part des riverains. Un procès-verbal dressé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) le 16 avril 2010 établit même que l'exploitation de l'installation n'est pas conforme. Lors de différentes visites en 2009 et 2010 l'inspection du travail a relevé des émanations nocives d'ammoniac dépassant les valeurs limites réglementaires et l'exposition des salariés à des dangers mettant en cause leur santé et leur sécurité.

La réception des travaux de construction a donc été refusée par la collectivité maître d'ouvrage.

Cette situation a tendu les relations entre la métropole et le constructeur, normalement chargé d'assurer l'exploitation courante de l'usine avec le personnel mis à sa disposition par le délégataire. En conséquence, dès 2010, anticipant les stipulations contractuelles sur ce point, cette exploitation a été transférée au délégataire afin d'éviter tout conflit dans le pilotage de l'unité et d'en optimiser la gestion.

Par ailleurs le procédé technique mis en œuvre au sein d'Amétyst a été modifié plusieurs fois jusqu'à l'adoption du procédé dit « tout BRS » censé, selon la métropole, améliorer fortement les rendements notamment sur le plan énergétique.

Le « tout BRS »

Afin d'optimiser la séparation de la part valorisable des déchets ménagers, les ordures ménagères résiduelles sont introduites, après un tri primaire effectué au moyen de trommels, dans des tubes de pré-fermentation appelés BRS (ou bioréacteurs).

Dans ces tubes rotatifs, les déchets doivent séjourner pendant quelques jours à haute température afin d'accélérer le développement des micro-organismes, indispensables au processus de fermentation.

Au sein d'Amétyst, initialement, seule une partie des ordures préalablement triées passait dans les tubes BRS, le reste (la partie la plus fine, inférieure à 40 mm) étant immédiatement introduit dans les digesteurs après mélange à des déchets verts.

Après le sinistre (cf. *infra*), un nouveau mode de fonctionnement a été adopté à l'initiative du délégataire : le « tout BRS », encore appelé mode « 0-20 mm ». Il consiste à faire transiter l'intégralité des ordures ménagères issues du crible primaire dans les tubes BRS. La matière organique obtenue est ensuite tamisée à 20 mm, puis injectée dans les digesteurs.

Selon la métropole, ce nouveau mode d'exploitation à haute teneur en matière sèche présenterait l'avantage de réduire les nuisances olfactives et de permettre une bonne conduite de la biologie des réacteurs. Par suite, la production de biogaz serait accrue et plus stable, ce qui permettrait une augmentation sensible de la production d'électricité et de chaleur.

2 - Un sinistre accidentel

Un incendie est survenu le 13 septembre 2010 dans la zone de déshydratation des digestats²³⁴. Ce sinistre a provoqué le fonctionnement de l'usine en « mode dégradé », soit entre 10 et 20 % de ses capacités jusqu'en octobre 2010.

²³⁴ Le digestat est le produit résidu de la méthanisation, composé de matière organique non biodégradable, de matières minérales (azote, phosphore) et d'eau.

Les travaux de réparation réalisés aux frais de l'entreprise ont permis un redémarrage de l'usine à compter du 2 avril 2012 dans des conditions jugées « correctes » par l'expert judiciaire désigné à la suite de cet incendie.

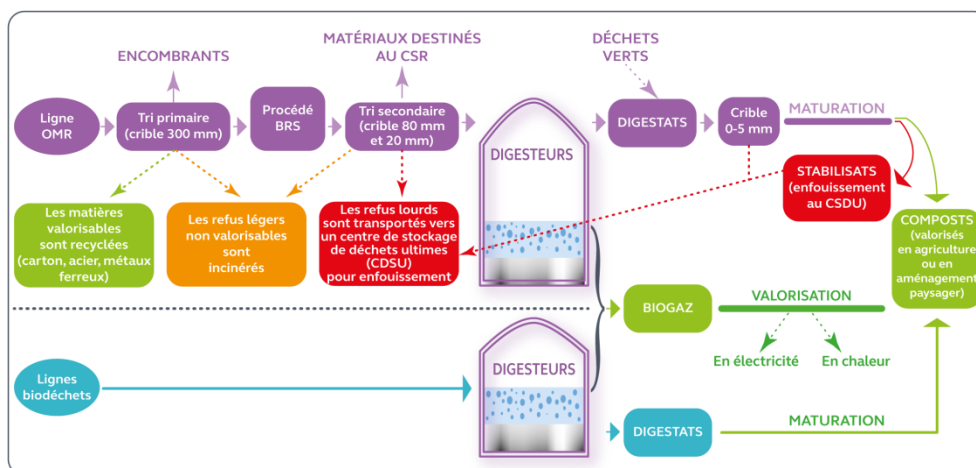
La métropole a confirmé que, depuis cette date, « aucun arrêt ayant entraîné la nécessité de détourner les déchets de la communauté d'agglomération n'avait été à déplorer ».

B - Un échec industriel et financier

Les performances issues de la mise en œuvre du processus mis en œuvre à l'origine se sont assez sensiblement éloignées des prévisions optimistes avancées le jour de l'inauguration de l'équipement.

Après les travaux prévus par le nouveau contrat de délégation de service public, le procédé technique mis en œuvre au sein d'Amétyst est le suivant :

Schéma n° 1 : schéma de traitement des déchets après le 29 février 2016



Source : Cour des comptes

1 - Des résultats en deçà des performances attendues

Sur l'ensemble de la période d'exécution du contrat (2008-2014), le tonnage des déchets ménagers réceptionnés sur le site (en moyenne 116 000 tonnes/an) est demeuré très inférieur à la capacité théorique de traitement de l'installation (170 000 tonnes). L'écart est encore plus significatif concernant les biodéchets (4 100 tonnes en moyenne annuelle pour un objectif de 33 000 tonnes).

Le traitement des déchets permettant leur réemploi a été également extrêmement faible : alors que l'usine est censée produire jusqu'à 4 000 tonnes par an de « ferrailles valorisables » et 32 100 tonnes de compost (toutes origines confondues), le volume des métaux valorisés a varié entre 14 % et 28 % de l'objectif, tandis que, pour les composts, ce ratio a chuté à 4 % pour la meilleure année et 0,5 % pour la pire (en 2014).

Le bilan en termes de valorisation énergétique n'a guère été plus favorable : la production électrique a seulement atteint 60 % de l'objectif affiché de 30 000 MWh, tandis que la production de chaleur est restée en deçà des 40 % de l'objectif (20 000 MWh) pour les deux meilleures années de la période.

Malgré les diverses améliorations techniques apportées au procédé technique, les résultats sont demeurés médiocres.

À la demande de la collectivité, un audit de l'installation a donc été réalisé en mai 2013²³⁵.

Sans préconiser un retour au schéma initial de fonctionnement retenu par Vinci Environnement, décrit comme « constituant une contrainte forte au niveau de l'exploitation sans bénéfice clairement identifié », ce rapport a confirmé que diverses contraintes, affectant la quasi-totalité des étapes de traitement, limitaient la capacité réelle de traitement de l'usine. Ces limites résultaient principalement du volume de la fosse de stockage, du dimensionnement de la chaîne de tri primaire et des tubes de pré-fermentation, de la mise en service de cinq digesteurs seulement sur les huit prévus initialement, du débit des presses dans l'atelier de déshydratation, de la capacité de traitement de la zone de maturation ainsi que des conditions de fonctionnement de la chaîne d'affinage. Les auditeurs ont conclu que « l'ensemble des éléments transmis tend à démontrer qu'une capacité de traitement de l'ordre de 130 000 tonnes d'OMR / an constituerait un niveau de traitement rationnel ».

²³⁵ Audit confié aux cabinets Naldeo et Finances consult.

2 - Un dérapage financier

a) Au stade de la construction

À l'origine, en octobre 2003, le budget prévisionnel relatif à la construction d'Amétyst avait été fixé à 57 M€ HT²³⁶.

Puis les réserves émises lors de la réception de l'ouvrage, ainsi que les difficultés de fonctionnement résultant de son défaut de conception, ont nécessité d'importants travaux supplémentaires de mise aux normes de certaines installations techniques, pour un coût significatif de 13,7 M€ HT.

Au final, selon le décompte général et définitif du marché signé le 25 février 2013, le coût global de construction de cette usine s'est élevé à 90,7 M€ HT²³⁷.

b) Au niveau de l'exploitation

Du fait des limites de la capacité de l'outil livré par le constructeur, la métropole a tenté de compenser les préjudices d'exploitation allégués par son délégataire par le biais d'avenants : pas moins de dix avenants au contrat initial ont été conclus entre juillet 2008 et juin 2013.

Ces avenants, dont les effets ont été prolongés jusqu'au terme de la délégation bien que l'usine ait retrouvé un mode de fonctionnement normal à compter d'avril 2012, ont pesé lourdement sur le bilan financier de l'exécution du contrat. En effet, sur la durée effective de la délégation (6,5 années), ils ont accru la rémunération versée au délégataire au moins de 21,9 M€. La rémunération globale versée par la métropole²³⁸ a été de 75,2 M€, soit plus de deux fois celle prévue dans le compte d'exploitation prévisionnel annexé à l'offre du délégataire (34,6 M€).

Il s'agit pour la collectivité d'une charge nette dès lors que celle-ci n'a reçu de son co-contractant quasiment aucune redevance. En particulier, les sanctions pécuniaires prévues au contrat pour non-respect des engagements de performance n'ont jamais été appliquées car le délégataire a fait valoir que le non-respect de ces engagements était dû, d'une part, aux dysfonctionnements ayant affecté l'usine dès sa mise en route, aggravés par les désordres imputables au sinistre incendie, et d'autre part, plus globalement, aux défauts de conception de l'installation.

²³⁶ Tous les chiffres sont exprimés en euros courants.

²³⁷ Hors incidence des pénalités et indemnités transactionnelles réciproques.

²³⁸ Composée d'une rémunération forfaitaire et d'une part proportionnelle.

En incluant le coût d'amortissement de l'usine²³⁹, ainsi que les dépenses de transfert et de traitement des « refus »²⁴⁰ au sein d'installations extérieures à la collectivité, le coût du traitement par Amétyst de la tonne de déchet ressort au moins à 136 € HT. Par comparaison, le dernier « référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets » publié par l'ADEME en février 2015 indique que :

- la fourchette haute du coût du traitement des OMR (tous procédés confondus) est de 122 € HT par tonne ;
- en incluant les frais de collecte (qui représentent près de la moitié du coût global), la médiane du coût complet de gestion des OMR est de 121 € HT par tonne en incinération et de 81 € HT par tonne en stockage.

Le choix par la métropole de Montpellier de mettre en œuvre sur son territoire un processus de méthanisation des OMR, bien que conforme aux orientations de l'époque de la politique environnementale et sans doute contraint par le déficit d'exutoires, s'est donc avéré particulièrement onéreux.

Deux exemples de collectivités qui ont adopté une autre stratégie

Dans un contexte très similaire²⁴¹, Angers Loire Métropole a décidé de démanteler son usine de Saint-Barthélemy d'Anjou²⁴², malgré un coût de conception et de construction très important (environ 70 M€ TTC). Celle-ci, dont le marché de « conception réalisation » avait été attribué à un groupement intégrant également les sociétés Vinci Environnement et Sogea, avait été rapidement confrontée au non-respect des objectifs fixés en matière de production de compost, de taux de valorisation et de refus ainsi que de limitation des nuisances environnementales, notamment olfactives. Le coût du démantèlement²⁴³ était sensiblement inférieur au montant des travaux de restructuration indispensables à la reprise du fonctionnement de l'usine.

²³⁹ Calculé sur 30 ans soit la durée d'amortissement préconisée par l'instruction comptable M14, applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

²⁴⁰ Ce sont les déchets ultimes destinés à l'enfouissement, voire à la valorisation énergétique par d'autres techniques.

²⁴¹ Le coût global de construction de cette usine est estimé à environ 70 M€ TTC.

²⁴² Délibération du 10 juillet 2015.

²⁴³ Incluant le coût du transport et du traitement des déchets sur des sites extérieurs.

Le projet d'usine de Romainville (Seine-Saint-Denis), lancé en 2005 par le syndicat de traitement des ordures ménagères (SYCTOM) et confié à la société Urbaser Environnement²⁴⁴ a également été abandonné. Ce projet, également prévu en zone urbanisée, devait aboutir à la construction de l'usine de TMB la plus importante d'Europe²⁴⁵. Mais, dès son lancement, il s'est heurté au recours d'une association de riverains et le tribunal administratif de Montreuil a prononcé le 18 avril 2013 l'annulation de l'autorisation d'exploiter le site, en se fondant notamment sur l'insuffisante prise en considération des risques inhérents à ce type d'installation ainsi que sur le défaut d'information des élus et des populations. En contrepartie d'un dédommagement de 3 M€, le groupe Urbaser a renoncé à faire appel de ce jugement.

III - Une relance récente

1 - La résiliation du premier contrat pour motif d'intérêt général

Dès la clôture de l'exercice 2009, qui s'est soldé pour la société Amétyst par une perte comptable de près de 1,4 M€, ses capitaux propres sont devenus négatifs (822 000 €), rendant applicables les dispositions de l'article L. 223-42 du code de commerce. Malgré une assemblée générale du 23 juin 2010, la situation n'était toujours pas régularisée au 31 décembre 2014, les capitaux propres demeurant, à cette date, encore légèrement négatifs (29 000 €).

Bien qu'informée par son cabinet d'audit que la société mère du délégataire²⁴⁶ ne comptait pas recapitaliser sa filiale, la métropole n'a pas fait valoir cet argument au soutien de la résiliation du contrat.

Elle n'a pas davantage tiré argument du fait que les sociétés Vinci Environnement et Sogea Sud, qui détenaient chacune 15 % du capital de la société Amétyst, ont cédé leurs participations à la société Novergie dès le mois d'août 2010²⁴⁷, sans solliciter l'accord préalable du délégant comme prévu par les dispositions contractuelles²⁴⁸.

²⁴⁴ Filiale française du groupe espagnol Urbaser.

²⁴⁵ Soit un coût prévisionnel global supérieur à 450 M€, pour le traitement d'environ 322 500 tonnes de déchets par an.

²⁴⁶ La société SITA, détentrice du capital de la société Novergie.

²⁴⁷ Celle-ci étant donc devenue unique actionnaire de la société Amétyst.

²⁴⁸ Cf. annexe n° 11 de la convention de délégation de service public, document du 6 juillet 2007 intitulé « Pièce administrative – Présentation du groupement » et article 37 du contrat.

En fait, la métropole a choisi de résilier²⁴⁹ à effet du 31 décembre 2014 le contrat de délégation de service public la liant à la société Novergie pour un motif d'intérêt général. Elle a considéré que les contraintes limitant la capacité de l'unité, quel que soit le mode de fonctionnement retenu, et les coûts d'exploitation supérieurs à ceux initialement envisagés obligeaient à modifier de façon substantielle la structure du risque du contrat.

En conséquence, elle a dû indemniser le délégataire de l'ensemble de ses préjudices. En dépit d'une transaction ayant permis de réduire les prétentions de la société Novergie²⁵⁰, la collectivité lui a versé une indemnité globale de résiliation de 4,7 M€.

La collectivité n'a pas cherché, ni directement, ni par le biais de son délégataire, à obtenir du groupement de constructeurs l'indemnisation de ses préjudices d'exploitation. Elle a considéré que la signature, en juillet 2010, d'un protocole transactionnel avec ce dernier la privait de toute action en responsabilité. Or, par ce contrat, si la collectivité a obtenu une indemnité globale de 5,8 M€ HT, le groupement des constructeurs, en faisant valoir divers chefs de préjudice, a obtenu parallèlement le paiement par la collectivité de 6,6 M€ HT. L'incidence financière globale de ce protocole transactionnel s'est donc avérée défavorable pour la métropole.

Il est vraisemblable que le contexte contractuel particulier de l'opération, ayant abouti à choisir comme délégataire un groupement incluant deux des sociétés déjà attributaires du marché de construction²⁵¹, ne l'a pas placée dans une situation de négociation favorable. Au final, la métropole a supporté définitivement l'essentiel des surcoûts résultant des limites constructives de l'usine.

2 - La conclusion du nouveau contrat avec le même délégataire

La procédure d'appel d'offres destinée à choisir un nouveau délégataire a conduit à la désignation de cette même société Novergie, notamment au motif que celle-ci proposait des travaux de modernisation du site plus ambitieux que ceux de ses concurrents. Toutefois, il est probable que les indemnités de résiliation perçues par celle-ci de la part du délégant lui ont octroyé de nouvelles marges de manœuvre et lui ont permis de revoir à la hausse ses propositions.

²⁴⁹ Par avenant transactionnel du 28 juin 2013.

²⁵⁰ Laquelle réclamait initialement, au titre de ses différents chefs de préjudice, une somme globale de plus de 9,3 M€.

²⁵¹ Soit Vinci Environnement et Sogea Sud, le dernier membre du groupement délégataire étant la société Novergie (filiale du groupe Suez Environnement).

Le nouveau contrat de délégation de service public, d'une durée de 10 ans courant à compter du 1^{er} janvier 2015, a été signé le 12 novembre 2014.

Comparativement au premier, celui-ci prend en compte la capacité réelle de traitement de l'usine, évaluée à 140 000 tonnes/an d'OMR, prévoit la réalisation d'une station de prétraitement des effluents liquides avant leur rejet dans le réseau d'assainissement (pour un coût global d'environ 1,8 M€) et surtout contient de nouveaux engagements de la part du délégataire.

Au final, comme le démontrent les travaux d'amélioration importants prévus par la nouvelle délégation de service public, ce n'est qu'à l'issue de ces derniers (soit vers la fin du premier semestre 2016) que le bilan matière d'Amétyst pourrait enfin atteindre les objectifs assignés par le premier contrat en 2007.

3 - L'avenir incertain de la méthanisation des ordures ménagères résiduelles (OMR)

La déclinaison des objectifs « déchets » du Grenelle de l'environnement a conduit, s'agissant du traitement des ordures ménagères résiduelles, au soutien de nombreux projets de construction d'usines de tri mécano-biologique (TMB) méthanisation.

Or, cette technique représente un investissement coûteux, dont l'économie est fortement dépendante des débouchés pour les produits destinés au recyclage ou à la valorisation énergétique. En l'absence de ces débouchés ou si le processus conduit à la production d'un compost non conforme, les produits ne pouvant être valorisés doivent alors être incinérés ou stockés en centre d'enfouissement. Le coût de ces traitements s'ajoute alors à celui du tri mécano-biologique sans impact environnemental positif majeur²⁵².

Dès lors que les ordures ménagères résiduelles peuvent contenir des déchets toxiques et des matériaux indésirables (verres, plastiques, métaux) qu'il est indispensable d'écarter du compostage, la production d'un produit répondant aux exigences réglementaires, qui tendent à plus de sévérité, impose des investissements plus lourds qu'une production de compost à partir de biodéchets collectés sélectivement.

²⁵² Cf. avis de l'ADEME du 8 mars 2012 relatif au traitement mécano-biologique des ordures ménagères.

Déjà, dans un rapport d'information de juin 2010²⁵³, le Sénat rappelait que, si la première usine au monde de méthanisation des ordures ménagères résiduelles avait été créée à Amiens en 1988, sa difficile mise au point avait longtemps laissé en France une image négative de cette technologie, avant de réapparaître en force à la fin des années 2000. Malgré l'intérêt croissant pour cette technique, ce rapport soulignait les importantes difficultés auxquelles se heurtaient les usines de tri mécano-biologique en raison des nombreuses étapes techniques exigées par le processus. Leurs coûts d'investissement et d'exploitation apparaissaient également élevés dans un contexte d'incertitudes tant réglementaires (sur l'évolution des normes applicables aux composts produits), que sociales (l'acceptabilité de ces composts par le public) et économiques (l'existence de débouchés suffisants). Au final, le rapporteur concluait par une interrogation : « la méthanisation à l'épreuve des faits : un engouement prématuré ? ».

Aussi la prise en compte de ces limites a conduit à une évolution de la législation. En effet, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte préconise de généraliser le tri à la source des biodéchets et dispose en conséquence que : « [cette généralisation] rend non pertinente la création de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères résiduelles n'ayant pas fait l'objet d'un tri à la source des biodéchets, qui doit donc être évitée (...) »²⁵⁴.

Ce type d'installation n'est d'ailleurs plus éligible aux aides de l'ADEME depuis deux ans.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En dépit des difficultés ayant émaillé la quasi-totalité du premier contrat d'exploitation, la métropole de Montpellier n'a pas souhaité renoncer à son usine de tri mécano-biologique et méthanisation.

Le coût important de conception et de construction de cette unité constitue sans aucun doute l'un des paramètres de cette décision.

²⁵³ Rapport d'information n° 571 (2009-2010) *Traitement des ordures ménagères : quels choix après le Grenelle ?* du sénateur Daniel Soulage, fait au nom de la Mission commune d'information sur les déchets, déposé le 22 juin 2010.

²⁵⁴ Article 70, V de la loi, ayant modifié l'article L. 541-1, I, 4° du code de l'environnement.

Le retour d'expérience au terme du premier contrat de délégation de service public ainsi que l'évolution du contexte législatif auraient justifié, lors de la nouvelle procédure d'appel d'offres, un débat plus exhaustif devant l'assemblée délibérante portant notamment sur les limites intrinsèques à cette technique et les conséquences financières en résultant, en sus du strict coût d'exploitation de l'usine.

Les difficultés inhérentes à cette filière ont été sous-estimées, en particulier les nuisances environnementales qui peuvent être exacerbées par le choix du site, un taux de refus ne pouvant pas être réduit en deçà de 50 %, et de réelles difficultés à commercialiser les composts issus de ce traitement.

La mise en œuvre de ce procédé nécessite que la collecte sélective préalable soit plus efficiente afin d'améliorer la qualité de la matière organique destinée au compostage. Le développement de sa commercialisation demeure toutefois aléatoire dans un contexte d'exigences environnementales et sanitaires croissantes, les normes de qualité des composts issus des déchets ménagers ont en effet été renforcées, certains pays de l'Europe du Nord ayant même interdit la commercialisation de ce type de compost²⁵⁵.

Ce contexte d'incertitudes doit conduire la métropole à demeurer vigilante, malgré les améliorations attendues du nouveau contrat de délégation de service public, en particulier sur le respect des nouveaux objectifs assignés à son délégataire, et implique une bonne maîtrise des différents aspects techniques, juridiques et d'exploitation du dossier. À cet effet, il paraît notamment indispensable d'exiger du délégataire des rapports d'activité enrichis et présentés selon un canevas prédéfini, afin de faciliter le suivi pluriannuel de son activité.

Parallèlement, dans le respect des nouvelles orientations législatives, la collectivité doit, d'une part, réfléchir à la mise en œuvre rapide d'une collecte sélective des biodéchets, seule de nature à enrayer, par l'amélioration du bilan global de la méthanisation, le procès en légitimité de cette technique appliquée aux ordures ménagères résiduelles et, d'autre part, s'assurer qu'Amétyst s'intègre dans une chaîne de traitement comportant des exécutoires finaux (incinération ou stockage) d'une capacité suffisante pour recevoir les refus. À défaut, les risques de pénuries d'exutoires par manque d'anticipation des besoins en capacité de traitement pourraient être accrus, rendant plus complexe encore la gestion locale des déchets ménagers.

²⁵⁵ Selon l'ADEME.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

À la métropole de Montpellier :

- 1. améliorer le tri à la source pour mieux valoriser tout type de déchets par une meilleure information des usagers.*

À la métropole de Montpellier et à l'État :

- 2. renforcer l'efficacité des collectes sélectives en développant notamment la collecte séparée des biodéchets ;*
- 3. se donner les moyens d'un contrôle effectif de l'équilibre économique et financier des délégations de service public conclues pour l'exploitation des usines de traitement mécano-biologique des ordures ménagères résiduelles (OMR), en particulier en contrôlant l'efficacité des techniques mises en œuvre et le respect des objectifs contractuels ;*
- 4. évaluer le coût global de ce mode de traitement et de valorisation des OMR en intégrant les coûts indirects résultant de l'amortissement des installations et du traitement des refus ainsi que le risque économique d'un arrêt de la commercialisation des composts issus de ce process.*

À la région Occitanie et à l'État :

- 5. veiller aux capacités du territoire en exutoires dès lors qu'en raison d'un taux de refus incompressible, la méthanisation des OMR ne constitue pas une alternative aux modes ultimes de traitement des déchets (incinération et enfouissement).*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.....	378
Réponse du président de Montpellier Méditerranée Métropole.....	380
Réponse de l'ancien président de la communauté d'agglomération de Montpellier (2010-2014) et conseiller de Montpellier Méditerranée Métropole.....	387
Réponse du président de la société Amétyst.....	389

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre de l'économie et des finances et secrétaire d'État chargé du budget
Ministre de l'intérieur

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales
Secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

De manière générale, je me félicite que l'analyse et les recommandations de la Cour rejoignent les orientations de la politique en matière de déchets, fixée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), et en particulier l'objectif de généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici 2025 et la non-pertinence de création de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères résiduelles n'ayant pas fait l'objet d'un tel tri à la source. L'exemple des difficultés rencontrées dans le cas d'espèce de l'usine Amétyst fait en effet pleinement écho aux arguments avancés dans le cadre du débat parlementaire sur cette loi pour pointer les problèmes pouvant être associées à ce type d'installation.

La gestion des déchets ménagers relève de la compétence des communes ou de leurs groupements et la planification de la gestion des déchets de celle du Conseil Régional. Aussi, les recommandations de la Cour s'adressent principalement aux collectivités locales.

Je tiens toutefois à souligner les points suivants.

Tout d'abord, comme le fait remarquer à juste titre la Cour, la qualification d'usine de méthanisation est improprement appliquée à l'usine Amétyst, qui correspond, d'une part, à une unité de tri mécano-biologique (TMB) couplée avec une unité de méthanisation et compostage de la fraction fermentescible des ordures ménagères résiduelles (OMR), et d'autre part, à une unité de méthanisation et compostage de biodéchets triés à la source.

Une rigueur particulière sur la terminologie utilisée, notamment par les exploitants, me semble essentielle, pour garantir une information non ambiguë de l'ensemble des parties prenantes (citoyens, collectivités, associations) sur la réalité des pratiques industrielles de ces installations.

À ce titre, pour éviter toute confusion, et par ailleurs pour éviter de nuire injustement à la filière méthanisation, il me semble opportun que la Cour puisse mentionner au sein de son rapport, et ce dès la mention des titres, les dénominations appropriées « usine de tri mécano-biologique et méthanisation », et « filière tri mécano-biologique et méthanisation ».

De même, il conviendrait d'identifier clairement dans le rapport les constatations et recommandations concernant la filière — ou l'unité — de TMB, en distinguant les éventuelles constatations et recommandations relevant uniquement de la filière — ou de l'unité — méthanisation. À titre

d'exemple, les dispositifs de soutien de l'État à la production et valorisation de biogaz, en tant qu'énergie renouvelable, n'avaient pas pour objet de soutenir le développement d'installations de TMB. De même, les difficultés techniques identifiées par la Cour semblent relever spécifiquement de l'unité de TMB, sans mettre en cause la filière méthanisation.

Par ailleurs, il est à noter que le fonctionnement de l'unité de TMB-méthanisation, tel que décrit par la Cour, semble indiquer, d'une part, qu'un apport de déchets verts (triés à la source) est ajouté au digestat issu du TMB et, d'autre part, que les composts issus du TMB et de l'unité de méthanisation de biodéchets (triés à la source) font l'objet d'un mélange. Si ces deux points sont effectivement avérés, ils nécessitent un examen plus approfondi de mes services pour vérifier leur conformité à l'article D. 543-226-1 du code de l'environnement qui interdit, depuis le 1^{er} juillet 2016, de mélanger des biodéchets triés par leur producteur ou détenteur avec d'autres déchets n'ayant pas fait l'objet d'un même tri.

Plusieurs recommandations de la Cour ont été adressées à l'État,

Concernant la recommandation n° 2, comme rappelé ci-dessus, la LTECV a mis en place un objectif de généralisation du tri à la source des biodéchets. Sa mise en œuvre, au moyen d'une collecte séparée et/ou d'un compostage de proximité, relève, pour les biodéchets des ménages et assimilés, de la responsabilité des collectivités locales compétentes, et pour les biodéchets des gros producteurs, de leur propre responsabilité. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie accompagne ces évolutions, via des guides pratiques et des aides du Fonds déchets finançant études et investissements, du tri à la source (ex : collecte séparée) à la gestion et au traitement (ex : méthanisation).

Concernant la recommandation n° 5, la LTECV fixe un objectif ambitieux de réduction de l'élimination, et notamment de diminuer de 50% les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en décharge en 2025 par rapport à 2010. L'atteinte de cet objectif découlera notamment d'une réduction du volume de déchets ultimes issue de la mise en œuvre de l'ensemble des autres mesures prévues par la loi, et en particulier de l'augmentation de la valorisation matière et énergétique.

La déclinaison locale de ces objectifs relève de la compétence du Conseil Régional, via l'élaboration prochaine du plan régional de prévention et de gestion des déchets. Ce plan devra prévoir, en cohérence avec ces objectifs, l'évolution du parc d'installations de stockage de déchets non dangereux, en veillant à leur répartition géographique en cohérence avec le principe d'autosuffisance.

Enfin, la prévention et la gestion des ordures ménagères, y compris leurs collectes, transport, traitement et élimination, relèvent de la compétence des collectivités locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE

S'agissant de la présentation

Le rappel du contexte de la mise en service de l'usine n'appelle pas de commentaires.

S'agissant de la décision de résilier le premier contrat d'exploitation, la capacité maximale d'accueil des Ordures Ménagères Résiduelles a été révisée à la baisse de manière conséquente à l'issue de l'audit contradictoire de l'unité de méthanisation entre le délégant et le délégataire (de 170 à 140 000 Tonnes), constituant une modification d'un élément important du risque d'exploitation pour le délégataire. Dès lors, la sécurité juridique a imposé la résiliation amiable du contrat de délégation de service public pour motif d'intérêt général.

Le bilan matière très ambitieux du contrat est d'ores et déjà conforté par les performances de production de compost dont la commercialisation s'inscrit dans une démarche commerciale exigeante de qualité et traçabilité du produit.

Les performances énergétiques de l'usine sont par ailleurs à des niveaux remarquables et permettent l'alimentation en chaleur d'un éco-quartier. Ceci est une référence mondiale unique pour une unité de méthanisation. L'indépendance énergétique des territoires et l'amélioration de la valorisation matière sont des enjeux majeurs, concrétisant ainsi une économie circulaire à l'échelle d'un territoire en cohérence avec la loi de transition énergétique, les Grenelles de l'environnement et la loi NOTRe.

Amétyst est aujourd'hui un des plus importants outils industriels de ce type en Europe. Elle traite l'ensemble des Ordures Ménagères Résiduelles et des biodéchets collectés sur le territoire métropolitain. Elle s'insère parfaitement dans le cadre des objectifs définis par le plan de prévention et de gestion des déchets ménagers.

S'agissant du I – La création de l'usine Amétyst, un pari technique

A - De nombreuses contraintes

Ces chapitres constituent un rappel du contexte et des contraintes locales et n'appellent pas de commentaires particuliers.

B – le lancement d'Amétyst : une naissance difficile dans un contexte particulier, 2 – Un montage contractuel particulièrement contraignant, a) - des intervenants communs

La Métropole de Montpellier souhaite rappeler que la date d'achèvement des travaux de l'unité de méthanisation a été fixée au 30 avril 2008. Le passage en phase 3 du Contrat de Délégation de Service Public correspondant à la phase d'essai en phase nominale du marché de construction est intervenu le 8 décembre 2008. Cette période d'exploitation, assurée sous la conduite et la responsabilité du constructeur avec les moyens de l'exploitant, qui devait s'achever initialement au 30 mai 2009, a perduré jusqu'au mois d'août 2010, et devait permettre la vérification des performances en situation réelle d'exploitation.

S'agissant du II - Un échec rapide

A – Des difficultés immédiates, tant conjoncturelles que structurelles, 2 – Un sinistre accidentel

Le rapport affirme que le sinistre survenu le 13 septembre 2010 a provoqué le fonctionnement de l'usine en « mode dégradé », soit entre 10 et 20 % de ses capacités. Cette analyse rapporte le tonnage effectivement traité pendant la période préalable à la remise en service de l'installation au 31 mars 2012, au tonnage contractuel nominal de l'installation. Elle sous-entend par-là que l'installation n'aurait pas été en mesure de traiter les déchets collectés sur le territoire de la Collectivité.

L'analyse des bilans montre que le fonctionnement de l'usine a repris progressivement dès le mois d'octobre 2010 après la mise en œuvre des dispositions conservatoires, jusqu'à assurer le traitement de 95 % des tonnages d'ordures ménagères collectés sur le territoire de la collectivité.

B – Un échec industriel et financier, 1 – Des résultats en deçà des performances contractuelles

Si les performances en termes de bilan matière de production de compost se sont effectivement avérées sensiblement en deçà des résultats attendus, le bilan mesuré de production d'électricité qui s'établit à 145 KWh/T entrante comparable à l'engagement du constructeur de 148 KWh/T entrante. Le bilan de production de chaleur s'établit quant à lui à 73 % du bilan de production prévisionnel du constructeur, bien supérieur à 30 %.

2 – Un dérapage financier

a) Au stade de la construction

Le projet de construction a dû être réévalué à deux reprises compte tenu de son caractère innovant dans l'univers des usines de traitement :

- dès 2004, pour tenir compte des enseignements tirés d'une première consultation qui a permis d'éclairer la Communauté d'Agglomération sur les caractéristiques effectives des process disponibles sur le marché et leur condition d'installation dans leur environnement ;*
- puis entre 2007 et 2010 afin d'accompagner la mise en service de l'unité dans le but d'adapter les performances des installations aux difficultés constatées.*

La première opération annulée comportait une évaluation à 57 M€ HT. Une nouvelle procédure de dialogue compétitif a été mise en œuvre assortie d'une nouvelle évaluation pour le marché de définition et réalisation de l'unité à hauteur de 72 M€ HT (valeur septembre 2004) en raison de la prise en compte de spécifications techniques et de prescriptions supplémentaires issues de l'analyse des offres de la première procédure. Aussi la comparaison doit s'établir sur la base de cette dernière évaluation. Le montant du marché de définition et de réalisation a donc évolué de 72 M€ à 81,6 M€ soit +13 % et non pas + 54 %. Même ainsi révisé, le projet Amétyst produit un ratio entre son coût d'investissement et sa capacité nominale de traitement (ramenée à 173 000 T/an) parmi les moins élevés des installations de traitement de déchets ménagers mises en service au cours des 10 dernières années de 498 €/T pour une moyenne nationale de 704 €/T.

Deux collectivités qui ont adopté une autre stratégie :

Le rapport fait état de la décision d'Angers Loire Métropole de démanteler son usine, au motif que le coût du démantèlement était sensiblement inférieur au montant des travaux de restructuration indispensables à la reprise du fonctionnement de l'usine.

L'analyse de cette décision nécessite des éléments d'information complémentaires. En effet, le rapport du bureau d'études ayant mené l'audit de l'installation fait apparaître un coût de 6,92 M€ H.T pour « l'arrêt » et de 8,30 M€ H.T pour la « restructuration », soit une différence de 1,38 M€ H.T. Ces coûts ramenés à la tonne traitée seraient respectivement de 163,50 € H.T./T et de 187,07 € H.T./T.

Le bureau d'études avait toutefois pris soin d'indiquer que son estimation des coûts comportait une « marge » d'incertitude de 10/15%. L'application d'une marge de 10% à la hausse pour le scénario « arrêt » et à la baisse pour le scénario « restructuration » entraîne une inversion des coûts s'établissant alors à 179,85 € H.T./T pour le scénario « arrêt » et de 168,36 € H.T./T pour le scénario « restructuration ».

Dans ces conditions, au vu de ces éléments de comparaison financiers sujets à de larges interprétations, le choix de la Métropole de Montpellier n'apparaît pas, dans son propre contexte, susceptible de devoir être remis en question.

Le projet de Rommainville a, quant à lui, été abandonné après l'annulation de l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter, la collectivité ayant ensuite renoncé face à une hostilité des populations riveraines.

S'agissant du III – Une relance récente

1 – la résiliation du premier contrat pour motif d'intérêt général

S'agissant de la modification de l'actionnariat de la société dédiée, il convient de rappeler que les pièces administratives de l'offre de la Société Novergie précisant que le candidat s'engage à créer une société dédiée dont le capital se répartit comme suit : NOVERGIE : 70 %/VINCI ENVIRONNEMENT-SOGEA SUD : 30 % et que chacun des membres du groupement conserve l'intégralité de sa participation au capital social de la société dédiée pendant toute la durée du contrat, ne figurent pas au titre des annexes constituant des pièces contractuelles du contrat en application de l'article 1^{er} du contrat. La Communauté d'Agglomération a bien été informée de la modification du capital social qui a abouti à la réduction à un associé unique (la société Novergie) de la société AMETYST, à compter du 7 février 2010. Compte tenu du fait d'une part que l'annexe 11 mentionne que la société NOVERGIE demeure « solidairement responsable de la société ad hoc à l'égard de la Communauté d'Agglomération de Montpellier jusqu'à l'extinction de l'ensemble des droits et obligations liés à l'exécution de la convention de délégation », et d'autre part des difficultés rencontrées entre le constructeur et le délégataire et de la clause de solidarité mentionnée ci-dessus, la Communauté d'Agglomération a considéré que cette modification de capital ne constituait pas une remise en cause des garanties professionnelles et financières du délégataire pouvant entraîner la procédure de déchéance du contrat, mais au contraire un renforcement de la responsabilité financière, administrative et technique de la maison mère Novergie, vis-à-vis de la société dédiée et une évolution rationnelle de la société au regard des relations entre le délégataire et le constructeur.

Par ailleurs, à l'issue de l'audit contradictoire de l'unité de méthanisation entre le délégant et le délégataire, les parties ont unanimement conclu, que la capacité maximale d'accueil des Ordures Ménagères Résiduelles, devait être révisée de manière conséquente, à la baisse. L'accueil d'OMR extérieures aux déchets de la Communauté d'Agglomération constituait une recette conséquente dans l'économie du contrat initial, et dans son compte d'exploitation prévisionnel. Cette recette représentait aussi, à ce titre, un élément important du risque d'exploitation pour le délégataire. Ainsi, tout avenant postérieur à l'avenant n° 10 aurait eu en partie pour objet, de prendre acte de cette transformation de la structure du risque financier et technique porté par le délégataire. L'ensemble des conséquences juridiques de l'audit technique a fait l'objet d'une analyse très détaillée, par le cabinet d'avocat de la Métropole de Montpellier, au regard des derniers éléments de jurisprudence, issus notamment de l'arrêt du Conseil d'Etat CE 19 Avril 2005 n° 371234 EDCE qui a posé le principe de l'illégalité d'un avenant modifiant substantiellement un des éléments essentiels de la délégation. La sécurité juridique et les conséquences potentielles de l'annulation d'un avenant pérennisant les nouvelles modalités d'exploitation de l'unité de méthanisation et la nouvelle économie du contrat, imposaient la résiliation amiable du contrat de Délégation de Service Public, comme une nécessité fondée sur un motif d'intérêt général de sécurité juridique, et non pas comme un choix.

S'agissant de l'indemnité versée au délégataire d'un montant de 4,7 M€ H.T., il convient de souligner que ce montant comprend 2,52 M€ H.T. de rachat de stock de pièces détachées, et de biens de retour à leur valeur nette comptable. L'indemnité allouée est par ailleurs sensiblement inférieure au montant des prestations initiales du délégataire de 9,3 M€ H.T. Les bénéfices nets de 2013 et de 2014, hors indemnités versées au titre de la résiliation de la DSP et neutralisation des produits des versements issus de l'application du protocole, sont inférieurs à ceux attendus au compte d'exploitation prévisionnel de la DSP, et correspondent, par ailleurs, à des charges supportées par le délégataire et vérifiées dans le cadre de la contractualisation du protocole de résiliation de la DSP.

Elles n'ont donc pas octroyé de nouvelles marges de manœuvre au délégataire sortant pour lui permettre de bonifier ses propositions.

2 – La conclusion du nouveau contrat avec le même délégataire

S'agissant du nouveau contrat, au-delà des enjeux financiers, les objectifs, fixés dans le cadre du renouvellement du contrat de Délégation de Service Public en 2015, s'inscrivent dans la continuité de la stratégie d'exploitation pour maximiser les performances de l'usine par la construction d'outils complémentaires innovants. 10 M€ ont été investis par le délégataire afin de modifier une partie de l'usine.

La modification technique la plus significative consiste en l'implantation du process d'ultra criblage, inauguré en octobre dernier, qui garantit un compost normé de très haute qualité conforme à la norme NFU 44-051. Ce compost est commercialisé auprès d'agriculteurs ayant engagé une démarche de substitution d'engrais chimiques, et il contribue à l'enrichissement agronomique des sols. La bonification du bilan matière après réalisation de l'ultra criblage apparaît dans les bilans d'exploitation dès juillet 2016 et significativement en août (1 650 T de compost sur le seul mois d'août). La production à fin octobre est de 6500 T. Le bilan matière très ambitieux, projeté pour 2017 (33 000 T de compost) est d'ores et déjà totalement conforté par les performances obtenues dès l'été 2016 à partir desquels le process a atteint sa « maturité ».

Les performances énergétiques de l'usine sont depuis 4 ans à des niveaux remarquables avec la production de 28 GWh, permettant l'alimentation en chaleur de l'éco-quartier des Grisettes à Montpellier représentant 2 400 logements et de l'une des plus importantes cliniques de la ville raccordée au réseau de chaleur (eau, chauffage et climatisation). Ceci est une référence mondiale unique pour une unité de méthanisation. L'indépendance énergétique des territoires et l'amélioration de la valorisation matière sont des enjeux majeurs. Montpellier Méditerranée Métropole peut compter sur une production d'énergies renouvelables locales et une production de compost de très grande qualité concrétisant ainsi une économie circulaire à l'échelle d'un territoire en cohérence avec la loi de transition énergétique, les Grenelles de l'environnement et la loi NOTRe.

3 – l'avenir incertain de la méthanisation des Ordures Ménagères Résiduelles

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, préconise la généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici 2025 et rend non pertinente la création de nouvelles unités de tri-mécano-biologique / méthanisation des Ordures Ménagères Résiduelles.

Sur ce sujet, une étude de l'ADEME datant de 2014 non officiellement publiée, mais présentée dans divers groupes de travail professionnels rappelle que « la collecte sélective de biodéchets capte 47 kg/hab/an (soit environ 30 %), mais il en reste 112,2 kg/hab/an dans les OMR (soit environ 70 %) ». Quant aux unités de TMB (expertise complète de 10 unités), elles permettent « une captation de la matière organique des ménages nettement supérieure à une collecte de biodéchets ». Ainsi, la généralisation de la collecte sélective des biodéchets peut conduire dans les faits, à valoriser moins de matière organique.

Amétyst est aujourd'hui un des plus importants outils industriels de ce type en Europe. Outre les performances énergétiques concourant à la production d'énergies renouvelables locales concrétisant ainsi une économie circulaire, elle traite l'ensemble des Ordures Ménagères Résiduelles et des biodéchets collectés sur le territoire métropolitain. Elle s'insère parfaitement dans le cadre des objectifs définis par le plan de prévention et de gestion des déchets ménagers pour la zone Est du département de l'Hérault.

4 – les conditions d'un redressement

L'analyse d'une part des conditions de démantèlement de l'unité d'Angers Loire Métropole, et d'autre part du coût modéré d'investissement de l'unité Ametyst rapporté au tonnage nominal (cf B – 2 – a) ci-dessus) – montrent le bien-fondé de la démarche de la Métropole de Montpellier.

Sur ce même sujet, il apparaît que l'information de l'assemblée délibérante a été particulièrement détaillée. Ainsi, le rapport d'analyse des offres, transmis conformément à la réglementation à l'ensemble des membres de l'assemblée, détaille « l'appréciation du coût complet net annuel du service en application des estimations de tonnages des candidats pour les apports de la CAM » intégrant le transport et l'élimination des refus excédentaires aux quantités prises en charge par la Collectivité dans ses propres installations. Cette dernière donnée étant identique pour l'ensemble des candidats et extérieure au périmètre du contrat, elle ne pouvait toutefois être prise en compte pour l'analyse des offres.

La commercialisation des composts s'inscrit dans une démarche commerciale basée sur l'exigence de qualité et traçabilité du produit, identique à celle déployée dans le domaine de l'industrie agroalimentaire.

S'agissant des recommandations

A la Métropole de Montpellier :

Une vaste campagne de communication et de sensibilisation au tri et à l'éco-citoyenneté « Plus belle la Ville » a été lancée à la rentrée 2016 afin de développer les performances de valorisation des déchets et d'améliorer la propreté de l'espace public. Par ailleurs, 400 nouvelles colonnes de collecte du verre en apport volontaire, soit une augmentation de 50% du parc, ont été déployées en 2 ans sur le domaine public. Par ailleurs, la Métropole a engagé début 2016, l'opération de réhabilitation/extension de son centre de tri Demeter, qui fut en 1994 le deuxième équipement mis en service sur le territoire national, pour porter sa capacité à 35 000 tonnes annuelles, en incluant l'extension des consignes de tri des emballages plastiques.

A la Métropole de Montpellier et à l'État :

La collecte sélective des biodéchets en porte à porte a été développée dès 2008 auprès de l'ensemble de l'habitat individuel du territoire de la Métropole, représentant 160 000 usagers environ. Des tests sont actuellement en cours depuis l'été 2015, pour la collecte des biodéchets en apport volontaire dans l'habitat collectif et les centres villes et centres villages, conformément aux objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Afin de permettre à Montpellier Méditerranée Métropole de s'assurer de la bonne exécution du contrat et d'exercer son pouvoir de contrôle, le délégataire produit chaque année, avant le 30 avril, le rapport annuel du délégataire. La Métropole a tiré dès 2016, les conclusions du décret du 30 décembre 2015, et exigé du délégataire la remise d'un rapport annuel permettant une présentation pluriannuelle pertinente des résultats. Complémentairement, le contrat prévoit le versement chaque année par le délégataire, d'une redevance à la Métropole pour financer le contrôle de l'exécution de la Délégation de Service Public. A cet effet, la Métropole a conclu un marché public de prestations avec un groupement de bureaux d'études.

Le plan type du « rapport annuel sur le prix et la qualité du service », permet de comparer de façon efficace et efficiente, les données financières complètes à produire. Le bilan matière très ambitieux du contrat est d'ores et déjà conforté par les performances de production de compost dont la commercialisation s'inscrit dans une démarche commerciale exigeante de qualité et traçabilité du produit.

A l'État :

Le transfert aux Régions opéré par la loi NOTRe, de la compétence relative à l'élaboration et au suivi des plans de gestion des déchets ménagers, est en effet de nature à développer des synergies favorisant la mutualisation d'équipements, et une gestion optimisée des exutoires.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE MONTPELLIER (2010-2014)
ET CONSEILLER DE MONTPELLIER
MÉDITERRANÉE MÉTROPOLÉ**

Le contexte dans lequel sont intervenues la construction et l'entrée en fonctionnement de l'usine se doit de prendre en compte les difficultés liées au caractère innovant d'un tel équipement, les contraintes à la fois techniques qu'elle sous-tend dans l'ajustement progressif de son opérationnalité, et sociétales pour ancrer et renforcer le succès des nouvelles pratiques du tri bio-déchets par les ménages.

Ces difficultés ont été aggravées par la survenance de l'incendie du 13 septembre 2010, occasionnant une perturbation sensible du site et une adaptation concomitante nécessaire, via différents avenants, pour se rapprocher des objectifs initialement fixés en termes de capacité d'accueil des tonnages entrants, de valorisation matière et de production énergétique.

La résiliation amiable du contrat de délégation de service public initial et la conclusion d'un nouveau contrat ont permis de conforter la sécurité juridique et l'intérêt général visant à pérenniser de nouvelles modalités d'exploitation efficaces de l'usine.

Elles se sont traduites par des objectifs de performances réactualisés, par la construction d'outils complémentaires innovants en terme d'exploitation, à la charge du délégataire, et notamment l'implantation de processus d'ultra criblage.

À ce jour, et sur la base des résultats tangibles obtenus depuis le mois d'août 2016, le fonctionnement de l'usine donne satisfaction sur l'ensemble des éléments attendus :

- *bilan matière « compost » se projetant sur une production de 33 000 tonnes/an, de très haute qualité et traçabilité, conforme à la norme NFU 44-051 ;*
- *bilan énergétique remarquable, permettant l'alimentation en chaleur de l'éco quartier des "Grisettes" représentant 2 400 logements ainsi que de l'une des plus importantes cliniques de la ville en eau, chauffage et climatisation. Ce bilan de Production d'électricité s'établissait déjà fin 2015 à 145 KwhT entrante, comparativement aux 148 KwhT prévues dans l'engagement initial. À cette même date le bilan de production chaleur s'établissait à 73 % du prévisionnel initial ;*
- *traitement intégral sur le site des tonnages d'ordures ménagères résiduelles et des biodéchets collectés sur le territoire de la métropole.*

Au vu de ces résultats, il me paraît que les notions « d'échec industriel et financier » évoquées dans le rapport se doivent d'être très largement nuancées.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, la sensibilisation au tri et à la collecte sélective des bio-déchets est un objectif à développer.

Cette initiative a toujours été poursuivie par l'institution. Elle a fait l'objet d'une campagne insistante et volontariste sur l'exercice en cours, auprès des populations en habitat collectif et en secteur dense.

Sur la généralisation prévue par la loi du 17 août 2015, il convient néanmoins de préciser que l'on ne peut négliger les difficultés sociétales, observées au plan national, à savoir que la collecte sélective ne capte en moyenne que 30 % des biodéchets, alors que les unités de « TNB » du type de l'usine de Montpellier permettent de récupérer une matière organique plus importante que celle constatée dans les seules collectes de biodéchets.

En conclusion, la montée progressive et en bonne opérationnalité de l'usine Amétyst, la situe pleinement au cœur du dispositif de traitement environnemental du territoire de la métropole.

Ce dernier est utilement complété par d'autres installations et équipements tels que le Centre de stockage des déchets non dangereux de Castries, le Centre de tri Déméter, en cours d'extension sur une jauge de 35 000 Tonnes/an, un parc de 20 déchetteries réparties sur le territoire, et de 800 colonnes à verre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ AMÉTYST

Résumé, Plan détaillé de la réponse

« Amétyst est la plus belle réussite technologique de ces 10 dernières années en matière de valorisation matière et énergétique »

Voici une affirmation partagée par l'ensemble des professionnels ayant suivi les évolutions de ce site, mais aussi par les nombreuses délégations françaises et internationales qui viennent le découvrir aujourd'hui.

La métropole de Montpellier est à ce jour l'unique territoire en France et très certainement en Europe valorisant :

- 100 % de la MONS (Matière Organique Non Synthétique regroupant les biodéchets, les papiers/cartons dégradés, les textiles sanitaires, les fines organiques). Cette MONS étant valorisée par retour à la terre, mais aussi sous forme d'énergie [Amétyst] ;
- 100 % des métaux (ferreux et non ferreux) [Amétyst et centre de tri CS] ;

- 100 % de ses plastiques, soit en recyclage matière soit en CSR (Combustible Solide de Récupération), refus Haut PCI [Amétyst et centre de tri CS].

Grâce à l'usine Amétyst, la métropole répond pleinement à l'article 4 de la directive du 19 novembre 2008.

La hiérarchie des déchets (l'article 4 de la directive du 19 novembre 2008) s'applique par ordre de priorité dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets :

- a) prévention ;
- b) préparation en vue du réemploi ;
- c) recyclage ; → Amétyst
- d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique ; → Amétyst
- e) élimination.

Pourtant dans le même temps, alors que les résultats et les performances attendues des investissements complémentaires du délégataire SUEZ, en 2015 et début 2016 sont parfaitement atteints, la Cour qualifie l'expérience industrielle d'Amétyst sous le terme « d'échec ».

L'argumentation en réponse que souhaite apporter SUEZ se découpe en 4 temps : Compléments sur le contexte réglementaire (LTECV et Réglementation SPAN), les limites du tri à la source sur les matières organiques et l'intérêt des unités de tri industrielles, Amétyst une réussite technologique (Etat des performances consolidées et des débouchés), Correctifs à apporter au document de la cour.

I. Compléments sur le contexte réglementaire

1) La Loi relative à la transition énergétique (LTECV)

Amétyst répond strictement aux objectifs qu'avait fixés le législateur avant la LTECV :

Article 46 de la loi 2009-967 du 3 Août 2009 (Grenelle 1), qui précise que le législateur souhaite améliorer le recyclage matière et organique, qu'il souhaite favoriser la gestion de proximité pour les déchets organiques, puis la méthanisation et le compostage pour la fraction fermentescible des déchets ménagers.

Les débats parlementaires préalables à la LTECV se sont orientés vers une absence d'interdiction :

« Pour obtenir des biodéchets de qualité non contestable, il faut bien entendu procéder à un tri à la source. Aussi la création de nouvelles installations de TMB ne serait pas pertinente. Au demeurant, ces chantiers ne seront plus aidés par l'ADEME. Pour autant et à ce stade, il n'est pas nécessaire de prononcer une interdiction systématique. Ce domaine est de la responsabilité des collectivités territoriales » (Ségolène ROYAL, 16 février 2015).

Les débats parlementaires préalables à la LTECV se sont aussi orientés vers l'accompagnement des projets existants, en évoquant leur amélioration, leur évolution et le travail sur la qualité des composts produits :

« Certaines communes ont lourdement investi dans ces équipements et certains chantiers sont en cours, nous ne pouvons pas casser tout cela du jour au lendemain » (Ségolène ROYAL, Sénat 10 juillet 2015).

« Les unités de TMB constituent une technologie à même de permettre le développement de la valorisation organique des déchets ménagers, dans des contextes territoriaux spécifiques, notamment au sein de territoires très urbanisés, où le développement du tri à la source se révèle à la fois difficile et très coûteux. Il est impératif de s'adapter à la réalité de nos territoires ! » (Jean-François LONGEO, Sénat 10 juillet 2015)

« Il ne s'agit pas d'arrêter les installations existantes [...] il faut les améliorer et les faire évoluer » (Gérard PICQUET, Sénat 10 juillet 2015).

« Il est nécessaire de veiller à ne pas déstabiliser ou montrer du doigt des collectivités qui ont investi pour quinze ou vingt ans, en pleine pénurie de moyens, au motif que l'on modifie une politique. On ne peut pas changer continuellement d'avis ! » (Evelyne Didier, sénat, 10 juillet 2015)

« L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, aurait procédé à l'audit de dix installations de traitement mécano-biologique. Le 18 septembre 2014, cette instance aurait remis une étude consacrée à ce sujet, mais cette dernière n'aurait pas été rendue publique. Pourquoi ? » (Evelyne Didier, sénat, 10 juillet 2015)

En conclusion, la métropole de Montpellier, se heurtant à des difficultés particulières liées au tri à la source du fait de son urbanisation, mais aussi à une pénurie d'exutoires ultimes, est manifestement en pleine conformité avec la vision des parlementaires lorsqu'elle poursuit l'exploitation de l'unité Amétyst et optimise cet outil.

2) La réglementation des sous-produits animaux

La Cour ne fait pas état de l'existence des textes réglementaires en matière de traitement des Sous-Produits Animaux (SPAN). Les biodéchets des ménages sont pleinement soumis à ces textes qu'il convient de suivre scrupuleusement puisqu'ils garantissent notre société, de la maîtrise des risques potentiels pour la santé publique (ex : ESB) ou animale (Fièvre Aphteuse Classique).

Pour mémoire la Fièvre Aphteuse classique de 1997, initiée par des « eaux grasses » insuffisamment pasteurisées a engendré l'abattage de 9 millions de porcs, avec un coût de 2,7 milliards d'euros.

L'arrêté ministériel (Agriculture) du 8 décembre 2011, traduit en droit français les différents règlements européens (le règlement CE 1069/2009, le règlement d'application UE 142/2011, le règlement CE 249/2013).

A ce jour, les exigences de la réglementation SPAN sont très mal appréciées mais devront être nécessairement prises en considération dans l'éventuelle montée en puissance des collectes de biodéchets (Nettoyage des bacs chez l'habitant, Bennes de collectes étanches, Nettoyage et désinfection systématiques des bennes, Installation de traitement agréées, Traçabilité, Déclassement des biodéchets dégradés en SPA2...). Les surcoûts induits par le respect de la réglementation SPAN ajoutés aux coûts particulièrement élevés de la collecte des biodéchets en séparatif peuvent fortement grever les budgets des collectivités territoriales.

Avant toute préconisation de déploiement de collectes sélectives à l'échelle d'une métropole telle que Montpellier, la Cour pourrait, par prudence, attendre l'harmonisation des textes et la finalisation des groupes de travail entre le MEEM/DGPR, la DGA, la FNADE. La FNADE a d'ailleurs adressé le 14 octobre 2016, une note portant sur la clarification réglementaire « collecte et traitement des biodéchets ».

Il convient de noter qu'Amétyst dispose aujourd'hui d'un agrément sanitaire (numéro d'agrément FR 34172035) délivré par la DDPP en date du 9 juin 2016 garantissant le suivi des procédures d'hygiénisation des matières, de mise en place d'une démarche HACCP, du contrôle de l'innocuité des produits livrés au monde agricole.

De manière subsidiaire, il est important de mentionner que l'ADEME lance actuellement, une étude pour l'accessibilité des installations de traitement à l'agrément SPAN :

« Le bureau d'étude [...] a été mandaté par l'ADEME pour élaborer un guide d'accès à l'agrément sanitaire pour les traiteurs de sous-produits animaux carnés (unités de méthanisation et centres de compostage SPAN 2 et 3). En France, il y a environ 1 000 plateformes de compostage et méthanisation de déchets organiques, mais seulement 200 environ ont obtenu un agrément sanitaire pour traiter des sous-produits animaux de catégorie 2 et 3. Ce nombre augmente trop lentement et le territoire national n'est pas entièrement couvert, si bien que dans certaines régions les distances à parcourir sont importantes pour atteindre un site agréé de traitement : le coût facturé au producteur de biodéchets s'en ressent. »

Les impacts de la réglementation SPAN ne sont pas encore appréciés tant sur la collecte que sur le traitement des biodéchets. Le territoire national est terriblement sous équipé en installations autorisées et disposant d'un agrément sanitaire de traitement des SPAN.

Amétyst respecte strictement la réglementation SPAN. Le territoire de la métropole est ainsi doté d'un outil de traitement faisant référence.

II. Les limites du tri à la source sur les matières organiques et l'intérêt des unités de tri industrielles

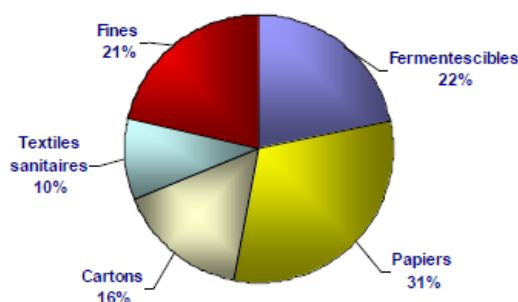
Il est utile de se reporter au document de l'ADEME, intitulé « Expertises d'installations de traitement biologiques d'ordures ménagères ou de biodéchets » réalisé en 2013/2014 et rapportant notamment les performances comparées des taux de captation et de traitement des matières organiques selon le choix fait par les collectivités (Collecte sélective biodéchet ou Extraction de la Matière Organique par des procédés industriels).

Les conclusions sont sans appel et nous allons les décliner spécifiquement pour la métropole de Montpellier.

Montpellier est une métropole de 450 000 habitants produisant annuellement 128 000 T de déchets ménagers résiduels et environ 2 000 T de biodéchets soit 288 kg/an/hab (le ratio national est de l'ordre de 300 kg/an/hab).

Sur un déchet ménager résiduel, le taux de MONS (Matière Organique Non Synthétique), représente au minimum 50% de la masse globale. Cette MONS + biodéchets trié à la source, représente donc un tonnage sur la métropole de $50\% \times 128\,000\,T + 2\,000\,T = 66\,000\,T$. Elle est répartie conformément au graphe ci-dessous :

Répartition MONS dans les OMr (% sur sec)



Nous savons d'autre part que les collectivités les plus vertueuses en matière de tri à la source parviennent à collecter 40 kg/an/hab de biodéchets (hors bien entendu les déchets verts dont l'apport en déchetterie est beaucoup plus économique pour une collectivité). Ces collectivités sont en général des collectivités semi rurales qui n'ont pas systématiquement déployé la collecte des biodéchets en habitat dense et vertical.

Ce qui représente en conséquence pour la métropole de Montpellier 18 000 tonnes de tonnages maximum de biodéchets nonobstant bien entendu les difficultés de déploiement de la collecte en zone urbaine dense et la qualité du gisement collecté associé.

Quel serait donc l'avenir des 66 000 T - 18 000 T = 48 000 T de MONS résiduelles, présents dans nos OMR sans Amétyst ?

La MONS résiduelle, non stabilisée, serait dirigée en complète opposition à l'article 4 de la directive du 19 novembre 2008 (hiérarchisation des modes de traitement) vers les modes de traitement (Incinération ou centre de stockage ultime).

Nous confortons ainsi avec ce calcul les conclusions de l'étude ADEME précitée, où il est mentionné une « fuite » de l'ordre de 50 % de l'organique (MONS), sans stabilisation préalable, vers les exutoires ultimes.

Nous relevons donc tout le sens des unités telles qu'Amétyst dans le panel des outils de valorisation des déchets en particulier pour les grandes villes et métropoles.

La métropole d'Angers, citée dans le rapport de la Cour, dont le choix s'est porté sur l'arrêt et le démantèlement de son installation n'a pas intégré les règles de hiérarchisation des modes de traitement. Le choix de cette métropole a été influencé par une unique considération financière, malheureusement sans lancer d'appel à la concurrence sur la poursuite de

son installation pour challenger son choix. La métropole d'Angers n'a, en outre, pu profiter de l'opportunité de l'arrêté DEVR1526133A du 30 octobre 2015 revalorisant significativement le tarif d'achat de l'électricité produite en cogénération par les installations de méthanisation existantes. Cet arrêté bouleverse les conclusions de l'audit qui a été mené sur l'avenir de ce site.

III. Amétyst une réussite technologique

Le nouveau process, qui fait suite à un programme d'investissement de 10 millions d'euros de la part de SUEZ, permet de valoriser plus de 51% des déchets du territoire en nouvelles ressources et d'atteindre en 2017 un objectif de production de 33 000 tonnes de compost normé par an et une production d'énergies de 22 GWh électriques et de 12 GWh thermiques.

Amétyst, référence technique en matière de méthanisation par voie sèche, est aujourd'hui un des plus importants outils industriels de ce type en Europe. Le centre de valorisation organique et énergétique, qui traite l'ensemble des déchets ménagers résiduels et des biodéchets collectés sur les 31 communes de la Métropole de Montpellier, soit 450 000 habitants, s'insère parfaitement dans les objectifs définis par le plan de prévention et de gestion des déchets ménagers pour la zone Est du département de l'Hérault.

Quatre principaux développements ont ainsi été réalisés en 2015 sur le site :

- l'optimisation de la préparation matière avant digestion avec l'implantation du process d'ultra criblage (Amétyst utilise cette technologie brevetée pour affiner et épurer au maximum la matière organique avant sa décomposition anaérobie). Cela garantit un compost de qualité très largement supérieure aux exigences de la norme NFU 44-051 (et conforme à la réglementation SPAN) ;*
- l'optimisation de notre phase de méthanisation grâce à Optibio (Amétyst a développé la voie ultra sèche, rendant ainsi caduque de nombreuses données bibliographiques notamment sur les charges organiques acceptables et les taux de Matières sèches intra digesteur). Amétyst atteint à ce jour des performances énergétiques inégalées ;*
- le développement de la valorisation matière (CSR, Non ferreux, Ferreux) ;*
- l'implantation d'une station de pré-traitement des eaux.*

Les ressources organiques et énergétiques produites en boucle locale par Amétyst concrétisent ainsi une économie circulaire à l'échelle d'un territoire, en cohérence avec la loi de transition énergétique, les Grenelles de l'environnement et la loi NOTRe : le compost, commercialisé auprès d'agriculteurs ayant engagé une démarche de substitution d'engrais chimiques, contribue à l'enrichissement agronomique des sols et l'énergie produite alimente en chauffage et eau chaude sanitaire les 2 000 logements de l'éco-quartier des Grisettes à Montpellier, chauffe et climatise 17 000 m² de la clinique St Roch, l'une des plus importantes de la ville.

Rappel des objectifs pour 2017 fixés dans le cadre de la nouvelle DSP, qui sont confortés par les performances constatées du second semestre 2016 : Compost 33 000 T, CSR 12 000 T, Métaux 3 500 T, Métaux non ferreux 363 T (l'ensemble représente une valorisation matière de plus de 49 000 T). En 2017 : 11 800 000 m³ de biogaz seront produits et généreront 22 Gwh électriques et 12 GWh thermiques.

IV. Compléments à apporter au document de la cour

L'avenir Incertain de la méthanisation

Dans ce paragraphe, la cour rapporte certains postulats « historiques » (notamment extraits de rapports de 2012 – ADEME – ou 2010 – SOULAGE).

SUEZ a choisi d'accompagner son délégant, la métropole de Montpellier, et d'investir toute sa recherche dans la mise au point et l'optimisation de l'unité la plus emblématique du territoire national. C'est la raison pour laquelle, les performances d'Amétyst doivent s'analyser dans le temps présent et non au travers de postulats du passé. Amétyst porte les performances de toute une filière, en témoigne les 4 brevets déposés (63297 Amétyst I International, 63298 Amétyst II International, 63382 Amétyst 3 International, B2016-004 Crible Avalanche France et International en cours).

« Cette technique représente un investissement couteux » : Les processus sont fortement simplifiés en éliminant les phases de déshydratation des maturats (pressage, centrifugation des jus), d'affinage des composts (table d'affinage). En compensation un unique complément concernant l'ultracriblage s'insère dans la conception de l'usine de demain.

« La production d'un compost non conforme [...] devant être incinéré ». Tout le sens de la recherche développement de SUEZ a été de mettre en place des moyens techniques garantissant l'obtention d'un compost normé à 100%. C'est chose faite grâce au criblage à 5 mm. Cette étape permet la mise en place d'une véritable démarche qualité (NFU44051) et sanitaire (SPAN) très en amont du produit fini. Les composts produits présentent des taux d'indésirables très largement

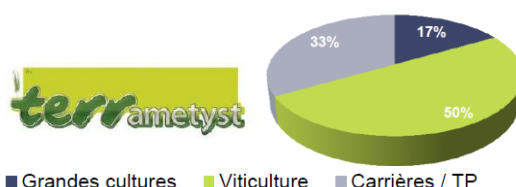
inférieurs aux seuils des normes, laissant d'importantes marges de sécurité et cela même si ces normes devaient se renforcer (Tableau de droite = indésirables inertes 10 fois sous la norme pour les plastiques, 3 fois pour le verre – Tableau de gauche intérêt agronomique)

LOT	Films + PSE > 5 mm (% MS)	Autres plastiques > 5 mm (% MS)	Verres + Métaux > 2 mm (% MS)	LOT	MS (%)	MO (% brut)	N total (% brut)	P2O5 (% brut)	K2O (% brut)	Mgo (% brut)	CaO (% brut)	C/N (total)
C0	0,00	0,03	0,60	C0	70,7	40,7	1,2	0,6	1,2	0,6	8,5	17,2
C1	0,08	0,01	0,27	C1	75,8	49,5	1,3	0,4	0,8	0,5	7,8	19,0
C2	0,00	0,03	0,94	C2	59,5	27,6	1,1	0,5	0,8	0,7	8,3	12,4
C3	0,00	0,00	0,90	C3	63,7	31,1	1,0	0,5	0,7	0,5	8,5	14,0
C4	0,00	0,19	0,86	C4	62,9	33,5	1,2	0,5	0,8	0,6	8,6	14,2
Valeurs moyennes	0,02	0,05	0,71	Valeurs moyennes	66,5	36,5	1,2	0,5	0,9	0,6	8,4	15,4
Valeurs limites	< 0,3	< 0,8	< 2									

« L'acceptabilité sociale de ces composts par le public et [...] l'existence de débouchés suffisants [...] de réelles difficultés à commercialiser les compost. »

Après seulement quelques mois de commercialisation de notre compost (TERRamétyst) issu du nouveau process pour un volume suffisamment représentatif (8000 Tonnes à date), le bilan est très positif. Nos composts sont livrés et sollicités en toute proximité d'Amétyst (espaces viticoles). Nous avons signé un partenariat de référencement avec une grande coopérative agricole garantissant des débouchés sur le long terme. Amétyst a déjà fidélisé ses partenaires agricoles grâce à la qualité de sa production.

(Graphe ci-dessous = débouchés constatés du compost TERRamétyst à date)



« La mise en place d'une collecte sélective des biodéchets seule de nature à enrayer... le procès en légitimité de cette technique appliquée aux OMR »

Nous avons démontré (voir ci-dessus) que les gisements de biodéchets triés à la source (grevés au demeurant par le compostage en pied d'immeuble) et collectés à la source de manière très onéreuse, ne permettraient aucunement, d'améliorer les performances de l'unité Amétyst. Tout au plus si la quantité collectée est suffisante et si elle respecte la réglementation SPAN, cette collecte permettrait la mise en place d'un compost supplémentaire labellisé « Bio » pour le micromarché des maraichers bio.

Chapitre III

Éducation, universités

1. Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition
2. France business school : une fusion ratée

1

Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition

PRÉSENTATION

La vallée de l'Yvette et le plateau de Saclay, grand territoire agricole depuis le XVIII^{ème} siècle, ont vu s'implanter de nombreux établissements d'enseignement supérieur et de recherche tout au long de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, mais sans logique d'ensemble ni stratégie cohérente. En 2008, le site accueillait 43 000 étudiants et 37 000 personnes travaillant au profit de la recherche.

À partir du milieu des années 2000, l'État a décidé de mieux exploiter ce potentiel exceptionnel et a manifesté l'ambition de créer sur le plateau de Saclay et dans ses environs un pôle scientifique et technologique (ou « cluster ») de rang mondial.

Après l'annonce du projet par le Président de la République le 6 novembre 2008, l'élaboration en 2009 de la loi sur le Grand Paris en a accéléré la mise en œuvre. L'État a alors pris la décision d'affecter à Paris-Saclay un niveau très élevé de financement public : près de 5,3 Md€ sont programmés à ce jour, dont 700 M€ pour le volet scientifique, 2,6 Md€ pour l'immobilier universitaire et 2 Md€ pour les transports.

Une fondation de coopération scientifique, regroupant les établissements d'enseignement supérieur et les organismes scientifiques implantés sur le site, a été chargée en 2011 de préfigurer l'université de Paris-Saclay, qui a pris en 2015 la forme d'une communauté d'universités et établissements (COMUE). Par ailleurs, un établissement public d'aménagement a été créé en 2010 afin d'assurer l'impulsion et la coordination du développement du pôle de Paris-Saclay, ainsi que son rayonnement international. La Cour a contrôlé ces trois organismes.

Le projet Paris-Saclay est aujourd'hui en suspens : la création d'une grande université de recherche intégrant universités et grandes écoles est au point mort et la stratégie de développement économique du

site reste à mettre en œuvre. Il existe un risque réel que l'ambition initiale ne se dilue et que, malgré l'importance des moyens publics engagés, le projet de Paris-Saclay ne se résume à un rapprochement géographique d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, peu accessibles aujourd'hui, sans cohérence réelle ni visibilité internationale.

La création sur le plateau de Saclay d'un pôle scientifique et technologique de rang mondial est une grande ambition pour notre pays (I). Le degré d'avancement des différents volets du projet est aujourd'hui inégal (II). Celui-ci souffre d'une absence de stratégie et de gouvernance globale (III), alors qu'il bénéficie de financements publics massifs (IV). Le regroupement universitaire et scientifique est aujourd'hui en situation de blocage (V).

I - L'ambition de créer un pôle scientifique et technologique de rang mondial

Pour tirer parti du potentiel du plateau de Saclay, l'État a défini un projet ambitieux de création d'un « *cluster* » autour d'une université internationalement reconnue.

A - L'objectif de créer un « *cluster* »

La concentration sur le plateau de Saclay et ses environs immédiats de puissants organismes publics et centres privés de recherche, d'une grande université de recherche internationalement reconnue et de grandes écoles parmi les plus prestigieuses, est unique en France²⁵⁶. À la fin des années 2000, le site concentrait déjà plus de 10 % de la recherche publique française, toutes disciplines confondues²⁵⁷, avec la perspective d'en rassembler à terme 15 %.

²⁵⁶ À titre d'exemple, l'université Paris-Sud et l'École polytechnique, présents sur le plateau, comptent parmi leurs anciens élèves et étudiants neuf prix Nobel et médailles Fields obtenus au cours des dix dernières années.

²⁵⁷ Selon l'étude d'impact de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Un potentiel exceptionnel

Site pionnier de l'aéronautique au début du XX^{ème} siècle, avec notamment l'Aéroparc de Louis Blériot à Buc, le plateau de Saclay et la vallée ont vu s'implanter après la seconde guerre mondiale de nombreux établissements scientifiques et universitaires : le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) en 1946 ; l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) en 1947 ; le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) en 1952 ; l'université Paris-Sud, issue en 1971 de la faculté des sciences d'Orsay ; l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC) et l'Institut des hautes études scientifiques (IHES) en 1964 ; l'Institut d'optique (avec l'École supérieure d'optique) en 1967, devenu Institut d'optique Graduate School (IOGS) en 2006 ; l'École supérieure d'électricité (Supélec) en 1975 ; l'École polytechnique en 1976.

Des centres de recherche de grands groupes industriels comme Peugeot, Thomson-CSF (devenu Thalès) ou Air Liquide s'y sont également implantés depuis la fin des années 1960, Renault depuis 1998, Danone en 2000, Kraft Foods en 2011, Horiba Jobin Yvon en 2012 et EDF en 2015.

Lors d'un discours en hommage à Pierre-Gilles de Gennes en juin 2007, le Président de la République a annoncé la création d'un « *cluster* technologique et scientifique de rang mondial autour du plateau de Saclay » et lancé officiellement le projet le 6 novembre 2008.

Ce projet comporte trois volets : le regroupement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche présents sur ce territoire afin de stimuler la recherche, l'aménagement urbain du site et son développement économique.

Après le transfert sur le site de l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA)²⁵⁸ en 2011, ont été programmés ceux de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et de l'École centrale de Paris²⁵⁹ en 2017, de l'École normale supérieure de Cachan²⁶⁰ en 2018, de l'Institut Mines Télécom en 2019 et d'AgroParisTech²⁶¹ en 2020.

²⁵⁸ Le transfert de l'ENSTA, de l'École des ponts et chaussées et de l'Institut national agronomique avait été décidé dès 1972 par le président de la République, en accompagnement du déménagement de l'École polytechnique.

²⁵⁹ L'École centrale de Paris a fusionné avec Supélec en 2015.

²⁶⁰ L'école a annoncé se rebaptiser École normale supérieure de Paris-Saclay.

²⁶¹ L'Institut national agronomique, dont le transfert était envisagé depuis 1967, a fusionné avec l'École nationale supérieure d'agronomie de Grignon en 1971, puis avec l'École nationale supérieure des industries agricoles et alimentaires et l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts en 2007, pour former un établissement unique : AgroParisTech.

En mai 2009, l'État a décidé d'affecter au volet immobilier des dotations spécifiques du programme d'investissements d'avenir (PIA), afin que Paris-Saclay puisse s'affirmer parmi les dix premiers campus mondiaux de recherche, d'enseignement et d'innovation.

Par ailleurs, au titre du volet scientifique, la candidature de Paris-Saclay a été retenue en 2012 par le jury international chargé de sélectionner les initiatives d'excellence (IDEX), financées également par le programme d'investissements d'avenir²⁶².

B - Les conditions de réussite du projet

Sans qu'un modèle unique de « *cluster* » puisse être défini, un tel projet suppose la réunion des caractéristiques suivantes : proximité d'une métropole de niveau mondial ; présence d'une université de recherche intensive ; concentration d'établissements d'enseignement supérieur et de centres de recherche publics et privés ; mise en réseau des chercheurs et des compétences ; écosystème favorable à l'innovation, à l'entrepreneuriat et au développement économique ; facilités de communication ; lieux de vie attractifs et bien desservis par les transports.

La Silicon Valley

Le « *cluster* » le plus connu au monde, la Silicon Valley, trouve son origine dans la création de l'université de Stanford en 1891, puis de la société Hewlett-Packard (HP) en 1939 par deux anciens élèves de cette université. La Silicon Valley a pris son envol dans les années 1970, en attirant des fonds en capital-risque nécessaires au développement de nombreuses *start-ups*, si bien qu'aujourd'hui elle concentre 41 % des fonds en capital-risque des États-Unis et a vu la création de firmes mondiales comme Intel, Google ou Apple.

²⁶² Le programme d'initiatives d'excellence (IDEX) vise à soutenir en nombre limité des projets de regroupement universitaire et scientifique de grande ampleur et de rang mondial. Ces projets sont soumis à l'appréciation d'un jury international indépendant.

La réussite du « *cluster* » de Paris-Saclay suppose que soient réunies trois conditions cumulatives :

- une organisation universitaire et scientifique capable de mettre en œuvre une stratégie globale, notamment en termes de recherche et d'innovation, en vue d'une reconnaissance au plus haut niveau international ;
- un territoire géographique qui ne se réduise pas à la juxtaposition d'établissements et de centres d'enseignement et de recherche, mais se présente comme un campus urbain desservi par des moyens de transport adéquats, disposant des logements et des équipements nécessaires ;
- une gouvernance globale forte, capable de surmonter les oppositions, y compris entre acteurs publics, qu'un tel projet suscite inévitablement.

II - Des avancées inégales

La création au 1^{er} janvier 2015 de l'université Paris-Saclay marque une étape importante, mais les conditions de réussite du projet global sont encore loin d'être atteintes.

A - La création de l'université Paris-Saclay

Sur le plan scientifique, le premier objectif a été de regrouper dans une entité nouvelle les établissements d'enseignement supérieur et de recherche présents sur le site. Cette organisation a pris en 2011 la forme d'une fondation de coopération scientifique, puis au 1^{er} janvier 2015 d'une communauté d'universités et établissements (COMUE)²⁶³ dénommée « Université Paris-Saclay ».

²⁶³ Les COMUE sont une catégorie d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) à statut dérogatoire, permettant de regrouper des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des organismes de recherche, chacun conservant sa personnalité juridique. Ce statut a été créé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, pour succéder aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

De la fondation à l'université Paris-Saclay

La fondation de coopération scientifique « Digitéo-Triangle de la physique » a été créée en 2007 avec une dotation initiale de 37 M€ de l'État et de 14,85 M€ des fondateurs pour constituer le support juridique de ces deux réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA)²⁶⁴. Renommée en 2011 « Fondation Campus Paris Saclay », elle constitue selon ses statuts « le support juridique du Campus Paris Saclay ».

La fondation regroupe 20 établissements, tous signataires en mars 2009 du « projet de campus du plateau de Saclay » : 13 établissements d'enseignement supérieur et de recherche (AgroParisTech, École centrale Paris, École polytechnique, ENSAE Paris Tech, ENS Cachan, ENSTA, HEC, Institut Télécom, IOGS, Mines Paris Tech, Supélec, université Paris-Sud 11, université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines) ; six organismes nationaux de recherche (CNRS, CEA, IHES, INRA, INRIA²⁶⁵, ONERA) ; le pôle de compétitivité System@tic Paris.

La communauté d'universités et établissements (COMUE) « Université Paris-Saclay », créée au 1^{er} janvier 2015, regroupe les membres fondateurs de la fondation, à l'exception du pôle de compétitivité System@tic Paris et de l'École Mines Paris Tech, qui s'est retirée de la fondation en 2014, mais auxquels s'est joint l'INSERM : soit 18 établissements²⁶⁶, 89 512 personnes, dont 10 676 enseignants-chercheurs et plus de 68 000 étudiants, dont à terme près de 54 000 sur le site de Saclay.

1 - Un effort significatif pour la diplomation commune

La fondation Campus Paris-Saclay s'est investie dans la labellisation commune du doctorat et d'une partie des masters. Un diplôme « Université Paris-Saclay » a été créé pour ces formations. Ainsi, les diplômes de doctorats sont tous accordés sous ce label, et, selon l'université, les masters communs concernent 80 % des étudiants, ce qui dépasse largement l'objectif fixé par l>IDEX (30 %). À l'horizon 2024, si les objectifs sont tenus, l'université Paris-Saclay devrait intégrer la totalité des cursus des niveaux licence-master-doctorat (LMD) de ses composantes.

²⁶⁴ Les RTRA faisaient partie des nouveaux instruments créés par la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. Ils ont été supprimés par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Sur ce sujet, cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I. Les réseaux thématiques de recherche avancée, p. 599-655. La Documentation française, février 2012, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁶⁵ Institut national de recherche en informatique et en automatique.

²⁶⁶ L'École centrale Paris a fusionné avec Supélec le 1^{er} janvier 2015.

Cependant, l'université n'a pas connaissance du nombre total d'étudiants hors diplomation commune et ne dispose pas de données fiables sur l'ensemble de son périmètre. Aucune comparaison entre les composantes et le périmètre commun n'est donc possible et, de même, un bilan relatif à l'évolution d'ensemble de la carte des formations sur le site ne peut être dressé. Néanmoins, au regard du nombre d'étudiants inscrits dans les écoles et universités membres de l'université Paris-Saclay²⁶⁷, on peut estimer que le quart des étudiants est inscrit dans des formations communes.

Tableau n° 1 : nombre d'étudiants sur le site de Paris-Saclay

Établissements	Nombre d'étudiants sur le campus Saclay				
	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Quartier Polytechnique</i>					
<i>École supérieure d'optique - IOGS (1967)</i>	370				
<i>École polytechnique (1976)²⁶⁸</i>	2 900				
<i>ENSTA Paris Tech (2011)</i>	703				
<i>ENSAE Paris Tech</i>		528			
<i>Agro ParisTech</i>					2 230
<i>Institut Mines Télécom</i>				2 166	
<i>Quartier du Moulon</i>					
<i>Supélec (1975)</i>	1 959				
<i>École centrale de Paris</i>		2 505			
<i>ENS Cachan</i>			1 624		
<i>Implantation hors des quartiers du Moulon et Polytechnique</i>					
<i>Université Paris-Sud 11 (Gif sur Yvette, en vallée du campus Paris-Saclay - 1971)</i>	16 000				
<i>HEC (Jouy en Josas - 1964)</i>	5 082				
<i>Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (1991)</i>	17 615				
Nombre d'étudiants sur le plateau	44 629	47 662	49 286	51 452	53 682

Source : Cour des comptes d'après documents du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la fondation de coopération scientifique (FCS)

²⁶⁷ Hors étudiants de l'université Paris-Sud formés à Sceaux, Cachan et au Kremlin-Bicêtre, qui n'ont pas vocation à rejoindre le plateau de Saclay (environ 12 000 étudiants).

²⁶⁸ Au terme du contrat d'objectif et de performance 2017-2021 adopté par le conseil d'administration de l'école le 13 octobre 2016, cet effectif tendra vers 4 000 en fin de période.

2 - La recherche : un début de structuration

La fondation, relayée par l'université Paris-Saclay, affiche un objectif de mise en œuvre d'une stratégie de recherche unifiée à l'échelle de son territoire. Leurs efforts ont abouti à la création officielle de plusieurs centres de recherche pluridisciplinaires le 1^{er} janvier 2015 : l'institut de neurosciences, l'institut de biologie fondamentale moléculaire et cellulaire ou encore le centre de nanosciences et de nanotechnologies. La réorganisation de la recherche, qui vise à croiser des disciplines et des cultures d'excellence, a nécessité des transferts et des déménagements. Fin 2013, la fondation préfigurant l'université recensait 346 laboratoires de recherche intégrant au moins l'un de ses membres. Deux ans plus tard, elle en dénombrait 317. Parallèlement, les collaborations entre membres se sont développées : le nombre de laboratoires relevant d'un seul établissement a baissé de plus de 15 % sur la même période.

3 - La valorisation de la recherche, une organisation encore éclatée

Un des enjeux majeurs du projet est de favoriser le transfert des résultats de la recherche vers le monde économique. L'ensemble des structures chargées de valorisation de la recherche n'a pas été formellement recensé. Parmi les 18 membres de la fondation, 15 disposent de structures de valorisation internes ou rattachées, dont la rationalisation n'est pas envisagée pour l'instant.

La Société d'accélération du transfert de technologies (SATT) Paris-Saclay, créée en juillet 2014, est peu alimentée par les membres de l'université et encore très peu active : elle n'a à ce jour pas apporté de solution au problème de l'éclatement de l'organisation de la valorisation et des transferts de la recherche. La fondation a développé des actions de coordination et de mise en réseau qui restent insuffisantes au regard du nombre de structures présentes ; les liens demeurent informels et les actions sont menées de manière dispersée.

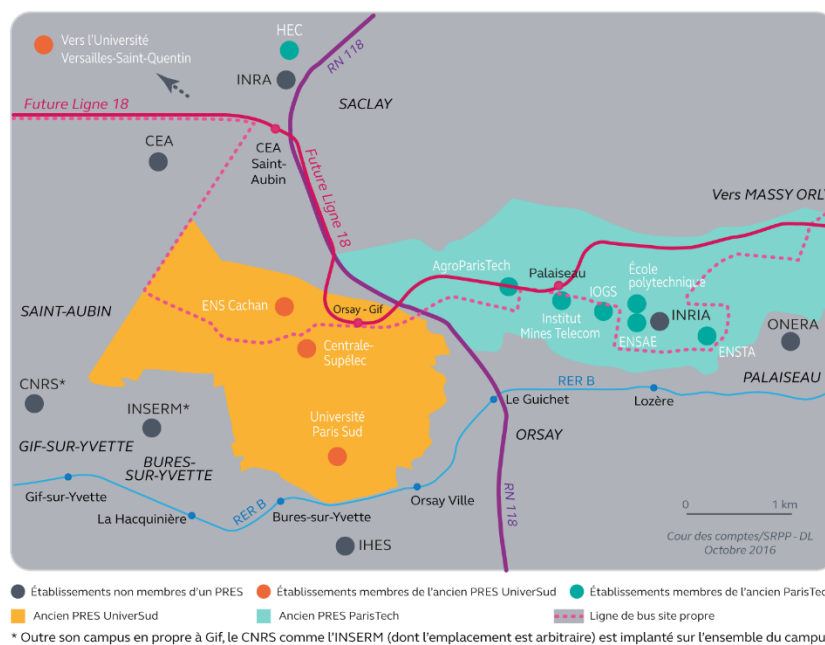
B - Un campus urbain en devenir

Parmi les missions de l'établissement public de Paris-Saclay (EPPS) créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, figure la réalisation des opérations d'aménagement du site. L'EPPS a été transformé en établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS) à compter du 1^{er} janvier 2016.

1 - Un objectif de mutualisation partiellement atteint

Si la fondation a logiquement été chargée de conduire les projets mutualisés (notamment les infrastructures sportives, la bibliothèque nouvelle génération, etc.), les projets immobiliers de transfert des grandes écoles ont été menés par chacune d'entre elles en tenant compte de leur appartenance respective aux anciens pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) UniverSud Paris et Paris Tech²⁶⁹, si bien que l'objectif de mutualisation des moyens entre établissements n'a pas été pleinement atteint.

Schéma n° 1 : l'implantation des établissements de recherche et d'enseignement supérieur sur le site de Saclay



Source : Cour des comptes

2 - Les infrastructures communes, variable d'ajustement

Si le financement des 11 restaurants universitaires programmés est sanctuarisé, il n'en va pas de même pour les infrastructures sportives et le

²⁶⁹ Dissous respectivement en décembre 2014 et en décembre 2015.

« *learning center* »²⁷⁰. Celui-ci, initialement évalué à 60 M€ par la fondation, est financé à hauteur de 41 M€. Le Commissariat général à l'investissement (CGI) avait estimé que le niveau de services rendus par ce projet n'était pas à la hauteur d'une grande université de niveau international. L'université Paris-Saclay conteste cette critique mais a néanmoins pris des mesures correctrices avec ses membres, pour la mise en réseau et le développement de nouveaux outils de recherche.

Les décisions prises en 2016 ont porté les financements des infrastructures sportives de 25,9 M€ à 51,3 M€ et dans ces conditions, il reste un besoin à financer de 39,7 M€.

3 - Une attractivité limitée par le déficit de logements étudiants et l'insuffisance des transports collectifs

Face à la perspective d'accueillir sur le plateau près de 54 000 étudiants, la fondation a recensé un besoin global de 7 915 lits d'ici 2020. En cumulant les programmes en cours et à lancer, l'EPAPS prévoit dans les quartiers du Moulon, de l'École polytechnique et dans la vallée, 4 780 places d'ici 2019, et 5 780 places en 2020. Le déficit global de logements sur le campus apparaîtra dès 2018 : si les besoins identifiés aujourd'hui sont confirmés, plus de 2 100 étudiants devront alors se loger hors du campus, alors que le déficit en transports collectifs est préoccupant.

Le plateau de Saclay souffre en effet d'un fort déficit en moyens de transport. Trois projets de transport en commun de proximité ont été jugés nécessaires : un projet de transport collectif en site propre (TCSP) est-ouest et un TCSP nord-sud, ainsi qu'un projet de téléphérique entre la vallée et le plateau. La date prévisionnelle de mise en service du tronçon du TCSP est-ouest, qui reliera Massy-Palaiseau à Saint-Quentin-en-Yvelines, est fixée à 2018. Les projets de TCSP nord-sud et de téléphérique entre la vallée et le plateau, quant à eux, ne sont pas encore définis, alors qu'ils sont déterminants pour la communication entre l'université Paris-Sud, installée dans la vallée, et les écoles, sur le plateau.

Dans le cadre du projet du Grand Paris Express, conduit par la Société du Grand Paris (SGP), l'objectif de mise en service sur le plateau de Saclay de la ligne 18 du métro, permettant de relier le plateau à Massy-Palaiseau et à Orly, n'est prévu qu'à l'horizon 2024.

²⁷⁰ Défini comme un centre de documentation et de médiation scientifique, et un lieu de travail collaboratif ouvert au public, avec un hall d'exposition, un auditorium, un espace détente, une brasserie et un patio.

C - Le développement économique : un objectif longtemps en déshérence

L'une des missions de l'établissement public d'aménagement du plateau de Saclay (EPPS devenu EPAPS) est de favoriser le développement économique du territoire²⁷¹. Or, s'il a cherché à développer une identité commune pour le site de Saclay et déployé des outils de marketing en faveur de l'implantation d'entreprises ou de laboratoires de recherche étrangers, les résultats obtenus en la matière sont faibles ou difficilement quantifiables.

L'EPAPS a organisé en 2014 plusieurs événements pour promouvoir le site, mais aucun bilan relatif à la perception de Paris-Saclay et aux intentions des participants n'a été effectué. L'un des réseaux animés par l'établissement, le club des industriels Paris-Saclay, a suspendu son activité en 2014, les entreprises participantes n'y trouvant pas d'intérêt.

Dans le domaine des lieux innovants, l'action de l'établissement s'est limitée à lancer une étude en 2014 visant à la création d'un réseau des « lieux innovants de Paris-Saclay » (LIPS) et à créer, la même année, le « Proto 204 », un lieu de rencontre visant à favoriser les échanges entre « communautés », pour lequel aucun bilan d'action n'est disponible. L'EPAPS est par ailleurs maître d'ouvrage de l'IPHE (Incubateur, Pépinière, Hôtel d'entreprise), qui devrait accueillir en 2020 Incuballiance, incubateur partenaire de l'université Paris-Saclay, la Société d'accélération du transfert de technologies (SATT) Paris-Saclay, une pépinière et un hôtel d'entreprises, ce qui devrait permettre de mieux fédérer l'ensemble des acteurs de l'innovation. Mais le développement futur de l'IPHE n'est que peu abordé dans les bilans d'activité de l'établissement public.

En matière de stratégie de développement économique, de nombreuses études externalisées ont permis de connaître le positionnement des pôles économiques de Paris-Saclay. Cependant, les entreprises peinent à identifier des interlocuteurs adéquats lorsqu'elles envisagent un déménagement sur le plateau. Face à un « mille-feuilles » local de l'innovation, l'établissement d'aménagement n'a que très tardivement commencé à engager les actions nécessaires à la structuration du réseau et à la création de synergie entre les entreprises, les établissements d'enseignement, les organismes de recherche et leurs structures de valorisation.

²⁷¹ En revanche, lorsque l'EPAPS a succédé à l'EPPS, il a perdu sa mission de valorisation de la recherche.

L'EPAPS s'est réorganisé au cours de l'été 2015 afin « d'adapter son organisation aux évolutions de son activité ». Il a fallu attendre juillet 2016 pour qu'une stratégie de développement économique soit validée par son conseil d'administration.

III - L'absence de stratégie et de gouvernance d'ensemble

Le projet Paris-Saclay fait appel à une multiplicité d'acteurs publics et privés dont les compétences, les périmètres, les moyens et parfois les intérêts sont différents : depuis l'origine, le pilotage de cet ensemble apparaît défaillant.

A - L'aménagement du site : le rôle de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay

Le 18 novembre 2005, le Premier ministre a lancé le processus devant aboutir à la création, en mars 2009, d'une opération d'intérêt national (OIN). Le périmètre de celle-ci (7 700 ha) couvre actuellement deux départements (Essonne et Yvelines) et 27 communes appartenant à trois communautés d'agglomération²⁷².

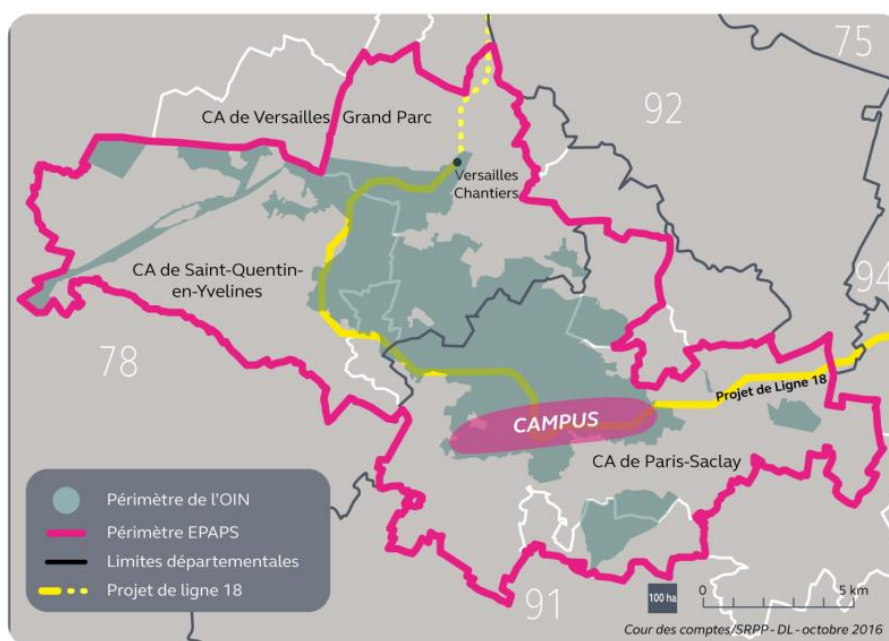
L'opération d'intérêt national (OIN)

Une opération d'intérêt national est une opération d'urbanisme à laquelle s'applique un régime juridique particulier en raison de son intérêt majeur. L'État conserve dans ces zones la maîtrise de la politique d'urbanisme. Dans une OIN, c'est l'État et non la commune qui délivre les autorisations d'occupation des sols et en particulier les permis de construire. De même, c'est le préfet, et non la commune, qui décide de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) à l'intérieur d'une OIN. La liste des OIN est fixée par décret et comporte, par exemple, les villes nouvelles ou l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense.

²⁷² Versailles Grand Parc, Saint-Quentin-en-Yvelines et Communauté Paris-Saclay, issue de la fusion au 1^{er} janvier 2016 des communautés d'agglomération du Plateau de Saclay et d'Europ'Essonne.

L'une des missions principales de l'établissement public de Paris-Saclay (EPPS) était de traiter le volet d'aménagement du site. Sa transformation en établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS) a eu pour effet d'en confier la présidence à un élu : la présidente du conseil régional d'Île-de-France est devenue présidente de l'EPAPS en mars 2016²⁷³.

Carte n° 1 : l'imbrication des périmètres de l'OIN, de l'EPAPS et du campus Paris-Saclay



Source : Cour des comptes

Le site de Saclay est marqué par l'imbrication des périmètres d'aménagement : le projet de campus s'inscrit dans un territoire nettement plus étroit que celui de l'OIN, dont le périmètre était à l'origine lui-même beaucoup plus restreint que le champ de compétence de l'EPPS²⁷⁴ ; celui-ci a dû composer avec des acteurs locaux initialement opposés au projet, ce qui a rendu son action plus difficile.

²⁷³ Le responsable exécutif de l'établissement reste son directeur général.

²⁷⁴ Le périmètre de l'EPAPS a été restreint en 2014 aux communes concernées par l'OIN.

La loi de 2010 a permis à l'EPPS de bénéficier du transfert à titre gratuit des biens fonciers et immobiliers de l'État situés dans son périmètre d'action, ces biens pouvant par la suite être transférés aux établissements publics d'enseignement supérieur, après réalisation des travaux d'aménagement.

L'État n'a utilisé que deux fois, à la demande de l'EPPS, les pouvoirs que lui confère l'OIN : les zones d'aménagement concerté (ZAC) du quartier de l'École polytechnique et du Moulon, nécessaires à la création de l'université Paris-Saclay, ont ainsi été créées respectivement en 2012 et en 2014, en dépit de l'opposition des élus locaux concernés.

B - Le volet universitaire : les échecs successifs de l'initiative d'excellence

La coexistence, dans la fondation puis dans l'université, d'organismes dont l'histoire et les statuts sont très différents rend difficile une coopération pourtant nécessaire à l'atteinte d'un objectif commun. Malgré son potentiel, le projet d>IDEX de Paris-Saclay a connu un échec lors de la première vague de sélection de 2011, en raison, en tout premier lieu, de l'appréciation critique portée sur sa gouvernance. Il en a résulté la nomination par le Premier ministre d'un chargé de mission temporaire pour « la finalisation du projet Saclay », lequel a enfin été retenu comme IDEX en mars 2012. Cependant, en décembre 2015, les membres de la fondation ont connu à nouveau des difficultés sérieuses pour s'accorder sur la présentation du rapport intermédiaire de l>IDEX.

Enfin, le 29 avril 2016, le jury international de l>IDEX a jugé que l'objectif de « constituer une université de recherche de rayonnement mondial disposant d'une puissance et d'un impact scientifique de tout premier plan dans une palette étendue de champs de connaissance » n'était pas atteint par l'université Paris-Saclay. Estimant les transformations réalisées ou engagées trop lentes ou trop peu structurantes pour l'avenir, mais considérant néanmoins que l'université avait la capacité d'atteindre cet objectif, il a proposé de prolonger l>IDEX Paris-Saclay pour une nouvelle période probatoire de 12 mois, portée à 18 mois par le Premier ministre. Au terme de cette période, le jury examinera « le modèle détaillé d'université cible et l'adhésion des établissements engagés à la construire » pour reconduire ou non les financements attachés à l>IDEX.

C - Les carences du pilotage global du projet

Le projet Paris-Saclay a souffert dès son lancement d'une absence de stratégie globale et n'a pas bénéficié d'une gouvernance capable d'assurer la cohérence de ses trois volets : le regroupement universitaire et scientifique, l'aménagement du site et son développement économique. L'EPPS, devenu EPAPS, auquel la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris avait confié « l'impulsion et la coordination du développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay, ainsi que son rayonnement international », n'a pas été en mesure de jouer pleinement ce rôle.

Aucune structure de décision ne réunit de manière opérationnelle l'ensemble des parties prenantes du projet (État, fondation, COMUE, EPAPS, collectivités territoriales, acteurs économiques). L'identification et le suivi de l'ensemble des fonds publics affectés à ce projet sont très difficiles. Deux comités de pilotage, aux membres communs, traitent de manière parallèle les projets immobiliers et l>IDEX ; aucune instance commune ne permet d'aborder les problématiques de transport, pourtant essentielles au développement du plateau.

Au niveau décisionnel, le projet de Paris-Saclay n'est plus, depuis la suppression en 2010 du secrétariat d'État chargé du développement de la région capitale, porté par un membre du Gouvernement chargé de cette mission spécifique.

La question de la gouvernance du projet avait déjà été relevée comme essentielle par le conseil de l'immobilier de l'État, en mai 2014 : « [...] En choisissant une gouvernance par projet et en multipliant les structures de pilotage, les responsabilités ont été diluées et ont entraîné des retards importants dans les prises de décision. Un coordonnateur unique doit être désigné pour suivre l'ensemble des opérations, mobiliser les différents acteurs, faire respecter le calendrier et favoriser les prises de décisions rapides et cohérentes. » Ce point de vue a été repris dans un rapport parlementaire récent²⁷⁵.

La désignation d'un responsable interministériel, chargé d'une mission règlementairement définie, serait aujourd'hui de nature à garantir la cohérence des actions de l'État sur le site de Saclay et la maîtrise de leur financement.

²⁷⁵ Rapport d'information sur *Le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« cluster ») sur le plateau de Paris-Saclay* n° 620 (2015-2016) de M. Michel Berson au nom de la commission des finances du Sénat, 23 mai 2016.

IV - Des financements massifs, des besoins mal évalués

Compte tenu de l'importance des fonds publics consacrés au projet, un suivi global et une gestion plus rigoureuse s'imposent.

A - L'absence de suivi global du projet

1 - Un afflux de fonds publics

Le projet de Paris-Saclay a changé de dimension avec l'opération campus et le programme d'investissements d'avenir (PIA). Celui-ci lui alloue des moyens financiers de grande envergure : 1,85 Md€ au titre de l'opération campus et du développement scientifique et technologique du plateau de Saclay, dont 1 Md€ de dotation consommable et 850 M€ de dotation non consommable, auxquels se sont ajoutés 950 M€ de dotation non consommable, au titre de la seconde vague des IDEX²⁷⁶.

L'État participe aux projets d'enseignement supérieur et de recherche de Paris-Saclay, pour un montant total estimé à 684 M€, dont 288 M€ sont constitués des intérêts de la dotation non consommable de 950 M€ affectée à l'IDEX et gérée par la fondation, le solde étant géré par d'autres opérateurs. Il finance également les opérations d'aménagement dans leur ensemble, soit 2,624 Md€ pour le volet immobilier et 1,954 Md€ pour le volet consacré aux transports (ligne 18 du métro incluse). Le montant total des financements publics prévus pour le projet Paris-Saclay, qui comprend des crédits déjà engagés et d'autres simplement envisagés, est estimé par la Cour à 5,262 Md€.

²⁷⁶ Les crédits du PIA se présentent sous deux formes distinctes. D'une part, les « dotations consommables » (DC) sont versées aux opérateurs gestionnaires et l'encours diminue au fil des décaissements au profit des bénéficiaires finaux. D'autre part, les « dotations non consommables » (DNC), gérées au départ par l'Agence nationale de la recherche, ne peuvent être dépensées : elles restent sur un compte du Trésor et servent d'assiette au calcul d'intérêts à taux fixes, qui sont versés régulièrement aux opérateurs bénéficiaires. À ce sujet, voir Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 2 : estimation des financements publics et privés engagés ou prévus pour le campus Paris-Saclay (depuis 2010)

	Nature du financement	Montant (en M€)
Volet scientifique	PIA - intérêts de la dotation non consommable de 950 M€ (IDEX)	288
	PIA - autres financements (dont SATT, IRT, EQUIPEX)	396
	TOTAL volet scientifique	684
Volet immobilier et aménagement du plateau	PIA - part consommable	1 000
	PIA - intérêts de la dotation non consommable de 850 M€	541
	Cessions (dont la cession gratuite du foncier par l'État estimée à 108M€)	543
	Autres (budget général, CPER, fonds propres, etc.)	540
	TOTAL volet immobilier et aménagement du plateau	2 624
Volet transports en commun	Transports en commun	54
	Grand Paris - ligne 18 (tronçon Saclay - Orsay)	1 900
	TOTAL volet transports en commun	1 954
TOTAL FINANCEMENTS PUBLICS IDENTIFIABLES		5 262
Volet développement économique	Développement économique (financements privés)	650
TOTAL FINANCEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS IDENTIFIABLES		5 912

Source : Cour des comptes

Au-delà d'un montant prévisionnel très élevé, l'enchevêtrement des financements publics, gérés par des opérateurs différents, s'avère d'une rare complexité.

2 - Un chiffrage incertain et peu transparent

Bien que la direction du budget ait tenté d'établir un chiffrage global, aucun service n'est chargé de suivre l'ensemble des financements, de nature et d'origine diverses, si bien que l'exhaustivité du montant indiqué ci-dessus ne peut être assurée et qu'il est très difficile de faire régulièrement un point d'avancement. Les seuls financements dont le suivi d'exécution du projet soit relativement aisé sont ceux des investissements d'avenir, qui relèvent directement de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Le coût final de l'opération globale augmente au fur et à mesure des décalages de calendrier, des résultats des procédures de mise en concurrence et de l'ajout d'opérations initialement non retenues mais essentielles, comme le réseau d'infrastructure numérique. Entre juillet 2011 et septembre 2016, le coût des projets de l'École Centrale Paris, d'AgroParisTech et de l'Institut Mines Telecom est passé de 554 M€ à 648,5 M€, augmentant de plus de 17 % : cette progression n'est pas due à un dérapage du coût des projets, mais à l'omission initiale d'une partie d'entre eux.

Cette absence de suivi est d'autant plus préjudiciable que les montages financiers permettant de réaliser ces opérations sont souvent complexes. L'Agence France Trésor intervient pour les frais de portage, correspondant au décalage temporel de trésorerie entre la vente des emprises et le besoin de liquidités. La Banque européenne d'investissement (BEI) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sont sollicitées pour les emprunts des opérations réalisées en partenariat public-privé ou public-public.

Le produit global des cessions (hors cession gratuite du foncier par l'État) concourant au financement des transferts d'établissements d'enseignement supérieur s'élève à 435 M€. Une provision de 185,1 M€²⁷⁷ a été arrêtée en 2015, tenant compte à la fois des aléas de cessions et des conditions de portage, en cas de retard. Dans un cadre de négociations croisées et encore inabouties, ce risque doit faire l'objet d'une vigilance renforcée.

B - Les défaillances de gestion de l'établissement d'aménagement

Les pouvoirs publics se fondent sur les documents établis par l'EPAPS pour décider de l'augmentation des contributions financières aux projets d'aménagement du campus. Or, ces états ne sont pas fiables : ainsi un écart de plus de 10 M€ entre deux bilans de la même ZAC, fournis à quelques mois d'intervalle, n'a été expliqué que tardivement par l'établissement à la Cour. Ils résultent d'un suivi sur tableur, déconnecté de la comptabilité de l'établissement, ce qui est peu transparent et source d'importantes erreurs.

²⁷⁷ Cette provision a notamment été financée par la libération de 121 M€, due au refus de l'École des Mines de Paris de déménager.

En réalité, l'EPAPS n'a pas mis en place les procédures nécessaires au contrôle de la gestion des crédits qui lui sont accordés. L'absence de contrôle interne, de cartographie des risques ou encore les retraitements comptables du résultat opérés d'une année sur l'autre, décidés par l'ordonnateur sans explication suffisante, ne permettent pas de s'assurer de la fiabilité des chiffres produits.

D'une manière générale, la gestion de l'EPAPS n'est pas à la hauteur des enjeux et des risques du projet Paris Saclay, et l'établissement d'aménagement doit prendre les mesures nécessaires pour y remédier.

V - Le projet de regroupement universitaire en suspens

Le regroupement des établissements d'enseignement supérieur et des organismes scientifiques présents sur le site a connu une première étape réussie par la création de l'université de Paris-Saclay, d'abord sous la forme d'une fondation puis d'une COMUE. Cependant le projet d'« université intégrée » dans le cadre de l'initiative d'excellence est aujourd'hui dans l'impasse.

A - Un classement international encore incertain

L'un des objectifs affichés du projet de regroupement universitaire et scientifique est l'amélioration de la visibilité internationale de l'université, en particulier grâce à la « progression dans les critères des différents classements internationaux, notamment par la mise en œuvre d'une politique de signature scientifique et de marque unifiée »²⁷⁸. L'objectif très ambitieux vise un classement dans les dix premières places.

Parmi les trois principaux classements internationaux, celui de Shanghai est le plus simple car fondé sur une performance brute sans pondération par la taille, ce qui peut pénaliser les établissements de faible effectif. Le *Times Higher Education (THE)* et le *QS World University Ranking (QS)*, quant à eux, tiennent compte de la réputation de l'établissement mais aussi de sa taille.

²⁷⁸ Convention du 6 décembre 2010 entre l'État et l'Agence nationale de la recherche relative au programme d'investissements d'avenir (action « Développement scientifique et technologique du plateau de Saclay »).

En 2016, trois établissements membres de la fondation sont présents dans l'un ou dans plusieurs de ces classements. Les simulations de la fondation placent en 2015 l'université Paris-Saclay au 26^{ème} rang du classement de Shanghai, en se limitant au périmètre de ses établissements, et au 21^{ème} rang en intégrant les unités propres des organismes de recherche présentes sur le plateau de Saclay.

Tableau n° 3 : présence et rang des membres de la fondation dans les classements internationaux

	Shanghai 2016	QS 2015	THE (2015-2016)	
			international	européen
Centrale Supélec		164		
École Polytechnique	301-400	53	101	43
Université Paris-Sud	46		188	96

Source : Cour des comptes d'après classements de Shanghai, THE, et QS

Ces simulations ne pourront toutefois devenir réalité que si tous les membres de l'université Paris-Saclay acceptent de renoncer à être classés individuellement et d'appliquer la signature commune, sous le label de l'université, de leurs publications scientifiques dont ils sont convenus depuis septembre 2015. À ce stade, ces deux conditions ne sont pas remplies.

B - Un modèle d'université encore à définir

1 - L'affrontement de deux systèmes d'enseignement supérieur

Fin décembre 2015, la difficulté de mise au point du rapport d'étape de l'IDEX a reflété la cristallisation d'un débat récurrent, relancé lors de la publication en juin 2015 du rapport de M. Bernard Attali, intitulé « L'X dans une nouvelle dimension ». Le contrat de site 2015-2019 de la COMUE traduit également ces difficultés : il ne définit pas de modèle cible et ne comporte l'engagement que des membres fondateurs relevant de la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur : l'État se révèle incapable de parler d'une seule voix.

Deux visions de l'université Paris-Saclay s'opposent au sein de la COMUE. D'un côté, celle visant à créer une université unifiée, portée par les anciens membres du PRES Universud Paris et notamment par l'université Paris-Sud. De l'autre, celle poursuivie par la plupart des membres de l'ancien PRES Paris Tech, avec pour chef de file l'École polytechnique, qui craignent de diluer leur réputation d'excellence dans une université encore sans renommée et peu sélective. L'université Paris-Saclay se trouve donc confrontée à la logique divergente des deux modèles d'enseignement supérieur français.

L'université Paris-Sud souhaite aller vers un modèle qui mettrait en commun, au sein de l'université Paris-Saclay, les licences, masters et doctorats, ainsi que la recherche. Les spécificités propres aux grandes écoles, telles que la sélection, le financement et la diplomation des ingénieurs, resteraient de leur ressort mais ces écoles pourraient être amenées à perdre la personnalité juridique attachée à leur statut d'établissement public.

L'École polytechnique, pour sa part, a désormais pour objectif de réunir dans une « alliance » l'ensemble des grandes écoles d'ingénieurs du plateau de Saclay. L'université Paris-Sud craint que ce projet ne concurrence l'université Paris-Saclay, qui serait alors largement vidée de son sens. La question du partage des fruits de la valorisation de la recherche constitue par ailleurs une pierre d'achoppement, l'École polytechnique refusant de mettre en commun ce qu'elle lui rapporte. Illustration de ces tensions récurrentes, l'inscription des produits de l'exploitation de brevets et licences comme ressources financières de l'université Paris-Saclay, prévue dans ses statuts, ne figure plus dans son règlement intérieur.

2 - L'urgence d'une décision pragmatique

La détermination d'une position convergente de ces protagonistes paraît difficile à court terme. Or, au regard de la décision du jury international de l'IDEX d'avril 2016, la validation du projet à l'issue de la période probatoire est soumise à la définition du modèle de l'université, ce qui paraît très ambitieux face au délai accordé et aux blocages actuels.

Dans sa phase initiale, l'IDEX a joué un effet de levier pour fédérer les projets communs des membres de la fondation. La volonté du jury international de l'IDEX d'imposer pour cible un modèle d'université intégrée²⁷⁹ produit désormais un effet inverse et risque de bloquer le projet

²⁷⁹ « *Integrated university* », selon le rapport du jury international.

de développer un pôle scientifique de rang mondial sur le plateau de Saclay, alors même que le cadre de la COMUE n'emporte pas, par lui-même, l'obligation d'une fusion ou d'une réforme statutaire de ses membres.

Par ailleurs, la création du pôle de Saclay est un projet ancien de l'État, sur lequel ont déjà été mobilisés des fonds publics très importants : l'épisode actuel du processus d>IDEX et la question du mode d'organisation et de fonctionnement de l'université Paris-Saclay ne sauraient remettre en cause le projet. Des solutions pragmatiques doivent être rapidement imaginées et mises en œuvre pour prendre en compte les divergences internes et les dépasser.

À défaut d'arriver à l'inscrire dans l'une ou l'autre des formules prévues par le code de l'éducation, l'ambition académique et scientifique portée depuis si longtemps par le projet Paris-Saclay devrait être consacrée par une loi *ad hoc*.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour constate que l'État s'est lancé dans le projet très ambitieux de Paris-Saclay sans avoir au préalable défini clairement les moyens permettant de le réaliser.

Le projet est aujourd'hui entré dans une phase opérationnelle interdisant tout retour en arrière, avec le déménagement en cours de plusieurs établissements d'enseignement supérieur. S'il est naturellement trop tôt pour apprécier son degré de réussite, qui ne pourra être évalué qu'à long terme, la Cour observe qu'il existe un risque de dilution de l'ambition initiale de développement d'un « cluster » de niveau mondial. Elle constate que les volets respectifs de regroupement académique et scientifique, d'aménagement et de développement économique du site, indissociables pour la réussite globale du projet, n'ont pas été coordonnés, alors qu'intervient une multiplicité d'acteurs dont les compétences, les périmètres, les moyens et les intérêts divergent.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'université Paris-Saclay :

- 1. déterminer rapidement un mode d'organisation permettant d'atteindre l'objectif de création d'une université de rang mondial et de contribuer à l'émergence d'un « cluster » de niveau international.*

À l'État :

- 2. désigner un responsable interministériel du projet de Paris-Saclay et asseoir réglementairement sa mission ;*
- 3. établir une programmation prévisionnelle des financements correspondant aux besoins identifiés, afin d'en vérifier régulièrement la soutenabilité.*

Au directeur général de l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay :

- 4. doter l'établissement d'une organisation et des outils de gestion lui permettant d'assurer l'exercice de ses missions de manière fiable et efficace et d'en rendre compte à son conseil d'administration ainsi qu'aux autorités de tutelle.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	426
Réponse du président de l'université Paris-Saclay	432
Réponse du président de l'École polytechnique	434
Réponse du directeur général de l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS)	439
Réponse de la présidente de l'université Paris-Sud	443

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente du conseil régional d'Île-de-France, présidente de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

I - Un effort financier de l'État au service d'une ambition collective

Je souhaite tout d'abord rappeler que ce projet repose sur un important effort financier de l'État au service d'une ambition collective. L'État encourage fortement la constitution d'un campus sur le plateau de Saclay fédérant les établissements et organismes d'enseignement supérieur et de recherche, les collectivités locales et le monde économique. L'objectif est la création d'un « cluster » technologique de niveau mondial qui allie à un programme scientifique ambitieux, des investissements immobiliers et des infrastructures exceptionnelles financées dans le cadre de l'opération campus et des investissements d'avenir.

A ce titre, des avancées réelles ont été obtenues, notamment en matière de rayonnement scientifique, de mise en commun de projets et d'action (portage des formations, etc.), d'aménagement urbain et de respect des programmes de construction.

Le projet de l'université Paris-Saclay fédère dix-huit universités, grandes écoles et organismes de recherche. La puissance de la recherche académique du site est aujourd'hui de l'ordre de 9 000 chercheurs et enseignants-chercheurs à l'origine de 8 000 publications par an, 49 bourses de l'« European Research Council ».

Aujourd'hui, 80 % des diplômes nationaux de master et 100 % des écoles doctorales sont partagées au sein de l'université Paris-Saclay. Un travail a été initié pour les diplômes de licence.

Pour accueillir ses 6 000 doctorants, l'espace doctoral de l'université Paris-Saclay s'est organisé en 17 écoles doctorales propres et 3 écoles doctorales co-accréditées, regroupées au sein d'un collège doctoral unique.

Ce sont 65 000 étudiants qui bénéficient tous d'une carte d'étudiant de l'université Paris-Saclay leur donnant accès aux équipements mutualisés depuis la rentrée 2015-2016.

La structuration de la recherche et la création des dix départements communs aux acteurs de l'université Paris-Saclay ont permis d'élaborer une vision stratégique du site et de coordonner sa mise en œuvre par chacun des membres.

Plusieurs instituts de recherche interdisciplinaire fortement structurants regroupant des chercheurs d'institutions diverses ont été érigés : l'Institut des Neurosciences Paris-Saclay (Neuro-PSI), l'Institut de

Biologie Intégrative de la Cellule (I2BC), le Centre de Nanosciences et de Nanotechnologies (C2N), la Maison des Sciences de l'Homme (MSH) de Paris-Saclay et l'Institut des Sciences de la Plante de Saclay (IPS2).

De plus, l'Institut de Recherche Technologique System X, en lien avec le pôle de compétitivité Systematic Paris Région, contribue à la dynamique de l'écosystème en réunissant les industriels et les établissements de recherche autour de projets innovants dans le domaine de l'ingénierie numérique des systèmes complexes.

Enfin, un projet de création d'un fonds d'investissement intitulé « Paris Saclay Seed Fund », résultant de la volonté commune de 18 établissements de l'université Paris Saclay de lancer un fonds dédié à l'amorçage dans des sociétés issues de ces établissements a été lancé. Ce fonds, qui devrait être doté de plusieurs dizaines de millions d'euros et disposer d'un soutien du Fonds National d'Amorçage (FNA), devrait permettre de renforcer la coopération entre les différents acteurs en complétant la chaîne de soutien à l'innovation.

II - Programmation financière

S'agissant de la valorisation et du positionnement de la société d'accélération du transfert de technologie (SATT) évoquée au II-A-3, il faut souligner le travail important réalisé par la Fondation de Coopération Scientifique (FCS) pour aboutir à une configuration juridique plus homogène en ce qui concerne la propriété intellectuelle, dans un paysage de dispositions juridiques hétérogènes en fonction des statuts des établissements (EPCSCP, EPST ou EPIC). La FCS et la SATT travaillent activement à l'animation du réseau des cellules de valorisation afin d'harmoniser les pratiques à l'égard de la SATT.

D'autre part, la SATT, qui s'appuie notamment sur la FCS comme actionnaire académique unique et sur son réseau d'animation, met en œuvre des processus de gestion et de contractualisation de projets, récemment certifiés ISO, qui visent l'unification des pratiques et non le morcellement entre les acteurs. On ne peut donc imputer à la SATT ou à la FCS la responsabilité d'une configuration juridique hétérogène.

En outre, l'action de la SATT vise à rencontrer les industriels (75 % de PME et 100 entreprises qualifiées cette année), à qualifier leurs besoins d'innovation et à les transmettre à l'ensemble des établissements afin de créer une dynamique de valorisation commune, avec une logique de mutualisation des démarches tout en permettant d'accroître les capacités technologiques des PME françaises concernées. Sur ce sujet, la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) a reconnu d'ailleurs en 2015 que la SATT était le « tiers de confiance ».

S'agissant du déficit de logements étudiants évoquée au II-B-3, il convient de préciser que si l'écart entre les besoins globaux en logements étudiants et les places réalisées sur le Plateau de Saclay, en pourcentages sont exacts, en revanche le rythme de production des nouveaux logements sur le Plateau correspond strictement aux besoins prioritaires des nouveaux arrivants. Il est admis par tous, établissements et FCS/COMUE, que les besoins non prioritaires peuvent être satisfaits soit dans la vallée, soit sur Massy ou Palaiseau (notamment dans le quartier Camille Claudel).

S'agissant du chiffrage relatif au coût des projets de l'École Centrale de Paris (ECP), d'Agro ParisTech et de l'Institut des Mines Télécom (IMT), entre juillet 2011 et novembre 2015, celui-ci est effectivement passé de 554 M€ à 648 M€. Comme le relève la Cour, cette progression n'est pas uniquement due à un dérapage du coût des projets mais à l'intégration dans le projet ECP d'une partie « d'équipements mutualisés ». Ces ouvrages, destinés à être utilisés par l'ensemble des établissements installés sur le plateau (équipements sportifs, locaux communs d'enseignements notamment), devaient initialement être construits de manière indépendante et leur coût de construction était prévu au budget global de l'opération de Saclay. Dans un souci d'optimisation des coûts de construction, il a finalement été décidé d'intégrer ces ouvrages dans les bâtiments du projet Centrale Supélec. L'enveloppe destinée à leur construction a été réévaluée à 94 M€ et intégrée au budget global du projet ECP.

Le coût de construction du bâtiment de l'Institut Mines-Télécom n'a pas augmenté. Le plan de financement initial prévoyait un emprunt à moyen terme, qu'il n'a pas été possible de réaliser.

En ce qui concerne Agro ParisTech, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt s'est attaché, tout au long du dialogue compétitif, à veiller au respect des épures financières. Le réexamen de la soutenabilité financière globale du projet avant la signature du contrat de conception-réalisation-exploitation-maintenance (CREM) permettra de s'en assurer.

La Cour évoque également le caractère de « variable d'ajustement » des infrastructures communes. Or, le réajustement budgétaire consacré au « learning center » ainsi que le phasage des équipements sportifs ne constituent en aucun cas un mécanisme d'ajustement, mais bien la poursuite d'un objectif de mutualisation et d'une programmation du financement assise sur des besoins avérés.

Il est aussi apparu de bonne gestion de prévoir de futures mutualisations. Cette orientation rejoint d'ailleurs la recommandation de la Cour qui indique que la programmation du financement doit reposer sur des besoins identifiés.

En février 2016, le comité de pilotage ayant constaté que la troisième phase des sports ne faisait pas l'objet d'une programmation suffisamment précise de la part des établissements et de l'aménageur, celui-ci a repoussé le financement de la phase 3. L'aménageur en accord avec l'Université Paris Saclay travaille à la définition précise des besoins.

III - Programmation prévisionnelle des financements de la coordination interministérielle

S'agissant de la programmation des financements, une vision consolidée du projet et de ses financements est indispensable eu égard au poids exceptionnel des investissements publics (plus de 5 milliards) consacrés à ce projet.

Compte tenu des résultats de la dernière évaluation par le jury international de l>IDEX, l'université Paris Saclay doit désormais prendre en compte, dans un calendrier contraint, un modèle intégré plus avancé et s'attacher à disposer d'une visibilité d'ensemble, notamment via les classements internationaux.

Je rappelle que cette démarche interministérielle s'effectue sous mon autorité, afin de garantir la cohérence des différents volets du projet au service des objectifs du pôle scientifique et technologique : elle repose sur un partage des stratégies de recherche et de formation d'établissements relevant de tutelles ministérielles distinctes, sur la recherche d'une cohérence des actions de développement économique, sur la convergence du volet aménagement avec le projet d'ensemble et sur l'accompagnement du calendrier d'implantation des transports sur le plateau.

S'agissant des financements, l'ensemble des opérations d'aménagement et de construction fait l'objet d'un processus de validation interministériel dans le cadre du comité de pilotage (COPIL) présidé par le directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans ce cadre, la programmation des dépenses est discutée entre la direction du budget et le Commissariat Général à l'investissement (CGI) en présence des tutelles. La direction du budget assure un suivi régulier des financements investis et veille à la soutenabilité financière globale du projet ; elle participe également à l'instruction des opérations et à l'attribution des financements.

Pour ce qui concerne les opérations de construction, leur avancement est présenté par chacun des ministères de tutelle des établissements : la FCS, et maintenant la COMUE, pour l'avancement des travaux de programmation des équipements mutualisés et l'établissement public d'aménagement du plateau de Saclay (l'EPAPS qui a succédé à l'EPPS) pour l'aménagement du plateau de Saclay ; celui-ci pouvant intervenir lorsqu'il a la qualité de conducteur d'opération sur les opérations bâtimementaires.

Lors du comité de pilotage, les parties prenantes au « cluster » de Saclay, tant sur le plan opérationnel que financier, sont représentées et examinent, à chaque stade de la procédure de réalisation, l'avancement des opérations. Les coûts d'objectifs sont validés en présence de la direction du budget et du CGI.

Par ailleurs, les opérations de construction font l'objet d'un suivi par le comité inter-administratif de suivi (CIS) qui se réunit à chaque phase de la réalisation des projets : lors de la validation de la programmation, du lancement des avis d'appel public à la concurrence, de la procédure de concours, de la signature des contrats, du lancement des ordres de service travaux, et le cas échéant, de la validation du processus de recours à l'emprunt. Chacune de ces phases est l'occasion de s'assurer de la soutenabilité budgétaire au regard des ressources dont l'établissement dispose au titre de l'opération Campus.

Ces comités permettent également d'assurer un suivi effectif de l'action des établissements autonomes qui ont la qualité de porteur de projet des opérations les concernant.

Les augmentations de budget dûment justifiées sont alors présentées au comité de pilotage qui valide et définit les modalités de prise en charge de ces surcoûts.

S'agissant des coûts d'aménagement, ceux-ci font l'objet d'une information par l'EPAPS à la fois dans le cadre du comité de pilotage et surtout dans le cadre du conseil d'administration de l'établissement, au cours duquel sont examinés les états prévisionnels de dépenses/recettes des zones d'aménagement concertées (ZAC).

Je partage le constat de la Cour sur la difficulté de suivre les opérations d'aménagement compte tenu des évolutions de retraitement des comptes qui ont marqué les deux derniers exercices et qui ne permettent pas de disposer d'une vision consolidée et comparable dans le temps.

L'EPAPS a cependant pris l'engagement de se mettre en situation de produire une cartographie des risques ainsi que des bilans qui puissent

permettre un meilleur suivi dans le temps. Ces démarches commencent à produire leurs effets notamment grâce à la mise en place d'outils et de documents permettant de bien identifier les équilibres des ZAC qui concernent l'enseignement supérieur et la recherche (ZAC du Moulon et ZAC de l'école polytechnique).

IV - Réponse sur la nécessité de conforter le regroupement d'établissements

Afin de renforcer la visibilité et la cohérence de l'Université Paris-Saclay (UPSaclay), et à la suite du rapport d'information du sénateur Michel Berson, j'ai souhaité qu'une nouvelle feuille de route soit arrêtée visant, tout en respectant les prérogatives des établissements membres, à renforcer le socle de compétences de l'UPSaclay dans les domaines de la formation, de la gouvernance, de la recherche, des moyens et des ressources humaines.

Concernant la diplomation, je souligne que l'UPSaclay a lancé une réflexion sur le cycle licence ; les premiers diplômes de licence labellisés UPSaclay seront ainsi délivrés dès 2017. Aussi, afin d'assurer une meilleure cohérence des diplômes, l'UPSaclay formulera un avis conforme pour la création de tout nouveau diplôme nécessitant une reconnaissance de l'Etat (hors titre d'ingénieur) et un avis simple pour la création de tout autre nouveau diplôme d'établissement.

L'amélioration de la gouvernance de la recherche répond à la nécessité de stimuler la production scientifique et de renforcer l'impact de celle-ci sur l'économie et la société. Elle doit reposer sur une stratégie scientifique globale et une politique coordonnée des équipements scientifiques lourds et des plateformes mutualisées.

En matière budgétaire, l'UPSaclay déterminera annuellement, en lien avec les établissements membres, un cadrage sur les grands projets stratégiques communs et présentera, sur la base des comptes financiers des établissements, une vision consolidée du bilan financier de l'UPS.

Enfin, la gestion des ressources humaines reposera dorénavant sur un document cadre recensant les besoins globaux du site, tant pour la recherche que pour la formation, destiné aux établissements membres et par une charte commune des recrutements (transparence des processus, composition des jurys...).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ PARIS-SACLAY

Sur la présentation

Dans ce résumé, au quatrième paragraphe, l'affirmation que « la création d'une grande université de recherche intégrant universités et grandes écoles est au point mort » paraît exagérée. En effet, depuis l'évaluation du projet IDEX en avril 2016, un travail important de définition du partage des compétences entre la structure commune de l'Université Paris-Saclay (UPSaclay) et les établissements a été conduit. Une récente décision interministérielle a acté plusieurs avancées importantes dans ce partage concernant la diplomation, la gouvernance de la recherche, le budget et les ressources humaines.

Au II-A-2

La SATT Paris-Saclay dispose d'une spécificité par rapport aux autres SATT liée à « l'apport volontaire » de projets par les établissements. Contrairement à d'autres SATT, par construction la SATT Paris-Saclay n'a pas intégré les cellules de valorisation des établissements de son périmètre, celles-ci ayant conservé leurs compétences et missions initiales, en particulier d'être dans une relation de proximité immédiate avec les équipes de leur établissement. Cela provient du nombre important d'acteurs (18) et de la disparité de fonctionnement entre les universités, les écoles et les organismes de recherche.

Dès sa création en juillet 2014, la SATT Paris-Saclay s'est vue proposer 37 projets de maturation puis 35 en 2015 par 80% des 18 Membres de l'Université Paris-Saclay démontrant ainsi son intégration rapide au sein de l'écosystème Paris-Saclay. La complémentarité du rôle de la ComUE, qui assure le financement IDEX de la pré-maturation des projets de recherche et de la SATT, qui en assure la maturation, se traduit par le fait que 33% des projets soumis à la SATT par les établissements proviennent de la pré-maturation. L'intégration immédiate de la SATT dans la dynamique de la ComUE, et plus généralement dans l'écosystème saclaysien, se traduit au travers des décisions d'investissement dans les projets de maturation pour un montant de 6,2 M€ en 2014/2015, soit une moyenne de 425 k€ par projet. La fourniture de prestations de services depuis le 15 septembre 2015 (via le FNV), à la ComUE (Prématuration/PEIPS) et à chaque établissement demandeur, renforce la mutualisation entre les différents services de valorisation des établissements et la SATT : la SATT se positionnant sur la valorisation des projets de recherche, l'identification des partenaires industriels et le marketing de l'offre technologique. Plus de 100 besoins industriels ont été

qualifiés par la SATT, issus à 80% de start-up, PME et ETI régionales, et sont orientés vers les unités de recherche des 18 Membres de la ComUE.

Au II-B-2

Au premier paragraphe la phrase « L'université Paris-Saclay conteste cette critique mais a néanmoins pris des mesures correctrices avec ses membres, pour la mise en réseau et le développement de nouveaux outils de recherche » ne reflète pas précisément le travail d'adaptation du projet de Learning Center aux contraintes budgétaires. En effet une réduction des besoins en surfaces de stockage des documents a été permise par une politique de mise en réseau de l'ensemble des services de documentation et l'acquisition d'un outil de recherche documentaire (qui permet de savoir où sont stockés les documents à l'échelle de l'ensemble de la ComUE).

Selon nos informations, le troisième paragraphe pourrait être formulé plus précisément comme suit. « Face à la perspective d'accueillir plus de 52 000 étudiants, la Fondation a recensé un besoin global de 7 915 lits d'ici 2020 dont 5 500 sont dits prioritaires (boursier ou première année). En cumulant les programmes en cours et à lancer, l'EPAPS prévoit dans le quartier du Moulon et de l'École polytechnique 5980 places auxquelles il convient de rajouter 1500 places dans la vallée d'Orsay et sur le site de Palaiseau Camille Claudel à la sortie de l'École polytechnique. Tous les besoins prioritaires seront satisfaits au rythme de l'arrivée des nouveaux établissements. En revanche, le déficit global de logement sera de l'ordre de 400 places dès l'horizon 2018 et sera couvert par les logements disponibles à Massy Gare sur la ligne du TCSP, alors que le déficit en transports collectifs est préoccupant. »

Au V-A

La signature commune des publications est déjà adoptée depuis septembre 2015. Par ailleurs, outre le renoncement des membres à être classés individuellement, des conditions d'intégration institutionnelle (ou à défaut l'établissement par l'État d'une liste des établissements ayant vocation à être classés), garantissant notamment la pérennité de l'établissement englobant, sont requises par certains systèmes de classement (notamment ARWU/Shanghai ou Leiden).

Au V-B-1

Les commentaires sur les « deux visions de l'université Paris-Saclay » apparaissent quelque peu caricaturaux et ne reflètent pas les positionnements des différents Membres, dont la grande majorité adhère à la perspective d'une Université Paris-Saclay cible hybridant les modèles

de l'université française classique et des grandes écoles dans un nouveau modèle plus performant, en termes de visibilité et d'attractivité internationales, que les établissements actuels.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE

Tout en se félicitant de la qualité du travail effectué par les rapporteurs, dont elle a apprécié l'écoute et le professionnalisme, l'École polytechnique porte sur le projet Paris Saclay un regard plus optimiste et considère que, loin de se diluer, la grande ambition formulée par les gouvernements successifs pour ce vaste territoire est d'ores et déjà largement satisfaite. Si l'exigence, par le jury international IDEX, d'une "université intégrée" engendre, de fait, des contradictions avec les recommandations d'autres institutions nationales, et notamment avec celles du Haut Comité d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES), les objectifs publics de rapprochement d'établissements, de coordination scientifique et académique accrue, et de développement économique, sont en bonne voie. Les écoles relevant du Ministère de la Défense (X et ENSTA) ont, pour leur part, tenu tous leurs engagements en termes de coûts et de délais pour ce qui concerne leurs contributions au projet collectif.

Notre réponse sera structurée selon le plan de l'insertion et portera sur les seuls paragraphes suscitant des observations de notre part.

L'ambition de créer un pôle scientifique et technologique de rang mondial

La Cour note fort justement que l'ambition initiale était de créer un « cluster » scientifique et technologique et non une université intégrée. L'exemple de la Silicon Valley, choisi par la Cour pour illustrer cette ambition, est d'ailleurs éclairant : le territoire global de la Silicon Valley n'est pas superposable à celui de l'université de Stanford, dont la taille beaucoup plus restreinte (3 300 ha, 16 000 étudiants dont 7 000 bachelors, 2 150 enseignants chercheurs) est sans commune mesure avec celle de la COMUE Paris Saclay (hors Evry : 77 000 ha, environ 60 000 étudiants dont 40 000 en licence, 10 500 enseignants chercheurs). Il n'existe pas à proprement parler de "gouvernance" de la Silicon Valley et la nécessité d'une gouvernance forte, alléguée comme condition de réussite d'un territoire, n'est donc pas objectivée par cet exemple.

Dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, il existe des modèles d'établissements, souvent géographiquement proches,

dont les positionnements académiques sont différents dans le spectre de production et diffusion des connaissances. Pour rester dans l'exemple nord-américain suggéré par la Cour, le MIT et l'Université de Harvard, implantés sur la même commune, font tous deux des recherches fondamentales et des recherches appliquées au plus haut niveau. Néanmoins, par rapport au spectre d'Harvard, le spectre du MIT est orienté vers les applications et le transfert technologique, alors que celui d'Harvard est plus tourné vers la science fondamentale. L'ensemble des forces des établissements sur la vaste superficie de Paris-Saclay (22 km² en intégrant Evry), plus étendue que la commune de Cambridge, Massachusetts, constitue un potentiel qui permet d'imaginer l'émergence de deux pôles : une Université de recherche, et un Institut de sciences et technologies, dont les modèles économiques, les modes de gouvernance et les positionnements académiques seraient différents.

Pour ce qui concerne l'aménagement du territoire, la Cour note avec pertinence la nécessité de dessertes, d'équipements et de logements sur le campus.

Des avancées inégales

Sur le fond, la mise en commun des formations doctorales et de plus de 80% des formations débouchant sur des diplômes nationaux de masters constitue une avancée institutionnelle considérable, que la Cour mentionne à juste titre, et qui n'a été reproduite par aucune autre COMUE sur le territoire national. Cette mise en commun a été réussie formellement dès le premier exercice de la COMUE grâce à un engagement significatif des membres afin de maintenir au mieux la qualité de service apportée aux étudiants dans un contexte opérationnel grandement complexifié.

Au total, cette mutualisation s'avère, à ce jour, génératrice de surcoûts qu'il serait intéressant de faire évaluer par la Cour une fois le régime de croisière établi. Elle conduit également à une harmonisation du niveau des diplômes délivrés, potentiellement au détriment des formations les plus exigeantes menées antérieurement par certains établissements.

En ce qui concerne la recherche, il est exact que la taille très importante de la COMUE (supérieure en superficie et en effectifs à celle des principales universités internationales de recherche), et sa structuration délibérée en départements purement disciplinaires, n'ont pas permis à ce jour l'établissement d'une stratégie pluridisciplinaire unifiée de recherche. Toutefois, la dynamique du projet Paris Saclay a permis une intensification incontestable des collaborations de recherche entre les membres de la COMUE. Ainsi, l'École polytechnique participe à 11

LABEX dont 9 sur Paris-Saclay, 9 EQUIPEX dont 6 à Paris-Saclay ainsi qu'à la Fondation Mathématique Jacques Hadamard (FMJH).

Le développement économique : un objectif longtems en déshérence

L'Ecole polytechnique a engagé pour sa part un effort, largement ouvert à l'ensemble des candidats entrepreneurs du plateau de Saclay et même au-delà, de soutien des initiatives liées à la création d'entreprise. Avec le soutien philanthropique de l'un de ses anciens, elle a regroupé en un lieu unique l'ensemble des activités liées à l'entrepreneuriat : prototypage, formation, accélération, incubation, collaboration avec les financiers et les industriels. Pour 70% de son activité, ce lieu est utilisé par des porteurs de projets non-polytechniciens, et bénéficie donc à l'ensemble des acteurs de l'université Paris Saclay.

A l'initiative de l'Ecole polytechnique, un fonds d'amorçage a été constitué afin de favoriser le financement des projets issus de l'écosystème de Paris Saclay. Ce fonds, confié avec l'accord de la BPI à la société de gestion PARTECH, aurait pu être opérationnel dès septembre 2015 mais son transfert dans le cadre de l'université Paris Saclay en vue d'obtenir une adhésion de l'ensemble des membres a conduit à un retard de plus d'un an dans sa mise en œuvre.

L'absence de stratégie et de gouvernance d'ensemble

Le volet universitaire : les échecs successifs de l'initiative d'excellence

L'Ecole polytechnique note que l'objectif d'une université intégrée exigé par le jury IDEX n'est pas substituable à l'objectif initial du gouvernement, qui visait seulement à créer un « cluster » scientifique et technologique, comme l'a justement rappelé la Cour au début de son insertion. A la connaissance de l'Ecole polytechnique, le jury n'a pas établi que la seule « intégration », en l'absence de sélection des étudiants et de large ouverture des organes de gouvernance à des tiers non universitaires, suffise à créer une université d'excellence ni à dégager des synergies génératrices de qualité et/ou d'économie.

Les carences du pilotage global du projet

Comme l'a très justement relevé la Cour, le périmètre géographique des différentes institutions concernées (OIN, EPAPS, ZAC, COMUE, etc.) n'est pas superposable. En ce qui concerne la partie universitaire, la soumission du projet à un coordonnateur étatique constituerait une singulière violation du principe législatif d'autonomie des universités.

L'Ecole note que le rapport parlementaire sur lequel s'appuie la Cour pour recommander la désignation d'un coordonnateur public a été rédigé par un parlementaire isolé, sans recours à des auditions publiques et de manière non contradictoire. En particulier l'Ecole polytechnique n'a pas été interrogée au cours de ce travail.

Des financements massifs, des besoins mal évalués

L'absence de suivi global du projet

Pour ce qui concerne le Ministère de la Défense, les projets mutualisés dont il avait la responsabilité ont été engagés dans les délais prescrits et n'ont pas fait l'objet, à ce jour, de dépassements de crédits. C'est le cas notamment :

- *du transfert de l'ENSTA à Palaiseau ;*
- *de la construction d'un bâtiment mutualisé d'enseignement destinée aux écoles du quartier de l'Ecole polytechnique ;*
- *de la construction d'une halle mutualisée multisports ;*
- *du transfert des laboratoires de mécanique de l'X et de leur regroupement avec ceux de l'ENSTA dans le cadre de l'opération d'aménagement urbanistique à l'est de l'Ecole polytechnique.*

Le projet de regroupement universitaire encore en suspens

Un classement international incertain

L'Ecole polytechnique note que le classement dit « de Shanghai » est établi par une organisation purement privée (ARWU), qui ne bénéficie d'aucune affiliation universitaire (cf. <http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>), et dont la méthodologie n'est pas vérifiable. Elle s'étonne donc que l'ensemble de la politique de structuration universitaire de la France soit fondée exclusivement sur les données fournies par cette société de conseil.

L'Ecole polytechnique appelle l'attention de la Cour sur les excellents résultats qu'elle vient pour sa part d'obtenir sur deux critères essentiels :

- *le Journal « Nature » l'a classée au 6^{ème} rang mondial pour la production de Prix Nobel par ancien élève (cf. <http://www.nature.com/news/where-nobel-winners-get-their-start-1.20757>) ;*
- *l'agence de classement QS, dont les publications sont les plus consultées par les étudiants dans le monde, l'a classée au 6^{ème} rang mondial pour*

l'employabilité de ses étudiants (cf. <http://www.qsdigitalsolutions.com/blog/qs-graduate-employability-rankings-2017-overview/>).

Il convient de noter que ces classements ne sont pas transposables à la COMUE et seraient donc perdus pour l'ensemble de la collectivité française en cas d'intégration faisant disparaître l'X en tant qu'objet de classement.

Un modèle d'université encore à définir

L'Ecole polytechnique ne s'inscrit pas dans une compétition alléguée entre deux systèmes d'enseignement supérieur français : si elle pratique en effet, comme toutes les grandes écoles, une sélection visant à garantir la capacité des élèves à suivre les cours dispensés, et prête une attention de tous les instants à la relation avec les entreprises en vue de garantir l'employabilité de ses étudiants, elle est en revanche intensive en recherche comme devrait l'être une université. Elle adhère au demeurant aux deux organisations représentant les intérêts de chacun des secteurs (Conférences des Grandes Ecoles et Conférence des Présidents d'Université).

En ce qui concerne le projet, relevé par la Cour, de constitution d'un pôle d'écoles d'ingénieurs, il convient de noter que ce dernier a fait l'objet d'une proposition par M. Bernard Attali, nommé conjointement par le Premier Ministre et par le Ministre de la Défense, au terme d'une concertation à laquelle ont pu participer toutes les parties prenantes concernées. Ce pôle regrouperait les écoles volontaires et se constituerait dans l'intérêt de l'Université Paris Saclay.

Conclusions et recommandations

L'Ecole polytechnique souhaiterait pour sa part que la gouvernance de l'Université Paris Saclay ne soit pas dictée par des considérations intégratives induites par un classement unique, façonné par une société de conseil étrangère, et ne prenant pas en compte l'employabilité des étudiants. Elle recommanderait pour sa part l'élaboration préliminaire d'une stratégie scientifique et pédagogique différenciatrice, non formulée à ce jour. D'éventuels changements de gouvernance devraient garantir aux membres l'agilité nécessaire pour faire face à la compétition internationale, et respecter les marques existantes bien établies à l'international, conformément aux recommandations du HCERES. Les travaux portant sur la gouvernance de l'université Paris Saclay devraient également remettre en cause l'insuffisante implication de personnalités extérieures dans le Conseil d'administration. Enfin tout modèle d'université d'excellence devrait reposer sur une sélection des étudiants recrutés en licence, non dans une logique d'exclusion mais dans la

perspective d'une parfaite adaptation des étudiants aux enseignements qu'ils sont appelés à recevoir et d'une optimisation de leur employabilité en fin d'études.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT
PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE PARIS-SACLAY (EPAPS)**

A l'occasion de l'examen du relevé de constatations provisoires concernant le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public de Paris-Saclay (EPPS), la Cour a bien voulu prendre en compte certaines réponses ou compléments d'information aux observations relatives à la gestion de l'Établissement public de Paris-Saclay auxquelles il avait été répondu en septembre dernier.

La haute juridiction introduit toutefois une insertion au rapport public de la Cour des Comptes 2017 soulignant les insuffisances dans la gestion passée de l'EPPS auxquelles il importe de remédier ainsi que des retards dans la mise en œuvre du projet d'aménagement.

Comme j'ai eu l'occasion de l'évoquer dans le cadre de nos différents échanges écrits ou en audition, je partage pleinement la recommandation de la Cour qui vise à corriger les insuffisances de gestion qui résultent essentiellement de l'absence de contrôle interne organisé au sein de l'EPPS.

Conscient de cette lacune, l'EPA Paris-Saclay a entrepris dans le prolongement du changement de gouvernance une profonde restructuration interne des services de l'établissement en vue d'organiser le contrôle interne de l'établissement autour de processus sécurisés et documentés et d'outils de gestion articulés avec la comptabilité générale. Cette réorganisation programmée sur deux exercices s'inscrit dans le cadre d'une démarche collective et partenariale d'amélioration. Elle vise à garantir en tout premier lieu la transparence et la soutenabilité des bilans d'aménagement que pointe tout particulièrement la haute juridiction en concourant ainsi à donner au conseil d'administration de l'établissement et ses autorités de tutelle, une vision claire et sincère de l'ensemble des opérations d'aménagement et de développement économique de ce territoire appelé à un rayonnement international.

Cet objectif prioritaire de qualité des comptes et des prévisions financières s'est concrétisé en 2016 par la formalisation du modèle économique du réseau de chaleur auquel participeront au cours des années à venir les bilans de ZAC du quartier de l'École Polytechnique et

de Moulon. Le dispositif de gestion proposé a été unanimement approuvé par le CA du 8 novembre dernier, l'actualisation des bilans de ZAC de Moulon et du Quartier de l'Ecole polytechnique étant reportés avec la construction budgétaire 2017 à la séance du 13 décembre 2016.

En termes de méthode, l'établissement s'est également concentré sur les conditions techniques de mise à jour des bilans de ZAC au moyen d'un nouvel outil de gestion qui a été développé et déployé en 2016. Cet outil numérique articule le partage et l'actualisation mensuelle d'informations comptables (engagements et paiements issues du progiciel comptable SIFOW) et sécurise les prévisions saisies par les services opérationnels en croisant les informations analytiques (superficie, prix unitaires, localisation topographiques, natures juridico-administratives), les engagements juridiques souscrits (conventions, marchés et conventions cadres, actes fonciers etc...). Il prépare et simplifie ainsi le contrôle interne des services fonctionnels de l'établissement dont l'agence comptable.

L'EPA Paris-Saclay s'apprête, en 2017, à poursuivre ce travail de construction progressive du contrôle interne comptable en élaborant une cartographie des risques et s'attachera à reconstruire le processus de la dépense qu'il serait à notre sens préférable d'organiser sous la forme d'un service facturier afin de parachever la préfiguration entreprise dès 2013.

Enfin, s'agissant de la gestion budgétaire et financière de l'établissement, la Cour émet des doutes sur la fiabilité des bilans d'opérations, en soulignant une différence inexplicée de plus de 10 M€ entre deux bilans de la même ZAC du quartier de l'Ecole Polytechnique.

Ce constat semble relever d'une erreur d'interprétation des données transmises par la Direction financière (DAF) de l'EPPS datée du 26 novembre 2015.

En effet l'observation de la Cour est en réalité fondée sur une comparaison entre les données du bilan de ZAC du mois de juillet 2013, reprises dans le bilan de ZAC du mois de juillet 2015 (approuvés par son Conseil d'administration) et un point d'avancement des recettes contractualisées ou en voie de contractualisation (promesses de ventes notamment) établi et mises à jour au mois de novembre 2015.

La différence de 10,55 M€ entre ces deux situations ne tient donc pas à une disparition ou une évaluation erratique des opérations du bilan initial comme semble l'entendre la Cour mais s'explique par le fait que l'état des ventes et participation contractualisées (ou en voie de l'être) du 26 novembre 2015 mentionnait les seules opérations concrétisées par convention avec l'ANR pour des établissements supérieurs et de recherche

(ESR) à l'exclusion des opérations du bilan de ZAC qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une concrétisation juridique soit :

- *d'une part quelques opérations pour le compte des ESR figurant dans la convention avec l'ANR : Restaurant ENSAE RIEA (386 k€), Restaurant AGRO Télécom Pôle central (1 271 k€), Sports intérieurs- phase 2 (917 k€) ;*
- *d'autre part certaines opérations hors du financement de l'ANR ou des charges foncières potentiellement disponibles à la commercialisations d'opérations non encore identifiées : Labo X phase 2 (2 183 k€), autres programmes (4 287 k€).*

L'évolution intrinsèque aux opérations communes au bilan initial de ZAC et à la situation du 26 novembre représente en définitive 1 509 k€ soit un accroissement de 4,7% de recettes contractualisées par rapport aux estimations initiales du bilan de ZAC 2013 qui traduit d'une certaine manière la marge de sécurité sur les anticipations commerciales de l'Etablissement (tant sur les m² de superficie que sur les tarifs unitaires).

La haute juridiction voudra bien trouver ci-dessous la liste précise de ces opérations et de leur évolution comparée en termes de superficie et de valorisation financière justifiant cet écart de 10,55 M€.

La Cour regrette enfin, l'insuffisante implication de l'établissement en matière de développement économique. Comme j'ai eu l'occasion de le souligner dernièrement en audition, je demeure persuadé que l'établissement a contribué dans un contexte de dialogue local difficile à fédérer les partenaires territoriaux autour d'axes de développement partagés en matière de rapprochement entre recherche académique et recherche privée, dans la perspective de la création d'entreprises innovantes ou/et de la promotion et l'attractivité du territoire.

Ces axes ont progressivement structuré la stratégie des actions conduites par l'EPPS en matière de développement économique et sans doute participé aux réussites marquantes en matière d'investissement d'entreprises particulièrement emblématiques au sein des ZAC.

MAJ : 26-11-15 Pièce 2_Bilan des ventes et tableau de suivi des projets immobiliers - ZAC du quartier de l'Ecole polytechnique transmis aux auditeurs de la Cour des comptes						Bilan Financier de la ZAC du quartier de l'Ecole Polytechnique 2013		
DENOMINATION PARCELLE	OPERATION	Nombre de m ²	Date obtention PC	Livraison prévisionnelle	Charge foncière (HT) ou participation	Nombre de m ²	Charge foncière (HT) ou participation	Prix unitaire
C.4.2	Labos de l'X	8 295	31-oct-12	2015	1 645 200	8 226	1 764 148	214,5
N.2.5	Digitéo 2	5 209	23-juil-13	2015	1 005 800	5 209	1 137 125	218,3
S.3.1	ENSAE	15 457	28-févr-14	2016	3 049 000	15 336	3 347 849	218,3
C.2.1	Institut Mines Télécom (IMT)	40 435	en cours	2019	8 814 830	42 713	9 324 248	218,3
C.1.1	Agro Paritech/INRA	60 000	courant 2018	2019	12 946 800	63 921	13 953 954	218,3
C.4.3	Bâtiment d'enseignement mutualisé	9 074	courant 2016	2018	1 978 132	10 300	2 248 490	218,3
P.2.2.A	Incubateur Pépinière Hôtel d'Entreprise (IPHE)	6 000	courant 2016	2018	2 446 744	7 200	1 571 760	218,3
C.4.8	Halle Multisports	1 615	en cours	2017	347 537	1 811	395 341	218,3
	SOUS-TOTAL tableau remis aux auditeurs	146 085			32 234 043	154 716	33 742 915	218,1
	<i>Restaurant ENSAE RIEA</i>					1 770	386 391	218,3
	<i>Restaurant AGRO Télécom Pôle central</i>					5 820	1 270 506	218,3
	<i>Sports intérieurs (phase 2)</i>					4 200	916 860	218,3
	SOUS-TOTAL des opérations manquantes					11 790	2 573 757	218,3
	SOUS-TOTAL Opérations convention ANR	146 085				166 506	36 316 672	218,1
	<i>Labo X phase 2</i>					10 000	2 183 000	218,3
	<i>Autres programmes</i>					19 494	4 287 160	219,9
	SOUS-TOTAL hors opérations inscrite ANR					29 494	6 470 160	219,4
	TOTAL GENERAL				32 234 043	196 000	42 786 832	218,3

Ecart entre le total des ventes du programme ESR du bilan financier de la ZAC du 8 juillet 2015 et le total du tableau de suivi de l'avancement et la commercialisation au 30 novembre 2015 10 552 789

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNIVERSITÉ PARIS-SUD

Je tiens à vous remercier pour avoir identifié l'Université Paris-Sud que j'ai l'honneur de présider, comme l'un des acteurs essentiels du projet susceptible de faire valoir ses positions sur ce territoire reconnu par le président de la République comme regroupant près de 15% de la recherche publique française, lors du discours qu'il a prononcé le 5 décembre 2016 devant les présidents d'universités.

Comme il est mentionné dans votre document, la construction du cluster s'articule autour de trois éléments cumulatifs :

- *Une université de recherche reconnue internationalement, ce sur quoi les acteurs du conseil des Membres travaillent à l'heure actuelle en tenant compte de leurs spécificités.*
- *Un territoire géographique organisé en campus urbain bien desservi et disposant des logements et équipements adéquats.*
- *Une gouvernance forte capable de surmonter les oppositions.*

Les inégalités d'avancées décelées par la Cour des comptes dans la construction du projet sont inhérentes à un projet de cette envergure mais le rassemblement au sein d'une même Université d'acteurs académiques aussi complémentaires et prestigieux en formation et en recherche et le développement, sur un même territoire, d'un tel cluster académique-industriel font de Paris-Saclay un objet unique répondant aux enjeux de notre société du XXI^{ème} siècle et aux standards internationaux. C'est pourquoi nous devons réussir et je me permettrai de proposer à la fin de ce texte une structuration pour l'université Paris-Saclay cible issue d'une réflexion commune menée au sein de l'Université Paris-Sud en lien avec nos partenaires.

*Je souhaite tout d'abord souligner la qualité de l'analyse de la Cour des comptes, qui a parfaitement identifié les conditions de la réussite de ce projet : existence d'une université de recherche de renom, rapprochement des différents acteurs de l'ESR du site au sein d'un cluster, mise en réseau, innovation, communication, lieux de vie, transports efficaces. Cependant je rajouterai l'importance du volet formation, qui est réduit dans ce rapport à la réussite certaine de la mutualisation des doctorats et masters et à des chiffres sur les inscriptions. L'université Paris-Saclay présente **un potentiel exceptionnel pour l'ESR** : la qualité et la diversité des formations de l'Université Paris-Saclay doivent permettre de donner à tous les étudiants, la meilleure chance d'exploiter pleinement leur potentiel, quelles que soient leur origine sociale ou leurs manières d'apprendre.*

La création d'une offre de formation de la licence au doctorat, cohérente et co-construite par l'ensemble des partenaires doit permettre d'accueillir l'ensemble des bacheliers suivant la définition de prérequis et une orientation active en lien avec l'ensemble des formations du supérieur (STS, CPGE...). Elle permettra également de les orienter tout au long du premier cycle soit vers des cursus professionnalisants en lien fort avec le monde socio-économique leur assurant ainsi une insertion professionnelle au niveau Bac+3, soit vers des cursus privilégiant les poursuites d'études au niveau Bac +5 avec des parcours, parfois pluridisciplinaires, fortement adossés à la recherche par un accès sélectif sur dossier dans tous les parcours de masters et d'ingénieurs ou de commerce de l'université Paris-Saclay. Cette offre de formation riche, décloisonnée, lisible et fortement internationale permettra le renforcement de partenariats avec des Universités de renommée mondiale et favorisera les mobilités entrantes et sortantes des étudiants, associées à un accompagnement à la hauteur de nos ambitions.

Le doctorat de l'UPSay sera une référence nationale et internationale tant par le niveau de la recherche que par la qualité de la formation scientifique et professionnelle au cours du master et de la formation doctorale.

Au niveau de la recherche, il est clair qu'une réflexion sur la structuration des laboratoires devra avoir lieu au niveau de l'UPSay afin d'optimiser la stratégie de recherche qui se doit d'être ambitieuse dans un contexte de contrainte budgétaire forte et d'intensification de la compétition internationale. Cette réflexion est rendue nécessaire pour des questions de cohérence du paysage de la recherche et de fonctionnement de plateformes technologiques de plus en plus performantes. Cette restructuration des entités de recherche n'inclura pas obligatoirement un regroupement géographique afin de respecter l'imbrication des lieux d'enseignement et de recherche, en particulier au sein des établissements, qui constitueront les composantes de l'université cible (je développerai plus loin).

C'est à partir de son potentiel de recherche qu'une université est en mesure de répondre aux demandes de la société et du monde économique. Une grande université internationale se présente aujourd'hui comme un campus universitaire international couplé à un cluster industriel. Ce n'est qu'à cette échelle que l'on pourra être attractif, répondre aux enjeux sociétaux, nouer des liens forts avec les grands groupes industriels internationaux et former les innovateurs du 21^{ème} siècle. Pour autant, le tissu industriel des TPE-PME doit être fortement promu et les grandes structures sont naturellement moins bien adaptées pour initier et faire

perdurer ces relations privilégiées : il faudra trouver une clé d'entrée pour faciliter cette forme de partenariat qui correspond le plus souvent à des demandes précises et pointues et à des relations privilégiées sur une thématique donnée.

Si la Cour soulève l'absence de données globales consolidées, ce manque est lié à l'absence d'un système d'information commun ainsi que de services propres à la Comue pour rassembler et exploiter les données qui existent au sein des établissements membres.

*Toute cette organisation devrait être soutenue par des **services administratifs et/ou gestionnaires de l'Université Paris-Saclay**, comme par exemple un service facturier et une direction des activités de recherche et de valorisation avec une cellule Europe et une cellule industrie/valorisation fortes. A ce stade, le chantier est vaste et indispensable. De même, la suite de ce développement stratégique implique une direction des relations internationales travaillant en réseau avec celles des membres afin d'assurer un rôle fort dans le développement et la promotion de l'université à l'international. Ces services devraient permettre de gagner en compétences tout en optimisant les moyens humains. Pour mettre en œuvre cela, l'urgence est le recrutement d'un(e) directeur(trice) général(e) des services (DGS) qui pourra coordonner ces services et faire le lien avec les DGS de l'ensemble des établissements. D'autre part, **un système d'information commun** doit être développé : il est indispensable, à cette échelle, pour permettre un mode de fonctionnement souple et agile que ce soit au niveau des formations qu'au niveau de la recherche. Les partenaires devront quant à eux accepter de partager leurs données. La conclusion d'un contrat de site est une première étape vers ces évolutions grâce aux indicateurs figurant dans les volets spécifiques des établissements. Il conviendra de prendre en compte les moyens humains et financiers nécessaires, en particulier pour supporter la phase de construction qui demande des moyens supplémentaires, en s'appuyant, entre autres, sur l'utilisation des crédits IDEX en plus des forces vives présentes dans les établissements membres.*

*L'Université Paris-Sud est très attentive à la question des infrastructures communes et de leur financement, notamment les questions de logements étudiants qui devront permettre la **mixité des populations étudiantes/élèves**. A titre d'information, actuellement ce sont 2 500 étudiants de Paris-Sud qui sont logés par le CROUS de l'académie de Versailles sur les plus de 12 000 étudiants présents sur le campus Orsay-Bures-Gif, aucune donnée n'étant disponible sur le rapport au nombre de demandes non satisfaites, l'offre de logement de Saclay devra venir en complément de l'existant. Il y a donc un **manque criant de logement pour***

les étudiants de l'Université Paris-Sud qui prévoit donc d'exploiter certains bâtiments qui se vident dans la vallée pour créer des résidences universitaires : un projet d'environ 1 000 chambres supplémentaires est à l'étude.

*La vie universitaire sera enrichie de la **diversité du public étudiant** (universités, GE) qui doit être la règle dans tous les lieux de vie du campus, comme les logements, la restauration, les installations sportives, le « learning center » avec la mutualisation de l'ensemble de ces infrastructures entre les établissements. L'accès au sport et à la culture, ainsi qu'aux services sociaux et de santé doit être assuré de la même façon pour tous les étudiants du campus Saclay, mais également ceux qui sont éloignés géographiquement, comme ceux de Paris-Sud avec ses composantes de la Vallée Scientifique de la Bièvre.*

*Plus largement, cet ensemble académique doit être tourné vers le **dialogue science et société** aussi bien par un foisonnement d'installations ouvertes à tous au cœur du campus, comme le conservatoire de la vallée de Chevreuse, le théâtre de l'ENS Paris-Saclay, le PROTO 204... que d'actions de médiations fortement portées sur Paris-Saclay par la Diagonale Paris-Saclay, à laquelle Paris-Sud contribue largement. Il est clair que pour l'Université Paris-Sud cette mixité avec les Collectivités et ce développement culturel doivent être portés du campus de Saclay aux autres sites géographiques de l'Université Paris-Saclay, comme la Vallée Scientifique de la Bièvre.*

*Je ne peux que souscrire à votre analyse sur la **problématique du transport** et les conséquences sur l'attractivité et à la demande d'une « instance commune permettant d'aborder les problématiques de transport ». Les liaisons plateau-vallées d'Orsay et de Gif sont des points stratégiques pour l'Université Paris-Sud et doivent être améliorées pour absorber les flux croissants non seulement aux moments de pointe pour les personnels et les étudiants mais aussi durant la journée liés au va-et-vient des enseignants-chercheurs entre leur laboratoire et les bâtiments d'enseignement (physique, biologie et chimie).*

Là encore je ne peux que m'associer à l'analyse de la partie V-B et aux propos attribués à l'Université Paris-Sud que je confirme : l'Université Paris-Sud demande depuis le contrat de site 2015-2019 de définir un modèle cible d'université et à l'Etat de prendre ses responsabilités vis-à-vis de différents ministères de tutelles. La masse critique de l'Université Paris-Sud, tant pour les personnels que pour le nombre d'étudiants, a pu être générateur de méfiance des partenaires craignant d'être absorbés dans un système universitaire classique. Pour autant la communauté de l'Université Paris-Sud s'est engagée dans une

réflexion de site, visant à définir, en lien avec ses partenaires, un schéma pour l'Université Paris-Saclay cible de façon pragmatique et en définissant les étapes nécessaires à un projet réaliste.

L'évolution vers l'Université Paris-Saclay doit être assise sur la diversité de ses établissements fondateurs. Elle n'est réalisable et concevable que par le double respect de la trajectoire de chacun des membres et de son hybridation progressive avec les autres. Construire l'Université Paris-Saclay ne consiste pas à juxtaposer des éléments d'une exceptionnelle singularité (universités, écoles, organismes de recherche) mais à tirer parti de la diversité de ces modèles pour développer, dans un processus collectif, chacune des composantes décrites ci-dessous.

L'ampleur de l'évolution à venir justifie de définir non seulement la cible, mais aussi les jalons intermédiaires pour garantir un contrôle de la trajectoire commune vers l'université cible. Si nécessaire, en particulier par rapport à la gestion des différents statuts des personnels, une étape pourrait se concrétiser en 2020 avec la création de l'Université Paris-Saclay sous la forme d'un grand établissement dont les établissements membres (universités et écoles) constituent les composantes gardant leur personnalité morale et juridique mais ayant mis en œuvre de plus fortes délégations de compétences au niveau de l'université (Diplôme, recrutement, budget...) et ayant transféré leur classement au niveau de l'université Paris-Saclay (exploitant pleinement la signature commune déjà mise en place), en particulier celui de l'Université Paris-Sud si la cible est suffisamment définie et en accord avec les valeurs et les missions que défend l'Université Paris-Sud.

Une synthèse temporelle de l'évolution de l'université Paris-Saclay pourrait être la suivante :

- 2020 : Université Paris-Saclay classée, sous la forme d'un grand établissement structuré suivant une proposition de schéma matriciel, avec des « composantes » universitaires (universités actuelles) et écoles conservant leur personnalité morale et juridique pendant un temps limité, avec le renforcement des mutualisations, des transferts de compétences comme définis dans le bleu de Matignon (diplomation sur l'ensemble LMD, recherche, RH, budget) à l'université Paris-Saclay, le transfert de la marque et donc du classement au niveau de l'université Paris-Saclay et l'évolution éventuelle des composantes de coordination en « écoles universitaires de recherche » et en « collèges » (ce point reste à l'état de réflexion et discussion sur Paris-Sud) ;

- *A partir de 2025 (2025 ou 2030...) : université Paris-Saclay classée avec des « composantes » universitaires (de type composantes actuelles des universités fusionnées et redessinées et donc disparition des universités telles que Paris-Sud) et écoles ayant perdu leur personnalité morale et juridique afin de permettre à l'université Paris-Saclay de continuer à évoluer avec une vision commune riche de la diversité de ses composantes partageant des valeurs communes portées par leur université.*

Pour finir, l'Université Paris-Sud est très favorable à la mise en place de structures de coordinations qui devront donner une plus grande transparence sur les aspects financiers, en ayant une vue en « coûts complets » globalisée : rapprochement et suivi des diverses sources de financement.

Je remercie la Cour pour la clarté des recommandations énoncées dans sa conclusion.

2

France business school : une fusion ratée

PRÉSENTATION

L'école supérieure de commerce France business school, créée sous forme associative le 6 juillet 2012 par la réunion de l'École supérieure de commerce et de management (ESCEM) Tours-Orléans-Poitiers et des écoles supérieures de commerce d'Amiens, Brest et Clermont-Ferrand, n'est pas parvenue à relever les défis que ses fondateurs lui avaient fixés. Après seulement deux années scolaires pleines (2013-2014 et 2014-2015), l'association a été dissoute et placée en liquidation amiable par décision de l'assemblée générale du 8 juin 2015. La chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine (anciennement Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes) a examiné les multiples causes de cet échec, lesquelles relèvent aussi bien de la préparation du projet et de la stratégie pédagogique suivie, d'une gestion défailante qui n'est pas parvenue à relever avec succès les défis posés par la fusion, que de la gouvernance même de l'association, dont l'organisation faisait intervenir un grand nombre de financeurs, directs ou indirects.

Ainsi un projet ambitieux (I), mal géré (II), s'est-il terminé par une dissolution lourde de conséquences financières, sociales et pédagogiques (III).

I - Un projet ambitieux mais contrarié

A - Le regroupement d'écoles supérieures de commerce, une idée *a priori* pertinente

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour des comptes avait publié une insertion relative aux « écoles supérieures de commerce et de

gestion (ESCG) »²⁸⁰, après une enquête commune avec les chambres régionales des comptes qui avait donné lieu au contrôle de 18 écoles supérieures de commerce (ESC).

Elle avait constaté que l'internationalisation croissante des cursus et les classements internationaux jouaient un rôle de plus en plus déterminant dans la stratégie suivie par les établissements, ces objectifs les ayant conduits à investir pour le renforcement du niveau académique et des activités de recherche. Ces évolutions avaient été financées, pour l'essentiel, par un accroissement des ressources propres et notamment des frais de scolarité des élèves.

La Cour observait que la mondialisation de l'enseignement supérieur se traduisait dorénavant par une mobilité internationale des étudiants et donc une concurrence accrue des formations entraînant un investissement financier important des écoles pour leurs infrastructures, la qualité du corps professoral et de la recherche, et les partenariats nationaux et internationaux.

Entre 2013 et 2015, par ailleurs, plusieurs mesures d'économies ont été adoptées par le législateur modifiant durablement les conditions de financement du réseau des chambres consulaires aussi bien par la diminution du produit de la fiscalité affectée que par des prélèvements sur leurs fonds de roulement²⁸¹. Le réseau consulaire n'étant pas en mesure de financer la stratégie de croissance des écoles, celles-ci ont cherché de nouveaux relais de financement pour leur développement.

Pour assurer leur visibilité internationale et mutualiser leurs moyens, certaines ESC ont mis en place des stratégies de regroupement avec des écoles de régions non limitrophes. L'ESC Lille et le Centre d'enseignement et de recherche appliqués au management (CERAM) de Nice ont fusionné en 2009 pour former SKEMA business school. En 2013, Bordeaux école de management et Euromed management (Marseille) ont créé KEDGE business school et Reims management school et Rouen business school ont fusionné en NEOMA business school. Dans le rapport précité, la Cour avait rappelé aux écoles que ces rapprochements ne sont pas toujours synonymes de gains de productivité, les effets d'économie

²⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I-1. Les écoles supérieures de commerce et de gestion : un développement à réguler, p. 305-380. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.comptes.fr

²⁸¹ *Les chambres consulaires, leurs missions et leur financement*, rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et présenté par Mmes Monique Rabin et Catherine Vauthrin, députées, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2015.

d'échelle pour des écoles distantes de plusieurs centaines de kilomètres n'allant pas toujours de soi.

Dans ce contexte, le président de l'École supérieure de commerce et de management (ESCEM) Tours-Poitiers-Orléans, et ancien directeur général de cette école, a souhaité, pour son école, nouer de nouvelles alliances. Un rapprochement avec les instituts d'administration des entreprises (IAE) de Poitiers et Tours, dotés d'une offre de formation et d'une politique académique solides, a pu être envisagé mais c'est finalement un projet avec d'autres ESC, extérieures à la région, qui a été décidé : une « nouvelle grande école française, multi-campus, solidement enracinée sur ses territoires, résolument tournée vers le monde, vitrine des savoir-faire de notre pays, engagée et passionnée pour le développement de ses participants, de ses entreprises et de ses territoires »²⁸².

La nouvelle école France business school a été pensée comme une école unique mais décentralisée, reposant sur les réseaux et initiatives historiques des anciennes écoles. Les concepteurs du projet avaient donc probablement anticipé la difficulté à laquelle ce projet serait confronté, soit la nécessité de créer une cohérence pédagogique et des économies d'échelles par la réunion de cinq campus et autant de cultures locales et d'intérêts économiques différents. Les regroupements précédents n'avaient en effet jamais concerné plus de deux écoles.

Les écoles fondatrices (Amiens, Brest, Clermont et l'ESCEM) présentaient des caractéristiques relativement différentes. Il apparaît notamment que l'ESCEM faisait figure de chef de file, possédant à la fois le plus grand nombre d'élèves, une double accréditation internationale et parvenant encore à recruter un nombre significatif d'élèves issus des classes préparatoires. Ainsi, au sein de la promotion recrutée en 2011-2012, environ 5 % des élèves étaient issus d'une classe préparatoire à Brest, 20 % à Clermont-Ferrand et Amiens et plus de 50 % à l'ESCEM. Le projet FBS a donc pu être motivé par la nécessité de renouveler leur image de marque auprès des élèves, des entreprises et des enseignants²⁸³.

²⁸² Cf. dossier de présentation de la nouvelle école aux écoles fondatrices.

²⁸³ « La création de la nouvelle école donne lieu à la création d'une nouvelle marque se substituant aux marques anciennes dont la lisibilité reste faible, malgré l'attachement légitime de chacun à la marque actuelle de son école », dossier de présentation de FBS aux écoles fondatrices.

Tableau n° 1 : données sur les écoles fondatrices (2011)

<i>Écoles</i>	Nature juridique	Nombre d'étudiants (dont PGE)	Étudiants intégrés à la suite d'une classe préparatoire	Budget	Accréditations
<i>Amiens</i>	Association	1252 (997)	56	9 M€	Non
<i>Brest</i>	Régie consulaire	895 (469)	6	9 M€	Non
<i>Clermont-Ferrand</i>	Régie consulaire	2000 (1540)	81	18 M€	AACSB ²⁸⁴
<i>ESCEM</i>	Syndicat mixte	2490 (1940)	255	27 M€	AACSB et EQUIS ²⁸⁵

Source : Cour des comptes d'après chambre de commerce et d'industrie du Puy-de-Dôme. PGE : programme grande école.

B - Une gouvernance déficiente

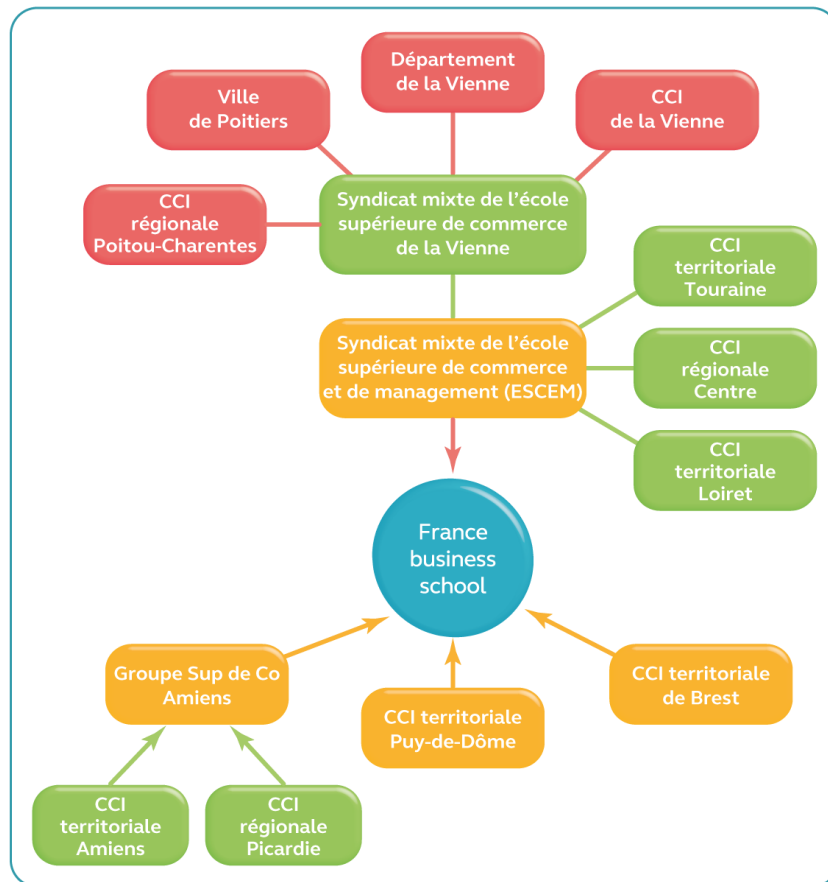
Le 6 juillet 2012, les membres fondateurs de l'association France business school ont décidé, par l'adoption de statuts initiaux, de se regrouper et de mettre en commun leurs moyens, dès la rentrée scolaire 2012-2013. Comme dans la plupart des associations, les organes de FBS ont été composés d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration, d'une présidence et d'une direction générale. Au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration, et aux termes des articles 7-2 et 9-1 des statuts, chaque membre a désigné respectivement quatre et deux représentants.

Comme le montre le schéma *infra*, les membres de l'association n'étaient parfois pas, comme dans le cas de l'école d'Amiens et de l'ESCEM, les représentants des financeurs réels. Chaque membre a été doté d'un droit de vote, le montant des cotisations n'étant pas corrélé aux pouvoirs des membres dans les organes de l'association.

²⁸⁴ Association to Advance Collegiate Schools of Business.

²⁸⁵ European Quality Improvement System.

Schéma n° 1 : les fondateurs de France business school



Source : Cour des comptes

Cette situation a pu poser des difficultés ultérieures pour la gouvernance de l'association. En effet, le syndicat mixte de l'ESCEM disposait notamment du même nombre de représentants et de droit de vote que les autres membres alors que sa cotisation représentait près de 50 % de l'ensemble des cotisations versées. Les chambres de commerce et d'industrie et les collectivités territoriales membres de l'ESCEM étaient donc relativement sous-représentées dans les organes de FBS, ce qui a pu les dissuader de s'impliquer dans la gouvernance et le contrôle de l'association.

La délégation de la mission d'enseignement des membres à l'association n'est pas intervenue à la suite d'une procédure de marché public ou d'une délégation de service public mais par une délégation de fait, sur le fondement de la décision *Commune d'Aix-en-Provence* du Conseil d'État du 6 avril 2007. Par cette décision, le Conseil d'État avait jugé que les collectivités publiques pouvaient déléguer une mission de service public à un tiers sans recourir à un contrat de délégation de service public lorsqu'elles créaient un organisme dont l'objet statutaire exclusif était de gérer le service délégué et si elles exerçaient sur lui un contrôle comparable à celui qu'elles exerceraient sur leur propre service leur donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire.

Ce montage n'a pas permis de distinguer clairement les responsabilités financières des délégants et du délégataire, notamment en cas d'insuffisance de ressources pour couvrir les charges d'exploitation. Aussi, les objectifs pédagogiques assignés à l'association et le contrôle de la mission d'enseignement déléguée n'ont pas été précisément définis, comme c'est généralement le cas dans une procédure de délégation de service public, et reposaient donc exclusivement sur les décisions de la gouvernance de l'association.

Le mode de délégation choisi par les membres imposait qu'ils exercent sur l'association un contrôle comparable à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. Or, les membres de l'association n'ont exercé qu'un contrôle très faible de la direction générale.

Les compétences respectives de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du président ont été définies *a minima* puisque que ce sont surtout les compétences relatives à la vie institutionnelle de l'association qui ont été envisagées, plutôt que celles de sa gestion. Les statuts de l'association ne définissent pas de règles ou de répartition des compétences concernant la gestion financière et comptable, la gestion des ressources humaines, la politique des achats et des investissements. Un règlement intérieur a bien été approuvé par le conseil d'administration et ratifié par l'assemblée générale mais celui-ci prévoyait uniquement la constitution d'organes, qui n'ont pour la plupart jamais eu d'activité, et la possibilité de délégations de pouvoirs.

Par ailleurs, l'article 13 des statuts prévoyait la constitution d'un comité exécutif, animé par le directeur général et réunissant les directeurs fonctionnels de FBS et des campus. Cette instance, qui aurait pu permettre d'encadrer la stratégie de la direction, n'a pas été consultée et n'apparaissait pas dans l'organigramme embryonnaire de l'école.

Le président de l'association a délégué une part importante de ses pouvoirs au directeur général, ne conservant que de faibles attributions, même les fonctions statutaires essentielles, comme celle d'ester en justice, ayant été déléguées. En outre, certains pouvoirs ont été délégués au directeur général alors même qu'ils ne pouvaient pas l'être car ils appartenaient à d'autres organes de l'école.

C - L'échec de la stratégie pédagogique

Le projet France business school s'est naturellement accompagné du recrutement d'un directeur général. La candidature de l'ancien directeur général de l'EM Lyon fut retenue et son contrat a débuté en septembre 2012.

1 - L'effondrement des recrutements

La direction générale de FBS a souhaité construire un programme de formation radicalement innovant, abandonnant les références éducatives traditionnelles, plus verticales, et proposant un cursus centré sur les étudiants et sur les savoir-être et savoir-faire plutôt que sur l'acquisition des connaissances académiques. La décision de rompre avec les modalités traditionnelles de recrutement des étudiants du programme grande école (PGE) pour l'année 2013-2014 avait été prise avant son recrutement par l'ancien président de l'ESCEM. Sa mise en œuvre a fait l'objet d'un retard notamment lié à un manque de concertation avec les équipes pédagogiques, les outils de recrutement ont été en partie délégués à une société privée. Aussi, le retrait des écoles fondatrices des anciennes banques communes d'épreuves a été annoncé et publié dans la presse sans que la future procédure de recrutement ne soit aboutie.

Des sélections ont été organisées sur les campus de FBS ainsi que dans la plupart des grandes villes françaises. Les candidats devaient préalablement présenter un dossier et la session de recrutement était composée de plusieurs entretiens oraux, d'un test d'anglais et d'un test de raisonnement.

Ces modalités ont provoqué une forte baisse des recrutements et de la sélectivité. En 2013, pour la première rentrée de FBS, 807 candidats se sont effectivement présentés aux *talent days*, 721 ont été admis soit un taux d'admission de près de 90 % et 345 étudiants se sont finalement inscrits. Les recrutements ont baissé de 77 % pour la première année scolaire de

FBS. La dégradation de l'attractivité de l'école fut encore plus forte l'année suivante puisqu'elle ne parvint à recruter que 181 étudiants au sein du PGE, soit une baisse de 90 % par rapport à l'année scolaire 2011-2012. L'effondrement des recrutements s'explique donc en partie par une stratégie de recrutement préparée précipitamment qui n'a pas convaincu les étudiants : les élèves de classes préparatoires, vivier traditionnel et important des écoles supérieures de commerce, ne représentaient que 8 % des candidats des *talent days*.

2 - Une ambition internationale démesurée

Le projet du directeur général était de créer un « réseau mondial » dont le siège mondial serait à Singapour et qui développerait son activité dans 12 pays à travers des filiales. Ce nouvel établissement qui ne devait pas « se soucier ni des accréditations, ni des classements » devait être financé par des entrepreneurs importants du monde entier, souhaitant développer un « projet qui va démarrer en 2012 [et dont] la France, la Suisse, l'Inde et le Moyen-Orient vont être les quatre pays concernés »²⁸⁶.

La décision d'une implantation permanente de FBS en Chine a été prise par le directeur général dès sa prise de fonctions. L'école ne disposait pourtant pas de la surface financière nécessaire à la réussite d'un tel projet à court et moyen terme, les défis posés par la fusion étant par ailleurs considérables.

La direction générale a tout de même réussi à proposer une offre de formation à Shanghai en 2013-2014, conformément à son engagement envers les étudiants recrutés. Des locaux ont été mis à disposition de l'école par la municipalité et FBS a procédé à l'achat de différents cours auprès d'une société chinoise. Il ne s'agissait donc pas véritablement d'un campus délocalisé, les enseignements n'étant pas assurés par le corps professoral de FBS.

Ce partenariat, initialement conclu pour une durée d'un an, dépendait très largement des relations du directeur général. Or, le conseil d'administration de FBS a décidé de mettre fin aux fonctions de son directeur général le 9 juillet 2014 par rupture conventionnelle à l'initiative de l'employeur. Le maintien d'une offre de formation de FBS en Chine a donc été menacé.

²⁸⁶ Extrait de la lettre de l'ancien directeur général de France business school au président de l'association.

Pour éviter cette rupture, le président a proposé à l'ancien directeur général d'organiser ces échanges par une structure « dont il se porterait garant » une fois qu'il aurait quitté ses fonctions au sein de FBS.

Un partenariat a donc été conclu le 1^{er} septembre 2014 entre le président de FBS et l'ancien directeur général de FBS représentant de « *New World University (NWU) by ESFA* » pour l'organisation de semestres d'études en Chine pour les étudiants de FBS. Il était prévu que NWU offre aux étudiants une « prestation de grande qualité académique » ponctuée de plusieurs séjours d'études en Chine. En réalité, NWU s'apparentait davantage à une marque ou un projet d'une société spécialisée dans les séjours linguistiques à l'étranger et il n'existait pas de véritable campus NWU à Shanghai mais des prestations de formation délivrées dans des locaux mis à disposition, comme en 2013-2014.

3 - Le refus de l'accréditation master du diplôme grande école

Les écoles fondatrices de FBS ayant décidé de créer un nouveau programme grande école, un dossier de demande d'habilitation master et de reconnaissance du diplôme a été transmis en avril 2012, puis complété en 2013, à la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) chargée d'émettre un avis, généralement suivi, au ministère de l'enseignement supérieur pour l'attribution du grade de master. Entre 2012 et 2013, la commission et le ministère ont accompagné les écoles fondatrices afin de les aider à préparer leur dossier de demande de visa et d'accréditation master.

La commission a constaté le cadre novateur du programme en précisant toutefois que les données chiffrées fournies par le dossier se fondaient sur les formations existantes, c'est-à-dire sur les programmes des écoles fondatrices, celui de FBS ne démarrant qu'en 2013-2014. La politique scientifique de l'école manquait de lisibilité et des éclaircissements sur l'organisation de la dynamique de recherche, ses axes thématiques et son articulation entre les différents sites étaient jugés nécessaires.

La commission a donc émis un avis favorable à la demande d'autorisation à délivrer un diplôme visé pour le programme grande école (Bac+5, niveau I), pour une durée de deux ans, à compter du 1^{er} septembre 2015, assorti d'un avis défavorable à l'attribution du grade de master, obérant ainsi la réputation académique et les capacités de recrutement de la nouvelle école. Le ministère a cependant fait savoir à l'école que « si lors de la prochaine évaluation, les exigences relatives au grade de master

sont satisfaites pour l'intégralité des sites, l'autorisation à conférer le grade de master aux titulaires du diplôme visé pourrait être accordée à titre rétroactif aux étudiants inscrits à compter de la rentrée 2013 ».

Il est regrettable que le ministère et la commission n'aient pas dissuadé les écoles de s'engager dans la voie du programme unique habilité alors que ce dernier ne remplissait pas les critères objectifs d'habilitation du fait de la sous-performance en matière académique et de recherche de certaines écoles fondatrices de FBS. En outre, le fait que les étudiants puissent bénéficier d'un master de manière rétroactive et conditionnée n'apportait pas de garanties suffisantes aux étudiants éventuellement intéressés par le programme de FBS et a probablement grevé considérablement les chances de réussite de l'école.

Lorsque plusieurs écoles disposant de programmes déjà visés et habilités master décident de fusionner ou de créer un programme commun de formation, il serait utile d'avoir recours à un dispositif autorisant ces écoles fusionnées à conserver, la première année, le bénéfice des habilitations qu'elles détenaient déjà ce qui permettrait à la fois le recrutement d'étudiants et au ministère et à la commission d'effectuer un contrôle pédagogique continu, avec recommandations, avant de renouveler éventuellement et à plus long terme l'habilitation. Ce dispositif permettrait d'encourager les innovations pédagogiques entre écoles tout en veillant à la qualité académique des masters.

Enfin, considérant l'importance des avis formulés par la commission dans cet environnement fortement concurrentiel, il serait souhaitable que ceux-ci soient intégralement publiés pour permettre une meilleure information des étudiants et de leurs familles.

II - Une gestion défailante

A - Une gestion budgétaire et comptable contestable

1 - Des difficultés de financement

Dans le plan de financement, le coût du rapprochement entre les écoles fondatrices avait été estimé à 13,65 M€ sur cinq ans. Le président de l'association et les membres fondateurs ont partagé des prévisions d'activité trop optimistes. Le modèle devait aboutir, en 2016, à un résultat

positif de près de 10 M€, permettant de financer les développements pédagogique et international de l'école. Compte tenu des situations préalables à la fusion, notamment un environnement très concurrentiel et une attractivité relative des écoles fondatrices de FBS, ces prévisions n'étaient pas réalisables dans un délai aussi court. Alors que le plan de financement prévoyait un chiffre d'affaires de 42,5 M€ dès 2013, celui-ci s'est établi à 33 M€ cette année-là.

Les difficultés rencontrées par l'association trouvent notamment leur origine dans l'insuffisance de fonds propres associatifs mobilisés pour la mise en œuvre du projet. La trésorerie apportée était insuffisante pour couvrir les dépenses courantes. Un appel de fonds a ainsi été décidé avant la fin de l'année 2013.

2 - Une comptabilité totalement désorganisée

France business school a été créée sans qu'aucune réflexion ou décision relative à l'organisation comptable et au choix d'outils financiers n'ait été engagée. À partir de 2013, les membres de l'association ont décidé de centraliser la direction financière et comptable et de la localiser sur le campus de Tours. Malgré cela, la répartition des tâches et la construction de l'organigramme étaient encore mal définies à la fin de l'année. Le circuit et le mode de comptabilisation des factures étaient contraires aux règles comptables puisque les factures étaient enregistrées dans le logiciel de l'association après que le comptable a procédé au paiement. Cela a provoqué un certain nombre de retards, d'oublis ou d'erreurs et, par suite, un manque de fiabilité des comptes.

Lors du conseil d'administration du 1^{er} décembre 2014, les membres de l'association ont arrêté les comptes 2012/2013 et ont été informés du refus de certification par le commissaire aux comptes. Les comptes annuels 2013 ont été approuvés tardivement.

B - Une absence de respect des règles de la commande publique

En tant que pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, France business school était soumise aux dispositions du décret du 30 décembre 2005. Il

appartenait ainsi aux dirigeants de mettre en œuvre des procédures conformes aux règles de la commande publique pour les marchés de travaux supérieurs aux seuils de 5 225 000 € HT et pour les marchés de fournitures ou de services supérieurs à 193 000 € HT.

Les dirigeants étaient parfaitement conscients de ces obligations puisqu'ils en avaient été informés par les études préliminaires à la fondation de FBS. Un rapport interne présenté en conseil d'administration avait alerté le président et le conseil d'administration sur le respect très variable de ces principes au sein de l'école.

Pourtant, conscients de la nécessité de formaliser les procédures, conformément aux principes généraux du droit de la commande publique, les services n'ont pas appliqué les règles susmentionnées à de très nombreuses reprises.

Le cas du recours à l'organisme « *New World University by ESFA* » pour l'organisation de la scolarité en Chine des étudiants est emblématique. Cette prestation a été attribuée à la société du directeur général sortant pour une somme importante, sans que la conclusion de ce contrat n'ait fait l'objet d'une procédure de passation formalisée. Un autre exemple est le contrat confié à une société en communication pour des montants élevés (plus de 500 000 €), sans que cette commande ait fait l'objet d'une procédure formalisée de passation et que le contenu exact des prestations ait été détaillé dans la facturation.

Cette liste n'est pas exhaustive et une étude rendue par un cabinet d'audit en septembre 2015, à la demande du comité d'entreprise, faisait état d'un nombre beaucoup plus important d'irrégularités.

Ces éléments démontrent que la politique des achats de l'association manquait de rigueur et que le président et le directeur n'avaient pas pris soin de fixer des critères permettant de garantir les intérêts financiers de l'association.

C - Un climat social détérioré

La création de FBS et le transfert du personnel des écoles fondatrices à la nouvelle structure ont été mal définis et mal déclinés par les fondateurs et le directeur général. Un groupe de travail sur les ressources humaines s'était constitué et avait jugé que le transfert du personnel, dont les statuts étaient différents avant la fusion, s'effectuerait de plein droit, les salariés ne pouvant pas s'y opposer. Certains représentants du personnel se sont

rapidement inquiétés de ce transfert sans titre et de ses répercussions sur leurs statuts.

Une organisation syndicale a introduit plusieurs actions auprès des tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, de Poitiers et du Conseil d'État. Le litige entre les membres de FBS et le syndicat portait notamment sur le transfert à l'association et, par-là, leur passage d'un statut de droit public vers un statut de droit privé. La logique de cet enchaînement fut remise en question par le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers le 3 décembre 2012.

Finalement, un protocole transactionnel a abouti à un compromis. Les agents de droit public ont ainsi pu choisir de signer un contrat, d'être détachés auprès de l'association ou mis à disposition. Mais l'absence de concertation préalable et de formalisation fut préjudiciable au climat social. Par ailleurs, plusieurs statuts de personnel ont ainsi cohabité, ce qui a singulièrement compliqué la gestion quotidienne des ressources humaines.

Enfin, la gestion du personnel n'a pas été centralisée, les différences de statuts et de situations ont été traitées après la fusion des écoles, trop tardivement pour mettre en place une gestion fédérée. Les comparatifs entre écoles à l'aube de la création de l'association, en mars 2012, montraient pourtant des divergences majeures sur de nombreux plans, notamment :

- le temps de travail était de 39 h à l'ESCEM et à Amiens, mais de 38 h payées 35 à Brest ; l'accord en vigueur à l'école supérieure de commerce de Clermont-Ferrand offrait quant à lui une certaine souplesse avec le choix entre 35 h ou 37 h hebdomadaires et 12 jours de RTT pour les non cadres ;
- les salariés de l'ESCEM et de Brest bénéficiaient d'un 13^{ème} mois ;
- les heures supplémentaires n'étaient pas rémunérées, sauf pour le personnel d'entretien à Amiens et pour les professeurs à temps partiel à Clermont-Ferrand.

**

Après un second semestre 2012-2013 de transition et seulement une année scolaire pleine (2013-2014), les recrutements pour la rentrée 2014-2015 ont été jugés insuffisants par le conseil d'administration pour poursuivre le projet en l'état. Par le projet dénommé « FBS 2.0 », le conseil d'administration a alors décidé de réorienter la stratégie de l'établissement en réintégrant la banque commune d'épreuves et en constituant une « *task force* » des représentants des campus auprès du directeur général intérimaire. Le refus opposé par la banque commune d'épreuves à

l'intégration de FBS a rapidement mis un terme à cette tentative. Faisant suite au déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes et à la désignation d'un mandataire *ad hoc* ainsi qu'à l'échec de l'éphémère tentative FBS 2.0, les membres se sont résolus à dissoudre l'association lors de l'assemblée générale du 8 juin 2015. La liquidation de l'association a été ouverte et un liquidateur amiable désigné.

III - La dissolution : de lourdes conséquences financières et pédagogiques

A - Les conséquences pédagogiques : retour à l'indépendance de chaque campus

La décision de dissolution de l'association et du projet FBS étant prise, les écoles fondatrices ont été auditionnées séparément le 17 décembre 2014 sur leurs demandes d'agrément du grade de master pour la réouverture de formations en 2015-2016.

L'ESC de Brest-Vannes a reçu un avis positif de la commission pour ses deux *bachelors* ainsi que pour son programme grande école (diplôme visé et conférant le grade de master) pendant deux ans. Un élément décisif de l'habilitation de l'ESC Brest semble avoir été le « soutien de la CCI Brest et de Brest métropole, gage des capacités de financement de l'école pour le recrutement de professeurs permanents conformément aux standards de la commission ». L'avis relatif au projet déposé par la chambre de commerce et d'industrie du Puy-de-Dôme pour l'ESC Clermont-Ferrand est similaire, l'engagement des membres, notamment sur le plan financier, ayant été déterminant.

Les demandes d'habilitation de l'ESCEM et de l'école supérieure de commerce d'Amiens ont quant à elles été rejetées. S'agissant de l'ESCEM, la commission a cependant fait des constats qui n'apparaissent pas fondamentalement différents de ceux de l'école de Brest ou de Clermont-Ferrand. Cependant, la commission a constaté que « tel qu'il est exposé, le plan de développement stratégique ne donne pas de garanties quant à la pérennité du programme grande école ». Le soutien, notamment financier, des membres de l'ESCEM pour la reconstruction de l'école semble être en cause.

Les conséquences de la dissolution ont donc été différentes pour les étudiants du programme grande école de FBS selon le campus sur lequel ils effectuaient leurs études. S'agissant des étudiants de Brest et Clermont-Ferrand, l'habilitation des nouveaux programmes à délivrer le grade de master s'est accompagnée d'une délivrance rétroactive pour les étudiants recrutés sur ces campus par FBS depuis la rentrée de septembre 2013 dès lors que les règlements pédagogiques des nouveaux programmes grande école le permettaient.

Une fois le refus de l'habilitation d'Amiens et de l'ESCEM connu, certains étudiants recrutés par FBS sur les campus de l'ESCEM et d'Amiens et ayant poursuivi leur cursus dans ces écoles après la dissolution ont changé d'établissement afin d'obtenir un diplôme accordant le grade de master. Quatre-vingt-cinq étudiants n'ayant pas voulu ou pu prendre cette décision et ayant fini leurs études à l'ESCEM et à l'ESC Amiens n'ont pas été diplômés d'une formation conférant le grade de master contrairement à leurs anciens camarades alors même qu'ils avaient acquitté 9 000 € de droits d'inscription à FBS en 2013/2014 et 10 000 € en 2014/2015.

B - Les conséquences sociales : des emplois supprimés

Au 8 juin 2015, date de nomination du liquidateur amiable, 458 personnes travaillaient pour FBS sous trois statuts distincts : salarié, agent détaché et agent mis à disposition.

Les collaborateurs de FBS liés par un contrat de travail qui étaient affectés sur les campus de Brest et Clermont-Ferrand ont tous été transférés au sein des nouvelles écoles supérieures de commerce de Brest-Vannes et de Clermont-Ferrand, désormais gérées sous un statut associatif.

En revanche, les collaborateurs de la direction générale et des campus d'Amiens et de l'ESCEM ont connu 268 licenciements. Les partenaires ont mis en place un plan de sauvegarde de l'emploi afin d'exploiter les possibilités de reclassements au sein des écoles redevenues autonomes et d'étudier les possibilités de réinsertion avec pôle emploi. 30 postes ont été pourvus à Amiens et 57 postes à l'ESCEM durant les négociations, soit 87 reclassements internes au total.

Au total, après reclassements, la dissolution de l'association France business school a donc entraîné la suppression de 181 emplois.

C - Les conséquences financières et le coût total du projet FBS

Afin d'estimer le coût du projet France business school qui fut effectivement supporté par les chambres de commerce et les collectivités territoriales, les dépenses engagées pour le fonctionnement des écoles avant la fusion et les coûts propres à la création et à la dissolution de FBS ont été distingués et le surcoût total est évalué par la chambre régionale des comptes à 36,6 M€, selon une ventilation présentée dans le tableau n° 2.

Tableau n° 2 : évaluation du surcoût final du projet FBS

Financement de FBS	ESCEM*	Sup de Co Amiens	CCI Puy de Dôme	CCI Brest	TOTAL
<i>Apport initial</i>	250 000	250 000	250 000	250 000	1 000 000
<i>1^{ère} levée de fonds</i>	2 615 920	1 277 560	1 994 240	1 712 280	7 600 000
<i>2^{ème} levée de fonds</i>	1 976 800	472 400	849 600	701 200	4 000 000
<i>Mali de liquidation initial</i>	2 470 500	590 500	1 062 000	877 000	5 000 000
<i>Suppression de postes</i>	9 173 000	3 358 952			12 531 952
<i>Mali supplémentaire (2016)</i>	1 351 981	400 121	787 559	642 153	3 181 813
<i>Licenciements en 2016</i>	3 293 000				3 293 000
TOTAL	21 131 201	6 349 533	4 943 399	4 182 633	36 606 765

* Dont 1 229 017 € supportés par le département de la Vienne
Source : Cour des comptes

Les dépenses engagées par les membres de FBS pour le redémarrage de leurs écoles supérieures de commerce après la dissolution n'ont pas été comptabilisées dans cette évaluation.

CONCLUSION

La création et les déboires de France business school illustrent des enjeux et défis que les écoles supérieures de commerce et de gestion doivent toujours relever. Dans son insertion au rapport public annuel de 2013, la Cour avait formulé des recommandations relatives aux modalités de la gouvernance des chambres de commerce et d'industrie sur les écoles, dont l'expérience de France business school démontre l'actualité. En l'espèce, le statut associatif de France business school était caractérisé par une surreprésentation des chambres de commerce et une absence de représentation des collectivités territoriales pourtant financeurs et des autres parties prenantes (enseignants, élèves, personnalités qualifiées). L'échec de France business school étant une conjonction d'erreurs de gestion et de problèmes de contrôle, les responsabilités effectives du président, du directeur général et des membres du conseil d'administration sont difficiles à distinguer. Il apparaît pourtant clairement que le président et les membres du conseil d'administration ont placé une confiance excessive dans les capacités de la direction générale et dans le réalisme de son projet pédagogique. La mise en œuvre de procédures de contrôle effectives et l'instauration d'un plus grand pluralisme au sein du conseil d'administration auraient pu permettre d'éviter certains dérapages stratégiques et de gestion.

En prenant acte de l'échec de ce projet au terme de deux années, les membres de l'association ont réagi suffisamment rapidement pour éviter un bilan encore plus désastreux. Alors même que France business school a entraîné un surcoût total de 36,6 M€, financé par les chambres consulaires et les collectivités territoriales, 85 étudiants sont ou seront diplômés d'une formation ne conférant pas le grade de master, malgré l'investissement financier consenti par ces élèves ou leur famille. La dissolution de France business school a également provoqué l'affaiblissement durable de l'école supérieure de commerce d'Amiens et la transformation de l'ESCEM (Orléans, Poitiers, Tours) en une école de type bac +3 alors que cette dernière disposait, avant la fusion, d'accréditations et d'une réputation solides.

Au regard des constats de défaillance dans la gouvernance et dans la gestion de France business school dressés par la Cour, CCI France devrait, dans l'exercice de ses missions de valorisation et d'information, faire connaître les conditions nécessaires et suffisantes des fusions entre écoles, notamment en matière de plan de financement, de projet pédagogique et de procédures de contrôle.

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	469
Réponse du député-maire de Poitiers.....	473
Réponse du président de CCI France.....	474
Réponse commune de l'ancien président de l'association France Business School de 2014 à 2015, président de la chambre de commerce et d'industrie du Puy-de-Dôme et du directeur général par intérim de France Business School de 2014 à 2015.....	475
Réponse de l'ancien directeur général de France Business School de 2012 à 2014	476
Réponse de l'ancien président de l'École supérieure de commerce et de management (ESCEM) et initiateur du projet France Business School..	482
Réponse du président du syndicat mixte de l'École supérieure de commerce et de management (ESCEM).....	484

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre de l'économie et des finances et secrétaire d'État chargé du budget
Réponse du président du conseil départemental de la Vienne
Président de la chambre de commerce et d'industrie de région Amiens Picardie
Président de la chambre de commerce et d'industrie du Loiret

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la chambre de commerce et d'industrie de région Centre-Val de Loire
Président de la chambre de commerce et d'industrie de région Poitou-Charentes
Président de la chambre de commerce et d'industrie de Touraine
Président de la chambre de commerce et d'industrie de la Vienne
Administrateur judiciaire de France business School
Président du syndicat mixte de l'École supérieure de commerce de la Vienne

**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 2017, élaborée à la suite du contrôle conduit par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes, qui a examiné les causes de l'échec de la fusion, au sein de l'École supérieure de commerce France business School (FBS), de l'École supérieure de commerce et de management (ESCEM) Tours-Orléans-Poitiers et des écoles supérieures de commerce d'Amiens, Brest et Clermont-Ferrand.

Les analyses développées par la Cour et les recommandations formulées en conclusion de son rapport appellent de ma part les observations suivantes.

A titre liminaire, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche tient à préciser que FBS a fait l'objet d'un accompagnement particulier par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), tant à l'occasion de la création de l'établissement issu de la fusion de quatre écoles consulaires précédemment autorisées à délivrer des diplômes visés et conférant le grade de master, que de sa dissolution afin de préserver l'intérêt des étudiants.

La Commission d'Évaluation des Formations et des Diplômes de Gestion (CEFDG), garante de la qualité des formations, a également adapté son calendrier pour tenir compte des attentes des acteurs locaux.

S'agissant plus particulièrement de l'ESCEM Tours-Poitiers, le ministère a demandé à la rectrice de l'académie d'assurer un suivi particulier de la situation et d'accompagner les acteurs locaux, consécutivement à la reprise de son autonomie.

La Cour rappelle que, suite à la décision des écoles fondatrices de FBS de créer un nouveau programme grande école, un dossier de demande d'habilitation master et de reconnaissance du diplôme avait été transmis à la CEFDG et que « la commission a émis un avis favorable à la demande d'autorisation à délivrer un diplôme visé pour le programme grande école (Bac+5, niveau I), assorti d'un avis défavorable à l'attribution du grade de master, obérant ainsi la réputation académique et les capacités de recrutement de la nouvelle école ».

Elle estime regrettable « que le ministère et la commission n'aient pas dissuadé les écoles de s'engager dans la voie du programme unique habilité alors que ce dernier ne remplissait pas les critères objectifs

d'habilitation du fait de la sous-performance en matière académique et de recherche de certaines écoles fondatrices de FBS ».

Le projet de FBS, comme l'indique le rapport de la Cour, était innovant et en rupture avec le modèle pédagogique mis en œuvre précédemment par les quatre écoles.

De plus, l'autorisation à délivrer le diplôme visé conférant le grade de master arrivait à échéance dans certaines écoles.

Le directeur de FBS était attaché à ce que le nouveau diplôme à bac+5 puisse être délivré au nom de l'Etat le plus tôt possible, gage de qualité pour les étudiants et leur famille.

C'est pourquoi dans la mesure où le modèle FBS était constitué d'écoles périodiquement évaluées par la CEFDG, la DGESIP a accepté de répondre à la possibilité d'évaluer le programme bac+5 FBS pour la rentrée 2013.

Par courrier daté du 26 juin 2013, le ministère a informé l'école de l'avis de la commission, favorable pour la demande d'autorisation à délivrer le diplôme visé Bac+5 unique (pour une durée de 2 ans à compter du 1^{er} septembre 2013), et, en revanche, défavorable pour la demande de grade de master.

Dans cette correspondance, étaient exposées les faiblesses de la formation et de l'établissement, qui ne lui permettaient pas de répondre aux critères d'obtention du grade de master, et les efforts à accomplir afin de pouvoir éventuellement y prétendre ultérieurement, y étaient soulignés.

Ainsi, il y était précisé que « (...) la production de recherche cumulée du corps professoral permanent, sur l'ensemble des sites (39 articles publiés dans des revues à comité de lecture FNEGE/AERES/CNRS en 2012), a fortement décliné et s'avère inférieure au standard de la commission (0,5 article publié par professeur permanent et par an dans des revues de la liste FNEGE/AERES). De plus, la politique scientifique de l'école manque de lisibilité et la commission souhaite des éclaircissements sur l'organisation de la dynamique de recherche, ses axes thématiques et son articulation entre les différents sites. »

En outre, les recommandations formulées faisaient ressortir les étapes à franchir à propos du grade de master. En effet, l'école devait notamment et ce pour l'intégralité des sites :

- veiller à ce que les professeurs permanents assurent au moins 50% des heures de cours sur chacun des sites ;*

- renforcer la qualification du corps professoral permanent en s'assurant qu'au moins 50% de ses membres soient titulaires du doctorat ;
- répondre au standard de la commission en matière de production de recherche (au moins 0,5 article publié et par an par professeur permanent) ;
- faire ressortir le socle commun de connaissances enseignées sur les campus.

La Cour estime que « lorsque plusieurs écoles disposant de programmes déjà visés et habilités master décident de fusionner ou de créer un programme commun de formation, il serait utile d'accorder à ce programme une habilitation automatique d'une courte durée qui permettrait à la fois à l'école de recruter des étudiants et au ministère et à la commission d'effectuer un contrôle pédagogique continu, avec recommandations ».

Par ailleurs, considérant l'importance des avis formulés par la CEFDG, « il serait souhaitable que ceux-ci soient intégralement publiés pour permettre une meilleure information des étudiants et de leurs familles ».

Elle recommande donc de « rénover la procédure d'habilitation en permettant aux écoles disposant de programmes déjà visés par l'État et habilités master d'obtenir une habilitation automatique d'une à deux années pour leur(s) nouveau(x) programme(s) » (recommandation n° 3) et « d'assurer la transparence des avis formulés pour les habilitations des diplômés des ESC par la CEFDG » (recommandation n° 4).

Le ministère rappelle que la CEFDG, créée par le décret n° 2001-295 du 4 avril 2001 modifié, « organise les modalités de contrôle de la qualité des formations supérieures de commerce et de gestion dans la perspective de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Elle examine également l'évolution des formations supérieures de commerce et de gestion en cohérence avec le dispositif global des formations supérieures existantes ; elle prend en compte le potentiel de recrutement des établissements et l'évolution du marché de l'emploi » (article 1^{er} du décret précité).

Cet examen se réalise diplôme par diplôme sans qu'aucune présomption de qualité ne soit appliquée, ce qui en fait un élément important du « process » de qualité et de sa garantie apportée ainsi aux usagers. Il ne s'agit pas d'accorder un label pour l'établissement.

L'évaluation réalisée par la commission s'effectue a posteriori. La formation qui lui est soumise doit répondre à des critères d'évaluation tant au niveau de la maquette pédagogique, des ressources déployées qu'à celui de ses résultats (production scientifique, employabilité des diplômés...).

Cette évaluation se fonde donc sur la qualité de la formation telle qu'elle a été démontrée en pratique.

La durée de l'autorisation à délivrer le diplôme visé et/ou à conférer le grade de master à ses titulaires par le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut atteindre au maximum cinq années afin d'être en conformité avec la durée d'accréditation désormais accordée pour les établissements d'enseignement supérieur publics.

Concernant les premières demandes d'autorisation à délivrer des diplômes visés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et/ou à conférer le grade de master à ses titulaires, l'évaluation se fonde à la fois sur une expertise sur site (deux experts) et sur l'examen du dossier par deux rapporteurs membres de la commission.

Cette procédure peut être, toutefois, assouplie pour les établissements ayant déjà une ou plusieurs formations visées. En effet, dans ce cas, il n'y a pas de visite sur site.

La CEFDG « formule des avis et des recommandations », conformément à l'article 3 du décret n° 2001-295 du 4 avril 2001 modifié.

La commission est engagée dans une démarche de transparence pour la formulation de ses avis tant en amont qu'en aval.

Elle informe dans un premier temps les écoles de ses critères d'évaluation et ensuite, l'avis est rendu, en principe, après audition des écoles concernées et examen éventuel de compléments d'informations demandés par la CEFDG.

La notification de l'avis à l'école, par la DGESIP, est réalisée de manière circonstanciée et synthétique avec la mise en relief de « points forts » et de « points de vigilance » qui ont vocation, sauf remarques de l'établissement dans un délai d'un mois, à être publiés sur le site internet de la commission (www.cefdg.fr).

Cette notification développe, également, les recommandations formulées par la commission afin d'accompagner l'école dans une volonté d'amélioration de la qualité de la formation.

En tout état de cause, l'école peut formuler des observations liées au contenu de la notification.

En outre, les avis de la commission sont également transmis au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

En application de l'article 2 de l'arrêté du 8 mars 2001 relatif aux diplômes délivrés par les établissements d'enseignement supérieur technique privés et consulaires reconnus par l'État, celui-ci les consulte avant de se prononcer sur les demandes d'autorisation à délivrer le diplôme visé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

RÉPONSE DU DÉPUTÉ-MAIRE DE POITIERS

Tout d'abord, comme vous le relevez dans le point consacré à la gouvernance de l'association, l'absence de corrélation entre le montant des cotisations auprès de France Business School et le droit de vote des membres est un fait incontestable.

Pendant, en dépit de sa non-participation aux organes décisionnels de FBS, la collectivité tient à rappeler qu'elle a multiplié les initiatives pour s'impliquer dans le contrôle de l'association. En effet, la Ville de Poitiers a demandé à plusieurs reprises aux représentants de l'ESCV et de l'ESCEM de fournir des explications sur la gestion de cette association et son évolution.

Ensuite, la Ville de Poitiers prend acte des différentes anomalies de gestion qui sont contenues dans l'insertion au rapport annuel de la Cour des comptes. Ces nouveaux éléments confortent la volonté de la Ville de déposer plainte avec constitution de partie civile. Je vous informe de mon intention de demander le compte rendu de l'audit effectué par un cabinet indépendant en 2015 suite à la demande du comité d'entreprise.

La Ville a également tiré les conséquences de la mise en place du système de représentation en cascade en affirmant sa volonté de sortir dès que possible, du syndicat mixte ESCV. Le courrier cosigné avec le Président du Conseil départemental de la Vienne à l'attention du Président de l'ESCV en date du 6 novembre 2014 atteste le souhait des collectivités de procéder à sa dissolution.

Enfin, la Ville réaffirme l'importance de la prise en compte des intérêts des étudiants de l'école de commerce dans ce dossier. À cette fin, il est nécessaire que la liquidation amiable de l'association France Business School intervienne le plus rapidement possible et favorise un nouveau départ de l'ESCEM sur des bases assainies.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CCI FRANCE

L'insertion sur France Business School (FBS) au rapport public annuel 2017, que vous nous avez fait parvenir, nous amène à préciser certains points en réponse aux recommandations formulées sur le rôle de CCI France en cas de fusions entre écoles relevant des chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Vous soulignez des défaillances dans la gouvernance et dans la gestion de FBS. Au-delà des réactions des CCI concernées, nous souhaitons toutefois attirer votre attention sur le fait que FBS est un cas singulier. Née de la fusion de plusieurs écoles consulaires relevant de statuts juridiques divers (syndicat mixte, association, service géré de CCI), les fondateurs de FBS ont fait le choix politique de maintenir dans la nouvelle gouvernance cette multiplicité d'acteurs et de structures. Le schéma de gouvernance qui en est résulté s'est avéré complexe et a entraîné une dilution de la gouvernance ainsi que des difficultés manifestes d'opérationnalité, notamment dans la prise de décision, à des moments critiques de la vie de ce nouvel ensemble.

Mais il s'agit d'un cas spécifique car les 13 écoles de management consulaires actuellement sous statut associatif disposent de gouvernances plus resserrées et ne rencontrent pas les mêmes écueils que FBS. Conscients des limites et des risques potentiels du statut associatif, relevé par la Cour des comptes dès 2013 dans son rapport « les écoles supérieures de commerce et de gestion : un développement à réguler », plusieurs établissements ont d'ailleurs récemment changé de statut juridique pour prendre le nouveau statut d'EESC – établissement d'enseignement supérieur consulaire, créé par la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. D'autres établissements devraient prochainement adopter ce nouveau statut, que CCI France fait connaître au réseau.

**RÉPONSE COMMUNE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE
L'ASSOCIATION FRANCE BUSINESS SCHOOL DE 2014 À 2015,
PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE DU PUY-DE-DÔME ET DU DIRECTEUR
GÉNÉRAL PAR INTÉRIM DE FRANCE BUSINESS SCHOOL
DE 2014 À 2015**

Je vous confirme que ce sont bien 81 étudiants issus de classes préparatoires qui ont intégré le Groupe ESC Clermont en septembre 2011 (Source Sigem & ESC Clermont).

Ce chiffre, en forte baisse par rapport à 2010 (199 étudiants) a, entre autres éléments, d'ailleurs conduit la Chambre de Commerce et d'Industrie Territoriale du Puy-de-Dôme à constituer un groupe de travail regroupant des élus de la Chambre de Commerce et d'Industrie Territoriale du Puy-de-Dôme, l'association des anciens élèves, des collaborateurs et des professeurs du Groupe ESC Clermont.

L'objectif était d'analyser cette situation et bien évidemment de préconiser des solutions de redressement et de se projeter dans l'avenir.

Pour accompagner ce groupe de réflexions, deux consultants connaissant bien le milieu des écoles de commerce et celui des CCI ont été choisis après consultation.

Parmi les préconisations de cette étude :

- changer la gouvernance du Groupe ESC Clermont ;*
- favoriser une stratégie d'alliance permettant une plus grande performance ;*
- et mettre en œuvre les décisions avant fin 2012.*

La Cour indique (II. B.) que « cette liste n'est pas exhaustive et une étude rendue par un cabinet d'audit en septembre 2015, à la demande du comité d'entreprise, faisait état d'un nombre beaucoup plus important d'irrégularités ».

Il est dommage que le Président de l'association fBS et les membres du Conseil d'Administration n'aient pas été destinataires de cette étude rendue par un cabinet d'audit en septembre 2015, à la demande du comité d'entreprise.

La Cour indique (II. Conclusion) que, « par le projet dénommé « fBS 2.0 », le conseil d'administration a alors décidé de réorienter la

stratégie de l'établissement en réintégrant la banque commune d'épreuves et en constituant une « task force » des représentants des campus auprès du directeur général intérimaire. Le refus opposé par la banque commune d'épreuves à l'intégration de fBS a rapidement mis un terme à cette tentative ».

En juillet 2014, le Conseil d'Administration décide de se séparer du Directeur Général et de redonner à chacun des membres fondateurs de fBS l'autonomie juridique, financière et de gestion de leurs campus.

Un processus de transformation de l'association France Business School en une fédération d'entités autonomes juridiquement, mais regroupées au sein d'une association porteuse de la marque fBS et des activités d'intérêt commun, a été engagé.

Le refus de réintégration au sein de la Banque Commune d'Épreuves (BCE), à l'automne 2014, des quatre écoles, a effectivement mis un terme définitif au maintien de la « tête de réseau » et de la marque et a renforcé la volonté du Conseil d'Administration d'accélérer la mise en œuvre de la liquidation amiable de l'association fBS.

C'est grâce à cette réaction rapide que, comme le note la Cour dans sa conclusion « en prenant acte de l'échec de ce projet (fBS) au terme de deux années, les membres de l'association ont réagi suffisamment rapidement pour éviter un bilan encore plus désastreux ».

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCE BUSINESS SCHOOL DE 2012 À 2014

En synthèse, selon moi :

- *Une fusion insuffisamment préparée et dans un délai trop court, la date du 31 Décembre 2012, marquant le passage à la régionalisation des CCI ayant agi comme une date impérative pour la fusion, ceci afin d'éviter de devoir représenter le projet dans les nouvelles instances consulaires régionales (rappelons que les CCI fondatrices ont respectivement procédé aux votes d'adhésion à FBS au printemps 2012) ;*
- *Une insuffisance d'évaluation des moyens à engager, pas de « due diligences » sur l'état financier, pédagogique, social et compétences de chaque membre fondateur ;*
- *Une insuffisance de moyens financiers et humains, mais également de temps pour déployer un tel projet complexe : une évaluation de près*

de 14 millions à investir sur 3 ans, mais pas de trésorerie à la création et surtout, le Business Plan fondateur ne générerait ces 14 millions que grâce à une augmentation conséquente et immédiate des recettes de la nouvelle entité, ce que chacune des entités fondatrices n'arrivait plus à faire depuis de nombreuses années ;

- *Des décisions précipitées, un programme Grande École unifié et un nouveau système de sélection dès la première année de mise en œuvre, décision, au moins pour la première, qui semble avoir été posée comme une condition indispensable par la Commission d'Évaluation des Formations de Gestion pour en recevoir l'aval, ceci lors de la présentation du projet FBS par le Président de l'ESCEM à cette commission fin 2011 et début 2012.*

1) Un projet ambitieux mais contrarié

a) Le regroupement d'Écoles Supérieures de Commerce, une idée a priori pertinente

Un grand mouvement de fusions d'ESC a en effet vu le jour et dans la grande majorité des cas pour des motifs défensifs, essentiellement liés à la notion de « taille critique » (budgets la plupart du temps déficitaires, nécessité de renforcer les équipes de professeurs par de nombreux chercheurs eu égard aux nouveaux critères d'accréditation nationaux et internationaux. L'ESCEM, résultat de la fusion des ESC de Tours et Poitiers a été une des premières initiatives dans ce sens. Les fusions a priori réussies depuis ont mis du temps et ont nécessité beaucoup de moyens financiers (Skema) ou ont été annoncées et préparées longtemps avant d'avoir été effectives (NEOMA).

b) Une gouvernance défaillante

J'aimerais faire ressortir plusieurs points complémentaires :

- *le système de gouvernance de FBS était lourd et complexe, du fait en particulier du système de gouvernance de prise de décisions de ses membres (les CCIR et CCIT, par leur statut d'institutions publiques gérées par des chefs d'entreprises) mais aussi de la complexité même d'un de ses membres (le Syndicat Mixte de l'ESCEM, lui-même constitué du Syndicat Mixte de la Vienne et de CCI). Ainsi, le Président de l'ESCEM au sein des instances de FBS avait besoin de consulter et d'obtenir préalablement l'accord formel des membres du Syndicat mixte avant de pouvoir engager l'institution qu'il représentait pour toute décision concernant l'Association FBS. Cette complexité, voire lourdeur, était difficilement compatible avec*

l'agenda d'une fusion comme FBS qui nécessite moyens, réactivité et engagements multiples ;

- *les implications et surtout limites stratégiques et opérationnelles du modèle de fusion et de gouvernance issu du montage dit « Festival d'Aix » ont été insuffisamment analysées et perçues avant la création effective de FBS, sous-estimant fortement en particulier les aspects sociaux de la fusion (statut des personnels) ou encore les conséquences d'un « transfert d'une branche d'activité autonome et complète » ;*
- *les Comités internes au Conseil d'Administration, proposés par le Directeur Général dès le Conseil d'Administration de Septembre 2012 ont mis du temps à se mettre en place et mal fonctionné du fait du manque de disponibilité des Administrateurs, par ailleurs très pris par leurs entreprises et leurs responsabilités territoriales. Seul le Comité de Nominations et Rémunérations a fonctionné régulièrement et correctement ;*
- *le Comité Exécutif a bien été créé et s'est réuni hebdomadairement. Il comprenait tous les Directeurs de Campus et directeurs fonctionnels et était animé par le Directeur Général. Il était l'instance de partage et de mise en œuvre des décisions opérationnelles sur les campus et dans les services fonctionnels.*

c) L'échec de la stratégie pédagogique

L'effondrement des recrutements, déjà constaté par les Écoles fondatrices avant la fusion (et une des raisons qui a conduit à la création de FBS), s'explique par l'urgence dans laquelle s'est faite la mise en place d'un système de sélection nouveau et indépendant, conformément aux orientations prises par les fondateurs du projet FBS lors de sa conception et présentation aux membres potentiels au printemps et à l'été 2012.

La décision de le CEFDG de ne pas attribuer le Grade de Master à FBS dès sa constitution et surtout le délai très long d'annonce de la décision (Juillet 2013, soit après les périodes de choix de leur École par les candidats étudiants) a terriblement impacté la campagne de promotion de FBS pendant l'année de sa constitution. Les rumeurs ont été nombreuses, diffusées sur le terrain par les concurrents et parfois même certains salariés opposés à la fusion et cela a fortement mis le doute chez les potentiels candidats.

La deuxième année, alors que les retours des élèves intégrés étaient très bons, que les articles de presse étaient positifs sur la mise en place du projet pédagogique FBS (Septembre-Octobre 2013), les mouvements

sociaux sur le campus de Tours, fortement médiatisés nationalement et très fortement localement à partir de Novembre ont cassé la dynamique en jetant définitivement le doute sur la pertinence et la pérennité du projet FBS.

Le système de Sélection dit des Talents Days a été préparé avec une société spécialisée et reconnue dans l'évaluation des compétences pour garantir la fiabilité des méthodes de sélection. Les Talents Days n'ont pas dégradé la sélectivité des campus bien au contraire, comme le prouvent les statistiques de recrutement des Écoles avant la création de FBS : la sélectivité était proche de zéro, les Écoles acceptant tous les élèves désireux de les rejoindre (voir statistiques SIGEM). Les Talents Days n'étaient pas gérés par une société extérieure, mais par un service interne, sous l'autorité de Mireille Lefébure basée à Tours, avec des équipes sur tous les campus.

Comme le démontrait le Rapport de la Cour des comptes sur les Écoles de Commerce françaises en 2013, l'international était devenu un élément-clé de l'attractivité des ESC. FBS n'y échappait pas et candidats et élèves choisissaient aussi leur École en fonction de l'exposition internationale de celle-ci et de sa capacité à leur proposer des parcours à l'étranger, mais aussi à développer leurs compétences multiculturelles. Si l'objectif à long terme était bien d'installer FBS dans les grandes régions économiques mondiales, la priorité à court terme a été clairement donnée exclusivement à la Chine. Il n'y a donc pas eu d'éparpillement sur ce plan.

La Chine devait à la fois fournir des opportunités de semestres pour les étudiants, dans un pays aux pratiques de business très différentes du monde occidental, mais également apporter à FBS des étudiants payants en échange, ainsi que des prestations de formation continue. Les dossiers ont été avancés en ce sens. Deux choses sont venues bloquer ce processus qui partait bien : 1) la décision de la CEFDG de ne pas attribuer le grade de master (il a alors été long et difficile d'obtenir la reconnaissance officielle par le Ministère de l'Éducation en Chine) ; 2) les mouvements sociaux sur le campus de Tours lors de la visite du partenaire académique privilégié (Beijing City University) ont refroidi celui-ci d'envoyer plusieurs dizaines d'élèves payants sur les campus FBS.

2) Une gestion défaillante

a) Une gestion budgétaire et comptable contestable

La mise en place d'une nouvelle et unique structure juridique (l'Association FBS) pour gérer six campus différents nécessitait la mise en place d'une nouvelle organisation comptable, de nouveaux outils et

processus et de former les collaborateurs habitués à un traitement local à une gestion multi-sites.

Ce dossier, piloté au sein de l'équipe des fondateurs par Le Directeur Général de l'ESCEM a été traité très tardivement et dans l'urgence. La création de l'association FBS s'est faite sans que la question de la gestion comptable n'ait été arrêtée. C'est en décembre 2012, deux semaines avant le transfert des activités des Écoles fondatrices vers la nouvelle association, que ce dossier a abouti, bien trop tard pour que l'organisation soit en place au 1^{er} janvier 2013.

De même, l'essentiel des équipes comptables étaient concentrés à l'ESCEM et ont été mobilisés de janvier 2013 à Mars / Avril sur la clôture des comptes de l'exercice 2012 du Syndicat Mixte de l'ESCEM, ne pouvant ainsi se mobiliser comme il se devait sur le lancement de FBS.

Ceci dit, les outils ont été mis en place et un outil de pilotage par engagement a été développé rapidement. Les autorisations d'engagement étaient limitées volontairement aux Directeurs de Campus et au DG pour contrôler fortement les dépenses dans cette période. Seul le Trésorier avait le pouvoir de procéder au règlement des dépenses et il avait accès à toutes les informations à disposition dans le système pour vérifier les engagements, questionner ou refuser. Ce qu'il faisait systématiquement.

En synthèse, la problématique de la comptabilité de FBS est liée au retard de mise en place d'un dispositif approprié dû au manque de temps de préparation de la fusion, à un manque de compétences comptables pures dans les équipes dites de comptabilité, à un éparpillement des ressources humaines sur les sites et à la double tâche du cœur des équipes (Les équipes ESCEM) entre FBS et le Syndicat Mixte de l'ESCEM à la gestion très lourde.

b) Absence de respect de la commande publique

La conscience de la nécessité de mettre en place une organisation et un processus d'achat formel respectant les règles de la commande publique était réelle. Une directive formelle et écrite a été envoyée début 2013 par la Direction Financière, à la demande du Directeur Général, aux différents services sous l'autorité des directeurs de campus et des services fonctionnels et le Comité Exécutif a été sensibilisé en ce sens.

Ceci dit, la situation d'urgence de la construction de FBS et de la mise en place des outils et actions nécessaire pour que la nouvelle École fonctionne a généré une grande inertie dans la mise en œuvre réelle de cette politique. La mise en concurrence a toutefois été respectée. À noter qu'une seule personne (localisée à Tours) avait la compétence juridique

pour préparer les dossiers d'appel d'offre et a vite été submergée devant l'urgence de faire fonctionner l'organisation tant sur le plan pédagogique, commercial, informatique, RH ou encore comptable.

c) Climat social détérioré

Le projet FBS, principalement dans sa dimension sociale, avec le changement de statut de la plupart des personnels n'a pas été accepté, dès le départ par des personnels, sensibles au statut des personnels publics. Ils ont été soutenus fortement depuis les premières décisions de créer FBS dans les CCI concernées par un syndicat et tout ceci a donné lieu à de nombreuses contestations juridiques (recours au Tribunal Administratif, référés, Droit d'Alerte, ...). La résistance, fortement centrée à Tours a trouvé des échos à Clermont-Ferrand, avant de s'élargir à Poitiers et un peu Brest. La publicité faite et voulue sur la crise interne par les leaders de la contestation a fortement déstabilisé l'organisation en interne et à jeter un doute irrécupérable en externe auprès des candidats potentiels et de leurs familles, entraînant inéluctablement FBS dans une spirale négative. L'absence d'explication, de dialogue lors de la préparation de la création de FBS au printemps et à l'été 2012, essentiellement expliquée par le mécanisme dit du « Festival d'Aix » a fortement contribué à créer une cassure forte en une majorité de salariés mobilisés pour faire avancer le projet et une minorité organisée et puissante déterminée à s'opposer au projet.

3) La dissolution : de lourdes conséquences financières et pédagogiques

La prise de conscience qu'il fallait prendre certaines décisions stratégiques pour changer le cours des choses et sauver la fusion a, me semble-t-il, pris beaucoup trop de temps, sans doute car les instances de gouvernances de FBS étaient focalisées sur la résolution à court terme du lourd conflit social de l'année 2013/14. Pourtant, la question de la réorientation stratégique, financière et organisationnelle de FBS avait été présentée par le Directeur Général lors du Conseil d'Administration d'Amiens à l'automne 2013, puis discutée avec le Président en janvier 2014 (une batterie de mesures recommandées avait été présentée, tout ceci repris et détaillé dans une note remise au Président pour le Conseil d'Administration).

Au vu de la situation, le Directeur Général a fait travailler intensivement le Comité Exécutif et tous les campus sur un plan concret et précis d'économies conséquentes à mettre en œuvre dès l'été 2014. Ce plan a été finalisé et présenté au Conseil d'Administration en juin 2014.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ÉCOLE
SUPÉRIEURE DE COMMERCE ET DE MANAGEMENT (ESCEM)
ET INITIATEUR DU PROJET FRANCE BUSINESS SCHOOL**

Je retrouve dans l'extrait qui m'a été transmis l'essentiel des discussions que j'ai eues avec les conseillers de la Chambre régionale des comptes et n'ai donc pas d'objection à opposer à l'insertion.

Pour la bonne compréhension du projet France Business School, je me permets cependant de formuler trois remarques.

1°) Au I. B., intitulé « une gouvernance déficiente », vous soulignez que le fait que les membres de l'association FBS disposaient de la même représentation et du même nombre de voix dans les organes de gouvernance a pu conduire à des difficultés de gouvernance, les membres de l'ESCEM pouvant être dissuadés de s'impliquer dans la gouvernance et le contrôle de l'association.

Je me permets de rappeler que l'égalité de représentation et de droit de vote entre les membres de l'association était la condition préalable à la constitution même de France Business School, les membres autres que l'ESCEM refusant toute construction laissant croire qu'en réalité la fusion des 4 écoles se traduirait par leur absorption par l'ESCEM. Toutes les présentations du projet FBS devant l'assemblée générale de l'ESCEM ont clairement insisté sur ce point déterminant, sans qu'aucune opposition ne se soit manifestée parmi les élus qui ont librement décidé à l'unanimité de la constitution de FBS selon ces principes de gouvernance. Au cours de ces réunions, j'avais personnellement insisté sur le fait que la contrepartie de cette égalité de traitement entre les membres de FBS devait être un engagement fort des représentants de l'ESCEM dans la gouvernance, permettant un retour d'information précis sur les instances de l'ESCEM et une bonne préparation au sein de celles-ci des positions à prendre par l'ESCEM au sein de FBS.

Tel, malheureusement, n'a pas été le cas.

2°) Au I. C. 1., vous abordez très justement l'effondrement des recrutements.

J'assume, en effet, la responsabilité du projet visant à sortir des concours habituels et à imaginer un mode de recrutement original pour FBS. C'était la seule solution pour assurer un meilleur remplissage des deux petites écoles qui n'arrivaient pas à remplir depuis plusieurs années.

Le projet initial visait à procéder au recrutement des élèves de FBS tout au long de l'année scolaire, de fin septembre à mi-avril, période où

les élèves des classes préparatoires s'engagent dans les concours et ne sont plus disponibles. Les élèves ayant passé avec succès les épreuves de FBS avaient ainsi leur place réservée dans l'école, il leur suffisait juste de produire leur diplôme Bac+2 ou leur certificat de fin de scolarité de fin de classe préparatoire avant septembre pour finaliser leur inscription.

La fixation des objectifs de recrutement ont fait l'objet de plusieurs journées de travail du groupe de travail que j'animais en tant qu'initiateur du projet, réunissant les directeurs des écoles. Les objectifs retenus pour le Programme Grande Ecole marquaient un recul par rapport à l'ensemble des recrutements assurés par les 4 écoles sur leur programme Master. Ce recul de l'ordre de 10 % paraissait raisonnable pour une année de lancement, d'autant plus que les retombées presse de l'annonce du lancement du projet FBS furent très positives.

La condition du succès du recrutement reposait entièrement sur la capacité de FBS à engager le processus de recrutement dès la fin du mois de septembre, comme prévu. Les retards et attermolements pris par la direction de l'école, dès le mois de juin, où le directeur recruté par le comité des présidents a assuré les prises de décision bien que ne prenant officiellement ses fonctions que début septembre 2012, ont conduit FBS à organiser la première journée de sélection en mars 2013 ! Dès lors, l'échec était certain.

Les mêmes erreurs devaient, hélas, se reproduire l'année suivante, conduisant à l'effondrement des recrutements.

3°) Au II. A. 1., les difficultés de financement sont abordées.

Le rapport constate que les prévisions financières n'ont pas été réalisées et en déduit qu'elles étaient irréalistes.

Je me permets de préciser que l'insuffisance des ressources provient uniquement des conséquences financières catastrophiques du recrutement évoqué ci-dessus.

FBS a accusé à l'issue du premier concours un déficit de près de 1 000 recrutements sur son Programme Grande Ecole. Au prix de la scolarité et sur 3 ans de scolarité, le manque à gagner prévisionnel sur les 3 ans était mécaniquement de l'ordre de 27 millions d'euros. Cela aurait dû alerter la gouvernance et appeler à la mobilisation générale pour assurer un meilleur recrutement l'année suivante. Rien de cela, bien au contraire, malgré les alertes que j'ai pu faire à la gouvernance de l'ESCEM, que j'avais quittée, indiquant un trou financier probable de près de 40 millions d'euros et un plan social à venir.

Aucune suite a été donnée à ces alertes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE ET DE MANAGEMENT (ESCEM)

La présentation que fait la Cour des comptes de ce dossier délicat « France business school : une fusion ratée » est équilibrée. Il reflète l'enchaînement de circonstances et de décisions dont les effets ont été préjudiciables aux étudiants et à leurs familles, aux salariés de fBS mais aussi aux partenaires de fBS et en particulier à l'ESCEM.

Il me paraît cependant important de rappeler que la volonté de l'ESCEM de rejoindre fBS était dictée par la nécessité d'anticiper la baisse programmée des ressources consulaires mais aussi par celle d'augmenter la taille de l'école par croissance externe. Dans un univers académique en compétition, il s'agissait de dépasser le seuil de masse critique au-delà duquel se justifient des investissements très onéreux en termes de capital matière grise. Ces investissements sont rendus nécessaires pour respecter les critères d'excellence exigés par le marché des formations supérieures en particulier à l'international à travers les accréditations.

Dans ce contexte les questions organisationnelles de fBS se sont posées dans un second temps avec des choix volontairement girondins afin de valoriser au mieux les atouts des différents campus de fBS. Au demeurant, cette orientation est assez proche de l'esprit qui gouverne l'organisation du réseau consulaire des chambres de commerce et d'industrie principaux partenaires de fBS.

Concernant la gouvernance, il me semble important de souligner que la juxtaposition de véhicules juridiques différents, partenaires de l'association loi 1901 fBS fut une réelle difficulté. En effet, se côtoyaient au niveau des organes de gouvernance de fBS, des structures relevant des règles de la comptabilité et de la fiscalité privée à travers des associations relevant de la loi de 1901, une structure relevant de la comptabilité publique avec un comptable public à travers un syndicat mixte et des situations intermédiaires avec des établissements consulaires, établissements publics de l'Etat.

Cette juxtaposition a été un véritable handicap dans la construction de l'association fBS comme en témoignent les graves difficultés comptables qui ont rendu quasiment insolubles les apports des actifs et des passifs depuis un système de comptabilité publique vers un système de comptabilité privé. On peut citer, pour mémoire et à titre d'exemple, la comptabilisation des engagements pour fin de carrière des agents transférés depuis le syndicat mixte et rendus exigibles au niveau de la comptabilité de l'association fBS.

Cette juxtaposition a également compliqué considérablement l'exercice de la gouvernance de l'association fBS. En effet, les statuts d'un syndicat mixte de l'ESCEM lui-même composé en partie d'un autre syndicat mixte l'ESC Vienne, ne permettent à ses administrateurs présents au conseil d'administration de fBS, que de prendre des décisions sous réserve de leur approbation par les composantes dudit syndicat mixte.

Cet état de fait a rendu très laborieux le processus de décision du syndicat mixte de l'ESCEM et en l'occurrence produit un décalage temporel en termes d'effectivité des prises de position des administrateurs le représentant au sein du conseil d'administration de fBS par rapport aux autres partenaires de fBS. C'est précisément ce point qui rend en effet très préjudiciable le fait que l'ESCEM ait accepté de ne représenter que 25 % des voix au conseil d'administration de fBS alors que son poids économique dans l'ensemble est plutôt proche de 50 %.

Dans ce contexte, l'exercice du droit d'administrer fBS à travers son conseil d'administration par les administrateurs représentant l'ESCEM pesait finalement dans les faits moins que le 1/4 de voix dont ils disposaient. Les administrateurs représentant l'ESCEM ont en effet été systématiquement mis en minorité pour des raisons d'absence de crédibilité des positions qu'ils soutenaient.

Sur le plan de la stratégie pédagogique, il est patent de constater que l'innovation en matière de mode de recrutement des étudiants fut un échec. Il est également très dommageable que, parallèlement, l'école n'ayant pas stabilisé en quelque sorte ses parts de marché sur son recrutement en France et se soit au même moment lancée dans une expansion à l'international et en particulier en Chine.

Pour autant, cette vision stratégique est sans doute précurseur au regard notamment des modèles anglo-saxons. Mais l'absence de contrôle d'une direction générale disposant de pouvoirs étendus n'a pas permis de canaliser des investissements dont le retour financier ne pouvait être mesuré qu'à moyen et long terme. En réalité, les partenaires de fBS étaient sous capitalisés pour mener durablement cette stratégie audacieuse.

Il reste cependant que la question de l'accréditation master du diplôme grande école est une question épineuse qu'il convient de pondérer. Cette garantie de qualité des enseignements au demeurant indispensable à l'égard des tiers, mériterait comme le soulignent les auteurs du rapport, d'être publiée dans ses attendus et ses considérants. Il en va de la crédibilité de ce référentiel au regard des étudiants, de leur famille et d'une manière plus générale de la société civile.

Le désordre de la comptabilité de fBS a été constaté à maintes reprises par ses administrateurs et en particulier ceux de l'ESCEM. Toutefois, il est extrêmement dommageable de constater que malgré la démission des commissaires aux comptes, la gouvernance exécutive de fBS, en l'occurrence son Président et son Directeur Général compte tenu des pouvoirs étendus dont il disposait ainsi que le Trésorier de l'association, n'aient pas pris les mesures suffisantes pour y remédier. Il en est de même en ce qui concerne la commande publique. A cet égard, les instances de contrôle en matière d'utilisation des deniers publics gagneraient, lorsque les enjeux financiers sont conséquents, à renforcer en tant que de besoin les diligences d'audit nécessaires.

Concernant la dimension sociale, le caractère précipité en termes de calendrier dans le déploiement du projet fBS, a été un point faible dont les conséquences ont abouti à une juxtaposition de statuts des personnels au sein de l'association fBS. Se côtoyaient des personnels sous statut consulaire avec pour certains des mises à disposition et pour d'autres des détachements et à côté de ces personnels, des agents relevant du droit du travail du secteur privé.

Cet état de fait a eu pour conséquences d'introduire une complexité inutile dans la gestion administrative des personnels mais aussi du fonctionnement des instances paritaires et de représentation des personnels. Cette complexité a incontestablement participé au doute des uns et des autres sur la viabilité du dispositif. Ce doute a effectivement eu un impact sur l'ambiance sociale et fut source, par la suite, de graves complications dans la construction du plan de sauvegarde de l'emploi de fBS puis de son déploiement.

En ce qui concerne le retour à l'indépendance de chaque campus et singulièrement celui de l'ESCEM, il est regrettable que la CEFDG ne soit pas plus explicite dans ses raisons du rejet du projet ESCEM. En effet, les explications financières concernant la solidarité des membres ne résistent pas à une analyse juridique sur la solidarité de fait des membres d'un syndicat mixte de surcroît quand ils sont des établissements publics de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Il est également paradoxal de constater que le traitement des établissements composant fBS ait été en apparence différent en fonction des secteurs géographiques.

C'est pourquoi, comme le soulignent les auteurs de ce rapport, une plus grande transparence dans les avis de la commission serait nécessaire. Il en est de même pour les procédures d'appel.

Chapitre IV

Territoires

1. La commune de Levallois-Perret et ses démembrements : une gestion imbriquée et opaque
2. Les collectivités locales d’Auvergne-Rhône-Alpes et le spectacle vivant : une politique dynamique, un financement sous tension, une gestion à rendre plus rigoureuse

1

La commune de Levallois-Perret et ses démembrements : une gestion imbriquée et opaque

PRÉSENTATION

La gestion de Levallois-Perret, commune des Hauts-de-Seine de plus de 65 000 habitants au nord-ouest de Paris, présente des caractéristiques très particulières, du fait de la présence de nombreuses entreprises publiques communales et associations étroitement liées à la ville.

Depuis 2014, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné la gestion de la commune elle-même, de sa société d'économie mixte d'aménagement, la Semarelp, qu'elle détient à 79,99 %, et de ses deux filiales (Levaparc et Scrim), ainsi que de l'association sportive Levallois Sporting Club (LSC), principale association bénéficiaire des subventions versées par la ville.

Ces travaux ont conduit à des rapports d'observations, rendus publics en 2015-2016, assortis de recommandations destinées à corriger certaines irrégularités et à améliorer la gestion des entités concernées.

Au total, ces rapports mettent en évidence un système municipal fortement intégré, marqué par l'étroitesse des liens institutionnels, l'interdépendance financière et la gouvernance de tous ces organismes par un groupe limité d'élus et de dirigeants.

Les lacunes de l'information budgétaire et comptable sont majeures et les très importants engagements pris par la commune en faveur de ses satellites – avances de trésorerie, prêts et garanties d'emprunt pour la Semarelp ; subventions et contributions en nature pour les associations paramunicipales – ne sont retracés nulle part de façon exhaustive et transparente.

De telles faiblesses sont préjudiciables à la bonne information de l'assemblée délibérante et du contribuable local – dans un territoire certes aisé, mais dont les marges financières se sont considérablement resserrées – ainsi qu'au contrôle efficace de l'utilisation des ressources publiques. Elles sont également porteuses de risques.

Ces défaillances peuvent en effet placer les élus municipaux dans des situations de conflits d'intérêts caractérisés. Elles fragilisent la situation juridique des agents municipaux mis à disposition des associations et favorisent la commission de nombreuses irrégularités en matière de gestion des ressources humaines. Elles sont, enfin, à l'origine de certains contournements des règles de la commande publique.

Si la gestion publique locale du « groupe territorial » de Levallois-Perret est très intégrée (I), son opacité, porteuse de risques, facilite les dérives et les irrégularités (II).

I - Une gestion très intégrée

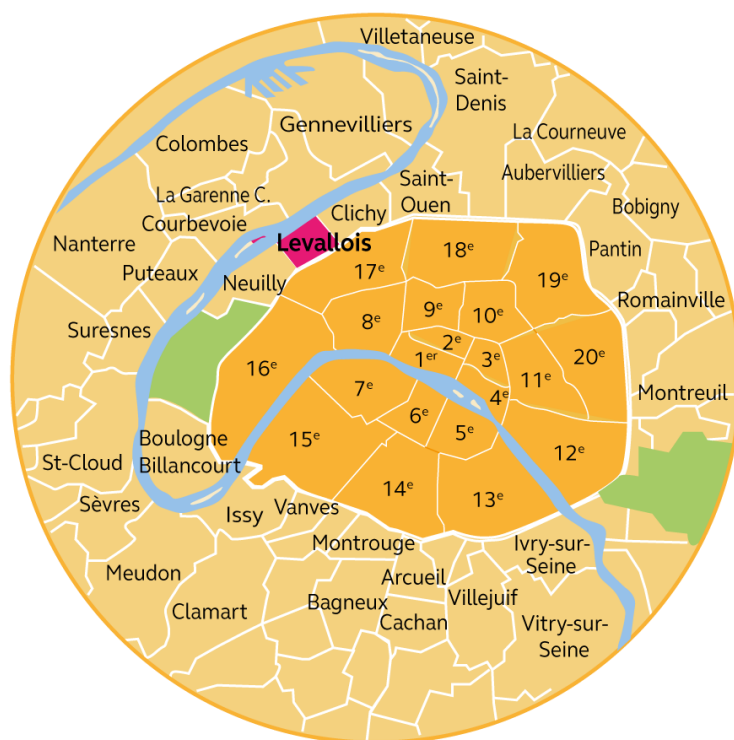
A - Un développement mené avec des sociétés et associations étroitement liées à la commune

La commune de Levallois-Perret se caractérise par son territoire relativement exigü – formant un carré d'une superficie de 2,4 km² seulement – qui abrite néanmoins une population d'environ 65 000 personnes, faisant d'elle, avec 26 800 habitants/km², la ville la plus densément peuplée de France et d'Europe.

Jusqu'à la constitution de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016, Levallois-Perret n'appartenait à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Depuis lors, et à l'instar de l'ensemble des autres communes de la première couronne francilienne, elle a intégré de droit l'un des douze établissements publics territoriaux (EPT) nouvellement constitués : l'EPT « Paris Ouest La Défense », qui regroupe dix autres communes des Hauts-de-Seine²⁸⁷.

²⁸⁷ Nanterre (siège de l'EPT), Courbevoie, Garches, La Garenne-Colombes, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Suresnes et Vaucresson.

Carte n° 1 : le territoire de la commune de Levallois-Perret



Source : Cour des comptes

Du fait de cet isolement institutionnel avant 2016 – caractéristique ne la distinguant toutefois pas de nombreuses collectivités des Hauts-de-Seine, dont celles, limitrophes, de Neuilly-sur-Seine et de Clichy – la ville de Levallois-Perret a piloté seule l'ensemble des opérations d'aménagement menées sur son territoire depuis les années 1980. Celles-ci, de grande ampleur, ont profondément renouvelé le tissu urbain local et accéléré la transformation économique et sociologique du territoire, qui conserve néanmoins une proportion non négligeable de logements sociaux²⁸⁸. Autrefois marquée par une forte identité industrielle et ouvrière,

²⁸⁸ Le taux de logements locatifs sociaux était en 2014 de 18,78 %. Bien qu'elle soit située en deçà de la cible légale de 25 %, la commune n'a pas été soumise au mécanisme de prélèvement imposé aux collectivités carencées, car ses dépenses en faveur du logement social (construction de logements, achat de terrains, etc.) excèdent le montant du prélèvement brut qui lui serait applicable.

la population levalloisienne est désormais majoritairement constituée de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Le revenu disponible médian y est supérieur d'un tiers à la moyenne francilienne et le taux de pauvreté près de deux fois moindre²⁸⁹. Pour mener à bien cette transformation, le maire Patrick Balkany, élu en 1983, et l'équipe municipale se sont appuyés sur la société d'économie mixte communale d'aménagement, la Semarelp.

Une dissociation atypique des fonctions de maire et d'ordonnateur

Par un jugement de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France du 28 juillet 1999, M. Balkany a été déclaré « comptable de fait » et débiteur d'une somme supérieure à 3,4 millions de francs (environ 524 000 €) envers la commune de Levallois-Perret, pour avoir employé, dans un intérêt purement privé, du personnel municipal. Cette condamnation a été définitivement confirmée en cassation par le Conseil d'État en juillet 2005.

Si l'intéressé avait remboursé le principal de cette somme, ce n'était pas encore le cas jusqu'à la fin 2016, pour la totalité des intérêts légaux qui s'y rattachaient, d'un montant d'environ 232 000 €. Ses voies de recours contre le refus du ministre chargé du budget de lui accorder une remise gracieuse sur le paiement de ces intérêts étaient épuisées depuis une décision du Conseil d'État du 22 octobre 2014.

Jusqu'à l'apurement complet de sa dette (638 625,59 €), qui n'est intervenu qu'en décembre 2016, le maire de Levallois-Perret est donc resté suspendu, de sa réélection en 2001 jusqu'au début 2017, de la qualité d'ordonnateur, conformément à l'article L. 2342-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : il ne pouvait formellement prendre aucune décision engageant les dépenses ou les recettes de la commune qu'il dirige. Ces fonctions d'ordonnateur, pendant toute cette période, ont ainsi été déléguées successivement aux différents adjoints au maire en charge des finances par le conseil municipal.

La ville dispose d'un niveau élevé d'équipements publics – dont trois médiathèques, un conservatoire inauguré en 2008, un centre aquatique ouvert en 2009, un complexe sportif, etc. – et des services de qualité offerts à la population. Or, ces prestations aux Levalloisiens sont le plus souvent assurées par des associations locales de la loi de 1901. Les ressources de

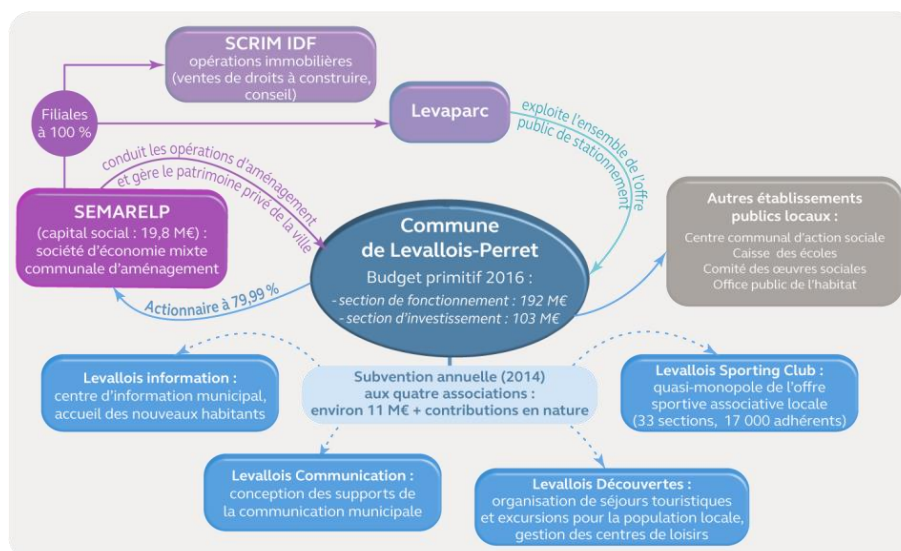
²⁸⁹ Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2012 : 29 478 € contre 22 180 € ; taux de pauvreté en 2012 : 8,5 % contre 15,0 % (source : Insee).

ces organismes proviennent pour l'essentiel de subventions communales et ces associations ne se différencient pas aisément des services municipaux.

L'absence de distinction claire entre la ville et ces organismes est illustrée, au premier chef, par l'association Levallois Sporting Club (LSC). Créé en 1983, peu après la première élection de l'actuelle équipe municipale, et pourvu de 12 sections à l'origine, le club en compte désormais 33 après avoir progressivement absorbé les autres associations préexistantes. Avec 17 000 adhérents, le LSC concentre aujourd'hui l'essentiel de l'offre sportive sur le territoire local. En 2014, l'ensemble du personnel municipal affecté à l'entretien des bâtiments sportifs de la commune, en provenance de la direction générale des services techniques, a été transféré au club, renforçant encore l'assimilation de l'association à un service communal. La collectivité indique toutefois être revenue sur cette situation en 2016 en réintégrant les personnels concernés dans les effectifs municipaux.

Plus généralement, les mêmes caractéristiques d'indifférenciation se retrouvent pour d'autres associations locales, qu'il s'agisse de leur fonctionnement ou de leurs relations avec la collectivité : une subvention élevée constituant leur principale ressource, une domiciliation à l'hôtel de ville ou dans des bâtiments mis à disposition à titre gracieux de manière pérenne et exclusive, des effectifs (constitués d'agents communaux mis à disposition ou de salariés) répertoriés dans l'annuaire interne du personnel de la commune et une représentation importante des élus municipaux dans leurs instances dirigeantes. Il s'agit, entre autres, des associations « Levallois communication », « Levallois découvertes » ou « Levallois information ». La vie associative de ces trois structures paraît relativement limitée, au vu des procès-verbaux de leurs assemblées générales annuelles et de l'absence d'adhérents issus des habitants de la localité, hormis les quelques membres de leurs conseils d'administration respectifs.

Schéma n° 1 : la ville de Levallois-Perret et ses satellites



Source : Cour des comptes

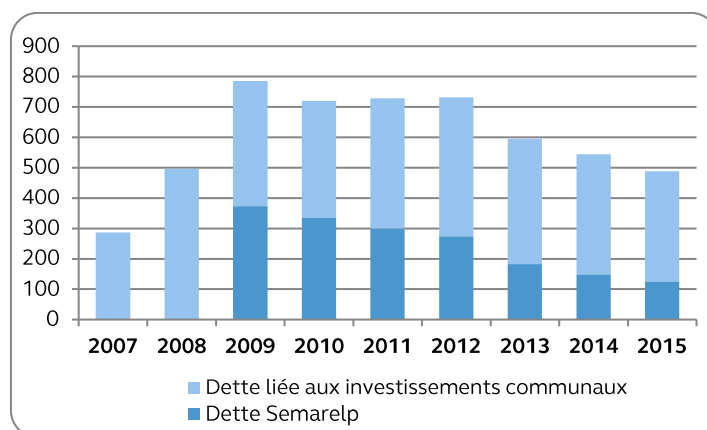
Au vu de cette particularité de la gestion locale de Levallois-Perret, il est essentiel de prendre en compte aussi bien les caractéristiques de la collectivité que celles de ses satellites pour avoir une image complète du « groupe territorial » comme de l'importance et de la nature des masses financières et des risques en jeu.

B - Une interdépendance pesant fortement sur la situation financière de la collectivité

1 - Un endettement communal élevé, lié en partie au portage financier des opérations d'aménagement de la Semarelp

Depuis 2007, l'endettement de la commune de Levallois-Perret a connu de fortes variations : de 287 M€ fin 2007, l'encours de la dette communale a atteint un niveau maximal de 785 M€ fin 2009, se stabilisant ensuite autour de 730 M€ les trois années suivantes avant de ne réellement décroître qu'à partir de 2013. Fin 2015, il s'établissait à 488 M€, soit une dette communale encore supérieure à 7 500 € par habitant (niveau près de quatre fois supérieur à la moyenne de la strate démographique à laquelle appartient Levallois-Perret). Le désendettement devrait néanmoins se poursuivre pour les exercices 2016 et suivants, du fait du profil d'extinction rapide de plusieurs des emprunts souscrits et d'une diminution du volume d'investissements nouveaux.

Graphique n° 1 : évolution de la dette de Levallois-Perret au 31 décembre de chaque exercice (en M€)



Source : Cour des comptes d'après comptes administratifs de la commune et données de la DGFIP

La hausse sensible de la dette en 2009 est liée à la souscription par la commune d'emprunts bancaires, en contrepartie des prêts qu'elle a accordés à la Semarelp pour la conduite des opérations d'aménagement. Ce mode de financement met en évidence l'incidence financière pour la commune des opérations d'aménagement et le partage des risques entre la ville et sa société d'économie mixte²⁹⁰. Au demeurant, il n'a pas été correctement retranscrit dans les documents budgétaires de la ville jusqu'en 2014, puisque les emprunts souscrits pour le compte de la Semarelp n'y étaient pas différenciés.

²⁹⁰ Jusqu'à l'exercice 2008, la commune recourait à l'émission de billets de trésorerie pour effectuer ses avances à la Semarelp : cette pratique était irrégulière et affectait la sincérité des comptes de la commune, en ce qu'elle revenait à utiliser un instrument de financement à court terme (comptabilisé hors budget, et donc non retracé dans la dette) pour des opérations portant sur plusieurs exercices.

La Semarelp : activités et gouvernance

La société anonyme d'économie mixte d'aménagement, de rénovation et d'équipement de Levallois-Perret (Semarelp) a été créée en 1969. Son capital social, fixé à 19,8 M€, est détenu à 79,99 % par la commune²⁹¹, qui occupe à ce titre 10 des 14 sièges au conseil d'administration dans sa configuration actuelle. Le maire de Levallois-Perret en a été le président jusqu'en mai 2014, date à laquelle lui a succédé sa première adjointe et épouse, Mme Balkany. Les deux vice-présidents sont également des adjoints au maire.

La société a pour objet social l'aménagement, la rénovation urbaine, la construction, l'entretien et la mise en valeur d'immeubles, la réalisation d'études, la construction puis l'exploitation d'immeubles à usage de bureaux ou à usage principal d'habitation, d'équipements publics ou privés complémentaires, la promotion immobilière, l'exercice de missions de conseil, la prise à bail de locaux nécessaires à son activité et la prise de participations dans toutes sociétés ayant un objet social identique, complémentaire ou connexe.

Ces compétences sont exercées, en pratique, sous la forme d'opérations d'aménagement concédées par la commune. Au cours de la dernière décennie, la Semarelp a ainsi été le concessionnaire des trois grandes zones d'aménagement concerté (Zac) constituées sur le territoire levalloisien : les Zac « Front de Seine », « Eiffel » et « Collange ».

La Semarelp conduit, en outre, diverses activités d'aménagement, de construction ou de promotion pour son propre compte, et intervient comme prestataire de services pour des tiers.

La Semarelp possède enfin deux filiales qu'elle contrôle à 100 % : la société Levaparc, chargée de la gestion du stationnement en voirie et dans les parcs en ouvrage sur le territoire de Levallois-Perret ; la Scrim Île-de-France, qui a une activité de promotion immobilière. De 2009 à 2014, les deux membres de la direction générale de la société-mère ont également été rémunérés au titre de leurs fonctions, à temps non complet, de gérant ou de cogérant des filiales. Les montants des traitements, primes et avantages qu'ils ont perçus en tant que cogérants de la Scrim Île-de-France ont d'ailleurs largement excédé ceux liés à leurs activités à la Semarelp, conduisant à des niveaux globaux d'émoluments très élevés : en cumul sur six ans, 2,0 M€ de rémunération brute pour le premier et 1,8 M€ pour le second.

²⁹¹ Proportion conforme aux dispositions conjointes des articles L. 1522-1 et L. 1522-2 du CGCT, qui prévoient que la participation de la collectivité territoriale actionnaire est supérieure à 50 % mais inférieure à 85 % du capital social.

En outre, les jetons de présence alloués aux administrateurs de la société ont fortement augmenté en 2014. Leur enveloppe annuelle a plus que triplé par rapport aux exercices précédents, passant de 86 000 € à 293 000 €. La première adjointe au maire a ainsi perçu quelque 36 500 € pour moins de trois trimestres de présidence effective du conseil d'administration cette année-là.

L'incidence des opérations d'aménagement sur la situation financière de la collectivité dépend de leur équilibre économique. Pour Levallois-Perret, les trois opérations d'aménagement conduites par la Semarelp sur le tiers du territoire communal ont été initialement conçues comme devant s'équilibrer partiellement entre elles. Ainsi l'excédent dégagé par la Zac « Front de Seine » devait compenser le déficit prévisionnel des opérations « Collange » et « Eiffel », conduisant à une participation communale totale qui avait été estimée à environ 89 M€ en 2009.

Ce coût de financement a cependant été significativement réévalué par la suite, en raison des difficultés rencontrées par la Semarelp dans l'exécution de l'opération « Front de Seine »²⁹². Fin 2014, le déficit prévisionnel s'établissait à 273 M€, soit un triplement. Une partie de cette hausse (70 M€) tient toutefois à l'acquisition par la commune de parcs de stationnement souterrains, décidée par un avenant au traité de concession de l'opération « Eiffel » en 2010, ce qui a donc accru la valeur de son actif patrimonial.

2 - Le poids important des subventions au secteur associatif

Le choix de confier la gestion de plusieurs services publics et missions d'intérêt local à des structures associatives oblige la ville à leur apporter un soutien financier significatif. Les dépenses de « subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé » atteignaient ainsi 15,7 M€ en 2014, soit 10 % des charges réelles de fonctionnement de la collectivité. L'ensemble des subventions versées – incluant également celles destinées à des établissements publics locaux comme le centre communal d'action sociale – approchait 18,3 M€ la même année, soit une dépense de 281 € par habitant, contre une moyenne de 103 € dans des communes de taille similaire à Levallois-Perret.

Ces montants élevés de concours financiers aux associations sont par ailleurs concentrés sur un faible nombre de bénéficiaires. En 2014 toujours, le montant cumulé des trois plus importantes subventions dépassait ainsi

²⁹² Ces difficultés, liées à l'abandon du projet dit des « Tours de Levallois », sont décrites en détail dans le rapport d'observations définitives de la chambre d'Île-de-France consacré à la Semarelp.

10,5 M€, répartis entre le LSC (5,6 M€), « Levallois découvertes » (2,95 M€) et « Levallois communication » (2,0 M€). Ces montants n'incluaient pas, au demeurant, les nombreuses contributions volontaires en nature – locaux, matériel informatique, véhicules, prise en charge des frais de fonctionnement – accordées aux mêmes associations, contributions non valorisées dans les conventions conclues avec la collectivité, malgré leur caractère significatif et leur affectation pérenne et exclusive.

*

**

Ainsi, la commune est amenée, en dernier ressort, à prendre en charge d'éventuelles difficultés rencontrées par tous ces organismes, qu'il s'agisse de pallier le bilan déficitaire d'opérations d'aménagement de la Semarelp, ou encore de verser des subventions exceptionnelles au Levallois Sporting Club (confronté à des problèmes de trésorerie récurrents entre 2010 et 2013) pour qu'il puisse honorer ses prestataires et payer ses salariés.

II - Un système peu transparent, générateur d'irrégularités et de dérives

A - Des relations largement opaques entre la commune et ses satellites

La stratégie et les actions conduites par la Semarelp et par les associations paramunicipales sont donc indissociables des choix de gestion de la collectivité, actionnaire public de la première et financeur majoritaire des secondes.

Pour mieux apprécier les flux financiers et les risques d'une telle interdépendance, il est nécessaire de disposer d'une information précise et complète et d'instruments d'évaluation des activités de ces organismes. Le maire pourrait ainsi disposer d'instruments de pilotage, tout en permettant aux membres du conseil municipal de se prononcer de manière éclairée sur les orientations retenues. Or, cela a rarement été le cas à Levallois-Perret.

1 - Une information incomplète ou biaisée à destination de l'assemblée délibérante

Divers manquements ont été constatés au regard des dispositions légales régissant les modalités d'administration et de contrôle d'une société d'économie mixte par sa collectivité actionnaire.

En premier lieu, la chambre a relevé des modifications ou des omissions entre les versions des rapports de gestion de la Semarelp, tels qu'ils sont débattus annuellement au conseil d'administration de la société, et celles des rapports d'activité soumis ensuite à l'approbation du conseil municipal²⁹³. Ces omissions ont pu concerner des informations sur la liste des mandats ou des fonctions exercés par les mandataires sociaux de la Semarelp, ou encore – de manière constante – sur les rémunérations et les avantages en nature perçus à ce titre. Le conseil municipal n'était donc pas en mesure d'apprendre, par exemple, que l'un de ses membres, vice-président de la Semarelp, avait obtenu le remboursement de plus de 43 000 € de notes de frais par la société entre 2009 et 2013²⁹⁴. Dans d'autres cas, l'information de l'assemblée municipale a été altérée sur des aspects plus stratégiques de l'activité de la Semarelp. Ainsi, pour l'exercice 2009, le résultat global des filiales ou organismes dans lesquels la Scrim détenait des participations a été minoré et pour l'exercice 2011, un contentieux engagé avec une entreprise n'a pas été mentionné.

Entre 2004 et 2014, le conseil municipal n'a jamais délibéré, malgré leur volume considérable au regard des opérations d'aménagement menées, sur le bilan annuel des acquisitions et des cessions opérées sur le territoire de la commune, par la ville elle-même ou par la Semarelp lorsqu'elle a agi dans le cadre des concessions d'aménagement, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2241-1 du CGCT. Certaines années, le conseil municipal ne s'est pas non plus prononcé sur les comptes rendus d'activités censés être produits annuellement par la Semarelp, pour chacune des trois Zac dont celle-ci est concessionnaire.

²⁹³ Le 14^e alinéa de l'art. L. 1524-5 du CGCT dispose que les membres de l'assemblée délibérante de la collectivité actionnaire « se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte ».

²⁹⁴ La chambre régionale des comptes a par ailleurs mis en exergue le caractère très parcellaire – sinon inexistant – des justificatifs produits à l'appui des demandes de remboursement par l'intéressé, ne permettant pas de vérifier que les dépenses concernées avaient bien été engagées pour les besoins de la société.

De telles carences sont d'autant plus dommageables que les annexes obligatoires des comptes administratifs, destinées à compléter l'information des élus et des tiers sur la situation patrimoniale de la commune, sur ses engagements externes hors bilan ou sur les établissements publics qui lui sont rattachés, étaient elles-mêmes inexistantes ou lacunaires jusqu'en 2014. Les annexes relatives à l'« état des autres engagements donnés et reçus » et à la « dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme » n'ont ainsi jamais été renseignées et celle retraçant une garantie d'emprunt à hauteur de 50 % accordée à la société Levaparc mentionnait un montant inexact de 425 000 € au lieu de 4,8 M€.

En outre, les documents élaborés par les services communaux à destination des élus et de la population locale ont pu donner une vision parfois avantageuse, mais erronée, de la situation financière de la collectivité. Ainsi l'existence d'emprunts structurés à risques dans son encours de dette a été occultée de manière répétée dans la communication institutionnelle de Levallois-Perret. Jusqu'en 2012, en effet, la ville était liée par trois contrats de cette nature (dont un, coté « 6F », soit un niveau de dangerosité maximale). En dépit de leur poids limité dans l'encours total de la dette communale – fin 2011, ils représentaient un peu plus de 4 % du capital restant dû (31 M€), soit une proportion moindre que dans les collectivités comparables – leur sécurisation s'est avérée coûteuse pour les finances communales. Le montant cumulé des indemnités de sortie a été de près de 18 M€. La commune n'a pas, non plus, respecté les écritures comptables réglementaires. Celles-ci auraient permis de faire apparaître le coût de ces opérations de refinancement dans les annexes budgétaires dédiées. La ville y avait pourtant été invitée par les services préfectoraux et ceux de la trésorerie municipale²⁹⁵.

2 - Des conventions insuffisantes avec les organismes associatifs

Les subventions allouées aux associations par une collectivité ne sont pas soumises à un plafonnement légal²⁹⁶, mais elles doivent être formalisées par une convention lorsque leur montant annuel (en numéraire

²⁹⁵ Au titre de la dernière opération de refinancement, survenue à l'automne 2014 et ayant permis d'achever la sécurisation de son encours de dette, la commune de Levallois-Perret a d'ailleurs déposé une demande d'aide auprès du fonds de soutien créé par l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2014. Le montant de l'aide obtenue, notifiée en décembre 2015 par la préfecture des Hauts-de-Seine pour la renégociation d'un emprunt classé 3E, s'est élevé à 312 000 €.

²⁹⁶ À l'exception de certaines catégories spécifiques d'associations, pour lesquelles les aides sont plus strictement réglementées et encadrées : établissements privés d'enseignement secondaire général (10 % des dépenses annuelles de l'établissement), associations syndicales, à caractère culturel ou associations sportives professionnelles.

et/ou en nature) dépasse 23 000 €. Au-delà de cette obligation formelle, la convention doit garantir un haut niveau de sécurité juridique à la personne publique et à l'association – vis-à-vis du droit de la concurrence et de celui de la commande publique – ainsi qu'une utilisation optimale des ressources publiques, en conditionnant celles-ci à la réalisation d'actions d'intérêt général précisément définies et à la mise en place d'outils de suivi.

À Levallois-Perret, les conventions conclues par la ville avec les associations sur un rythme triennal sont certes renouvelées en temps utile à chaque échéance, mais demeurent dépourvues de réelle portée pratique, faute de contenu suffisant. Ainsi, elles ne font jamais mention du montant de la subvention allouée et se bornent à un renvoi au vote du budget primitif annuel, à l'encontre de la logique même du conventionnement. Ces conventions ne détaillent pas davantage l'objet statutaire de l'association bénéficiaire, et ne précisent ni la nature des projets justifiant l'attribution des subventions, ni les modalités de leur suivi ou du contrôle de leur utilisation. Elles favorisent, par conséquent, la propension à reconduire d'un exercice sur l'autre les moyens attribués aux organismes bénéficiaires, sans lien direct avec la qualité de leurs services. La commune s'est engagée à en améliorer le contenu et l'exhaustivité.

S'agissant enfin des obligations complémentaires qui pèsent sur les associations recevant un volume annuel de subventions publiques supérieur à 153 000 €, consistant à établir des comptes annuels, à les faire certifier par un commissaire aux comptes et à en assurer la publicité, cette dernière condition n'est que très rarement et inégalement remplie par les structures associatives financées par Levallois-Perret.

B - Des pratiques porteuses de risques et d'irrégularités

1 - Des élus municipaux exposés à des situations de conflits d'intérêts

Plusieurs élus de la majorité municipale de Levallois-Perret sont également, à ce titre, membres des conseils d'administration des diverses associations subventionnées par la ville. Dans d'autres cas, ce sont des parents proches de ces élus – conjoints, enfants, ascendants – qui exercent des fonctions de dirigeants bénévoles, voire sont salariés de ces mêmes organismes.

Une telle situation, si elle n'est pas irrégulière en tant que telle, doit conduire la collectivité à prendre des précautions rigoureuses. En effet, l'article L. 2131-11 du CGCT dispose que l'attribution d'une subvention par une délibération à laquelle ont pris part un ou plusieurs conseillers « intéressés » à l'affaire, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, est un motif d'illégalité de la décision correspondante²⁹⁷.

La jurisprudence administrative a renforcé la portée de cette règle, en estimant qu'elle ne concerne pas uniquement la participation de l' élu local au vote de la délibération, mais également à l'ensemble des travaux préparatoires à ce vote²⁹⁸. À ce risque pour la légalité des actes administratifs de la collectivité se superpose celui, pour les élus concernés, de commettre un délit de prise illégale d'intérêts, réprimé par l'article 432-12 du code pénal.

Au cours des dernières années, la collectivité n'a pas cherché à se prémunir contre ces risques et les élus ont systématiquement pris part au vote des délibérations auxquelles ils étaient intéressés. Les évolutions législatives récentes en matière de prévention des conflits d'intérêts²⁹⁹, qui s'imposent aux titulaires de fonctions électives locales, n'avaient pas encore été mises en œuvre à Levallois-Perret au début 2016.

D'autres pratiques sont contestables. Ainsi, les conditions de prise en charge financière des déplacements des élus municipaux en dehors de Levallois-Perret sont demeurées irrégulières, bien que la commune eût déjà été invitée par la chambre, en 2009, à les corriger. Le remboursement des frais de repas, de nuitée ou de transport des élus n'est normalement possible que lorsque ceux-ci se sont vus chargés d'un « mandat spécial » par une délibération du conseil municipal. Or, aucune délibération en ce sens n'a jamais été adoptée par l'assemblée délibérante et les élus municipaux bénéficient du remboursement forfaitaire de tous leurs frais de déplacement.

En outre, une association *ad hoc*, le « Comité de développement économique et d'échanges internationaux de Levallois », a également

²⁹⁷ La notion de conseiller « intéressé » ne s'applique toutefois pas aux élus locaux lorsqu'ils agissent en tant que mandataires de leur collectivité au sein du conseil d'administration d'une société d'économie mixte (art. L. 1524-5 du CGCT, 11^e al.).

²⁹⁸ Conseil d'État, 21 novembre 2012, *M. Chartier*.

²⁹⁹ Loi organique et loi du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Le décret du 31 janvier 2014, portant application de l'article 2 de cette dernière, dispose que « lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, les personnes [investies de fonctions électives locales] en informent le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences » et prévoit qu'elles s'abstiennent en conséquence.

financé des déplacements à l'étranger de l'équipe municipale. L'irrégularité de ces prises en charge est aggravée par certaines caractéristiques propres à cette association. Dirigée par un ancien collaborateur du maire – qui, après son départ en retraite, continuait de figurer dans l'organigramme municipal, d'occuper un bureau à l'hôtel de ville et de bénéficier du concours d'une assistante employée par la mairie – elle ne dispose d'aucune autonomie financière. La subvention communale représentait en 2014 plus de 99 % de ses ressources³⁰⁰. Si, théoriquement, son conseil d'administration regroupait dans des proportions égales des membres du conseil municipal, des représentants d'entreprises locales et des personnalités qualifiées, dans les faits, seuls les élus municipaux ont eu une participation active à la vie sociale de l'association.

2 - Des anomalies dans la gestion des ressources humaines

Plusieurs associations subventionnées emploient de nombreux agents municipaux, en situation de mise à disposition. Si la mise à disposition de personnels est autorisée dans les relations entre une personne publique et un organisme conduisant des missions de service public, elle doit néanmoins impérativement donner lieu à un remboursement du montant des rémunérations et charges salariales correspondantes. Elle doit également faire l'objet d'un arrêté nominatif de l'autorité territoriale, pris après accord de l'intéressé et de l'organisme d'accueil, et donner lieu à une convention définissant précisément la nature des activités qu'il exerce, ses conditions de travail et de rattachement hiérarchique dans la structure d'accueil.

Ce cadre légal et réglementaire n'est jamais respecté à Levallois-Perret : aucun remboursement de charges de personnel n'a jamais été effectué et les conventions de mise à disposition sont très lacunaires. Le transfert, vers le LSC, de l'ensemble des personnels en charge de l'entretien des équipements sportifs à la rentrée 2014 – portant à plus de 60 le nombre total d'agents mis à disposition dans cette association – a eu lieu en dépit d'avis défavorables des commissions administratives paritaires

³⁰⁰ Cette subvention atteignait cette année-là 150 000 €, montant situé juste en deçà du seuil légal de 153 000 € instaurant l'obligation de certification et de publication des comptes.

compétentes³⁰¹. Cette configuration fragilise la situation juridique des agents concernés et constitue une forme de subventionnement déguisé de l'association par la collectivité. La ville indique qu'il y a été mis fin en 2016.

D'autres irrégularités dans la gestion des ressources humaines ont été mises en évidence, notamment dans la politique de rémunération (dépassement des plafonds réglementaires d'heures supplémentaires, attribution de primes injustifiées), dans les conditions de recrutement des agents non titulaires et dans les modalités d'attribution de certains avantages en nature.

À ce sujet, la ville n'a pas respecté le cadre juridique applicable, en accordant un logement de fonction pour nécessité absolue de service à certains cadres de direction, alors qu'ils n'y ont pas droit dans une commune de cette taille (65 000 habitants)³⁰². À rebours des nouvelles dispositions réglementaires³⁰³, la justification précise des sujétions et contraintes ouvrant droit à un logement de fonction fait défaut, la gratuité des avantages accessoires (eau, électricité, etc.) n'a pas été supprimée et aucune restriction n'a été apportée aux surfaces des logements en fonction du nombre de personnes à la charge du bénéficiaire.

La même opacité se rencontre dans les conditions d'attribution des logements ressortissant du domaine privé de la commune, dont la gestion a été confiée à la Semarelp par le biais d'un marché public. Ces conditions ne sont pas définies par le conseil municipal, qui a délégué tardivement au maire, par délibération du 7 avril 2014, la compétence de décider des attributions. Le conseil municipal aurait pu déterminer les principales caractéristiques des baux conclus, notamment quant aux bénéficiaires, à la nature et à la consistance des terrains en cause, au régime juridique applicable, au loyer et à leur durée³⁰⁴. Or, jusqu'au milieu de l'année 2012, aucune délibération en ce sens n'avait été prise à Levallois-Perret, et celle

³⁰¹ Ces avis négatifs ne lient pas l'autorité territoriale, mais lorsque celle-ci s'en écarte, elle doit « informe[r] dans le délai d'un mois la commission des motifs qui l'ont conduite à ne pas [les] suivre » (décret du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, art. 30). En l'espèce la collectivité, qui a indiqué qu'elle ignorait cette disposition réglementaire, n'a pas motivé sa décision.

³⁰² Conformément à l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990, le seul emploi de direction pouvant donner lieu à l'attribution d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service est celui de directeur général des services. Or, la commune de Levallois-Perret accorde également cet avantage au directeur général des services techniques et au directeur de cabinet du maire.

³⁰³ Décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

³⁰⁴ Conseil d'État, 5 décembre 2005, *Commune de Pontoy*.

en vigueur depuis lors s'est bornée à préciser les tarifs des baux nouvellement conclus à partir de cette date.

Une telle carence est préjudiciable, et soulève des interrogations sur les modalités d'attribution de ces baux. En effet, de l'examen de la liste des locataires du parc privé communal au 31 décembre 2014, il ressort que des logements sont occupés par des agents municipaux ou leurs proches, par des salariés des associations levalloisiennes subventionnées, des responsables de la Semarelp et de ses filiales, voire des entrepreneurs en relations contractuelles avec ces sociétés.

Enfin, les conditions de cumuls d'activités à titre accessoire de cadres de la commune pour exercer des missions auprès des associations paramunicipales s'avèrent opaques et irrégulières. Par exemple, un directeur général adjoint est autorisé à fournir des prestations de « conseil et expertise financière » à l'association « Levallois découvertes ». Dans le même temps, la direction des finances et le service du contrôle de gestion de la ville, chargés du suivi des subventions allouées à cette même association, sont placés sous son autorité hiérarchique directe. Le contenu exact de ces missions n'a cependant pu être expliqué et les autorisations de cumul accordées chaque année à l'agent concerné par l'adjoint au maire délégué aux ressources humaines ne s'appuyaient sur aucune demande écrite de l'intéressé. Cette demande aurait pourtant dû préciser les « nature, durée, périodicité et conditions de rémunération » de l'activité accessoire envisagée, conformément à la réglementation³⁰⁵.

3 - Des pratiques contraires au droit de la commande publique

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a relevé de multiples irrégularités dans les conditions de passation et d'exécution de plusieurs marchés attribués par la commune de Levallois-Perret, par la Semarelp ou par ses filiales. Dans certains cas, les relations entre la collectivité et ses propres satellites paraissent contestables au regard des principes de la commande publique.

La Semarelp est ainsi titulaire, sans interruption depuis 2004, du marché relatif à la gestion et à la mise en valeur du patrimoine privé de la commune. Auparavant, elle était déjà titulaire d'une convention de mandat conclue en 1999. Le marché en cours a pris effet au 1^{er} juillet 2014, à l'issue

³⁰⁵ Décret du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activité des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État (art. 5).

d'une procédure d'appel d'offres ouvert. Conclu pour une durée de deux ans, renouvelable expressément, et pour un montant maximal hors taxes de 4,8 M€, ce marché n'a pas fait l'objet d'un allotissement. Il couvrait pourtant deux prestations distinctes : d'une part, une mission de mise en valeur du patrimoine de la commune, exécutée dans le cadre d'un contrat de mandat ; d'autre part, une mission d'administrateur de biens. L'absence d'allotissement, qui déroge à la règle fixée par l'ancien code des marchés publics, n'a pas été justifiée lors de la procédure de passation et elle a contribué à restreindre considérablement la concurrence à l'avantage du titulaire historique. Seule une autre offre que celle de la Semarelp a été déposée, sur un total de 22 entreprises ayant retiré un dossier lors de la consultation.

La gestion du stationnement urbain sur le territoire communal est assurée par Levaparc, filiale spécialisée de la Semarelp, titulaire des quatre conventions de délégation de service public correspondantes actuellement en vigueur³⁰⁶. De l'examen des conditions de préparation, de passation et d'exécution de la plus importante de ces délégations – portant sur l'exploitation du stationnement en surface et de 12 parcs souterrains, soit plus de 8 000 places publiques de stationnement –, la chambre tire la conclusion que ce délégataire unique a bénéficié de circonstances favorables. En effet, l'exploitation du stationnement de surface, particulièrement rentable et le soutien de la commune par des hausses de tarifs aux usagers, dont l'utilité n'était pas avérée, ont permis à l'entreprise publique locale délégataire de compenser les pertes occasionnées par la gestion des parcs souterrains et d'accorder une rémunération substantielle à ses dirigeants et salariés.

Les relations entretenues entre la commune et les associations peuvent, elles-mêmes, apparaître en porte-à-faux par rapport aux règles et principes de la commande publique. Pour conserver la nature d'une subvention et ne pas risquer une requalification en marché public par le juge administratif, le concours apporté par une personne publique doit en effet remplir quatre critères³⁰⁷ : conserver un caractère facultatif, justifier l'existence d'un intérêt général, laisser l'initiative des actions conduites à l'organisme bénéficiaire, ne pas constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins de la personne publique. Or, l'objet

³⁰⁶ Ces quatre conventions, qui couvrent l'exploitation de l'ensemble des parcs souterrains présents sur la commune ainsi que celle du stationnement de voirie, ont été conclues entre 2007 et 2016.

³⁰⁷ Critères énoncés à l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dans sa version modifiée par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire).

statutaire unique de l'association « Levallois communication » est précisément d'accomplir des prestations de service pour le compte de la commune et les caractéristiques de son fonctionnement font douter de son autonomie réelle vis-à-vis de la municipalité.

L'association « Levallois communication »

Selon ses statuts, l'objet de cette association, créée en 2001 et dont le siège est situé à l'hôtel de ville de Levallois-Perret, consiste à « fournir à la ville et aux associations de Levallois-Perret une prestation intellectuelle visant à la réalisation de plaquettes, journaux, brochures, (...) afin d'assurer la promotion des équipements collectifs et des manifestations organisées sur la commune ». À ce titre, elle assure la réalisation du magazine d'informations municipales et la programmation d'événements festifs sur la commune, hormis les cérémonies à caractère officiel ou institutionnel (vœux du maire, remises de décorations, etc.).

Présidée par un ancien premier adjoint au maire, également ancien président du Levallois Sporting Club, l'association est animée par un bureau de cinq membres dont les deux vice-présidents sont élus de la majorité municipale. Elle comptait une vingtaine de salariés en 2013, mais aucun adhérent autre que les membres de ses instances d'après ses procès-verbaux d'assemblées générales.

Le directeur de la communication de l'association, employé à temps partiel, exerce simultanément les mêmes fonctions au sein de la commune en tant que fonctionnaire titulaire à temps complet. L'effectif d'environ 40 personnes qu'il dirige, mêle, sur le même lieu de travail et de manière indifférenciée dans l'organigramme municipal, les salariés de droit privé de l'association et les agents communaux, dont certains bénéficient d'une autorisation de cumul d'activités comme le directeur.

Autre indice du caractère indifférencié et imbriqué des deux structures, le rapport d'activités de la direction de la communication est le même document que celui remis par l'association à l'appui de sa demande de subvention annuelle. De 2007 à 2014, le montant moyen de cette dernière a été de 2,2 M€, en légère baisse depuis 2013, soit environ les quatre cinquièmes des ressources de l'association (la part restante provenant principalement des recettes publicitaires issues des annonces parues dans le journal municipal, les cotisations d'adhérents étant inexistantes).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Confrontée, comme d'autres communes des départements de la petite couronne, aux enjeux liés à la métropole du Grand Paris, la commune de Levallois-Perret va devoir s'intégrer dans l'établissement public territorial « Paris Ouest La Défense » qui regroupe 11 villes des Hauts-de-Seine pour une population de 560 000 habitants.

Le mode de gestion publique locale, conçu depuis de nombreuses années dans une logique de « groupe territorial » intégré, constitué par la ville avec plusieurs entreprises publiques locales et associations paramunicipales, sera conduit à évoluer.

La surveillance des services de l'État sur les dérives de cette gestion municipale a sans doute été trop intermittente et les mises en garde formulées, trop rares, et peu suivies de rappels plus fermes à la légalité.

Quoi qu'il en soit, le poids de la dette communale, les contraintes liées à la baisse des dotations de l'État, temporairement compensées en 2015 par la hausse de 10 % de la fiscalité locale, l'absence de maîtrise des charges de fonctionnement et la dégradation de la capacité d'autofinancement doivent conduire le maire, ses adjoints et le conseil municipal à revoir un modèle porteur de risques et peu transparent qui favorise le développement d'irrégularités.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

À la commune de Levallois-Perret :

- 1. mettre fin au démembrement excessif, par le biais d'associations parapubliques, des activités de services dédiées à la population levalloisienne et réintégrer celles-ci dans la gestion municipale pour permettre une image fidèle et consolidée de leur gestion financière et comptable.*

À l'État :

- 2. renforcer, de la part des services de l'État, la surveillance et le suivi des actes de la commune de Levallois-Perret au titre des contrôles budgétaire et de légalité.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales	510
Réponse du ministre de l'intérieur	510
Réponse du député-maire de Levallois-Perret	510
Réponse du directeur général de la Semalrep, co-gérant de la SCRIM et gérant de Levaparc	517

Destinataire n'ayant pas d'observations

Secrétaire d'État chargé du budget

Destinataires n'ayant pas répondu

Première adjointe au maire de Levallois-Perret et présidente du conseil d'administration de la Semarelp
Adjoint au maire de Levallois-Perret, délégué aux finances et aux ressources humaines
Ancien directeur de la Semalrep de 2008 à 2014, co-gérant de la SCRIM et gérant de Levaparc
Présidente du Comité de développement économique et d'échanges internationaux de Levallois (CODEEIL)
Président de Levallois Communication
Président de l'association Levallois Sporting Club
Président de l'association Levallois découvertes
Président de l'association Levallois information

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

Je partage les conclusions de la Cour des comptes concernant la nécessité d'une gestion maîtrisée de cette commune et des organismes qui en dépendent.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La Cour dresse dans l'insertion le bilan de la gestion municipale et formule deux recommandations dont l'une m'est adressée.

En effet, la Cour recommande de « renforcer, de la part de l'État, la surveillance et le suivi des actes de la commune de Levallois-Perret au titre des contrôles budgétaires et de légalité ».

Je prends acte de cette recommandation.

Cependant, je crois utile de préciser que mes services ont renforcé les contrôles, ce qui a conduit notamment, et vous le relevez, au vote d'une délibération pour l'attribution des logements ressortissant du domaine privé de la commune gérés par la Semarelp, après une carence constatée jusqu'au milieu de l'année 2012.

À cet égard, le contrôle du représentant de l'État dans le département en direction de la commune de Levallois-Perret, inscrite dans le réseau d'alerte, est effectif comme en attestent les nombreuses lettres d'observations et la politique en matière de déferé dont le dernier, transmis le 13 mai 2016, a fait l'objet d'une ordonnance du tribunal administratif de Cergy-Pontoise le 21 juin 2016 validant la position du préfet, ordonnance confirmée par la cour d'appel de Versailles le 18 octobre dernier.

RÉPONSE DU DÉPUTÉ-MAIRE DE LEVALLOIS-PERRET

La Ville de Levallois a pris connaissance de l'insertion figurant dans le rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes.

Cette insertion appelle plusieurs observations, dans la mesure où celui-ci repose sur le postulat critiquable d'une gestion intégrée source

d'opacité et de risques, dénotant une vision caricaturale et inexacte de la gestion municipale.

En effet, ainsi que la Ville a pu le faire valoir lors de l'examen de sa gestion par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France – dont l'insertion s'inspire largement – plusieurs constats et critiques articulés ne correspondent nullement à la réalité, taisent nombre d'éléments de réponse apportés par la Ville et reposent, de surcroît, sur une interprétation contestable des textes applicables et des choix de la collectivité, dont l'opportunité – rappelons-le – ne saurait être valablement remise en cause.

Aussi, dans l'espace excessivement limité qui lui est imposé, la Ville de Levallois entend présenter les observations qui suivent.

I – Une gestion municipale adaptée aux besoins de la population locale

A. S'il peut être observé des rapports nécessairement étroits entre la Commune et sa société d'économie mixte municipale – la société d'économie mixte d'aménagement de rénovation et d'équipement de Levallois-Perret (Semarelp), détenu à 79,99% par la Ville – ; pour autant, il ne saurait être toutefois dressé un même constat s'agissant des associations présentes sur le territoire municipal.

Rappelons que si la Semarelp conduit les opérations d'aménagement de la Ville sur un territoire géographiquement contraint, un tel constat ne saurait être, par principe, critiquable, celle-ci ayant été instituée précisément pour mener une politique publique d'aménagement et de développement urbain ambitieuse et structurante, qui assure à la Ville sa forte attractivité.

De fait, et ainsi que le relève justement la Haute juridiction financière, il convient de souligner qu'il a ainsi été procédé à un profond renouvellement urbain du territoire communal, notamment soucieux des équilibres en matière d'emplois et d'habitants (65 000 habitants et 65 000 emplois à Levallois), de mixité sociale et de qualité de l'habitat (politique volontariste de construction de logements sociaux) et d'équipements publics.

S'agissant ensuite du réseau associatif levalloisien, celui-ci est tout aussi dynamique et participe, à certains égards, à la qualité de vie des Levalloisiens, aux côtés des services directs apportés aux usagers par la municipalité – notamment en matière de petite enfance, de jeunesse ou d'équipements sportifs.

Néanmoins, il ne saurait être constaté une quelconque « indifférenciation » du secteur associatif avec les services de la Ville, là où il convient plus justement de souligner une politique municipale volontariste de soutien dans un environnement actuel délicat, marqué notamment par un fort désengagement des différents acteurs publics.

Ainsi, loin de toute confusion entre les services municipaux et les différents acteurs associatifs, il convient plus simplement de relever une véritable complémentarité et un soutien assumé au secteur associatif, gage d'une meilleure satisfaction des besoins des Levalloisiens.

À ce titre, il est à relever que les associations évoquées dans l'insertion de la Cour des comptes, d'une part, jouissent toutes d'une réelle autonomie organique, organisationnelle, budgétaire et comptable et, d'autre part, disposent de sources de financement extérieur non négligeables.

Dans ces conditions, celles-ci président seules et en toute indépendance à leurs orientations stratégiques, que ce soit en termes d'activité, de gestion et d'organisation, de tarification, ou encore de gestion de ses ressources humaines.

B. *C'est à juste titre que la Cour des comptes constate – à l'instar des récentes conclusions de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France – un net désendettement de la Ville, engagé depuis plusieurs années et amené à se poursuivre pour l'avenir, à raison notamment d'un « profil d'extinction rapide de plusieurs emprunts souscrits et d'une diminution du volume d'investissements nouveaux ».*

A raison, la Cour des comptes explique également l'endettement de la Ville de Levallois par le portage financier d'opérations d'aménagement d'envergure menées depuis plusieurs années, afin de doter la Commune d'un tissu économique et urbain rénové et dynamique.

En effet, par une politique forte de financement d'investissements structurants, la Ville de Levallois a, tout à la fois, consolider ses bases fiscales (création de milliers de m² de bureaux et de logements de qualité), développer son attractivité et son dynamisme économique (notamment commercial), améliorer ses actifs patrimoniaux et doter son territoire d'équipements publics de qualité au service de tous.

Par ailleurs, rappelons également que la Chambre régionale des comptes a pu très légitimement souligner l'importance des ressources courantes de la Ville, qui sont nécessairement à mettre en regard des investissements portés.

En toute hypothèse, au-delà de la sécurisation de la structure de l'encours de la dette, il est à relever qu'à une politique d'investissements soutenus succède, désormais, une stratégie de réduction de l'encours de la dette pérenne portée par toute l'équipe municipale.

Abordant ensuite le poids des concours financiers alloués par la Ville aux associations et établissements publics municipaux – centre communal d'action sociale, caisse des écoles, comité des œuvres sociales, etc. – la Cour des comptes observe qu'ils seraient concentrés sur un faible nombre de bénéficiaires.

Toutefois, la Ville entend rappeler que sa politique de soutien au secteur associatif, qui est systématiquement formalisée dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens, est équitablement répartie entre les différents acteurs levalloisiens, en fonction des demandes qui lui sont adressées, et selon des critères liés à leurs niveaux d'activité, leurs besoins et leur implication territoriale.

Ainsi, aucune critique ne saurait être raisonnablement articulée à ce titre.

II – Un système transparent et sécurisé

A. Que ce soit dans sa propre information financière et comptable ou dans ses relations avec la Semarelp et les associations qu'elle subventionne, la Ville de Levallois entend rappeler que, si certains aspects de l'information financière et comptable peuvent être certes améliorés ; pour autant, de telles relations ne sauraient être inexactement qualifiées de « largement opaques », les manquements relevés n'étant nullement significatifs et justifiés.

En premier lieu, il doit être à nouveau souligné que la Semarelp, en raison de sa forme anonyme, produit une information financière complète à la Ville de Levallois qui comprend principalement, d'une part, les comptes annuels et le rapport de gestion du conseil d'administration et, d'autre part, le compte-rendu annuel d'activité à la collectivité.

L'ensemble de ces documents étant systématiquement diffusés aux élus, et ce de manière parfaitement transparente, les éventuelles singularités constatées entre ces documents ne sauraient être objectivement d'aucune incidence sur le niveau général d'information des élus, notamment sur les aspects stratégiques de l'activité.

Dans le même sens, s'agissant de la diffusion du rapport annuel prévu par l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales – dont on rappellera que le défaut n'est pas sanctionné par la loi – la Ville a d'ores et déjà indiqué, dans le cadre de son récent examen de gestion,

qu'elle se conforme désormais à cette pratique purement formelle (délibération n° 80 du 27 juin 2016), dont elle entend toutefois souligner l'intérêt pratique tout relatif et répétitif.

Concernant ensuite le bilan annuel des acquisitions et cessions opérées, seront réitérés les éléments de réponse apportés à la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France selon lesquels, d'une part, il a été pris bonne note de cette observation et, d'autre part, chaque acte d'aliénation a fait l'objet, en toute hypothèse, d'une délibération à laquelle était systématiquement joint l'avis des domaines, de sorte que l'information des élus a bien été assurée.

En deuxième lieu, il n'est pas non plus exact de dénoncer l'insuffisance des annexes obligatoires aux comptes administratifs de la collectivité, alors même que la Ville de Levallois a pu justifier, dans le cadre des échanges contradictoires menés lors de son examen de gestion, tous les efforts accomplis en la matière.

C'est ainsi qu'au-delà de l'erreur matérielle affectant le report du montant d'une garantie d'emprunt immédiatement corrigé au document budgétaire suivant, la Ville n'a eu de cesse que d'améliorer et compléter la qualité de l'information financière et budgétaire à destination de ses élus.

Dans le même sens, il ne peut être davantage dénoncer la fourniture d'une vision « avantageuse, mais erronée, de la situation financière » de la Ville, notamment liée à l'existence passée d'emprunts structurés à risques, dans la mesure où, d'une part, leur portion était parfaitement marginale ; d'autre part, et dès 2011, le rapport sur les orientations budgétaires consacrait de longs développements aux caractéristiques de l'encours de la Ville ; outre que de tels emprunts ont été refinancés, éteignant ainsi tout risque.

En troisième et dernier lieu, abordant les subventions accordées au secteur associatif, la Haute juridiction financière relève certes leur conventionnement, tout en regrettant leur insuffisance de précision.

Si la Ville de Levallois s'est engagée à améliorer le contenu et l'exhaustivité de ses conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens ; il convient toutefois de souligner que les insuffisances identifiées par la Cour se trouvent corrigées par la transmission d'un certain nombre d'outils d'analyse et d'indicateurs retranscrivant l'utilisation des subventions allouées.

En effet, conformément aux stipulations des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, rappelons que la Ville est rendue

destinataire, tous les ans, des documents comptables et financiers des associations bénéficiaires – comptes annuels, rapports du commissaire aux comptes et rapport de gestion.

S'agissant enfin de la nécessité faite aux associations percevant une subvention supérieure à 153 000 euros de procéder à la publication de leur compte auprès des Journaux officiels, la Ville de Levallois ne manquera pas de les rappeler à leurs obligations.

B. *Enfin, force est de constater que ni la gestion de la Ville de Levallois, ni les liens entretenus avec la Semarelp ou les associations présentes sur son territoire ne peuvent être excessivement qualifiées comme porteuses d'un quelconque risque, quand bien même certains axes de réflexions identifiés par la Chambre régionale des comptes lors de son précédent contrôle ont été dûment pris en compte et mis en œuvre.*

En premier lieu, il doit être immédiatement souligné, à l'instar de la Cour des comptes, que la présence d'élus municipaux au sein de certaines associations ne saurait être, en elle-même, critiquable, sous réserve que ceux-ci ne participent pas à l'adoption des délibérations les concernant – exception faite des élus locaux agissant comme mandataires de la collectivité au sein d'une société d'économie mixte (CGCT, art. L. 1524-5).

De fait, contrairement aux affirmations sans fondement de la Cour, la Commune rappelle respecter scrupuleusement de telles prescriptions, les conseillers municipaux intéressés aux éventuels points mis au vote se déportant systématiquement lors des séances du Conseil municipal.

D'autre part, s'agissant de la gestion des ressources humaines de la collectivité, la Ville de Levallois entend rappeler que de nombreux correctifs ont été apportés à la suite de l'examen de gestion menée par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Ainsi, en matière de gestion des carrières et des paies, la Ville de Levallois doit rappeler qu'elle a entrepris une profonde refonte de son système informatique de gestion des ressources humaines, gage d'efficacité, associée une formalisation accrue de ses procédures, afin d'accéder à un pilotage plus fin de la fonction RH.

Par ailleurs, en matière de politique de rémunération – régime indemnitaire et heures supplémentaires – force est de constater que la Cour des comptes oublie les trains de mesure engagés par la Commune depuis 2014, qui ont conduit à une rationalisation et une baisse significative de ce poste de dépenses.

S'agissant ensuite des logements de fonction octroyés pour nécessité absolue de service, la Ville de Levallois ne peut que fermement contester l'interprétation retenue par la Cour des comptes des dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, ainsi qu'elle l'a fait valoir, de manière particulièrement documentée, devant la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France – le seuil de 80 000 habitants n'étant applicable qu'aux seuls établissements publics de coopération intercommunale.

Une telle critique n'est donc plus d'actualité.

En troisième lieu, c'est sans plus convaincre que la Cour entend s'interroger sur les conditions d'attribution des logements ressortissants du domaine privé de la Ville.

En effet, outre la circonstance que la gestion de son domaine privé est déléguée, il doit être relevé que c'est au prix d'une erreur de droit que la Cour des comptes s'interroge – au visa de la décision « Commune de Pontoy » – sur la compétence du Conseil municipal, alors même que le Maire a reçu délégation de son Conseil, selon délibération n°83 du 7 avril 2014, pour toute la durée de son mandat, « de décider de la conclusion et de la révision du louage des choses », et ce conformément à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

En quatrième lieu, c'est de manière parfaitement injustifiée, et en dépit des éléments de réponse apportés par la Commune lors de son contrôle de gestion, que la Cour des comptes se questionne encore sur une situation de cumul d'activité accessoire d'un cadre de la Commune auprès d'une association, dont il a été démontré toute l'utilité et la pertinence.

En cinquième et dernier lieu, abordant la conformité de la gestion municipale aux règles de la commande publique, la Cour croit pouvoir relever, non sans excès, certaines irrégularités.

Or, de telles critiques ne sont nullement établies.

Ainsi, s'agissant du marché relatif à la gestion et à la mise en valeur du patrimoine privé de la Ville, dont la Cour considère qu'il aurait dû faire l'objet d'un allotissement, il convient plus justement de relever que le choix d'un marché global a été dicté par la structure même du patrimoine à gérer – 500 des 900 lots appartenant à la Ville étant situés dans des immeubles en pleine propriété – dans la mesure où, d'une part, les besoins à satisfaire n'étaient pas dissociables (mise en valeur et administration) et, d'autre part, l'allotissement aurait nécessairement conduit à un renchérissement du coût des prestations.

S'agissant ensuite de la gestion du stationnement urbain, c'est à tort que la Cour croit pouvoir identifier des conditions favorables réservées au délégataire de service public opérant sur le territoire communal.

En effet, ni les conditions de passation, ni celles de l'exécution de la convention de délégation de service public considérée ne trahisse une quelconque anomalie, et notamment pas en termes de hausse des tarifs acquittés par les usagers du stationnement de surface – dont le tarif n'a pas évolué depuis 2013.

Enfin, la Cour ne saurait encore s'interroger sur le risque de requalification des subventions allouées aux associations en des marchés publics, alors même qu'une telle analyse repose sur un postulat erroné.

En effet, rappelons à nouveau, d'une part, que les associations présentes sur le territoire levalloisien jouissent d'une totale autonomie et, d'autre part, qu'aucune logique de recours à un opérateur économique moyennant rémunération ne saurait être identifiée, écartant ce faisant tout risque de requalification.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SEMALREP, CO-GÉRANT DE LA SCRIM ET GÉRANT DE LEVAPARC

La Cour des comptes estime que les lacunes de l'information budgétaire et comptable sont majeures et les très importants engagements pris par la Commune en faveur de ses satellites – avances de trésorerie, prêts et garanties d'emprunt pour la Semarelp, ... ne sont retracés nulle part de façon exhaustive et transparente.

La Cour a repris les propos de la Chambre régionale des comptes, sans tenir compte des réponses argumentées de la Ville de Levallois au regard de la note de synthèse préalable au DOB détaillé. La Semarelp constate que cette affirmation de la Cour n'est aucunement corroborée par des éléments factuels.

I - Une gestion très intégrée

B - Une interdépendance pesant fortement sur la situation financière de la Collectivité

1 - Un endettement Communal élevé, lié en partie au portage financier des opérations d'aménagement de la Semarelp

La hausse sensible de la dette en 2009 est liée à la souscription par la Commune d'emprunts bancaires, en contrepartie des prêts qu'elle a

accordés à la Semarelp pour la conduite des opérations d'aménagement. Ce mode de financement met en évidence l'incidence financière pour la Commune des opérations d'aménagement et le partage des risques entre la ville et sa société d'économie mixte. Au demeurant, il n'a pas été correctement retranscrit dans les documents budgétaires de la Ville jusqu'en 2014, puisque les emprunts souscrits pour le compte de la Semarelp n'y étaient pas différenciés.

La Ville de Levallois a rappelé dans ses réponses, qu'elle a toujours honoré ses échéances. Il convient de ne pas oublier que le financement par la Ville de Levallois des opérations d'aménagement, s'il est venu gonfler les volumes budgétaires de dépenses et de recettes financières, a toujours été neutre sur le budget. La Semarelp complètera en rappelant qu'elle a également toujours honoré ses engagements de remboursement annuels de l'avance consentie.

De 2009 à 2014, les deux membres de la Direction Générale de la société-mère ont également été rémunérés au titre de leurs fonctions, à temps non complet, de Gérant ou de Cogérant des filiales. Les montants des traitements, primes et avantages qu'ils ont perçus en tant que cogérants de la Scrim Île-de-France ont d'ailleurs largement excédé ceux liés à leurs activités à la Semarelp, conduisant à des niveaux globaux d'émoluments très élevés : en cumul sur six ans, 2,0 M€ de rémunération brute pour le premier et 1,8 M€ pour le second.

La seule question à se poser est de savoir si un temps non complet est irrégulier, si la rémunération liée aux fonctions effectivement exercées est irrégulière. S'il est admis qu'il n'y a aucune irrégularité, alors on ne peut critiquer le niveau de ces émoluments et surtout en faire un point phare en donnant un cumul sur six ans, alors que l'identification d'une rémunération mensuelle aurait été largement suffisante si tant est qu'elle ait été utile.

II - Un système peu transparent, générateur d'irrégularités et de dérives

A - Des relations largement opaques entre la commune et ses satellites

La stratégie et les actions conduites par la Semarelp et par les associations paramunicipales sont donc indissociables des choix de gestion de la Collectivité, actionnaire public de la première et financeur majoritaire des secondes.

Pour mieux apprécier les flux financiers et les risques d'une telle interdépendance, il est nécessaire de disposer d'une information précise

et complète et d'instruments d'évaluation des activités de ces organismes. Le Maire pourrait ainsi disposer d'instruments de pilotage, tout en permettant aux membres du Conseil Municipal de se prononcer de manière éclairée sur les orientations retenues. Or, cela a rarement été le cas à Levallois-Perret.

La formulation de la Cour des comptes donne une impression ambiguë de société transparente pour la Semarelp. Certes une SEM est le bras armé de la Collectivité et a pour objectif de réaliser les missions que celle-ci lui confie. Mais l'interdépendance dont fait état la Cour des comptes ne doit pas être la transparence pure qui conduira à des difficultés juridiques autres.

La Semarelp comprend parfaitement que le Maire doit disposer de moyens d'évaluation des activités qui lui ont été confiées, et elle estime que tel est le cas. L'information du Maire et des élus n'est pas incomplète ou biaisée, contrairement à ce que la Cour affirme, et n'est aucunement opaque.

1 - Une information incomplète ou biaisée à destination de l'assemblée délibérante

En premier lieu, la Chambre a relevé des modifications ou des omissions entre les versions des rapports de gestion de la Semarelp, tels qu'ils sont débattus annuellement au Conseil d'Administration de la société, et celles des rapports d'activité soumis ensuite à l'approbation du Conseil Municipal. Ces omissions ont pu concerner des informations sur la liste des mandats ou des fonctions exercées par les mandataires sociaux de la Semarelp, ou encore – de manière constante – sur les rémunérations et les avantages en nature perçus à ce titre.

La Cour des comptes reprend une critique formulée par la Chambre régionale des comptes au regard des différents documents transmis par la Semarelp à la Collectivité. Ainsi que l'a déjà rappelé la Ville de Levallois, elle estime qu'une bonne information a été donnée aux élus concernant l'activité de la Semarelp tant au travers des Rapports d'Activité que des Comptes Rendus Annuels à la Collectivité locale (CRACL).

La Semarelp souhaite ajouter que selon les rapports, les informations ne sont pas obligatoirement identiques, mais cela relève de la nature du rapport. Il est certain que le rapport du Conseil d'Administration à l'Assemblée Générale ne comporte pas les mêmes informations que celui qui doit effectivement résulter du représentant de la Ville de Levallois au Conseil d'Administration de la Semarelp, pas plus qu'il ne retrace le rapport fait au titre des Comptes Rendus Annuels à la Collectivité Locale (CRACL).

Par ailleurs, seul le code de commerce prévoit que le rapport de gestion doit indiquer le montant des rémunérations et avantages reçus par chaque mandataire social, de la part des sociétés contrôlées ou de la société qui contrôle la société dans laquelle le mandat est exercé.

Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux sociétés anonymes (SA) dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé ou qui sont contrôlées par une société dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé (code, article L. 225-102-1).

Si la Chambre régional des comptes a remarqué que les rémunérations et avantages en nature versés aux mandataires sociaux ne figurent pas dans le rapport de gestion élaboré pour l'information de l'Assemblée Générale des actionnaires, elle a reconnu qu'il ne s'agissait pas d'une obligation et que l'information de l'Assemblée Générale « reste, cependant, de bonne qualité ».

Certaines années, le Conseil Municipal ne s'est pas non plus prononcé sur les Comptes Rendus d'Activités censés être produits annuellement par la Semarelp, pour chacune des trois Zac dont celle-ci est concessionnaire.

La SEMARELP tiens à préciser que si, exceptionnellement, certains Comptes rendus d'Activité n'ont pas été soumis à l'approbation annuelle du Conseil Municipal, cette situation a systématiquement fait l'objet d'une régularisation l'année suivante.

Par ailleurs, concernant les opérations d'aménagement, la Ville de Levallois a déjà rappelé que, non seulement le Conseil Municipal approuve chaque année les comptes rendus annuels à la Collectivité locale comme l'a souligné la Chambre, mais il approuve également les contrats de concession et chacun des avenants.

Compte tenu de la fréquence avec laquelle le Conseil Municipal est appelé à délibérer sur ces concessions, la critique de la Cour des comptes sur une information incomplète ou biaisée à destination de l'Assemblée délibérante est tout à fait abusive.

B - Des pratiques porteuses de risques et d'irrégularités

2 - Des anomalies nombreuses dans la gestion des ressources humaines

La même opacité se rencontre dans les conditions d'attribution des logements ressortissants du domaine privé de la Commune, dont la gestion a été confiée à la Semarelp par le biais d'un marché public.

Ces conditions ne sont pas définies par le Conseil Municipal, auquel il revient pourtant de se prononcer sur « la gestion des biens et les opérations immobilières de la Commune ». Cette compétence du conseil Municipal doit normalement le conduire à déterminer les principales caractéristiques des baux conclus, notamment quant aux bénéficiaires, à la nature et à la consistance des terrains en cause, au régime juridique applicable, au loyer et à leur durée. Or, jusqu'au milieu de l'année 2012, aucune délibération en ce sens n'avait été prise à Levallois-Perret, et celle en vigueur depuis lors s'est bornée à préciser les tarifs des baux nouvellement conclus à partir de cette date.

Sur le fait qu'il n'y a eu des délibérations qu'à partir du milieu de l'année 2012, la Semarelp ne peut que confirmer. Toutefois, pour autant les attributions faites ne dénotent pas par rapport à celles mises en place depuis ces délibérations. De plus, la Chambre a bien constaté que les montants des loyers ont alors bien été fixés par délibération du Conseil Municipal. et la Semarelp suit la délibération du Conseil Municipal.

3 - Des pratiques contraires au droit de la commande publique

La Semarelp est ainsi titulaire, sans interruption depuis 2004, du marché relatif à la gestion et à la mise en valeur du patrimoine privé de la Commune.

... Ce marché n'a pas fait l'objet d'un allotissement. Il couvrait pourtant deux prestations distinctes... L'absence d'allotissement, qui déroge à la règle fixée par l'ancien code des marchés publics, n'a pas été justifiée lors de la procédure de passation et elle a contribué à restreindre considérablement la concurrence à l'avantage du titulaire historique.

La Fédération des Villes Moyennes a élaboré un document sur la gestion dynamique du patrimoine (http://www.villesdefrance.fr/upload/document/doc_201001261202280.PDF). Dans ce document de 2008, il est décrit comment les gestionnaires locaux recherchent les différentes possibilités d'optimisation de leur stratégie patrimoniale et la recherche de la performance. Notamment pour avoir une gestion dynamique, il faut rechercher quelle est la stratégie patrimoniale et ensuite mettre en adéquation le patrimoine avec les besoins (p. 77 et ss).

A la lecture de ce document, on constate que gestion et mise en valeur ne peuvent être dissociées. Dès lors, la Semarelp ne peut souscrire à la critique de la Cour des Comptes estimant que le marché dont elle est attributaire aurait dû faire l'objet d'un allotissement.

La gestion du stationnement urbain sur le territoire de la Commune est assurée par Levaparc, filiale spécialisée de la Semarelp, titulaire des quatre conventions de Délégation de Service Public correspondantes, actuellement en vigueur... En effet, l'exploitation du stationnement de surface, particulièrement rentable et le soutien de la commune par des hausses de tarifs aux usagers, dont l'utilité n'était pas avérée, ont permis à l'entreprise publique locale délégataire de compenser les pertes occasionnées par la gestion des parcs souterrains et d'accorder une rémunération substantielle à ses dirigeants et salariés.

Il sera rappelé que Levaparc n'a jamais revendiqué l'application d'une formule de révision automatique des tarifs du stationnement alors que les contrats de Délégation de Service Public (DSP) le lui permettaient. Les augmentations peu fréquentes, aux effets contenus, ont systématiquement été soumises à l'accord de l'organe délibérant de la Commune. C'est d'ailleurs le propre du mécanisme tarifaire en matière de DSP.

La critique de la Cour des comptes estimant que l'utilité de ces hausses de tarifs n'était pas avérée est surprenante en ce que cette hausse a permis de compenser les pertes occasionnées par la gestion des parcs souterrains.

S'il n'y avait pas eu cette hausse sur l'exploitation du stationnement de surface, alors il y aurait eu une hausse sur les tarifs des parcs souterrains. On peut se demander quelle critique aurait alors porté la Cour des comptes.

La Cour des comptes affirme, de façon non justifiée, que l'augmentation a permis d'accorder une rémunération substantielle à ses dirigeants et salariés. Comme la Chambre régionale des comptes, elle oublie de rappeler le contexte dans lequel ces hausses de prix ont pu être réalisées et ne fait pas état des hausses de prix préalablement engagées par les autres communes et notamment les communes limitrophes comme PARIS, dans le cadre de la modification de la loi tarifaire de juillet 2015 qui a supprimé le principe du « tout heure commencée est due » dans le stationnement.

De même, il convient de prendre en compte la situation géographique particulière des villes de la petite couronne vis-à-vis de Paris : la tarification de la voirie est aussi un outil pour les préserver d'un report de stationnement des véhicules parisiens sur leur territoire, motivé aussi bien par la pénurie de places de stationnement dans la Capitale que par la volonté d'échapper à sa tarification élevée.

2

Les collectivités locales d’Auvergne- Rhône-Alpes et le spectacle vivant : une politique dynamique, un financement sous tension, une gestion à rendre plus rigoureuse

PRÉSENTATION

Les collectivités locales ont développé une politique culturelle depuis les années 1980, concomitamment au mouvement de décentralisation. Leurs dépenses culturelles atteignaient 7,6 Md€ en 2010. Le bloc communal y contribue pour près des trois quarts, les communes et les intercommunalités y consacrant respectivement en moyenne 8 et 7 % de leur budget³⁰⁸. Leur engagement en faveur de l’expression artistique et des activités culturelles représente désormais un enjeu financier important (4,32 Md€ en 2010³⁰⁹), soit 58 % de l’ensemble de leurs dépenses culturelles. Le spectacle vivant constitue la part la plus significative de ce secteur.

Dans l’ancienne région Rhône-Alpes, 370 M€ ont été consacrés au spectacle vivant en 2008, soit 42 % des dépenses culturelles de ce territoire³¹⁰.

³⁰⁸ Chiffres de 2010 cités par Ministère de la culture et de la communication, *Chiffres clés, statistiques de la culture et de la communication 2016*, disponible sur www.culturecommunication.gouv.fr.

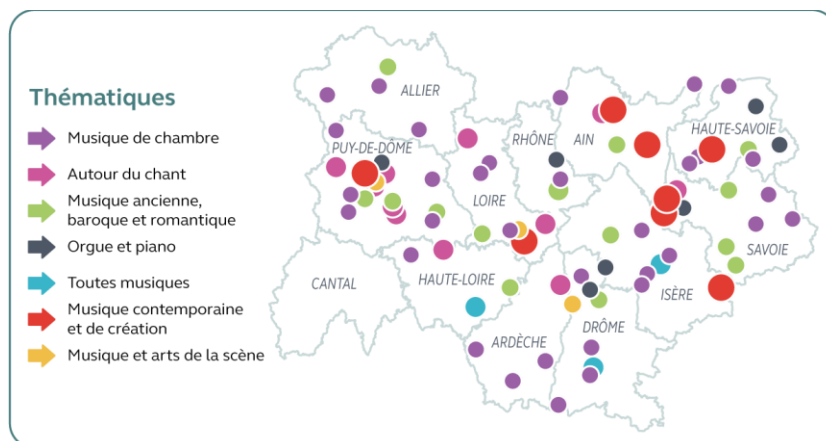
³⁰⁹ DELVAINQUIERE Jean-Cédric, TUGORES François, LAROCHE Nicolas et JOURDAN Benoît, Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d’euros pour la culture. *Culture chiffres*, 2014-3, disponible sur www.culturecommunication.gouv.fr.

³¹⁰ Financements publics de la culture, Nacre, 2012 – il n’existe pas d’actualisation des chiffres issus de l’enquête interrégionale de 2008.

Si les données agrégées relatives aux moyens consacrés au spectacle vivant par la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes ne sont pas encore disponibles, sa présence apparaît importante comme le montre par exemple la carte ci-après s'agissant des festivals de musique.

Ainsi, la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes compte 87 festivals de musique « du répertoire »³¹¹, soit plus du double de la moyenne nationale. En revanche, elle se situe en seconde position pour le nombre de festivals pour 1 000 000 habitants.

Carte n° 1 : les festivals de musique « du répertoire » en Auvergne-Rhône-Alpes



Source : Cour des comptes d'après Cartoclassique, janvier 2016

La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a examiné la politique de plusieurs collectivités locales³¹² de son ressort en faveur du spectacle vivant ainsi que la gestion de plusieurs opérateurs. Il s'agit non seulement de festivals comme « Les Nuits de Fourvière » à Lyon, « Jazz à Vienne », le festival de musique classique et de musique sacrée de « La Chaise-Dieu », le festival de théâtre de rue « Éclat » à Aurillac, ou le festival de musique française du XIX^{ème} siècle « Berlioz » en Isère mais aussi de structures permanentes (la maison de la culture de Grenoble – MC2 –, les théâtres de Villefranche-sur-Saône, de Bourg-en-Bresse, de Vienne ou de Décines-Charpieu).

³¹¹ La musique du répertoire regroupe la musique baroque, classique, et contemporaine.

³¹² Annonay (communauté d'agglomération), Clermont-Ferrand (ville et communauté d'agglomération), Décines-Charpieu, Riom, Villefranche-sur-Saône, Villeurbanne.

Les rapports d'observations qui résultent de ces contrôles montrent que le soutien des collectivités territoriales au spectacle vivant répond à des objectifs multiples dont la réalisation gagnerait à être mieux évaluée (I). Si le financement public est indispensable au spectacle vivant, les contraintes financières auxquelles les collectivités territoriales sont désormais confrontées impliquent la recherche d'autres ressources de la part des opérateurs (II). Enfin, ces derniers doivent s'attacher à une gestion plus rigoureuse de leurs moyens (III).

Qu'entend-on par spectacle vivant ?

Apparue au début des années 1990, la notion de spectacle vivant recouvre un ensemble de pratiques professionnelles et de représentations en public. En termes juridiques, elle désigne un spectacle impliquant la présence physique d'au moins un artiste du spectacle percevant une rémunération lors de la représentation en public d'une œuvre de l'esprit (loi du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles), qui nécessite pour son organisateur une licence d'entrepreneur de spectacles.

Concrètement, le spectacle vivant englobe de nombreux modes d'expression artistique comme le théâtre, la danse, les arts du cirque, les arts de la rue, les arts de la marionnette, le conte, l'opéra, le cabaret et la musique jouée en public. Il exclut donc les spectacles enregistrés (le cinéma, l'audiovisuel) et les spectacles occasionnels (soutien à une œuvre culturelle, sociale, éducative, culturelle ou sportive).

I - Des interventions multiples et peu évaluées

A - Un soutien qui prend des formes diverses

Les interventions des collectivités territoriales en faveur du spectacle vivant peuvent prendre des formes différentes : si les grandes collectivités interviennent souvent à la fois en gestion directe et en appui de structures indépendantes, la politique culturelle des entités moyennes et petites est nécessairement plus ciblée.

1 - Gestion directe ou soutien à des opérateurs

Les services culturels de certaines villes ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent assurer directement la gestion de théâtres ou organiser des manifestations de spectacles vivants. Le directeur de ce service, ou un agent recruté spécifiquement à cette fin, est alors responsable de la programmation. C'est le cas, par exemple, dans le territoire de la communauté d'agglomération d'Annonay, pour le théâtre des Cordeliers (Annonay) et l'espace Montgolfier (Davezieux), fusionnés dans une entité unique « Annonay aggro en scènes » lors du transfert de compétence en 2009. Il en est de même à Clermont-Ferrand pour les « Contre-plongées de l'été », donnant lieu à la tenue de concerts, de lectures et autres spectacles de rue. Ce mode de gestion, en régie, peut s'expliquer, comme à Décines-Charpieu, par la volonté de conserver la maîtrise de l'offre et des coûts de la structure. La commune affiche en effet le choix d'une diffusion au plus grand nombre passant par des tarifs accessibles à tous les publics.

Cependant les collectivités ont également recours à des opérateurs, aux statuts juridiques très divers. La gestion des équipements eux-mêmes est de plus en plus fréquemment confiée à des établissements publics de coopération culturelle (MC2 de Grenoble, théâtre de Bourg-en-Bresse) mais la collectivité peut aussi décider de mettre un même lieu à disposition de plusieurs entités. La scène de l'opéra théâtre de Clermont-Ferrand est ainsi partagée entre trois associations : le Centre Lyrique (opéras, récitals, concerts), l'Orchestre d'Auvergne (ensemble à cordes), et les Amis de la Musique (musique de chambre). L'organisation de manifestations repose sur des associations (festivals d'Aurillac ou de La Chaise-Dieu), des établissements publics industriels et commerciaux (festival des Nuits de Fourvière et Jazz à Vienne), voire des établissements publics de coopération culturelle (festival Berlioz).

LES EPCC

La catégorie des « établissements publics de coopération culturelle » a été créée par la loi du 4 janvier 2002, modifiée quatre ans plus tard par la loi du 22 juin 2006, pour répondre à une demande exprimée depuis une dizaine d'années par des élus et par des professionnels, avec trois objectifs :

- « offrir un cadre d'organisation adapté aux spécificités des services culturels et garantissant une certaine stabilité et pérennité » ;
- « fournir un dispositif associant souplesse de fonctionnement et rigueur de gestion » ;
- « permettre un partenariat équilibré, sur la base du volontariat, entre les collectivités publiques membres de l'EPCC ».

2 - La pluralité des types de financements

a) Des subventions de fonctionnement

L'engagement significatif des collectivités en faveur de la culture prend principalement la forme de subventions, affectées soit au fonctionnement général de la structure, soit à des productions artistiques spécifiques. La ville de Villeurbanne, par exemple, a consacré 19 M€ en 2014 à ce secteur, dont 16 M€ pour les dépenses de fonctionnement, soit 14 % des charges de gestion courante de la collectivité. À Villefranche-sur-Saône, les dépenses culturelles s'élèvent à 3,5 M€ par an, soit 10 % des dépenses de fonctionnement. Clermont-Ferrand consacre près de 7 M€ à sa politique en faveur du spectacle vivant, soit près de 50 % de son budget destiné à la culture. Le département de l'Isère apporte 1,8 M€ en 2014 à l'Agence iséroise de diffusion artistique (AIDA) qui soutient notamment le festival Berlioz.

b) Des aides en nature

L'aide des collectivités locales en nature peut atteindre des montants importants et recouvrir des formes très variées : campagne d'affichage, espaces de communication, prestations diverses, prêt de véhicules et de matériel et autres. La ville de Clermont-Ferrand, outre les subventions directes, contribue également pour près de 3,4 M€ au spectacle vivant par des aides indirectes en mettant des personnels et des matériels à disposition des opérateurs.

Aurillac mobilise des aides indirectes importantes en faveur du festival de théâtre de rue. La communauté d'agglomération met à sa disposition, gratuitement, des locaux de répétition (« Le Parapluie »), occupés une grande partie de l'année par des compagnies en résidence. La ville offre également des locaux à usage de bureaux et un centre d'hébergement des artistes. La municipalité complète ce dispositif par des mises à disposition de biens pendant la période du festival (équipements sportifs, locaux scolaires, espaces publics tels que places, squares, parkings).

Enfin, les collectivités, aux côtés des services de l'État, peuvent contribuer à la sécurité des lieux des festivals attirant une population importante. C'est le cas lors du déroulement du festival d'Aurillac.

c) La construction et la rénovation des bâtiments

Le mouvement de rénovation des bâtiments engagé dans les années 1990-2000 (rénovation/agrandissement de la MC2 de Grenoble, rénovation du théâtre de Bourg-en-Bresse) se poursuit. La restauration du bâtiment de l'Opéra théâtre de Clermont-Ferrand achevée en 2013 s'est élevée à 16 M€ (HT), dont seulement 3,6 M€ de subventions d'autres partenaires (État, région, département du Puy-de-Dôme). Le projet de construction d'un lieu spécifique pour la Comédie de Clermont, seule scène nationale à ne pas disposer de lieu propre, est chiffré à 31 M€ et serait partagé entre l'État (6 M€), la région et le département (4 M€ chacun), la communauté d'agglomération (9 M€) et la ville de Clermont-Ferrand (9 M€).

B - Trois séries d'objectifs

1 - L'aide à la création d'œuvres ou à leur diffusion

Les scènes nationales comme le TNP de Villeurbanne, la MC2 de Grenoble, la Comédie de Clermont-Ferrand ont d'abord pour vocation de proposer au public des créations. La programmation 2014/2015 du TNP comprenait par exemple cinq créations nouvelles et deux reprises ; la Comédie doit aussi apporter son soutien à au moins cinq créateurs de la génération 30-50 ans par saison. Les autres structures analysées tendent plutôt à mutualiser leurs moyens afin de coproduire des spectacles avec d'autres partenaires ou se consacrent à la diffusion d'œuvres dont elles acquièrent les droits. Le théâtre de Bourg-en-Bresse, qui couvre l'ensemble des genres du spectacle vivant, propose ainsi au cours de chaque saison une cinquantaine de spectacles, dont quatre à cinq coproductions. Les associations gestionnaires de festival peuvent aussi avoir pour objet de soutenir la création en dehors de la période des manifestations. Éclat, à Aurillac, offre ainsi à titre gratuit tout au long de l'année un lieu de résidence à des compagnies ou groupes d'artistes « afin que ceux-ci puissent développer et mener à bien leurs productions artistiques ».

2 - L'accès à la culture du plus grand nombre

La fréquentation des structures analysées, dans l'ensemble satisfaisante, se traduit par des taux de remplissage en moyenne supérieurs à 80 %, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : analyse de la fréquentation en 2014

Structure	Théâtre Bourg-en-Bresse	TNP	Théâtre Vienne	MC2	Théâtre Décines	Berlioz	Nuits de Fourvière	Jazz à Vienne	Chaise-Dieu
Fréquentation (nombre de spectateurs)	37 492	142 000	13 613	110 000	19 521	25 000	142 000	175 000	23 000
Taux de remplissage	84 %	95 %	80 %	82 %	61 %	72 %	83 %	80 %	71 %

Source : Cour des comptes d'après données fournies par les collectivités ou établissements

Certaines d'entre elles attirent régulièrement un public considérable, que ce soit le TNP, la MC2, la Coopérative de Mai de Clermont-Ferrand mais aussi Jazz à Vienne ou les Nuits de Fourvière. La situation des structures permanentes des villes moyennes peut être plus délicate. Si les théâtres de Bourg-en Bresse (42 000 habitants) et de Villefranche-sur-Saône (29 000 habitants) accueillent chaque année entre 35 000 et 45 000 spectateurs, pour des jauges respectives de 600 et 700 places, le théâtre de Vienne (29 000 habitants) dont la jauge est plus limitée (320 places), ne parvient à fidéliser que 14 000 spectateurs en moyenne, dont 6 000 scolaires.

Les collectivités s'efforcent de diversifier leur public, de le fidéliser, et mènent des actions de diffusion ou de sensibilisation destinées à toucher de nouveaux publics.

Certains projets se donnent pour but d'offrir un accès à la culture à des territoires isolés ou défavorisés. L'action culturelle menée par la MC2 en direction de la population éloignée du spectacle vivant est ainsi particulièrement active (12 258 personnes touchées par ses différentes initiatives, soit 10 % des spectateurs de la saison 2013-2014). Dans le Nord Isère, le festival Berlioz a été partenaire, jusqu'en 2015, d'un projet de démocratisation culturelle centré sur la pratique musicale en orchestre. Coordonné par la Philharmonie de Paris, il a permis l'accès à la pratique musicale de jeunes habitants de zones rurales ou issus des quartiers de politique de la ville ne disposant pas toujours des moyens de découvrir et pratiquer la musique classique. La convention n'a toutefois pas été renouvelée en 2015 à la fin de la période d'expérimentation, faute d'accord des parties entre elles.

Au-delà des séances traditionnellement organisées pour les publics scolaires, des programmations destinées spécifiquement au jeune public sont élaborées (*Graines de spectacle* à Clermont-Ferrand, par exemple, propose chaque année une dizaine de spectacles à un public allant des

jeunes enfants aux adolescents). L'association Éclat à Aurillac a mis en place un partenariat avec les classes de théâtre d'un établissement scolaire (initiation au jeu d'acteur, suivi de répétitions, initiation aux techniques d'éclairage).

3 - Le rayonnement du territoire

Le renom d'un théâtre et la richesse de l'offre culturelle contribuent à la renommée d'une ville. La notoriété d'un territoire passe en effet aussi par l'offre culturelle. La population d'Aurillac triple au cours du festival et les retombées économiques sont estimées à 2 M€. De plus, le festival a prospéré bien au-delà de la ville centre pour s'installer dans les communes périphériques.

Un projet culturel peut également contribuer à mettre en valeur un patrimoine historique et faire vivre tout un territoire. Grâce à la notoriété du festival de La Chaise-Dieu, un vaste programme de sauvegarde, de réhabilitation et de mise en valeur de l'ensemble abbatial a été lancé en 2010. Cette opération, dont le coût est estimé à 20 M€, devrait être suivie de la création d'un centre culturel permettant l'accueil de master classes, d'artistes en résidence et le développement d'actions pédagogiques avec le collège de cette commune de 700 habitants.

Le transfert du théâtre des Cordeliers d'Annonay et de l'espace Montgolfier de Davezieux à la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay avait pour objectif explicite de contribuer au développement économique de ce territoire du Nord Ardèche.

C - La nécessité d'une évaluation

1 - Le choix du directeur et de son projet artistique

Le choix d'un directeur et du projet artistique qu'il porte est déterminant pour la réussite de la politique en faveur du spectacle vivant menée par les collectivités. Si le conseil d'administration de l'opérateur (ou l'assemblée délibérante pour l'action culturelle assurée en régie) définit les orientations stratégiques, le directeur dispose d'une grande autonomie en matière de programmation. Cette compétence est d'ailleurs reconnue explicitement par la loi dans le cas des EPCC.

La sélection du directeur doit cependant respecter une procédure qui comporte la définition d'un cahier des charges, la diffusion d'un appel à projet et l'audition de candidats en nombre suffisant.

Ce schéma est cependant assez rarement entièrement respecté, soit que le conseil d'administration de l'opérateur n'ait pas formalisé les orientations artistiques comme au festival Berlioz en 2008, soit que le directeur n'ait présenté son projet que lors de son recrutement initial comme aux Nuits de Fourvière ou à la MC2, soit que le jury n'ait entendu qu'un très petit nombre de candidats.

2 - La fixation d'objectifs précis par convention entre collectivités territoriales financeurs et opérateurs

La stratégie globale des collectivités est encore insuffisamment formulée. Elle peut être fragmentée entre différents opérateurs ou institutions, ayant été constituée par étapes au fil du temps ou des opportunités. Les collectivités ne sont donc pas en mesure d'assigner à leurs partenaires des objectifs précis et mesurables. C'était jusqu'à récemment le cas des Nuits de Fourvière. Toutefois, la métropole de Lyon qui s'est substituée au département du Rhône dans la gestion du festival entend assortir son nouveau projet culturel d'indicateurs en permettant l'évaluation. Jazz à Vienne se distingue de ce point de vue par l'approbation par son conseil d'administration, au moment de la création de l'établissement, d'un document stratégique pluriannuel et qui fixe trois axes prioritaires (le festival en tant que centre gravité de Jazz à Vienne, Jazz à Vienne, acteur permanent du pays viennois, et sa mission d'« ambassadeur » du territoire), lesquels se déclinent en projets précis. Si le document ne comporte pas d'indicateurs chiffrés en ce qui concerne les objectifs à atteindre, en terme d'activités, de fréquentation et de résultats financiers, la nécessité d'en disposer est mentionnée.

À l'inverse, lorsque plusieurs collectivités assurent le financement d'un même opérateur, les objectifs assignés dans des conventions distinctes peuvent se concurrencer. Les engagements de la régie du théâtre de Vienne liés à l'attribution de certaines subventions versées par l'État, la région, le département ou la communauté d'agglomération mobilisent de manière significative les moyens de l'établissement, alors qu'elles n'en constituent qu'une ressource financière très modeste au regard de la contribution de la ville.

Le statut de scène nationale³¹³ n'apporte pas toujours les garanties que l'on pourrait en attendre, soit que ce contrat d'objectifs pluripartite entre le directeur de l'établissement, l'État, les autres financeurs publics n'ait pas été conclu (MC2 de Grenoble), soit qu'il ne soit pas utilement complété d'objectifs quantifiés fixés par la principale collectivité (Comédie de Clermont-Ferrand).

Plus globalement, on observe souvent dans les conventions l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus. Lorsqu'ils existent, ils ne donnent pas nécessairement lieu à suivi et plusieurs directeurs ne considèrent pas ce suivi comme une priorité. La chambre a notamment relevé que la fréquentation ne faisait pas l'objet d'un suivi systématique par le festival des Nuits de Fourvière, qu'il s'agisse des jeunes, de la répartition socio-professionnelle ou de l'origine géographique des spectateurs. Pourtant l'étude réalisée par Jazz à Vienne en 2014 sur les retombées économiques ou l'enquête de satisfaction effectuée par la communauté d'agglomération d'Annonay en 2013 constituent des outils de pilotage utiles.

3 - La définition d'une tarification adaptée

La tarification est un élément important de la stratégie, dont les objectifs sont souvent insuffisamment affirmés. Ainsi, les éléments relatifs à la stratégie de tarification du théâtre de Bourg-en-Bresse sont dispersés dans divers documents, ce qui ne permet pas d'en identifier les principaux objectifs et leur évolution dans le temps. En outre, les conditions de la formation du prix ne sont pas explicites.

La validation de la tarification par l'organe délibérant doit en principe être précédée d'un véritable débat, ce qui permettrait, en outre, de mettre clairement en évidence l'écart entre les tarifs pratiqués et le coût par spectateur. Si la tarification des concerts du festival Berlioz est assez attractive (en 2014, pour un spectacle au château, entre 20 € et 40 €), le coût par spectateur est relativement élevé en raison d'un niveau important de subventions publiques (1,15 M€ de subventions pour 25 000 spectateurs alors que le festival de la Chaise-Dieu reçoit 538 000 € de subventions pour 23 000 spectateurs).

³¹³ La circulaire du 31 août 2010 du ministère de la culture relative aux labels et réseaux nationaux du spectacle vivant prévoit que des objectifs « évaluables » doivent être fixés en matière de programmation, partenariats, fréquentation, impact territorial, organisation, financements et recettes propres.

Tableau n° 2 : tarification

Structure	Théâtre Bourg-en-Bresse	TNP	Théâtre Vienne	MC2	Théâtre Décines	Berlioz	Nuits de Fourvière	Jazz à Vienne	Chaise-Dieu
Tarif plein	12-35 €	23 €	20 €	Divers	30 €	40 €	15-55 €	36-47 €	37 ou 80 €

Source : Cour des comptes d'après données fournies par les collectivités ou établissements

La modulation des tarifs est un moyen pour les collectivités locales d'atteindre les objectifs qu'elles ont fixés. Une tarification plus diversifiée est de nature à permettre d'élargir le public. La chambre régionale des comptes a observé que le festival des Nuits de Fourvière n'utilisait guère cette faculté.

Enfin, la politique des invitations n'est que très rarement définie de manière explicite, ce qui peut conduire à des abus.

II - Un financement sous tension qui appelle une diversification des ressources

A - Des cofinancements associant toutes les collectivités publiques

Comme le montre le tableau ci-après, la part des financements publics, tous financeurs confondus, est, à quelques exceptions près, très majoritaire dans les budgets des théâtres et festivals de l'échantillon.

Tableau n° 3 : part du financement public dans les budgets³¹⁴

Structure	Théâtre Bourg-en-Bresse	TNP	Théâtre Vienne	MC2	Toboggan (Décines)	Berlioz	Nuits de Fourvière	Jazz à Vienne	Éclat	Chaise-Dieu
Budget en M€	2,3	9,8	1,5	13	1,45	1,8	10,3	4,7	1,85	1,8
Montant fonds publics (M€)	1,756	7,7	1,026	8,64*	1	1,15	3,7	0,92	1,48	0,538
Part des fonds publics	76 %	79 %	68 %	66 %	69 %	64 %	36%	20 %	82 %	30 %
Subv°/spectateur	46.84	54.23	75.37	78.55	51.23	46	26	5.26	11.69	23,39

* Ce montant inclut la valorisation des loyers.

Source : Cour des comptes d'après données fournies par les collectivités ou établissements

³¹⁴ Les chiffres peuvent être biaisés dans certains cas par les approximations nécessaires, notamment en ce qui concerne le ratio subvention / spectateur.

1 - Un financement majoritairement communal

Parmi les collectivités publiques, les statistiques nationales mettent en évidence la part prépondérante du bloc communal, qui représente à lui seul les trois quarts du financement public, les communes et les intercommunalités y consacrant en moyenne 8 % et 7 % de leur budget respectivement. Dans certains cas, tout un territoire appuie l'opérateur culturel. L'association gestionnaire du festival de La Chaise-Dieu reçoit ainsi, outre les subventions de l'État et du département, l'aide des communes de La Chaise-Dieu, de Chamalières-sur-Loire, des villes de Saint-Paulien, de Brioude, de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, de la communauté de communes du pays d'Ambert.

2 - Aux côtés d'autres entités publiques

Les départements et les régions sont aussi présents. Dans certains cas, leur participation est même prépondérante comme au festival Berlioz auquel le département de l'Isère apporte 85 % des financements publics.

L'État apporte sa contribution par le soutien aux scènes labellisées (entre 50 et 60 % du coût de fonctionnement des centres dramatiques nationaux, comme le TNP qui reçoit 4,4 M€ sur un total de subventions publiques de 7,6 M€). Il intervient également par des subventions spécifiques octroyées par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Le transfert de compétence des communes vers l'intercommunalité commence à s'opérer, comme à Annonay. Toutefois il reste modeste bien que souvent le public qui fréquente les théâtres et festivals de la ville centre vienne de l'ensemble de l'agglomération. C'est précisément le cas du théâtre de Décines-Charpieu où le pourcentage des abonnés non originaires de la ville varie selon les saisons entre 78 et 80 % alors que la ville assure l'essentiel du financement. La possibilité pour la métropole de Lyon d'exercer pleinement la compétence culturelle que la loi lui a reconnue à compter du 1^{er} janvier 2015 pourrait conduire à s'interroger sur la gouvernance et le financement d'un centre culturel dont le rayonnement dépasse largement le territoire communal. Dans les trois EPCC contrôlés, un seul établissement public de coopération intercommunale est partie prenante³¹⁵, et de manière limitée.

³¹⁵ La communauté de communes de Bièvre Isère contribue à hauteur de 2 % au financement de l'EPCC gestionnaire du festival Berlioz.

La création des métropoles ouvre néanmoins des perspectives : ainsi, la métropole de Lyon a pris le relais du département auprès des Nuits de Fourvière et, compte tenu de l'intérêt métropolitain de la MC2, la métropole de Grenoble pourrait se substituer à la commune pour la financer.

B - Un financement fragilisé par les tensions financières des collectivités territoriales

Si le soutien des collectivités au spectacle vivant est important, sa pérennité n'est en revanche pas toujours assurée. Le recentrage des départements sur leurs missions essentielles a pu se traduire par une réduction de leur contribution au secteur culturel. Ainsi le département du Rhône a réduit de 150 000 € sa subvention au TNP de Villeurbanne en 2014 (elle se montait à 500 000 € de 2008 à 2013), avant que la métropole de Lyon, qui lui a succédé, ne reconstitue la dotation. Le département de l'Isère, qui continue de soutenir significativement le festival Berlioz (0,9 M€ en 2014, soit 78 % du financement public), a réduit sa participation au fonctionnement de la MC2 de 29 % entre 2008 et 2014. Il a procédé de même pour le festival Jazz à Vienne : de 112 500 € en 2010 à 90 500 € en 2014. À la suite du changement de majorité, cette tendance s'est inversée en 2015. Alors que les contributions de la région et de l'État au festival de La Chaise-Dieu ont peu varié sur la période 2012-2014, celle du département du Puy-de-Dôme a baissé en 2015 par rapport à 2014 et il est envisagé qu'elle régresse encore.

Enfin les EPCC, créés au début des années 2000 notamment pour stabiliser le financement des manifestations, n'ont pas toujours atteint cet objectif puisque les statuts ne déterminent que rarement le niveau des contributions respectives des membres. Si les statuts du théâtre de Bourg-en-Bresse prévoient bien la participation financière annuelle du conseil départemental et de la ville, l'établissement n'a aucune assurance quant à leur montant. Les membres des EPCC considèrent le plus souvent ces participations comme de simples subventions ajustables chaque année, comme à la MC2 de Grenoble. De plus, le retrait d'un membre est aisé puisqu'il suffit d'une délibération de son assemblée délibérante.

Face au risque de diminution des ressources publiques, l'État a mis en place fin 2014 des pactes culturels, qui doivent permettre de sanctuariser les contributions de l'État sur trois ans si les partenaires signataires s'engagent à stabiliser leur contribution. Au total, sept pactes étaient signés en Auvergne-Rhône-Alpes fin 2015, au nombre desquels figurent Clermont-Ferrand, Aurillac et sa communauté d'agglomération ainsi que celle d'Annonay.

C - La nécessaire recherche de ressources propres

Si, comme le montre le tableau n° 3, la part des subventions est très majoritaire dans le budget de la plupart des organismes examinés, des ressources privées peuvent être mobilisées. Il s'agit principalement des recettes de billetterie et plus marginalement de l'apport de mécènes ou d'entreprises partenaires.

1 - La volatilité des recettes de billetterie

La part des recettes de billetterie est généralement assez faible. Elles ne représentent que 33 % des recettes de fonctionnement du théâtre de Villefranche, et 10 % pour le théâtre de Vienne. En revanche, les festivals Jazz à Vienne et Les Nuits de Fourvière peuvent compter sur de fortes recettes de billetterie, grâce à une fréquentation de 140 000 et 175 000 spectateurs respectivement. Jazz à Vienne constitue même un modèle atypique car les recettes de billetterie atteignaient 55 % des recettes en 2013. De ce fait, l'activité artistique finance en partie la structure, à l'inverse du cas général. Néanmoins cette situation reste précaire en raison de la volatilité de la fréquentation : les recettes du festival ont diminué de plus de 500 000 € entre 2011 et 2012. De même, en 2015, la perte financière liée à la défection de 10 000 spectateurs par rapport aux éditions précédentes a été évaluée aux environs de 400 000 €.

2 - Le développement du mécénat et du partenariat avec les entreprises

À côté de la billetterie, les organismes assurant la programmation de spectacles vivants peuvent bénéficier d'autres ressources propres : les prestations commerciales spécifiques, le mécénat et le partenariat (cf. encadré *infra*). « Les jardins de jazz » organisés par le festival Jazz à Vienne, qui offrent aux entreprises la possibilité d'assister à des soirées en bénéficiant d'un accueil personnalisé, ont procuré une recette de près de 300 000 € en 2013. Les Nuits de Fourvière ont plus que doublé en six ans, 2007 à 2013, les ressources en provenance des entreprises (12 % des recettes). Des conventions ont été signées avec une vingtaine de partenaires en 2013. Le mécénat d'entreprise est également très important à La Chaise-Dieu (18 % des recettes).

Le développement de ces sources de financement résulte d'une action volontariste des institutions. Les Nuits de Fourvière se sont dotées d'une équipe³¹⁶ dédiée à cette mission. Jazz à Vienne a inclus dans sa stratégie 2013-2016 le développement d'une palette de services aux entreprises, et tire parti du « *merchandising* » et des recettes de bar (422 000 € en 2013 pour ces dernières). Le théâtre de Bourg-en-Bresse a recruté une chargée de mission qui a contribué à la conclusion de douze conventions de mécénat et trois conventions de parrainage.

Mécénat, partenariat et parrainage

Le **mécénat**, « soutien matériel ou financier apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un caractère d'intérêt général », est un dispositif permettant à une entreprise de verser un don pour soutenir une activité d'intérêt général et de bénéficier d'une réduction d'impôt de 60 % du montant des versements, dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires³¹⁷. Le don doit être effectué sans contrepartie directe (avec cependant une tolérance jusqu'à 25 % du don).

Le **partenariat** n'implique pas de déduction fiscale, mais apporte, en contrepartie de places gratuites dans les spectacles, divers avantages : mise à disposition de l'établissement de voitures, billets de train voire dosettes de café gratuites, à un niveau plus substantiel que pour le mécénat.

Le **parrainage** (sponsoring) s'entend pour une contrepartie sous la forme d'une prestation publicitaire au profit de l'entreprise versante. Il constitue une opération commerciale et imposable.

III - Une gestion à rendre plus rigoureuse

Au-delà de la recherche de financements privés, parfois difficiles à mobiliser notamment pour les structures les plus modestes, une gestion plus rigoureuse des moyens dont elles disposent peut être source d'économies.

³¹⁶ Deux personnes à temps complet et un salarié sur une partie de l'année chargés de la prospection de la gestion des relations avec les entreprises.

³¹⁷ Article 238 bis du code général des impôts.

1 - Une gestion budgétaire et financière à améliorer

La transformation du statut de certains opérateurs en établissements publics a notamment été dictée par le souci d'inscrire leur activité dans un cadre budgétaire et comptable plus rigoureux. De fait, la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association n'impose aucune obligation comptable. Cependant, l'article 612-4 du code de commerce soumet les associations percevant plus de 153 000 € de subventions à la tenue d'une comptabilité annuelle composée d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe, ainsi qu'à la nomination d'un commissaire aux comptes et à la publication desdits comptes certifiés sur le site Internet de la direction des journaux officiels. Ces règles ne sont pas toujours respectées. On relève, par exemple, le caractère incomplet des annexes aux comptes annuels présentés par l'association de gestion du festival de La Chaise-Dieu (absence d'information sur les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants salariés) et le défaut de comptabilité analytique, pourtant prévu par les statuts, ce qui permettrait d'identifier le coût complet de chaque spectacle.

Bien que devant s'inscrire dans le cadre plus strict d'instructions budgétaires et comptables, les comptes présentés par les établissements publics ne sont pas totalement fiables : prévisions budgétaires non sincères et irrégularités dans le fonctionnement de la régie d'avances (festival Berlioz), provisions irrégulières et absence de permanence des méthodes en matière d'imputation comptable des recettes (régie des Nuits de Fourvière), approvisionnement du compte bancaire sans mandat de paiement émis par le directeur (MC2 de Grenoble).

2 - L'enjeu de la gestion des ressources humaines

a) La gestion du personnel permanent manque parfois de rigueur

Si les recrutements sont avant tout une prérogative du directeur, la mise en place d'une procédure formalisée serait de bonne gestion. À la MC2 de Grenoble, la publicité des postes vacants n'est pas systématique et le directeur procède seul à la sélection des personnels d'encadrement.

Les rémunérations sont encadrées par la convention collective des entreprises artistiques et culturelles, qui définit notamment des niveaux planchers. Toutefois, les salaires accordés sont globalement supérieurs (en moyenne de 32 % hors rémunération du directeur à la régie des Nuits de Fourvière) ; ils sont de plus inégalement répartis au profit des personnels d'encadrement à la MC2. La prime exceptionnelle de fin d'année, en

principe modulable en fonction des objectifs fixés aux agents, est attribuée à son montant maximal par la régie des Nuits de Fourvière. En revanche, compte tenu des difficultés financières rencontrées par l'association Éclat en 2012, les salariés de cette association ont proposé une suspension exceptionnelle du versement de cette prime puis accepté sa réduction de moitié les années suivantes.

b) Le recours aux intermittents

Le recours aux intermittents est supporté indirectement par les collectivités à travers les subventions aux opérateurs. Les intermittents représentent quasiment la moitié de l'effectif des Nuits de Fourvière et de la MC2 par exemple.

Tableau n° 4 : recours aux intermittents en 2014

Année de référence : 2014	Nuits de Fourvière	MC2 (Grenoble)
<i>Effectif total physique</i>	417	227
<i>Effectif total en ETP</i>	58,31	53,75
<i>Nombre de CDDU en ETP</i>	26	24
<i>Part de l'effectif total (ETP)</i>	44,6 %	44,7 %

Source : Cour des comptes d'après données fournies par les collectivités ou établissements.
 CDDU : contrat à durée déterminée d'usage.

Il a été observé qu'à la MC2 de Grenoble, qui emploie 227 intermittents représentant environ 30 % de la masse salariale, quelques cas relèvent d'une d'optimisation du régime d'assurance chômage (beaucoup plus favorable que le régime général). En particulier, dès lors que le seuil (ouvrant droit à une allocation de retour à l'emploi) de 507 heures sur une période glissante de dix mois est atteint, quelques intermittents ne travaillent plus avec la structure. Il a également été relevé que plusieurs personnes ont effectué sous forme fractionnée un temps de travail correspondant en réalité à des emplois permanents à mi-temps ou tiers-temps, soit une quasi « permittance³¹⁸ ».

³¹⁸ Permittence : pratique selon laquelle des intermittents sont employés de manière permanente ou quasi permanente par un même employeur (Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I. Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive, p. 369-393. La Documentation française, février 2012, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

c) Le bénévolat, pratique utile mais peu formalisée

Le bénévolat prolonge le rôle du spectacle vivant et constitue un élément important sans lequel, parfois, certaines initiatives ne pourraient émerger voire être pérennisées. Les festivals de La Chaise-Dieu ou Jazz à Vienne, dotés d'un personnel permanent assez réduit, font largement appel au bénévolat. La Chaise-Dieu emploie environ 120 bénévoles en 2014, dont la contribution est évaluée globalement à 7 000 heures de travail pour une valeur estimée à 100 000 €.

Certains organismes, tel le festival Jazz à Vienne, ont élaboré une charte spécifique pour encadrer l'action des bénévoles.

3 - Une commande publique à mieux maîtriser

Indépendamment de la situation spécifique des achats de spectacles qui peuvent donner lieu à la procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, sous réserve de démontrer que l'artiste retenu était le seul capable d'exécuter la prestation demandée, il est souvent observé un recours abusif aux cas dérogatoires de mise en concurrence prévus par le code des marchés publics pour la sélection de prestataires, par exemple aux Nuits de Fourvière pour les marchés de travaux publics, de prestation d'agence de presse et de fleurissement.

Les candidats sortants sont fréquemment privilégiés lors du renouvellement des marchés, comme à la MC2 pour le nettoyage, la maintenance technique et la sécurité. Dans cet établissement, 3 M€ de prestations sont effectués hors procédure, en particulier les prestations d'hôtellerie (926 000 €), pour lesquelles un marché fractionné (bons de commande ou accord-cadre) permettrait de ne pas enfreindre la réglementation sur les seuils.

Plus globalement, la commande publique demanderait à être plus encadrée, notamment par un meilleur recensement des besoins et par l'élaboration de guides de procédures. La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi relevé l'existence depuis 2006 d'un guide de procédure des achats aux Nuits de Fourvière. En revanche, ni le théâtre de Bourg-en-Bresse ni la MC2 ne s'en sont dotés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le soutien des collectivités territoriales d'Auvergne-Rhône-Alpes au spectacle vivant est significatif et justifié non seulement par une volonté de contribuer au développement d'œuvres culturelles et à leur diffusion au sein d'un large public, mais aussi par le souci de promouvoir des territoires.

Dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires accrues, certaines collectivités repensent leurs priorités culturelles en cherchant à développer les synergies entre les équipements qu'elles financent, comme à Villeurbanne, ou en s'engageant comme l'a fait Clermont Ferrand dans l'organisation d'états généraux de la culture. De nombreux festivals et théâtres ont réussi à mobiliser des financements privés en complément des subventions qu'ils reçoivent. Ces efforts pour rationaliser l'offre et diversifier les sources de financement doivent être associés à une gestion plus économe du personnel et des achats en particulier.

C'est pourquoi, au regard des observations effectuées, la Cour formule les recommandations suivantes :

Aux collectivités territoriales :

- 1. améliorer les termes de la contractualisation entre collectivités et opérateurs par la définition d'objectifs lisibles et mesurables assortis d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus.*

Aux opérateurs de spectacle vivant :

- 2. mettre en place des procédures formalisées en matière de commande publique ;*
 - 3. veiller à mieux encadrer le recours aux intermittents du spectacle.*
-

Réponses

Réponse du président du conseil départemental de l'Isère	545
Réponse du président de la métropole de Lyon	546
Réponse du président de la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay	547
Réponse du maire d'Aurillac	549
Réponse de la maire de Décines-Charpieu	549
Réponse du directeur général du festival Berlioz, agence iséroise de diffusion artistique (Aïda)	552
Réponse du président de l'association du festival de la Chaise-Dieu	553
Réponse du directeur du festival Nuits-de-Fourvière	554
Réponse du directeur de la MC2 : Grenoble.....	559

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre de l'économie et des finances et secrétaire d'État chargé du budget
Ministère de l'intérieur
Ministre de la culture et de la communication
Président du conseil départemental du Puy-de-Dôme
Président du conseil départemental du Rhône
Président de la communauté d'agglomération du pays viennois
Maire de Villefranche-sur-Saône
Maire de Villeurbanne
Président de l'association Éclat, organisateur du festival international de théâtre de rue d'Aurillac

Directeur du festival Jazz à Vienne
Directeur du Théâtre national populaire de Villeurbanne

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales
Secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales
Président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Président de la métropole Grenoble-Alpes Métropole
Président de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac
Président de la communauté d'agglomération de Clermont communauté
Maire de Bourg-en-Bresse
Maire de Clermont-Ferrand
Directeur du théâtre de Bourg-en-Bresse

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ISÈRE

La nouvelle majorité départementale réalise un effort important en matière culturelle alors qu'elle est confrontée à la hausse croissante de ses dépenses obligatoires, concomitante à une baisse des dotations de l'Etat. Cet effort porte aussi bien sur le domaine du patrimoine que celui du spectacle vivant, ou encore des enseignements artistiques.

Cet engagement significatif concerne en particulier Jazz à Vienne et le Festival Berlioz, événements phares du Département, d'ampleur nationale par la qualité artistique des projets menés, l'importance de la fréquentation et leur rayonnement.

Vous indiquez que « le conseil d'administration n'a pas formalisé les orientations artistiques comme au Festival Berlioz en 2008 [...] ; le directeur n'a présenté son projet que lors de son recrutement initial [...] comme à la MC2 ». Le Département prend note de ces remarques. Membre actif des conseils d'administration de ces deux structures AIDA et MC2, le Département peut aujourd'hui attester de sa vigilance concernant la formalisation des orientations et des projets des directions artistiques. Il veille à la mise en place de conventions d'objectifs et de moyens intégrant des indicateurs d'évaluation.

Enfin, vous précisez que le « recentrage des Départements sur leurs missions essentielles a pu se traduire par une réduction de leur contribution au secteur culturel ». Comme indiqué ci-dessus, la nouvelle majorité s'est, depuis 2015, fortement engagée en faveur de la culture. Ainsi, l'assemblée départementale a décidé d'augmenter le budget alloué à la culture de +1,5 million d'euros en 2016, soit une hausse de +12 % par rapport au budget primitif précédent, et cet effort se poursuit en 2017.

En outre, le budget de la MC2 n'a pas depuis subi de baisse de la subvention départementale et la subvention attribuée au Festival Jazz à Vienne s'est élevée à 150 000 € (dont 15 000 € exceptionnels) en 2016. Il convient également de préciser que le Département de l'Isère avait signifié son souhait de signer un pacte culturel ; il n'a pas eu de réponse de l'Etat à ce jour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Depuis sa création au 1er janvier 2015, la Métropole de Lyon exerce sur son périmètre territorial les compétences auparavant assumées par le Département du Rhône en matière de spectacle vivant. Elle travaille depuis lors à l'élaboration et l'optimisation de son projet culturel.

Dans un contexte financier particulièrement contraint, l'opportunité comme le volume de chaque participation de la Métropole de Lyon font aujourd'hui l'objet d'une analyse multicritères rigoureuse.

Sur le plan national, la Cour relève la volatilité de la fréquentation et la précarité des recettes de billetterie des structures culturelles. Ce constat doit être rapproché des missions de service public confiées aux équipements et événements concernés.

Concernant la Métropole de Lyon, le rapport analyse plus particulièrement le festival des Nuits de Fourvière, qui mérite quelques précisions.

La Métropole de Lyon travaille avec la régie des Nuits de Fourvière à la définition d'objectifs partagés et à la détermination d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pertinents qui seront utiles pour leur évaluation.

Ce projet, formalisé par un dialogue étroit entre le directeur de la régie et son conseil d'administration, abordera les enjeux stratégiques auxquels l'équipe des Nuits de Fourvière devra répondre, en conservant une totale autonomie en matière de programmation.

Enfin, concernant le taux de recours aux intermittents du spectacle, la présentation sous la forme du tableau n° 4 rapprochant un événement d'une durée de deux mois (festival des Nuits de Fourvière) et un équipement ayant une activité régulière sur une saison entière (MC2), pourrait donner une lecture biaisée de cet indicateur.

La maîtrise des coûts fixes et le recours à l'intermittence pour un festival tel que les Nuits de Fourvière reste, me semble-t-il, conforme avec le régime spécifique de l'intermittence et une bonne gestion des deniers publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BASSIN D'ANNONAY

Je vous remercie pour la transmission de ce document, et pour le travail intéressant mené par la Cour des comptes sur cette thématique. Comme le rappelle ce rapport, les collectivités territoriales, au premier rang desquelles celles du bloc local, fournissent un effort tout particulier pour le développement de la culture sur leur territoire, notamment quant au soutien au spectacle vivant.

Les élus du Bassin d'Annonay sont depuis longtemps impliqués dans le soutien à la culture sous toutes ses formes, conscients de l'importance du dynamisme culturel pour l'attractivité de notre territoire. Ainsi, dès 2009, ils ont souhaité confier à la Communauté de communes du Bassin d'Annonay, désormais Communauté d'agglomération, la gestion de plusieurs équipements culturels majeurs de notre territoire : le Théâtre des Cordeliers à Annonay et l'Espace Montgolfier à Davézieux, en ce qui concerne le spectacle vivant ; la Bibliothèque Saint-Exupéry à Annonay, dans le domaine de la lecture publique ; les Musées César Filhol à Annonay, des Papeteries Canson et Montgolfier à Davézieux et du Charronnage au Car à Vanosc, au titre de la culture scientifique et technique.

Ce transfert de compétence a permis le développement d'une politique culturelle pensée à l'échelle intercommunale, afin de s'assurer de l'accès de tous les territoires, et de tous les citoyens, à une offre culturelle de qualité ; car, au-delà du transfert des seuls équipements culturels, la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Annonay développe également des actions liées à l'éducation populaire, grâce à l'Université pour tous, soutient des manifestations culturelles de premier plan pour notre territoire telles que le Festival international du Premier Film d'Annonay.

Surtout, au premier plan de l'action culturelle de la Communauté d'agglomération figure la saison culturelle « Annonay Agglo En scènes », qui permet la diffusion du spectacle vivant dans nos deux salles mais également dans les différentes communes de l'agglomération. Qu'il s'agisse de théâtre, de musique, de danse, d'humour, d'arts visuels, les spectacles de la saison culturelle, tournés en direction de tous les publics, y compris les plus jeunes et les scolaires afin de favoriser l'éducation culturelle, rencontrent un succès conséquent. Ainsi, lors de la saison 2015-2016, les près de quarante spectacles différents, dont certains doublés de représentations réservées aux scolaires, ont permis d'attirer plus de 17 500 spectateurs et près de 5 200 scolaires. Comme un témoignage de la qualité de la programmation et de l'importance de la culture comme facteur d'attractivité des territoires, il est à noter que plus de 40% des spectateurs proviennent de communes n'appartenant pas à la

Communauté d'agglomération, comme le révèle l'enquête de satisfaction menée en 2013, « outil de pilotage utile », mis en évidence par le rapport de la Cour. Cette enquête nous a en outre permis d'attester de la pertinence de notre programmation pour les habitants du bassin puisqu'elle parvient à trouver son public tant dans la ville-centre que dans les autres communes membres, et même sur des communes extérieures au périmètre de l'Agglomération.

Par ailleurs, la Cour des comptes note, très justement, que la pérennité du financement du spectacle vivant par les collectivités territoriales n'est, de manière générale, pas toujours assurée. En effet, les évolutions de compétences des collectivités territoriales, couplées aux diminutions continues et conséquentes des ressources versées par l'État qui ne sauraient, dans le contexte économique actuel, être compensées par l'imposition, ont conduit la plupart des collectivités territoriales, sinon toutes, à réorienter certaines de leurs ressources vers d'autres politiques que la culture. C'est avec une grande satisfaction, et grâce à de multiples efforts engagés dans de nombreux domaines, que la Communauté d'agglomération du Bassin d'Annonay, comme le rappelle le rapport de la Cour, a pu s'engager dans le maintien de son niveau de soutien à la culture. Le pacte culturel signé par l'État, la Ville d'Annonay et la Communauté d'Agglomération le 18 mai 2015 nous engage à maintenir les financements en faveur de la saison culturelle durant trois ans, sur la base des crédits alloués en 2013.

Au-delà de cet engagement, je tiens également à souligner l'effort particulier qui a été mené depuis plusieurs années pour dégager de nouvelles sources de financement. Ainsi, la recherche de mécénat, si elle reste une contribution modeste au budget global de la culture, est une solution nouvelle mise en place par l'Agglomération pour parvenir à maintenir, sur son territoire, son niveau d'exigence en matière d'offre culturelle.

Ce sont ces nouvelles pistes innovantes de financement, dont il conviendra de poursuivre le développement, qui, couplées à la bonne gestion de nos équipements culturels dont témoigne le rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes relatif aux exercices 2009 à 2014 de l'Agglomération d'Annonay, permettront de conserver l'ambition culturelle qui est la nôtre pour ce territoire. Dans un cadre financier toujours plus contraint, les analyses, comparaisons et recommandations présentées par la Cour des comptes dans ce rapport seront autant d'éléments qui contribueront à alimenter la réflexion des élus et des services de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Annonay pour les années à venir, et je tiens donc à vous remercier, une nouvelle fois, pour la qualité du travail accompli.

RÉPONSE DU MAIRE D'AURILLAC

Depuis 1986, Aurillac accueille le Festival International de Théâtre de Rue, organisé par l'association Éclat.

La Ville d'Aurillac assure la mise à disposition de locaux, de prestations techniques et de moyens humains nécessaires à l'organisation de cette manifestation.

Au I-A-2, il est indiqué : « Enfin, les collectivités, aux côtés des services de l'État, peuvent contribuer à la sécurité des lieux des festivals attirant une population importante. C'est le cas lors du déroulement du festival d'Aurillac ».

Jusqu'en 2015, la Ville d'Aurillac n'a pas contribué à la sécurité des lieux du festival, hormis pour d'éventuelles interventions de la Police Municipale dans le cadre de ses missions habituelles.

Les mesures prises par la Ville d'Aurillac concernaient uniquement le bon déroulement et la bonne organisation de la manifestation.

En 2016, du fait de l'état d'urgence, les collectivités locales, aux côtés des services de l'État, ont travaillé à la mise en place d'un dispositif spécifique destiné à rendre possible le festival dans des conditions acceptables de sécurité et respectueuses des propositions artistiques.

Le reste du rapport n'appelle de ma part aucun commentaire particulier.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE DÉCINES-CHARPIEU

Je vous livre information et appréciation concernant notre politique culturelle, et plus spécifiquement notre partenariat avec la Régie Autonome du Toboggan.

En notant qu'en matière de politique culturelle à destination associative ou partenariale, la Ville consacre 24% des budgets dédiés, soit le 2ème poste en termes de poids, après le domaine social.

Le centre dénommé Le Toboggan regroupe 3 espaces distincts :

- une salle de cinéma, d'une capacité de 145 places ;*
- une salle d'exposition dénommée La Spirale ;*
- une salle de spectacles (couramment dénommée Le Théâtre). Ce dernier espace étant en capacité d'accueillir 660 spectateurs, en configuration gradins, et est labellisé Scène Rhône-Alpes, et Plateau pour la Danse.*

La ligne de « recettes » de la Régie Autonome est abondée à hauteur de 80% par des financements publics (Conseil Régional, DRAC, Métropole, et surtout la Ville de Décines-Charpieu, qui contribue, à elle seule, à hauteur de 80% de ces financements publics). Ainsi, au titre de 2016, la Ville aura versé 1 100 000 € de subventions (742 000 € de subventions directes – 600 000 € de BP et 142 000 € de BS –, et 358 000 € sous forme de mise à disposition de 8 personnels municipaux).

Sur la même période, la Métropole de Lyon aura versé 60 000 €, soit 18 fois moins...

Alors même que cet établissement est de rayonnement métropolitain, puisque la salle de spectacles n'accueille environ, et en moyenne, que 30% de spectateurs originaires de la Ville de Décines-Charpieu.

A noter qu'en vision prospective, les échanges avec la Métropole du Grand Lyon ne nous permettent pas de conclure à une option possible de transfert en compétence métropolitaine avant un délai de 3 à 5 ans minimum.

Cette charge conséquente pèse donc lourdement dans le budget de la Ville, et un plan d'action a été mis en place, en 2016, sous impulsion du Conseil d'Administration de la Régie Autonome, dont le Président est l'Adjoint à la Culture de la Ville ; dans le contexte qu'on connaît de finances fragilisées au sein des Collectivités Territoriales (baisse des dotations de l'Etat) et plus spécifiquement pour ce qui touche à la Ville de Décines-Charpieu, de non perception de la Taxe des Spectacles inhérente à l'implantation et l'exploitation du stade de l'Olympique Lyonnais sur le territoire Décinois (cf. rapport CRC rendu en octobre 2015).

Ce plan d'action portait sur une nécessaire rationalisation des effectifs-cadres (existence dans l'organigramme d'une fonction de Secrétaire Générale et d'une fonction d'Administratrice pour un établissement de moins de 20 emplois permanents...), et de la masse salariale, en ciblant une réduction de l'ordre de 6 à 8%. L'enjeu de la gestion des Ressources Humaines est essentiel, et les débords constatés nombreux (niveau des Heures Supplémentaires payées, recours excessif aux vacataires et intermittents du spectacle, entre autres,...).

D'autre part, le point spécifique des « achats » de spectacles apparaît être à investiguer (y a-t-il véritablement négociation avec les artistes ou leurs représentants... ? La réponse est assurément non...), tout comme l'achat de prestations externes devant impérativement passer par un meilleur recensement des besoins, et l'élaboration de procédures internes formelles.

Concernant la Spirale, il est à noter un nombre d'expositions annuel relativement réduit, et que cet espace ne semble pas optimisé au mieux. Cela reste toutefois un axe de développement moins prioritaire, au motif que les frais de fonctionnement inhérents à cet espace sont réduits.

Concernant la salle de cinéma (labellisée Arts et Essais), il est à relever que celle-ci équilibre son budget entre recettes et dépenses (de l'ordre de 150 000 €), et que le public Décinois le fréquentant est nettement supérieur à celui de la salle de Théâtre (estimation à 60-70%).

En parallèle, il a été demandé à la Direction de la structure de revoir « le train de vie de l'équipement » à la baisse (frais de mission, déplacements, participations aux festivals, et autres frais de même nature qui paraissent, à certains égards, déraisonnés).

Un autre point suscite par ailleurs nos interrogations, à savoir les acceptations nombreuses de « compagnies en résidence ». Hormis le fait des coûts induits, ces dispositions tendent à réduire les disponibilités de la salle de spectacles, et par la même, de freiner très substantiellement les options de location de l'espace à des fins de conférences, d'assemblées générales, de réunions corporatives... Avec un manque à gagner évident en termes de recettes.

Dans le même temps, le Conseil d'Administration a souhaité une plus grande ouverture et accessibilité des spectacles, afin, d'une part, de s'attacher à faire significativement évoluer le nombre de spectateurs Décinois (objectif de 30 à 50% en 2 ans), et d'optimiser, d'autre part, le taux de remplissage qui est pour l'heure de l'ordre de 60% (ce qui semble être une plus faible moyenne affluence en regard d'autres structures « voisines » comparables). D'autant plus que le nombre d'invitations est, en moyenne, à chaque spectacle, de 20%, et que cette « largesse de distribution » est sous gestion exclusive de la Direction (invitations, à très grande majorité, à destination de réseaux et publics non Décinois).

Sur l'année 2015, 40 des 42 représentations ont été déficitaires, et sur l'année 2016 (bilan en cours), le nombre de spectacles initiés par la Direction (fonction d'Ordonnatrice et de Responsable du Projet Culturel) a encore été augmenté (à hauteur de 20%), tout en observant le même pourcentage de spectacles déficitaires.

En synthèse, il peut être dit que la situation est ainsi devenue très critique, tant au plan du budget (et du poids sur-représenté de la Ville dans la totalisation des financements publics), qu'au plan de la programmation.

Des fortes inflexions doivent être impérativement mises en œuvre, à effet immédiat, autour de 5 axes :

- la Ville, via le Conseil d'Administration de la Régie Autonome, va contractualiser, de manière plus encadrée, les objectifs fixés à l'équipement culturel, et se doter d'outils et d'indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus et les évolutions attendues ;
- la Ville, via le Conseil d'Administration de la Régie Autonome, va demander la mise en œuvre d'une politique de diversification des ressources financières (mécénat, entreprises partenaires), et également la suggestion au recours d'associations à but non lucratif, et de bénévoles du secteur culturel, afin de contribuer à l'animation et au fonctionnement de l'équipement (réduction des coûts fixes) ;
- la Ville va ouvrir des négociations afin d'obtenir des autres partenaires institutionnels, mais surtout de la Métropole du Grand Lyon, un niveau de subventions correspondant au rayonnement de l'établissement et à l'attractivité des publics sur leurs territoires ;
- la Ville va lancer une étude visant à engager la réflexion sur les évolutions possibles du statut juridique (EPCC, structure associative...) ; dont le rendu est attendu au 1er trimestre 2017 ;
- la Ville va inviter la Régie Autonome, au-delà de la revoyure de l'offre de programmation (cf. propos ci-avant), à réétudier sa politique tarifaire ; l'une contribuant à l'autre.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FESTIVAL BERLIOZ,
AGENCE ISÉROISE DE DIFFUSION ARTISTIQUE (AÏDA)**

Je vous remercie et prends acte du rapport et des recommandations de la Cour des comptes. Je vous prie de trouver ci-après les éléments de réponse concernant l'EPCC AIDA (Agence Iséroise de Diffusion Artistique)

Au I-C-3 et II-A, le Festival Berlioz est comparé à d'autres festivals et salles d'Auvergne Rhône-Alpes.

Il semble important de souligner que le Festival Berlioz ne se déroule pas dans un lieu existant (comme une salle ou une abbaye...) mais dans un lieu à construire chaque année (montage/démontage de toute la structure : scène, gradins, couverture, loges, etc.). Cela induit évidemment des dépenses supplémentaires qui n'existent pas dans un lieu bâti (qui se limite à des dépenses d'entretien). De même, le cœur du Festival Berlioz étant la musique du compositeur éponyme, soit la musique symphonique romantique, il est à noter que ce genre est le plus coûteux de la musique classique puisqu'il exige des effectifs de musiciens et choristes très importants : 60 à 200 personnes par concert (et donc des dépenses proportionnellement plus importantes en hébergements, repas, déplacements, etc.).

Au III-2

Il est écrit « (...) les comptes présentés par les établissements publics ne sont pas totalement fiables : prévisions budgétaires non sincères et irrégularités dans le fonctionnement de la régie d'avance (festival Berlioz), (...) ».

L'EPCC AIDA a pris bonne note de ces remarques. Ces irrégularités concernant la régie d'avances sont toujours liées aux urgences spécifiques au spectacle vivant, notamment durant la période festivalière. Nous serons particulièrement attentifs et vigilants à ce que cela ne se reproduise pas à l'avenir.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DU FESTIVAL DE LA CHAISE-DIEU

Le Festival de La Chaise-Dieu, administré par une association loi 1901 dont j'assume la présidence depuis mars 2015, y est cité à plusieurs reprises. Comme l'a souligné la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, qui vient de me notifier le rapport d'observations définitives suite au contrôle qu'elle a effectué sur les exercices comptables 2010 à 2014 inclus, notre festival s'appuie sur un modèle économique original, qui privilégie les ressources propres (environ 50%) et le mécénat (environ 20%), les financements publics n'entrant que pour une part réduite de ses recettes (30%). En 2016 son budget a atteint 1,8 millions d'euros. La vitalité de notre festival s'appuie sur une véritable dynamique associative, avec plus de 500 adhérents dont 150 bénévoles.

La 50^e édition (18 au 28 août dernier) a réuni 25 000 spectateurs sur l'ensemble des propositions musicales payantes et en libre-accès. L'excellente couverture médiatique dont il a bénéficié a montré à nouveau cette année son rôle majeur d'ambassadeur culturel de la Haute-Loire au niveau national et international, et les retombées économiques directes et indirectes qui ont découlé du festival 2016 ont également confirmé son rôle majeur dans l'économie touristique de notre département et de notre région. Avec 35 % de public auvergnat et 24% de public rhônalpin (chiffres issus d'une enquête menée en 2015), il bénéficie d'un ancrage très solide dans la grande région Auvergne-Rhône-Alpes.

Ayant pris connaissance avec attention de l'ensemble des citations du Festival de La Chaise-Dieu dans le document qui m'a été transmis, j'ai l'honneur de vous faire savoir que celles-ci n'appellent pas d'autres remarques de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU FESTIVAL NUITS-DE-FOURVIÈRE

La Cour a choisi de sélectionner plusieurs rapports de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes ayant trait à la question du spectacle vivant. Le panel retenu par la Cour n'est pas exhaustif puisque plusieurs opérateurs qui ont fait l'objet d'un examen ne sont pas visés par cette synthèse (Les Nouvelles Subsistances, La villa Gillet, Les Biennales de Lyon, L'Orchestre des pays de Savoie...). A ce titre, le choix d'avoir retenu les Nuits de Fourvière est étonnant. Il est important de prendre en considération le positionnement tout à fait atypique de notre manifestation. Festival pluridisciplinaire qui associe la musique, la danse, le théâtre et le cirque, les Nuits de Fourvière ne sont ni comparables à un Festival comme celui de Jazz à Vienne (tourné exclusivement vers la musique) ni à un lieu comme le TNP (centré sur le théâtre). Par ailleurs, le Festival est un lieu de création et non exclusivement un espace de diffusion ce qui nous différencie, à nouveau, d'un festival comme Jazz à Vienne. Enfin, il est important de souligner que nous ne sollicitons aucun bénévole (toute personne est payée, ce qui génère emploi et redistribution économique) ce qui est à nouveau une spécificité de notre événement. Si la Cour souhaite s'appuyer sur le rapport des Nuits de Fourvière pour étayer sa synthèse, il m'apparaît nécessaire de préciser ces spécificités (pluridisciplinarité, création...) afin d'éviter toute comparaison hâtive.

Concernant le choix du directeur, la Cour rappelle, au I-C-1, des contraintes juridiques qui s'imposent aux seuls EPCC puis fait état de ma nomination. Cette juxtaposition peut laisser supposer, aux termes d'une lecture rapide, que la régie des Nuits de Fourvière ne respecterait pas les règles applicables en la matière. Or, il n'en est rien. En aucun cas la régie personnalisée des Nuits de Fourvière n'est concernée par la réglementation applicable aux seuls EPCC. Les règles applicables aux régies personnalisées codifiées dans le code général des collectivités territoriales ont été scrupuleusement respectées. Enfin, il convient de souligner que ma désignation est intervenue en urgence suite au décès brutal de mon prédécesseur. Ainsi ma nomination est intervenue dans le cadre d'une procédure respectée strictement et au regard des circonstances, mon projet a été présenté au plus tôt. A toutes fins utiles, je précise par ailleurs que mon projet fait l'objet d'un suivi constant par le Conseil d'administration et la présidence de la régie. Comme la Chambre régionale des comptes l'a noté, nous avons toujours organisé entre quatre et cinq Conseils d'administration par an conformément au code général des collectivités territoriales. Lors de chacun de ces conseils d'administration, j'informe de manière complète les élus en leur faisant

part de l'état de la programmation pour l'édition prochaine et l'état des réservations pour l'édition en cours. Par ailleurs, comme la Chambre régionale des comptes la notée dans son rapport d'observations définitives « À travers la présentation des contrats de plus de 4 000 €, le Conseil d'administration a ainsi accès au montant des cachets des artistes. Le président est, par ailleurs, tenu régulièrement informé des ventes de la billetterie et des événements importants relatifs à la gestion quotidienne. »

La Cour laisse entendre que les Nuits de Fourvière conduisent leur activité sans objectifs précis et mesurables (I-C-2). Elle cite la situation vertueuse de Jazz à Vienne qui dispose d'un projet non chiffré décliné en axes prioritaires et en projets précis. Il me semble important de souligner que les Nuits de Fourvière disposent d'un projet défini à travers ses statuts et sa convention de gestion. Ce projet a par ailleurs fait l'objet d'un encadrement budgétaire chiffré par son Conseil d'administration qui vérifie ainsi chaque année que les dépenses consacrées aux spectacles sont conformes à ses attentes. Ainsi, la définition de la programmation vise à élaborer un programme pluridisciplinaire populaire et exigeant (demande du Conseil d'administration) dans le respect des missions statutaires : produire, co-produire et diffuser les spectacles (article 2 des statuts). Cette mission s'impose dans un cadre contraint puisque le Conseil d'administration impose que 60% des dépenses de la régie soient consacrées à l'artistique et que les dépenses de fonctionnement ne dépassent pas 14% du budget. Je situe ici mon expertise et construis chaque année une programmation exigeante et populaire en mariant les esthétiques, les têtes d'affiche, les découvertes, les créations, les artistes en tournée dans le respect du cahier des charges qui m'a été confié, des équilibres budgétaires et sous le contrôle de ma tutelle. La Chambre régionale des comptes semble en avoir tenu compte puisqu'elle écrit « Aujourd'hui le festival réunit presque tous les arts de la scène autour d'une programmation artistique qui se veut populaire et de renommée internationale. Pluridisciplinarité et éclectisme caractérisent les Nuits de Fourvière dont la mission consiste à la fois en la production, co-production et diffusion de spectacles. Ainsi, s'il accueille des stars mondiales du rock ou de la chanson, véritables têtes d'affiche du programme, le festival propose aussi à chaque édition une ou plusieurs créations théâtrales ou chorégraphiques produites ou coproduites par et pour les Nuits de Fourvière, les spectacles ainsi créés étant ensuite présentés sur d'autres scènes nationales voire internationales. » (rapport d'observations définitives). Il me semble donc que, à l'aune de ces éléments, la Cour pourrait revoir sa présentation dans un sens plus favorable à l'établissement sur cette question.

La Cour indique, au I-C-2, que la Chambre régionale des comptes a notamment relevé que la fréquentation ne faisait pas l'objet d'un suivi systématique. Par sa rédaction, la Cour pourrait laisser entendre que notre chiffre de fréquentation est approximatif ou faux. La fréquentation est – au contraire – l'objet d'un suivi très précis puisque chaque spectateur qui entre dans l'enceinte des Nuits de Fourvière est muni d'un billet à code barre scanné. Nous connaissons ainsi sans aucune possibilité d'erreur le chiffre de fréquentation du Festival. Par contre, la Cour a raison de préciser que les Nuits de Fourvière n'ont jamais demandé la réalisation d'étude de son public (et non de suivi de fréquentation). Cette position est assumée par la direction du Festival en raison du coût prohibitif de ce type de travail. L'intervention d'un cabinet extérieur sur ces problématiques représente un investissement de plusieurs dizaines de milliers d'euros que nous préférons consacrer à l'aide à la création.

La Cour relève, en point II, que la tension actuelle s'agissant des financements publics devrait conduire à une diversification des ressources. Or, comme l'a constaté la Chambre régionale des comptes, et comme vous le soulignez au II-C, une politique volontariste de diversification des ressources a été menée par mes soins depuis plusieurs années. La mise en œuvre de cette politique a conduit à une baisse significative de la part de subvention du département du Rhône dans les recettes de la Régie et à une diversification des ressources. Ce point a d'ailleurs été relevé par la Chambre régionale des comptes dans les termes suivants : « la part de subvention du département dans les recettes de la Régie est ainsi passée de 54% à 37 % dans un contexte de développement important du festival. L'objectif recherché, à travers la création de la régie personnalisée, de maîtriser les crédits du département investis dans le Festival a donc été atteint » (rapport d'observations définitives). Cet élément essentiel dans l'évaluation de la gestion de la régie n'a pas été repris par le rapport qui m'a été transmis. Sur ce point spécifique, les Nuits de Fourvière présentent une relative similarité avec les festivals musicaux dès lors que les recettes de billetteries représentent, en 2013, « 46 % des résultats ». Ce résultat est d'autant plus satisfaisant concernant les Nuits de Fourvière qu'à la différence d'un festival strictement musical, notre manifestations propose du théâtre, de l'Opéra, de la danse, du cirque... Ce point pourrait donc utilement être relevé par la cour comme un exemple de bonne gestion.

La Cour indique : « Les comptes présentés par les établissements publics ne sont pas totalement fiables [...] provisions irrégulières et absence de permanence des méthodes en matière d'imputation comptable des recettes (régie des Nuits de Fourvière) » (III-1). J'ai bien noté les recommandations de la Chambre régionale des comptes et m'attacherai à veiller à ce que notre gestion budgétaire et financière soit exempte de toute

possibilité de critique. Je tenais toutefois à attirer l'attention de la Cour sur le fait que les éléments d'irrégularité qui ont pu être relevés par la Chambre régionale des comptes étaient soit justifiés par une volonté prudentielle, soit relevaient de simples erreurs formelles. S'agissant de la question des provisions, toute la difficulté sur ce point provient de deux provisions d'un montant de 100 000 € et 200 000 € (soit 2,5 % du budget des NDF) qui ont été respectivement constitués en 2007 et 2009 au titre des risques « intempérie » et « grève intermittents du spectacle ». Ces provisions ont fait l'objet de décision du Conseil d'administration qui a voulu, dans une logique prudentielle, prémunir l'établissement contre des risques dont l'occurrence ne pouvait être écartée. Au demeurant, ces provisions ont été réintégrées au résultat pour le calcul de l'impôt sur les sociétés. Aucune irrégularité fiscale n'a donc été commise. S'agissant des erreurs d'imputation comptable, il y a lieu de relever qu'elles sont relativement peu importantes et ne concernent que les comptes 75 et 77. Elles n'impactent donc pas le résultat comptable (car n'affectent ni les masses de dépenses ni les masses de recettes). En conséquence, je souhaiterais que vous précisiez que, s'agissant des Nuits de Fourvière, les erreurs relevées n'ont pas eu d'impact sur la sincérité des comptes.

La Cour fait également état du montant des rémunérations du personnel des Nuits de Fourvière comme exemple d'un manque de rigueur (III-2). Or, si la Chambre régionale des comptes a relevé que le niveau même de la rémunération du personnel était supérieur aux salaires minima de la convention collective des Entreprises Artistiques et Culturelles, elle n'a, en revanche, assorti ce constat d'aucun commentaire de nature à remettre en cause le bien-fondé de ces rémunérations. Elle a noté, au contraire, que « La progression des effectifs et des dépenses est cohérente avec le développement de l'activité. Le niveau et l'évolution des rémunérations sont plutôt bien maîtrisés. » (rapport d'observations définitives). S'agissant, enfin, de la prime évoquée, je vous précise que la situation a été régularisée. Une délibération a été votée en juin 2016 afin de mettre en conformité notre pratique avec les règles d'attribution définies par notre Conseil d'administration.

La Cour fait également état du recours aux intermittents du spectacle par les Nuits de Fourvière (II-2) en relevant qu'ils représentent quasiment la moitié de l'effectif des Nuits de Fourvière. Les Nuits de Fourvière sont un festival dont l'activité est saisonnière. La Chambre régionale des comptes a, lors de son contrôle, pu constater que le recours à l'intermittence au sein des Nuits de Fourvière s'effectuait sans aucune entorse aux règles fixées par les annexes 8 et 10 de la convention UNEDIC. Elle a d'ailleurs relevé que « La gestion des rémunérations et du suivi du temps de travail des intermittents du spectacle n'appelant pas de

remarque... » (Rapport d'observations définitives). Il me paraît indispensable que cette situation soit mentionnée dans votre rapport, le cas échéant, après avoir relevé que la situation des différents organismes contrôlés vis-à-vis des règles de l'intermittence s'avérait différente d'une structure à l'autre.

La Cour indique « il est souvent observé un recours abusif aux cas dérogatoires de mise en concurrence prévus par le CMP [...] par exemple aux Nuits de Fourvière pour les marchés de travaux publics, de prestation d'agence de presse et de fleurissement. » (III-2) En se limitant à cette remarque sans précision de contexte ou de montant, la Cour peut laisser entendre que les Nuits de Fourvière bafouent systématiquement les règles de la commande publique. Or, il n'en est rien, ce qui doit être souligné. Après examen approfondi des conditions de passation de 29 marchés (4 formalisés et 25 MAPA), la Chambre régionale des comptes a conclu « Les principaux marchés passés par l'établissement n'appellent pas d'observation majeure » (Rapport d'observations définitives). Deux des marchés ayant donné lieu à observation de la Chambre régionale des comptes étaient de faible montant (< 25 000 euros) comme le marché relatif au fleurissement ou celui d'agence de presse dont la Cour fait état. S'agissant du troisième marché dont il est fait état, et pour la parfaite information de la Cour, il sera rappelé, comme cela a été indiqué à la Chambre régionale des comptes que, en 2012, quelques jours avant la première représentation d'un spectacle de Bartabas au parc de Parilly, des intempéries très importantes ont ravagé l'esplanade où était implanté le chapiteau. Le sol était alors devenu tellement boueux que si la situation avait perduré, les représentations auraient dûes être purement et simplement annulées. Afin de sauver les premières représentations, d'importants travaux de terrassement ont été commandés en urgence. Dans ce cadre, il a été fait usage des dispositions de l'article 35-II du code des marchés publics permettant de recourir à des marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence en cas d'urgence. Toutes preuves ont été apportées à la Chambre. En conséquence, il ne peut être affirmé que les Nuits de Fourvière recourraient de manière abusive aux cas dérogatoires de mise en concurrence.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA MC2 : GRENOBLE

*Sur l'observation de la Cour des comptes (II. A.) : Tableau n°3 :
part du financement public dans les budgets*

- Budget 2014 : 13 798 343 €
- Fonds publics :
 - 6 579 540 € HT hors valorisation loyer (part des fonds publics 47,7%) ;
 - 8 279 50 € HT avec valorisation loyer (part des fonds publics 60%) ;
- Spectateurs :
 - 105 551 spectateurs :
 - subvention par spectateur = 62,33€ hors valorisation du loyer ;
 - subvention par spectateur = 78,44€ avec valorisation du loyer ;

*Sur l'observation de la Cour des comptes (III. 1.) : Une gestion
budgétaire et financière à améliorer*

« Bien que devant s'inscrire [...] approvisionnement du compte
bancaire sans mandat de paiement émis par le directeur (MC2
Grenoble). »

*Une ligne de trésorerie a été ouverte pour faire face aux difficultés
de trésorerie, validée par une délibération du Conseil d'administration. Le
directeur a signé la convention mettant en place cette ligne de trésorerie,
ainsi que chaque demande de déblocage de fonds. L'agent comptable a
ensuite procédé au remboursement de cette ligne de trésorerie
progressivement, dès que cela était possible, en bon père de famille, afin
de limiter les intérêts de l'emprunt. L'agent comptable ne pensait pas que
la signature du directeur était nécessaire pour les opérations de
remboursements. La procédure est désormais régularisée.*

*Sur l'observation de la Cour des comptes (III. 2.) : L'enjeu de la
gestion des ressources humaines*

La gestion du personnel permanent manque parfois de rigueur

*La publicité des postes vacants était quasi systématique. Le
directeur ne procède pas seul à la sélection des personnels d'encadrement,
il arrête son choix avec le conseil du chef de service et de l'équipe de
direction.*

Le recours aux intermittents

« Les intermittents représentent en effet quasiment la moitié de l'effectif des Nuits de Fourvière et de la MC2 par exemple. »

En 2015 (source : Bilan social 2015), l'effectif de la MC2 est réparti comme suit : les salariés permanents représentent 54,80 ETP, les intermittents 23 ETP, soit 42% de l'effectif total.

« Le recours à des intermittents du spectacle, nécessaire au spectacle vivant, est entaché de quelques abus. [...] Il a également été relevé que plusieurs personnes ont effectué sous forme fractionnée un temps de travail correspondant en réalité à des emplois permanents à mi-temps ou tiers-temps, soit une quasi "permittance". »

Une telle analyse doit intégrer le rapport entre le nombre de techniciens intermittents disponibles sur le bassin grenoblois au regard des besoins de la MC2, en volume et en compétences, mais également dans un besoin simultané puisque la MC2 dispose de 4 salles de spectacles qui peuvent être actives en même temps, tout en respectant les temps de repos pour un renouvellement de contrat. Par ailleurs certaines compétences techniques pointues limitent le nombre de personnes pouvant y répondre sur le bassin grenoblois. L'impact du volume d'intermittents varie également en fonction du nombre de productions et de tournées gérées par la MC2 chaque année (et de manière très fluctuante), en sus de la diffusion. La MC2 a un personnel technique permanent déjà important au regard de sa taille, et même si la réflexion sur l'internalisation d'un poste se poursuit, c'est une décision qui ne doit pas fragiliser la MC2 et doit bien relever d'une permanence établie et nécessaire. La MC2 est très attentive à la problématique de l'intermittence et a tout à fait conscience de son exemplarité. Elle participe au débat national sur ce sujet, notamment par l'intermédiaire de l'Association des scènes nationales. Pour information, la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a pris en compte cette remarque avant publication de son rapport définitif.

Troisième partie

La gestion publique

Chapitre I

La mise en œuvre des politiques régaliennes

1. Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane : des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer
2. L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer
3. L'action sociale au ministère de l'intérieur : une organisation complexe, des risques avérés, une efficacité contestable

1

Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane : des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer

PRÉSENTATION

La direction générale de la douane et droits indirects (DGDDI), qui relève du ministère de l'économie et des finances, compte 16 800 agents, répartis entre la branche opérations commerciales (54 % des effectifs), chargée de la facilitation des échanges internationaux, et la branche de la surveillance (46 % des effectifs), dont les missions portent principalement sur la lutte contre les fraudes et trafics (stupéfiants, tabacs, contrefaçons, etc.). La composante aérienne et navale rattachée à la branche de la surveillance dispose de 850 personnes. La Douane contribue également à d'autres missions conjointement avec d'autres services de l'État, comme, par exemple, la lutte contre les pollutions maritimes.

Pour réaliser ces missions, la Douane dispose de moyens aériens et navals qu'elle gère seule (I). Cependant, au cours des années récentes, le renouvellement de sa flotte aérienne (II) et navale (III) a été marqué par de multiples et graves défaillances.

Ces échecs répétés et coûteux démontrent que la Douane est incapable d'acquérir, de maintenir et d'opérer seule des matériels complexes, notamment dans le domaine aérien et naval.

Ils rendent indispensable une profonde transformation des modes d'acquisition, de maintenance et de mise en œuvre de ces équipements en les faisant reposer à l'avenir sur une très large mutualisation entre les services de l'État (IV).

I - Des moyens aériens et navals répondant à des missions interministérielles

A - La Douane, partie prenante de l'action de l'État en mer

La Douane dispose de moyens aériens et navals pour exercer ses missions propres de police de la marchandise et de surveillance des frontières. Elle contribue également à l'action de l'État en mer. Cette action, qui associe tous les services exerçant une fonction de garde-côtes (Marine nationale, affaires maritimes, gendarmerie maritime, Douane), est coordonnée, au niveau national, par le secrétariat général à la mer qui n'exerce toutefois aucun commandement opérationnel. La répartition des missions entre les services et l'utilisation de leurs moyens respectifs sont décidées, au niveau local, par les préfets maritimes. Pour autant, chacun des services de l'État concernés garde sa chaîne hiérarchique et sa pleine autonomie en ce qui concerne l'acquisition de ses équipements.

Dans ce cadre, la Douane est amenée à remplir de multiples fonctions qui ne relèvent pas de ses attributions propres : contrôle des personnes aux frontières, sauvetage des personnes et assistance aux navires en difficulté, sécurité maritime (respect des réglementations en mer), sûreté maritime (lutte contre tout acte illicite : terrorisme, piraterie, brigandage, lutte contre les rejets polluants illicites et les grandes pollutions, contrôle des pêches et lutte contre la pêche illégale, préservation des aires marines protégées, protection du patrimoine marin, naturel et culturel (épaves), etc. L'ampleur de ces missions varie selon les zones mais elles consomment en moyenne entre 20 à 30 % de ses capacités aériennes et navales.

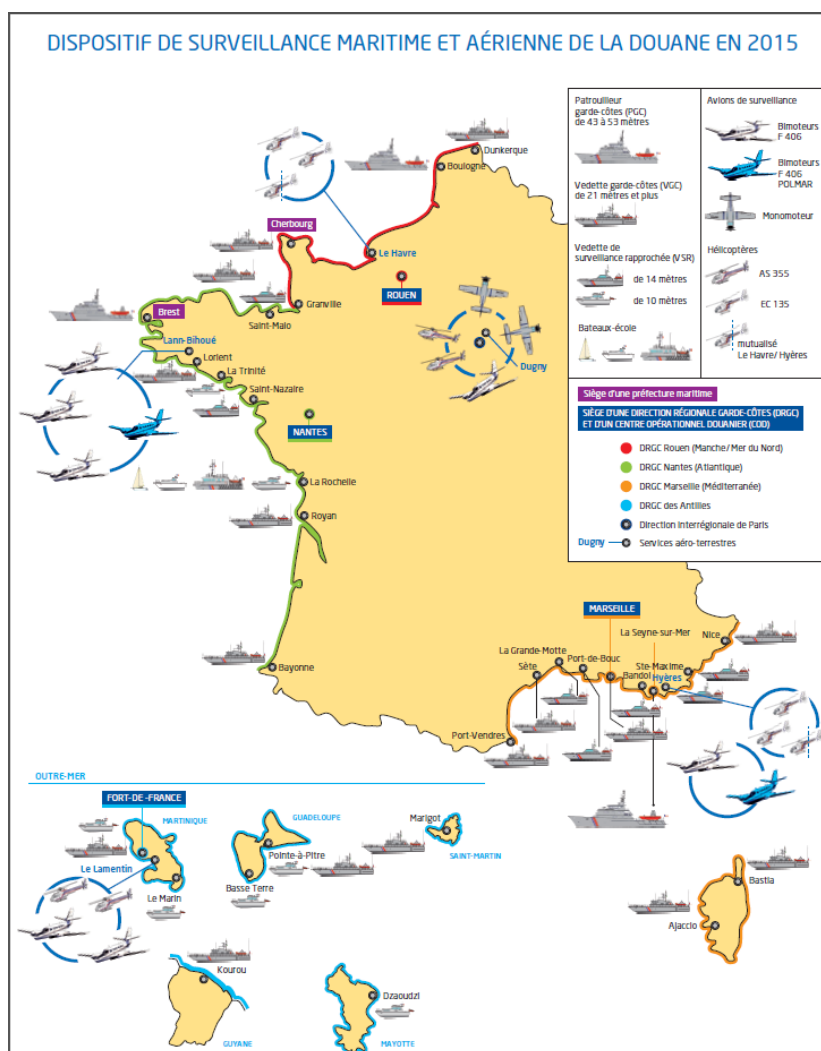
Certaines missions interministérielles tendent aujourd'hui à être exercées quasi exclusivement par la Douane pour le compte d'autres administrations. Ainsi, faute de moyens disponibles dans les autres services de l'État, la Douane s'est spécialisée dans la lutte contre les pollutions en mer. En sens inverse, la Douane peut recevoir, pour ses missions propres, le concours d'autres services de l'État : les unités de la gendarmerie maritime dans les eaux territoriales et de la Marine nationale en haute mer peuvent être requises par la Douane pour ses besoins propres et embarquer à cette occasion des douaniers.

B - Des moyens significatifs, une organisation à améliorer

La mise en œuvre du dispositif aérien et naval requiert des moyens relativement importants.

La carte ci-dessous montre la répartition géographique des moyens aéronautiques et navals de la Douane.

Carte n° 1 : dispositif de surveillance maritime et aérienne de la Douane en 2015



Source : rapport d'activité de la Douane

1 - Les implantations

La composante navale de la Douane française est actuellement organisée autour de trois directions régionales garde-côtes pour la métropole, une pour chaque façade maritime, à Nantes, pour l'Atlantique et la partie bretonne de la Manche, à Marseille, pour la Méditerranée, à Rouen, pour la Manche et la Mer du Nord. S'y ajoutent une direction outre-mer en Martinique pour la zone Antilles-Guyane, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La brigade maritime en Polynésie française a, quant à elle, été dissoute en 2014, à la suite de l'échouage malencontreux de son unique patrouilleur garde-côte.

La Douane dispose de 34 bases maritimes en 2016. Leur nombre devrait cependant être réduit dans le cadre d'une réorganisation des façades Atlantique, Manche-Mer-du-Nord et Antilles-Guyane.

Les moyens aériens sont pour leur part déployés à Lann-Bihoué, à Hyères, au Havre, à Dugny (Le Bourget), à Bordeaux et aux Antilles à Fort-de-France.

2 - La gestion

Ces dispositifs sont pilotés par un bureau de l'administration centrale, dont les missions sont hétérogènes :

- il procède à l'acquisition des matériels notamment aériens et navals ;
- il gère le personnel qui met en œuvre les matériels aériens et navals de la Douane sans avoir d'autorité hiérarchique sur lui ;
- il a autorité sur les ateliers de maintenance de la flotte aérienne, alors que cette activité technique ne devrait pas relever d'une administration centrale.

3 - Les moyens budgétaires et humains

Hors frais de personnel, les moyens consacrés au fonctionnement et aux investissements des flottes aérienne et navale représentent un effort important pour la Douane : 22,4 % des dépenses de fonctionnement et 49,1 % de ses dépenses d'investissement en moyenne sur la période 2011-2015.

**Tableau n° 1 : part des dépenses consacrées aux flottes
 dans les dépenses totales de la Douane**

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (LFI)
Dépenses de fonctionnement de la Douane	95,7	76,5	98,6	95	102	121,3
<i>dont parc aérien et naval</i>	<i>21,3</i>	<i>15,3</i>	<i>25,1</i>	<i>24,8</i>	<i>18,4</i>	<i>25,2</i>
Dépenses d'investissement de la Douane	25,5	32,9	38,6	51,4	47	39
<i>dont parc aérien et naval</i>	<i>9,2</i>	<i>16,7</i>	<i>23,4</i>	<i>26,3</i>	<i>20,4</i>	<i>12,9</i>

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

Ces chiffres sont à rapprocher d'un budget total consacré à Douane de 1,6 Md€, relativement constant depuis 2011, dont l'essentiel (70 %) représente des dépenses de personnel.

Les 850 agents du dispositif aérien et naval, tous douaniers, se composent de 200 personnels navigants³¹⁹ et non navigants, 600 marins et 50 agents employés en administration centrale. Les pilotes proviennent pour l'essentiel de l'armée de l'air ; les marins sont en partie formés dans les écoles de la Marine nationale ou de la marine marchande. Tous ces personnels reçoivent une formation dispensée dans les écoles des douanes durant 4 à 12 mois après leur recrutement.

4 - Les matériels

La Douane compte neuf hélicoptères, entrés en service à date relativement récente (2000), ainsi que deux avions monomoteurs utilisés pour la surveillance terrestre dont le remplacement n'est pas prévu. Elle utilise 15 avions bimoteurs (Cessna F 406)³²⁰ plus anciens (1985), en charge de la surveillance maritime, qu'il s'agit de remplacer.

La Douane possède enfin 38 bâtiments, de différents tonnages :

- trois patrouilleurs garde-côtes (PGC entre 43 et 53 mètres) ;
- seize vedettes garde-côtes (VGC entre 21 et 31 mètres) ;
- douze vedettes de surveillance rapprochée (VSR entre 10 et 14 mètres) ;

³¹⁹ Dont 72 pilotes (27 pilotes d'hélicoptère et 45 pilotes d'avions).

³²⁰ En 2016, leur nombre n'était plus que de sept, compte tenu des ventes et des retraits du service.

- trois bateaux école ;
- deux embarcations semi-rigides ;
- deux vedettes fluviales chargées des liaisons entre le ministère des finances à Bercy et le centre de Paris.

5 - Des besoins de remplacement mal anticipés

La Douane n'a pas eu de politique de remplacement programmé de son parc au fur et à mesure de son obsolescence et de l'évolution technologique.

Ainsi a-t-elle dû décider, après trente ans d'utilisation, de remplacer en bloc les Cessna utilisés pour la surveillance maritime par des avions plus modernes (Beechcraft King Air 350). De même elle s'est trouvée confrontée au vieillissement de son parc naval : en 2011, la majorité des bâtiments avaient entre 20 et 30 ans. Faute d'anticipation, elle a dû réaliser sa mise à niveau au coup par coup, en fonction des disponibilités budgétaires. Elle a procédé ainsi, entre 2011 et 2015, à l'acquisition d'un patrouilleur garde-côtes, de sept vedettes de surveillance rapprochée, de deux vedettes de surveillance rapide, deux embarcations semi-rigides et d'un intercepteur de type « *go fast* ».

Ces opérations de renouvellement se sont déroulées dans des conditions très critiquables.

II - Le renouvellement de la flotte aérienne : une méthode inadaptée, des retards accumulés

A - Une autarcie délibérée

La Douane a engagé en 2004, une réflexion visant à remplacer sa flotte de quinze bimoteurs F406 Cessna par des avions plus modernes, plus performants mais en nombre moindre (il était prévu d'en acquérir huit à l'origine). Malgré son importance au regard de l'exercice des missions propres de la Douane comme de celles relevant de l'action de l'État en mer, et le montant des crédits requis (plus de 130 M€), ce programme n'a fait l'objet d'aucune décision formalisée, que ce soit au niveau ministériel ou interministériel, ni sur son principe, ni sur ses modalités de mise en œuvre.

Le choix des nouveaux appareils s'est porté sur des bimoteurs de marque Beechcraft de type King Air 350, capables de remplir les deux fonctions actuellement assurées par les Cessna (surveillance maritime et surveillance de la pollution maritime). Ces nouveaux appareils doivent embarquer une série d'équipements : radars, boule optronique équipée de caméras haute définition et infrarouges, scanner, moyens de communication par satellite et différents systèmes d'aide à la décision.

Bien qu'elle ait consulté la direction générale de l'armement (DGA)³²¹ au début de ce processus, en 2004, la Douane n'a pas tenu compte de ses avertissements concernant la complexité de son projet. En effet, l'intégration des équipements techniques nécessaires était susceptible d'occasionner des risques de dysfonctionnements, à la fois de ces équipements mais aussi de l'avion lui-même, en raison des interactions possibles entre les équipements et le système de commande de vol.

Elle a choisi cependant en 2009, de conserver la maîtrise d'ensemble de l'opération en confiant à la DGA le soin d'acquérir les appareils non équipés³²², et en se réservant le soin d'acquérir elle-même et de faire intégrer sous sa responsabilité exclusive les divers équipements dont ces appareils devaient être dotés.

Photo n° 1 : Beechcraft King Air 350



Source : Douane

³²¹ La DGA relève du ministère de la défense ; elle est en charge des achats de matériels complexes notamment aéronautiques et assure la délivrance des certificats de navigabilité pour les aéronefs de l'État.

³²² Seul l'emplacement pour installer le radar de surveillance maritime était prévu dans un radome sous le fuselage de l'appareil.

B - Des retards coûteux

Le marché d'acquisition des avions a été notifié en 2010. En raison des contraintes de disponibilité des crédits budgétaires, son exécution s'est étalée sur cinq ans et demi. Le premier appareil a été réceptionné en janvier 2011 et le septième et dernier appareil, le 10 mars 2015³²³.

Les principales difficultés, encore non résolues à ce jour, sont nées des opérations d'intégration des équipements que la Douane avait entendu mener seule. Elles ont pour origine le choix de ne pas recourir à un intégrateur unique, qui aurait eu la responsabilité de la bonne fin de ces opérations et de contracter avec trois partenaires différents que l'administration n'avait pas la capacité technique de coordonner.

De surcroît, l'étalement dans le temps des livraisons des avions, s'il avait été prévu dès le départ, a eu pour conséquence de compliquer l'intégration des équipements, car les évolutions technologiques affectant les appareils pendant cette période ont entraîné des ajustements dans le montage des équipements. Ce facteur a donc encore accru les délais.

Pour autant, sans attendre les résultats de l'intégration des équipements sur un premier appareil, la Douane a acquis la totalité des divers équipements destinés à être montés sur les Beechcraft.

En novembre 2016, alors que tous les appareils ont été acquis, aucun n'était opérationnel pour les missions auxquelles ils étaient destinés faute d'être équipés. Les perspectives restaient à cette date incertaines : deux appareils devaient, selon la Douane, pouvoir être équipés des systèmes de surveillance maritime fin 2016, et deux autres en 2017. L'intégration des équipements de lutte contre la pollution se heurte toujours à des difficultés importantes, et aucune solution viable n'a été trouvée permettant à un appareil ainsi équipé d'obtenir son certificat de navigabilité. Il est même envisagé de ne pas utiliser les équipements de lutte contre la pollution pourtant achetés pour plus de 10 M€. Selon les prévisions de la Douane, les derniers appareils qui pourraient être équipés avec les deux systèmes ne seraient pas opérationnels avant 2019, soit huit ans après la livraison du premier.

Dans l'intervalle, la Douane doit gérer et entretenir deux flottes : celle des anciens appareils Cessna qui restent opérationnels mais dont le nombre diminue et celle des nouveaux Beechcraft qui peuvent voler, mais sans utilité opérationnelle puisqu'ils ne sont pas équipés des systèmes de surveillance leur permettant d'accomplir leurs missions.

³²³ Il n'y aura pas de huitième appareil car le marché a expiré le 15 juin 2015 sans que la Douane, faute de moyens budgétaires, soit en mesure d'en passer commande.

Ces retards ont également des incidences sur la gestion des pilotes. Des formations ont été dispensées en vain : sur 17 pilotes formés sur Beechcraft, 3 sont déjà partis à la retraite à ce jour, sans avoir pu rendre de services.

Au total, sur 133 M€ engagés depuis 2010, 117 M€ avaient déjà été réglés en 2016, sans qu'aucun appareil ne soit encore opérationnel, alors que le premier avait été livré en janvier 2011. S'ajoutent à cette somme les coûts de maintenance des appareils livrés et les dépenses pour les formations devenues inutiles.

La direction de la Douane a donc pris un parti dommageable, aux conséquences coûteuses, en présumant que ses services auraient la capacité de conduire l'intégration des équipements alors qu'ils n'avaient pas les compétences ni l'expérience nécessaires. Elle n'a eu à rendre compte de ce choix ni devant le ministre dont elle relève ni à l'échelon interministériel, alors même que ces défaillances compromettent la réalisation de missions interministérielles, notamment en matière de lutte contre les pollutions maritimes.

III - Le renouvellement partiel de la flotte navale : des dysfonctionnements répétés

De 2011 à 2015, quatre marchés importants ont été conclus par la Douane en vue du renouvellement de sa flotte navale. Le marché d'acquisition d'un patrouilleur garde-côte n'appelle pas d'observation. En revanche, les trois autres se sont caractérisés par des dysfonctionnements divers mais répétés.

A - Les vedettes de surveillance rapprochée : d'importants retards de livraison

Le marché notifié en 2008 avait pour objet de remplacer des vedettes de 14 mètres principalement utilisées pour la navigation côtière en métropole. Un premier marché portait sur une tranche ferme de quatre bâtiments ; un second marché, passé en 2012, concernait une série de quatre nouvelles vedettes identiques. En 2016, sept navires sont en service.

La livraison du premier bâtiment a été retardée du fait de deux problèmes : le premier, technique, était lié à la mise à l'eau du pneumatique lorsque la mer était agitée, le second, moins classique, concernait le système électrique devenu insuffisant du fait d'exigences exprimées localement par les marins de la brigade de Port-de-Bouc, sans que l'administration centrale n'en ait eu connaissance. En effet, l'installation d'un four de cuisine et de différents équipements de confort supplémentaires n'était pas compatible avec le système de production électrique initialement prévu. Le titulaire du marché a satisfait aux exigences locales, mais sans en mesurer l'impact sur les performances du navire.

La résolution du problème électrique a pris 18 mois du fait des délais d'études, de la validation des modifications et de la livraison d'alternateurs spécifiques, seuls aptes à fournir la puissance électrique nécessaire sur des petits navires.

La Douane a admis sa responsabilité dans ce retard et n'a demandé de ce fait aucune pénalité sur la première vedette, « les délais étant significativement imputables aux demandes de l'administration ». Le coût de cette vedette a été conforme au marché initial, soit 1,1 M€, le titulaire du marché ayant finalement pris à sa charge les surcoûts entraînés par les modifications liées au renforcement de l'alimentation électrique. Les autres vedettes ont été remises au standard initial et la poursuite de la conduite de ce programme n'appelle pas d'autres observations.

Cet exemple illustre néanmoins l'absence de contrôle de l'administration centrale sur des demandes formulées par les échelons locaux, sans justification recevable, une fois le marché passé. S'il n'y a pas eu finalement de surcoût budgétaire apparent, l'exécution des missions a pâti des retards engendrés par ces demandes de pur confort.

B - Les deux vedettes de surveillance rapides des Antilles : des bateaux inutilisables

En 2008, la direction régionale garde-côtes des Antilles a souhaité acquérir deux vedettes rapides pour lutter contre les trafics de stupéfiants dans sa zone.

La doctrine d'emploi de ces embarcations n'a pas fait l'objet d'une analyse *a priori*. Alors qu'elles avaient pour finalité d'arraisonner des engins en mer, aucune étude n'a été conduite sur les modalités d'arraisonnement et les exigences opérationnelles et les spécifications techniques n'ont pas été définies précisément.

C'est en fait la direction régionale des Antilles qui a défini seule ses besoins et a transmis ses demandes à l'administration centrale qui les a acceptées telles quelles, en se contentant de noter que « le cahier des charges reprend les demandes opérationnelles de la DRGC Antilles ». Elle avait pourtant, semble-t-il, identifié les difficultés du programme qui devait concilier des besoins contradictoires, « en particulier une vitesse et une autonomie importantes malgré le poids d'un équipement en appareils de détection et de navigation, ainsi que des capacités à « aborder » sans déformation des navires faisant route, tout en répondant à des exigences de confort (climatisation, cuisine, etc.) ».

Le chantier naval titulaire du marché a dû, pour réaliser cette commande très spécifique, faire des choix techniques qui se sont révélés hasardeux. Ainsi, pour compenser la masse importante du bateau, les systèmes de propulsion ont été surdimensionnés, avec une triple motorisation et le recours à des hélices de surface.

Les essais de recette provisoire ont été effectués en métropole, puis à Fort-de-France durant le premier trimestre 2010. À l'issue de ces essais, l'administration a relevé que « le bateau n'offre pas une stabilité optimale en navigation, les embruns [étaient] omniprésents (du fait) des hélices de surface et des formes de la carène ». Aux essais, ce bateau était apparu difficile à manœuvrer ; en particulier, il ne virait pas suffisamment aux vitesses recherchées.

La recette définitive des deux bateaux n'en a pas moins été signée en juin 2010, la Douane se satisfaisant des performances en l'état. Selon la note justifiant cette décision, « la vedette est perfectible en comportement, mais présente un compromis navigable, rien ne permet de rejeter la vedette qui répond dans sa globalité au cahier des charges ».

Cependant, une fois les vedettes réceptionnées et payées (au prix unitaire de 765 000 €), la Douane a décidé d'améliorer leur comportement en apportant des modifications techniques. Ces travaux n'ont pas permis de corriger les défauts constatés, mais seulement de réduire la vitesse du navire. Ils ont coûté 150 000 €.

Après trois années de vaines tentatives pour améliorer la manœuvrabilité de ces embarcations, la Douane, les jugeant dangereuses, les a finalement retirées du service opérationnel en juin 2014, et rapatriées en France métropolitaine. Elle cherche encore une utilisation à ces deux vedettes neuves. Une remotorisation moins puissante est à l'étude mais son coût est estimé à 100 000 € pour chaque bâtiment. Il est aussi envisagé de les vendre, ce qui risque d'être difficile compte tenu de leurs défauts. 1 680 000 € ont ainsi été dépensés en pure perte à ce jour.

Photo n° 2 : vedette de surveillance rapide

Source : Douane

En remplacement de ces deux unités, l'administration a acquis en 2015 deux bateaux pneumatiques à coque semi-rigide de 11 mètres, dotés de moteurs hors-bord puissants. Le coût de ce marché supplémentaire s'est élevé à près de 710 000 €. Ces équipements sont qualifiés de « moyens navals de substitution », dans l'attente du remplacement hypothétique des deux vedettes inutilisables.

Là encore, le manque d'expertise et le défaut d'autorité de l'administration centrale vis-à-vis de ses services déconcentrés ont entraîné à la fois des dépenses inutiles et une détérioration des conditions d'exercice des missions confiées à la Douane.

**C - Le navire-intercepteur des Antilles :
une embarcation payée mais non livrée**

La direction régionale des garde-côtes de la zone Antilles-Guyane avait exprimé en 2009, le besoin de disposer d'une embarcation très rapide, de type intercepteur, pour lutter contre la contrebande de stupéfiants perpétrée au moyen de bateaux de type « *go fast* »³²⁴.

³²⁴ Il s'agissait en fait de remplacer un premier navire de ce type qui avait été endommagé définitivement peu de temps après sa livraison.

Après une première procédure déclarée infructueuse, une nouvelle procédure a été relancée aboutissant à la passation d'un appel d'offres en mars 2010. Les clauses, classiques, figurant dans le cahier des charges stipulaient que :

- les prix devaient être libellés en euros ;
- les acomptes prévus devaient être éventuellement versés au titulaire conformément aux dispositions de l'article 91 du code des marchés publics et qu'ils ne pouvaient pas, de ce fait, dépasser 70 % du montant du marché initial ;
- si des actions de sous-traitance étaient envisagées, l'administration devait en être informée ;
- des pénalités pouvaient être appliquées en cas de performance ou de délais non conformes.

Après examen des propositions entre juin et décembre 2010, la Douane a retenu celle présentée par un intermédiaire ayant son siège en Floride mais disposant d'un correspondant en France et commercialisant des bateaux fabriqués aux États-Unis. Ce choix a été motivé par les conditions financières et par les garanties techniques apportées par le constructeur américain : le modèle proposé, déjà fabriqué en série, pouvait être considéré comme éprouvé. Le titulaire unique du marché était cet intermédiaire, le fabricant n'étant même pas déclaré comme sous-traitant. Ce montage a coûté très cher à l'administration.

Les premiers acomptes ont été versés en février 2011. Les essais, devant déboucher sur la recette provisoire, ont eu lieu aux États-Unis, chez le constructeur en mai 2012. Un certificat d'acceptation (« *acceptance certificate* ») fut alors signé par les représentants de la Douane et par le titulaire du marché ; il a déclenché le paiement d'une série de trois factures à partir du 11 mai.

La première facture correspondait à un deuxième acompte. Son paiement a porté les versements de l'État à 90 % du marché initial, au-dessus du maximum de 70 % prévu dans le code des marchés publics et mentionné dans le cahier des clauses administratives.

Deux autres versements ont été effectués ensuite : le paiement de certaines options évoquées, sans être chiffrées, dans la notification initiale (peinture du bateau couleurs de la Douane et décanteur d'essence pour un total de 5 098 €) et le versement intégral du montant de l'avenant n° 1 passé en juin 2011 en vue de réduire le bruit fait par le système d'échappement (20 000 €).

L'embarcation devait être chargée sur un bateau au cours de l'été 2012, pour être acheminée dans l'île de Saint Martin, lieu où l'intercepteur devait être basé. Après plusieurs reports, le constructeur américain a affirmé en septembre que le titulaire du marché ne lui avait pas versé la totalité de ce qu'il lui devait, alors que de son côté l'administration avait déjà versé à ce même intermédiaire une somme supérieure à ce qui était prévu au marché.

Dans ce contexte, pour tenter de récupérer un bateau déjà largement payé, la Douane a pris des initiatives malvenues. Elle a essayé de régler le problème en acquittant directement auprès du constructeur les sommes qu'il réclamait, soit 93 683,71 €. Il s'est heureusement trouvé que le règlement effectif a été bloqué car l'identifiant bancaire du constructeur figurant sur ces mandats était erroné.

En janvier 2013, l'avocat du constructeur a sommé la Douane de lui remettre dans un délai de quatre jours une somme de 50 000 US\$ à titre de pénalités faute de quoi l'embarcation serait mise aux enchères au profit du constructeur.

Plusieurs tentatives de la Douane, aussi tardives que désespérées, n'ont pas permis de débloquer la situation et il semble que le bateau a effectivement été mis aux enchères au seul profit du constructeur qui, après avoir reçu les deux tiers de la somme qui lui était due, a pu procéder à sa revente.

Au total, la Douane s'est donc trouvée avoir versé, en pure perte, 307 618,39 €, pour un marché dont le montant initial était de 313 911,54 €.

Ce n'est qu'en mai 2013 que le titulaire du marché, devenu injoignable, a été mis en demeure. La Douane n'a prononcé la résiliation du marché qu'en décembre 2013, soit près d'un an après l'échec des dernières négociations. Il a fallu attendre encore six mois pour qu'elle saisisse, en juin 2014, le receveur régional d'Ile de France afin qu'il émette un titre de perception sur le titulaire du marché ; cette procédure a de plus été suspendue à cause de plusieurs erreurs commises par la Douane dans les procédures et le calcul des sommes réclamées. Le certificat administratif déclenchant l'émission d'un titre de perception à l'encontre du titulaire du marché n'a finalement été émis qu'en novembre 2015 par la Douane. Une procédure de recouvrement sur le titulaire du marché a pu être engagée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) seulement en mars 2016.

La Douane a examiné les possibilités d'engagement d'une procédure pénale à l'encontre du fournisseur du navire payé mais non livré, mais en est restée au stade exploratoire. Après bientôt quatre ans de tergiversations, cette démarche a désormais peu de chance d'aboutir du fait des délais de prescription.

Il est également anormal qu'aucune procédure disciplinaire n'ait été engagée à l'encontre des fonctionnaires de la Douane chargés de ces opérations et responsables de ces échecs.

IV - Une mutualisation à organiser

Les flottes navale et surtout aérienne de la Douane n'atteignent plus la taille critique. La complexité croissante des équipements et les contraintes budgétaires créent de nouvelles exigences d'optimisation qui ne peuvent être satisfaites qu'au niveau interministériel.

En outre, les échecs coûteux et répétés analysés ci-dessus témoignent de l'incompétence de la Douane pour mener seule des opérations d'acquisition, de maintenance et de mise en œuvre. D'autres méthodes reposant beaucoup plus largement sur la mutualisation entre services de l'État, doivent être appliquées.

Il convient d'abord de mieux définir les programmes et les cahiers des charges en amont dans un cadre pluriannuel. Les décisions d'investissement doivent être soumises à autorisation interministérielle notamment lorsque les services de l'État ont des besoins analogues et concourent aux mêmes missions.

La Douane doit inscrire ses projets d'acquisition dans le cadre de la nouvelle organisation des achats de l'État (direction des achats de l'État). Elle doit également, dans toute la mesure du possible, recourir aux prestations de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

S'agissant en particulier de l'acquisition de systèmes complexes, notamment dans le domaine aéronautique, la Douane devrait systématiquement recourir à l'expertise d'autres administrations mieux outillées qu'elle, au premier chef la DGA.

Pour maintenir sa flotte aérienne en condition opérationnelle, la Douane dispose d'une structure propre de près de 60 personnes, la brigade centralisée de maintenance aérienne (BCMA) située à Bordeaux Mérignac pour les avions Cessna et à Hyères pour les hélicoptères. Ces deux sites sont implantés dans les mêmes bases que les structures de maintenance du ministère de la Défense.

Le renouvellement de la flotte des appareils bimoteurs doit fournir l'occasion de remettre en cause le modèle internalisé de la Douane. D'autres services de l'État recourent, pour leurs appareils de type commercial, à l'externalisation de leur maintenance. La Douane doit s'inspirer de leur expérience et utiliser les possibilités de mutualisation en la matière.

S'agissant de la maintenance de sa flotte navale, même si la Douane est contrainte de recourir davantage à des prestations externes, compte tenu de la dispersion de ses bâtiments, elle devrait également se rapprocher des autres services de l'État disposant de moyens navals afin d'optimiser la maintenance de son parc, notamment outre-mer.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Douane n'est pas parvenue à renouveler ses flottes aérienne et navale dans des conditions satisfaisantes. Elle a avalisé sans examen approfondi des spécificités techniques déraisonnables émanant de ses services locaux et elle a été incapable d'assurer un suivi approprié des marchés. Elle a ainsi acquis des avions qui ne peuvent pas voler avec leurs équipements, des bateaux inutilisables et payé un navire non livré. Ces mécomptes n'ont donné lieu à aucune sanction interne pas davantage qu'à des actions pénales.

Ces échecs témoignent de l'incapacité de la Douane à mener seule, comme elle l'a fait jusqu'à présent, des opérations complexes. Elle doit donc désormais abandonner ce comportement autarcique. Pour acquérir, maintenir et utiliser des moyens aériens et navals, elle doit explorer toutes les possibilités de mutualisation avec d'autres services de l'État, a fortiori quand elle concourt avec eux aux mêmes missions.

En conséquence, la Cour formule deux recommandations :

- 1. soumettre les décisions d'acquisition de matériels aériens et navals à un arbitrage interministériel et confier la réalisation de ces opérations aux administrations disposant des compétences et de l'expérience technique nécessaire ;*
- 2. mutualiser la maintenance et la mise en œuvre des moyens aériens et navals de la Douane avec ceux déployés par les autres administrations participant au dispositif de l'État en mer (marine nationale, gendarmerie maritime, affaires maritimes).*

Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	582
---	-----

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

La Cour des comptes porte un jugement sévère sur l'administration des douanes quant à sa capacité à gérer des projets complexes dans le domaine aéromaritime. S'il est vrai que la gestion et le renouvellement des moyens navals et aériens de la Douane ont pu être confrontés à certaines difficultés, nous souhaitons apporter plusieurs compléments aux observations de la Cour.

I. Une analyse à nuancer

La Cour des comptes évalue la part « de l'aéronaval dans les dépenses de fonctionnement » de la DGDDI à hauteur de 22,4 %. Sans contester l'importance de la composante aéromaritime dans les crédits du programme 302, nous tenons à préciser que le ratio de 22,4 % est établi à partir d'une assiette restreinte (les dépenses de fonctionnement liées aux missions de la douane, soit environ 100 M€) et non à partir de l'ensemble des dépenses de fonctionnement (soit de l'ordre de 160 M€), ce qui alourdit nominalement la part de l'aéromaritime.

Par ailleurs, la Cour des comptes précise que la DGDDI anticipe mal le renouvellement de ses moyens aériens et navals au motif qu'elle n'a pas reproduit, trente ans après, le pic d'investissement dont elle avait bénéficié à la fin des années 1980 et au début des années 1990. S'il est vrai que la douane a dû faire face à un contexte budgétaire contraint ces dernières années, elle n'a pour autant pas procédé au renouvellement de ses moyens « au coup par coup » mais bien sur la base d'un plan d'investissement, établi à partir de plusieurs critères (dont l'ancienneté des navires, la qualité de l'entretien et la maintenance, l'état de la menace, l'adéquation avec les problématiques de ressources humaines). Ainsi une priorité a-t-elle été donnée ces dernières années à la façade méditerranéenne, notamment au regard des enjeux fiscaux et en termes d'engagement Frontex.

Depuis l'an passé, l'effort d'investissement s'est réorienté au profit de la façade antillaise, zone sensible en matière de trafic de stupéfiants, sans négliger le renouvellement technique d'autres moyens, lorsque nécessaire. Sont ainsi programmés, sur la période 2017-2018, les remplacements des vedettes garde-côtes de Sète, Bastia, Cherbourg, et Marseille, d'une vedette garde-côtes aux Antilles et une vedette de surveillance rapprochée à Bayonne. Une réduction du nombre d'unités garde-côtes a par ailleurs été engagée en fonction d'une analyse des enjeux et en cohérence avec la réorganisation en cours du réseau déconcentré de la DGDDI.

Il n'est pas exact non plus de dire que l'acquisition de vedettes de surveillance rapide aux Antilles n'avait fait l'objet d'aucune étude préalable et hors définition de toutes spécifications techniques. De même, il est erroné d'assimiler les deux semi-rigides acquis en 2015 pour doter les unités navales de Martinique, en lieu et place de deux vedettes de surveillance rapprochée, à des « achats de substitution », dans l'attente de l'acquisition de nouvelles vedettes. Bien au contraire, ces deux moyens ont fait l'objet d'une expression de besoins étayée de la part des services douaniers concernés. Leur acquisition a été délibérément lancée pour permettre des interceptions ciblées de voiliers participant à des trafics de stupéfiants, en association avec l'emploi des hélicoptères AS355.

Ces moyens donnent d'ailleurs pleinement satisfaction. Pour illustration, sur la période comprise entre juin 2015 et septembre 2016, douze affaires assurées par ces nouveaux moyens ont permis de constater des infractions aux réglementations en matière de pêche illégale ou de stupéfiants. Forte de ce bilan, la direction générale, en concertation avec le commandement local antillais, a décidé d'étendre ce concept d'emploi à la Guadeloupe et dotera ainsi les brigades de surveillance nautique de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre de semi-rigides dès 2017.

La Cour des comptes analyse enfin le projet, qui n'a pu aboutir, d'acquisition d'un navire-intercepteur aux Antilles entre 2011 et 2013. La DGDDI n'est pas restée inactive sur ce dossier puisqu'elle a mis en demeure son fournisseur avant de résilier son contrat fin 2013, qu'elle a émis un titre de perception à son encontre et qu'elle a engagé une procédure contentieuse auprès du tribunal administratif pour non-respect des obligations contractuelles. Ces deux procédures sont toujours en cours. Par ailleurs, compte tenu des observations de la Cour, le procureur de la République sera saisi très rapidement dans le cadre de l'article 40 du Code de procédure pénale. Une enquête interne est également lancée en vue d'identifier les manquements qui justifieraient des sanctions disciplinaires.

Un respect sans faille des engagements de la Douane en termes de missions

S'il est vrai que certains achats n'ont pas donné pleine satisfaction du point de vue opérationnel ou si le programme de déploiement des nouveaux avions Beechcraft a pris du retard, notamment du fait de la faillite de deux des trois sociétés co-contractantes, il n'en reste pas moins que la DGDDI a continué d'honorer ses missions en matière de lutte contre la fraude ou d'action de l'État en mer.

La DGDDI a toujours répondu aux demandes adressées par les préfectures maritimes pour réaliser des missions de surveillance et de détection des pollutions maritimes. Ainsi, entre 2014 et 2015, 113 détections ont été réalisées dont 3 ont permis de constater des délits flagrants. Grâce à ses capacités de détection POLMAR, la Douane est en moyenne à l'origine de plus des trois quarts des constatations de rejets polluants.

De même, l'action de la douane contre le trafic de stupéfiants a été consolidée sur la période récente. En 2015, la DGDDI a réalisé deux des plus importantes saisies de cocaïne en France. Aux Antilles, sur le fondement de l'article 17 de la convention de Vienne, le « SILANDRA », transportant 2 250 kilos de cocaïne, a été arraisonné par les deux vedettes garde-côtes de Fort de France et de Saint-Martin à 135 milles des côtes, après un repositionnement assuré par l'avion des douanes.

De même, suite à un travail d'analyse mené par les services garde-côtes douaniers de Nantes en liaison avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), le cargo « CARIB PALM » a fait l'objet d'un suivi par les moyens aériens et navals de la douane dès son approche des côtes françaises. Son déroutement le 10 décembre 2015 en haute mer par le patrouilleur garde-côtes de Boulogne-sur-Mer et sa fouille à quai ont permis la découverte de 2 306 kg de cocaïne dans une cache aménagée (valeur 92 M€).

Par ailleurs, la DGDDI est l'une des administrations les plus engagées dans les missions Frontex. C'est ainsi que, depuis 2007, elle a participé à 17 opérations coordonnées par l'Agence, représentant 238 jours opérationnels. Dans ce cadre, son nouveau patrouilleur de 53 mètres a déjà été mobilisé à deux reprises et a permis le sauvetage de 219 migrants, sans difficulté majeure en dépit d'une mise en service opérationnel très récente (juillet 2015).

II. Des réussites au cours des années récentes, qui pourront être confortées par l'évolution de la fonction achat et de la gouvernance aéromaritime au sein de la DGDDI

1. Le renouvellement du parc naval a donné pleine satisfaction depuis 2013

Comme il vient d'être rappelé, l'acquisition d'un patrouilleur garde-côtes de 53 mètres (le DF-P3 Jean-François Deniau), stationné à La Seyne depuis l'été 2015, a donné pleine satisfaction du point de vue technique et de son adaptation aux missions de la douane. Cet investissement de plusieurs millions d'euros a donc été mené à bien, dans le calendrier imparti, en dépit de sa grande complexité et du caractère novateur pour la Douane (premier moyen naval pensé pour les déploiements Frontex).

De même, sur la période récente, la DGDDI a initié un programme de renouvellement de quatre VGC (vedettes gardes-côtes) de plus de 28 mètres, là aussi sans difficulté particulière.

Enfin, s'agissant de moyens navals de plus petite taille (vedettes de surveillance rapprochée, VSR), si la livraison d'une première vedette a en effet pris du retard, en raison de problèmes de finition, pour autant les sept autres VSR, issues du même marché, ont pu être livrées dans les temps, à raison d'une vedette tous les quatre mois. Ces moyens, dont la dernière livraison interviendra début 2017 à Bayonne, sont modernes et adaptés, là encore, aux missions assignées à la douane pour la surveillance des côtes.

En résumé, entre 2010 et 2016, la DGDDI a pu acquérir quatre VGC d'au moins 28 mètres, huit VSR et un patrouilleur hauturier, pour un montant total de près de 50 M€, sans difficulté particulière et en parfaite adéquation avec ses missions.

2. Un programme qui avance : le déploiement de sept avions Beechcraft

La Cour indique que les difficultés rencontrées par la douane sur l'intégration des systèmes de mission dans l'avion Beechcraft sont « encore non résolues ». Je souhaite porter à la connaissance de la Cour qu'en novembre 2016, deux avions Beechcraft équipés en systèmes SURMAR de surveillance maritime sont entrés en phase de pré-MSO (mise en service opérationnel). Cette phase de finalisation se déroule normalement de sorte que la mise en service opérationnelle est prévue pour le tout début 2017. De même, l'intégration du système POLMAR, de détection des pollutions maritimes, se poursuit dans de bonnes conditions et les tests menés ont conclu à la stabilité des capacités avioniques.

Enfin, il doit être précisé que les avions Beechcraft non encore équipés de dispositifs de surveillance ont une utilité opérationnelle puisqu'ils servent actuellement à la formation des pilotes et des personnels navigants techniques.

Ces avancées certaines montrent que la DGDDI, contrairement à ce qu'affirme la Cour, a pu faire avancer le programme de renouvellement du dispositif aérien et naval.

3. Des évolutions d'organisation de la fonction achat et de la gouvernance aéromaritime

En cohérence avec la politique des achats de l'État, des évolutions d'organisation sont prévues au sein de la DGDDI afin de mieux distinguer les services prescripteurs de l'achat et qui établissent, bien souvent, la doctrine d'emploi des moyens aéromaritimes, des services qui achètent les nouveaux moyens. La création d'une structure concentrant la compétence achat, actuellement répartie entre plusieurs bureaux, permettra de réaliser des gains budgétaires, grâce au savoir-faire d'acheteurs mieux à même de négocier les dispositions contractuelles. L'un des objectifs recherchés est également de stabiliser les expressions de besoins, bien en amont de l'élaboration des cahiers des charges, afin de faire jouer pleinement les bénéfices de la mise en concurrence.

Ces évolutions de la fonction achat devront être cohérentes avec les travaux actuellement menés pour modifier la gouvernance de la fonction garde-côtes. Une première mission de l'IGF, mandatée en 2015, avait conclu à la nécessité de regrouper dans un service à compétence nationale les différentes fonctions de pilotage de l'emploi des moyens aéromaritimes de la Douane. Les modalités de mise en œuvre d'un tel service et les conditions de sa réussite sont actuellement à l'étude. Par suite, l'architecture budgétaire et le processus achat du domaine aéromaritime seront également revus.

Enfin, la DGDDI s'est d'ores et déjà pleinement engagée dans la mise en œuvre de la réforme des achats de l'Etat pilotée par la direction des achats de l'Etat. Elle a ainsi désigné un responsable directionnel achat et l'a doté d'un adjoint spécialement chargé de promouvoir cette nouvelle politique auprès des services centraux et déconcentrés. En outre, la DGDDI établit désormais un plan d'actions achats (PAA) pluriannuel. Elle organise plusieurs rencontres dans l'année entre le bureau des achats et les bureaux prescripteurs afin de répertorier l'ensemble des besoins de nouveaux supports contractuels.

En conclusion, *la Cour recommande de soumettre les décisions d'acquisition de matériels aériens et navals à un arbitrage interministériel. Aujourd'hui, les projets d'investissement des administrations membres de la fonction garde-côtes font l'objet d'une concertation interministérielle animée par le Secrétariat général de la Mer, sous l'autorité du Premier ministre. C'est dans ce cadre que les projets d'investissement majeurs de la DGDDI seront à l'avenir évoqués, et le cas échéant soumis à l'arbitrage du Premier ministre en cas de désaccord entre les ministères concernés par l'action de l'Etat en mer.*

La Cour recommande par ailleurs une mutualisation de la maintenance et de la mise en œuvre des moyens aériens et navals de la Douane, avec ceux déployés par les autres administrations parties prenantes au dispositif de l'État en mer. Celle-ci est largement à l'œuvre, même si des progrès restent possibles. Ainsi, la DGDDI recourt déjà aux marchés de la SIMMAD pour l'acquisition des matériels nécessaires à la maintenance de tous les hélicoptères EC 135 et de certains équipements (treuils, gilets de sauvetage...). Dans le domaine de la formation, les mécaniciens non navigants intervenant sur la flotte d'EC 135 sont formés par le groupement de maintien en condition opérationnelle (GMCO) de la Gendarmerie nationale, basé à Orléans. De même, la Gendarmerie nationale, la Douane et la Sécurité civile travaillent de concert à la publication prochaine d'un appel d'offres pour la fourniture d'un logiciel commun de gestion de leurs flottes d'aéronefs. La DGDDI est donc partie prenante de la mutualisation des achats. Cette démarche sera poursuivie et renforcée en lien avec la direction des achats de l'Etat.

2

L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer

PRÉSENTATION

Pour garantir le maintien ou le rétablissement de l'ordre public et assurer la sécurité publique, le Gouvernement dispose de deux forces spécialisées, placées sous l'autorité du ministre de l'intérieur, la gendarmerie mobile (GM) et les compagnies républicaines de sécurité (CRS), qui constituent ensemble la réserve générale de la force publique à sa disposition. En 2015, les forces mobiles comptaient 25 786 militaires et fonctionnaires civils, soit près de 11 % des effectifs globaux de la gendarmerie et de la police, répartis presque également entre gendarmes mobiles et CRS.

Depuis 2010, ces unités mobiles ont été employées de manière croissante et intensive alors que leurs effectifs ont diminué de 7,5 %. Cet effet de ciseaux est dû avant tout à la dégradation rapide du contexte sécuritaire en France. Il est également la conséquence d'une réduction des effectifs engagée par la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2010 sans révision préalable de leur « doctrine d'emploi », c'est-à-dire de l'ensemble des missions qui leurs sont confiées. La révision générale des politiques publiques, à l'origine de la réduction du format des forces, prévoyait pourtant de recentrer cette doctrine d'emploi sur le maintien de l'ordre. Mais la polyvalence, la mobilité et la souplesse du régime de travail des forces mobiles ont incité l'État à continuer à les affecter sur des missions toujours plus nombreuses et diverses, en particulier dans le domaine de la sécurité.

En 2015, le niveau d'engagement des forces mobiles est devenu tel qu'il saturait quasiment leurs capacités opérationnelles : seuls 2 % des unités de forces mobiles étaient disponibles chaque jour pour intervenir dans les délais les plus brefs, contre 5 % en 2010. Par ailleurs, l'organisation des forces mobiles sur le territoire se caractérise par un fort déséquilibre entre implantation et emploi des forces.

Si des mesures de rationalisation du recours aux forces mobiles sont intervenues utilement en 2016, elles nécessitent cependant, pour donner leur plein effet, un renforcement du pilotage global de ces forces.

L'élargissement des missions des forces mobiles depuis 2010, cumulé à un usage intensif de la force publique dans un contexte sécuritaire dégradé et un climat social tendu, a conduit à la quasi-saturation de leurs capacités opérationnelles (I).

Cette situation appelle un rééquilibrage territorial, compte tenu de l'écart entre l'importance de l'emploi des forces mobiles dans la région parisienne et le nombre d'unités qui y sont implantées (II) ainsi qu'un pilotage opérationnel et budgétaire renforcé (III).

Origine, missions et composition des forces mobiles

Aux termes des textes qui fondent leur compétence³²⁵, les forces mobiles de sécurité sont dévolues au maintien et au rétablissement de l'ordre public. Cette spécialisation plonge ses racines dans l'histoire de la République. Les gouvernements successifs ont cherché les voies et moyens, au tournant du XX^{ème} siècle, de faire face à des conflits sociaux nombreux et parfois violents sans devoir recourir à l'armée. Après plusieurs tentatives infructueuses, les « pelotons mobiles de gendarmerie » ont été créés après la première guerre mondiale par la loi de finances du 22 juillet 1921, selon une formule proche des actuels escadrons de gendarmerie mobile. Au sein de la police nationale, les compagnies républicaines de sécurité ont été instituées à la Libération par un décret du 8 décembre 1944.

³²⁵ Art. D. 1321-6 et 8 du code de la défense pour la gendarmerie mobile, et art. 1^{er} du décret du 3 octobre 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité pour les CRS.

Depuis, ces unités se sont imposées comme une composante indispensable de la force publique, car leur caractère mobile permet à la fois de les projeter ponctuellement et rapidement pour traiter une crise d'ordre public en tout point du territoire, y compris en outre-mer, et de les engager en soutien des brigades et des commissariats dans leurs missions de lutte contre la délinquance. Au cours des deux dernières décennies, les CRS et les gendarmes mobiles ont vu leur emploi se diversifier au-delà de leur spécialisation originelle du maintien de l'ordre. Ils sont appelés à intervenir de plus en plus souvent pour des missions de sécurisation, soit sur décision des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, soit dans le cadre de plans nationaux (Vigipirate, plan national de sécurisation renforcée, lutte contre l'immigration clandestine). Depuis 2002, les types de mission et les modalités d'engagement des forces sont définis dans une « doctrine d'emploi »³²⁶, commune aux deux forces dans la mesure où elles sont largement interchangeables.

La France comptait 168 unités de forces mobiles fin 2015, si l'on ne retient que les forces vouées au maintien ou au rétablissement de l'ordre public — certaines compagnies républicaines de sécurité étant consacrées à des missions particulières (voyages officiels, surveillance autoroutière, secours en montagne). Ces 168 unités se répartissaient en 60 compagnies républicaines de sécurité et 108 escadrons de gendarmerie mobile (EGM) implantés dans les différentes zones de défense et de sécurité.

I - Des forces mobiles mises sous tension dans un contexte sécuritaire à hauts risques

A - Le poids du contexte sécuritaire

Le contexte sécuritaire français a connu ces dernières années, et tout particulièrement depuis 2015, une évolution rapide et largement inédite au regard des conditions historiques qui ont présidé à la création des forces mobiles dans la première moitié du XX^{ème} siècle.

³²⁶ Actuellement déclinée dans l'instruction commune DGPN-DGGN n° 2015-6371D DGPN/CAB et 97635 DGGN/CAB du 29 décembre 2015 relative à l'emploi des forces mobiles dans la police nationale et la gendarmerie nationale.

Si les grèves massives et les grands rassemblements potentiellement violents opposant frontalement manifestants et forces de l'ordre se font moins fréquents, d'autres formes de protestation sociale se sont développées. Alors que la doctrine du maintien de l'ordre à la française reste fondée sur l'économie de la force et la protection des personnes, de nouvelles formes de contestation, en milieu urbain comme en zone rurale, opposent aux forces de l'ordre de petits groupes ou des individus, prêts à l'affrontement, parfois armés et souvent très entraînés, sur un fond de tension sociale renouvelée et diffuse, parfois difficile à appréhender.

De surcroît, depuis les attentats de janvier et novembre 2015 à Paris et à Saint-Denis et l'instauration de l'état d'urgence qui a suivi, la menace terroriste est devenue une constante de la situation sécuritaire française, comme l'a montré l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice, situation qui appelle une mobilisation permanente des forces. Par ailleurs, la France est exposée avec ses partenaires européens à une crise migratoire sans précédent, pour laquelle les unités de forces mobiles ont été fortement sollicitées depuis 2015 dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, tout particulièrement à Calais et à Dunkerque et, dans une moindre mesure, à Vintimille.

Enfin, dans ce contexte à hauts risques, s'est ajoutée dernièrement au cahier des charges des forces mobiles sur le territoire métropolitain la tenue de deux événements d'ampleur internationale : la conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Paris (COP 21) à l'automne 2015 et le championnat d'Europe de football (Euro 2016) au printemps 2016.

Cette intensification de l'emploi des forces mobiles s'est produite alors que leurs missions ne cessaient de se diversifier et que la diminution de leurs effectifs était mise en application. En conséquence, le niveau d'emploi des forces mobiles a pratiquement atteint sa limite.

B - L'élargissement continu du spectre des missions

La diversité des missions est inscrite dans la doctrine d'emploi depuis 2002. La volonté des autorités de recourir aux unités mobiles pour des opérations toujours plus diverses n'est pas nouvelle, même si elle a connu des ruptures.

1 - Le développement de l'appui aux unités territoriales au service de la sécurité publique

La première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (dite « LOPSI 1 ») contenait en annexe un programme d'action gouvernementale qui a impulsé ce mouvement d'élargissement : « les forces mobiles ont été créées dans un contexte historique particulier marqué par des périodes d'émeutes et de troubles collectifs. La démocratie apaisée que notre pays connaît depuis de nombreuses années permet aujourd'hui un changement radical de la doctrine d'emploi des forces mobiles. Cette politique systématique rompant avec la priorité de l'ordre public permet de mettre (...) les forces mobiles au service de la sécurité quotidienne. » Sur le fondement de cette loi, une première instruction commune aux deux forces mobiles a été adoptée le 30 octobre 2002 pour décliner ce changement d'orientation, confirmé dans une deuxième version de la doctrine d'emploi en date du 4 décembre 2009. L'instruction commune de 2009 confirme dans son article 6 l'affectation des forces mobiles à des missions très diverses de sécurisation : plan Vigipirate, missions nationales de lutte contre la délinquance et les violences urbaines, lutte contre l'immigration irrégulière, sécurité générale.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) menée en 2010 et 2011, le Gouvernement a voulu infléchir ce mouvement d'élargissement des missions. L'objectif de réduction des effectifs des forces mobiles avait pour corollaire l'ambition de les recentrer sur leur tâche première, le maintien de l'ordre. Des efforts ont été engagés pour rationaliser l'emploi en transférant à d'autres unités de police certaines missions, notamment les escortes et les gardes au profit des centres de rétention administrative. Toutefois, la focalisation sur le maintien de l'ordre ne s'est pas produite dans les faits. La part du maintien de l'ordre dans les missions des CRS a légèrement progressé entre 2010 et 2014, mais elle a régressé chez les gendarmes mobiles. Au total, sur la période 2010-2015, cette part est restée relativement stable pour l'ensemble des forces mobiles.

Les statistiques montrent un élargissement des missions, particulièrement marqué en 2014 et 2015 sous l'effet du renforcement du dispositif Vigipirate et de la mise en œuvre du plan de lutte contre l'immigration clandestine. Car si les forces mobiles sont des unités spécialisées, formées essentiellement au maintien de l'ordre, elles sont en réalité polyvalentes.

Pour autant, leur niveau de compétence professionnelle et leur coût supérieur à celui des unités territorialisées devraient inciter l'État à optimiser leur emploi, en fonction de deux critères :

- le maintien de leur réactivité et de leur souplesse d'emploi ;
- l'adéquation à leurs compétences des missions qui leur sont confiées.

2 - Le développement des missions permanentes

La Cour avait déjà relevé³²⁷ que l'emploi s'était rigidifié, notamment en raison des missions dites « permanentes », qui sont une catégorie inflationniste, quoique fluctuante, d'utilisation des unités mobiles. Le nombre de missions permanentes est calculé en unités employées par 24 heures. Il n'a pas été possible d'obtenir de chiffres précis sur l'évolution de ces missions pour les deux forces, mais la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité du ministère de l'intérieur (DCCRS) a indiqué que, pour l'année 2015, à la suite des attentats de janvier, le volume de ces missions « permanentes » avait atteint un record avec une moyenne de 34 unités/jour³²⁸. Il s'agit de missions décidées au niveau central comme le plan national de sécurité renforcée (PNSR), développé dans les zones de sécurité prioritaire (ZSP), le plan Vigipirate, le plan de lutte contre les atteintes aux biens, ainsi que les missions en Corse et en outre-mer.

Ces missions ont eu tendance à se superposer au fil des années au point d'atteindre un niveau tendu, car elles fixent à des endroits donnés un nombre trop élevé d'unités. La quasi-saturation des capacités d'utilisation des forces mobiles à partir de 2013 a certes contraint le ministère de l'intérieur à renoncer à certains dispositifs nationaux, parfois dans l'urgence, mais sans remettre à plat l'ensemble de ces missions « permanentes » ni interroger la pertinence de leur dévolution à des forces mobiles. Ainsi, le PNSR, dont la mise en œuvre a beaucoup reposé sur les forces mobiles depuis son lancement en 2012, a été brutalement suspendu en 2015 en raison des attentats, sans que l'on sache comment le relais des forces mobiles sera pris dans les ZSP.

³²⁷ Cour des comptes, *Référé, La gestion et le fonctionnement des compagnies républicaines de sécurité (CRS)*, 1^{er} septembre 2008, 6 p.

³²⁸ Soit 83 % des 41 unités/jours de la DCCRS engagées en moyenne en 2015 (la base de référence étant de 39 unités/jours employables).

Les missions en outre-mer, assurées par la seule gendarmerie mobile, ont sollicité depuis 2010 une vingtaine d'escadrons par jour en moyenne. En dehors de quelques opérations spécifiques ou de missions dans certains territoires où l'ordre public est souvent troublé, ces moyens servent pour l'essentiel à renforcer les brigades de gendarmerie. Pourtant, selon les textes, « le nombre et la nature des forces mobiles déplacées outre-mer répondent aux besoins de l'ordre public »³²⁹. Or ce dispositif n'a pas été significativement revu depuis plusieurs années.

On peut aussi ranger parmi les missions permanentes les services d'ordre auxquels participent les forces mobiles, services que la puissance publique est en droit d'imposer à des organisateurs d'événements sportifs, festifs ou culturels³³⁰, dès lors que ces manifestations sont susceptibles d'entraîner des risques pour la sécurité publique. L'appréciation des risques pour ce type de manifestations, qui tendent à se multiplier sur le territoire métropolitain, est délicate, tout particulièrement dans le contexte sécuritaire actuel. Cependant, on constate que les autorités d'emploi recourent aux forces mobiles pour assurer certains services d'ordre pour des raisons essentiellement techniques quand elles estiment n'avoir pas d'autre solution, même si les risques de débordement sont faibles : soit parce que l'intervention doit se déployer en dehors des vacations horaires journalières des autres services de sécurité, soit parce que le volume d'effectifs à mobiliser est élevé et que les unités territoriales disponibles n'y suffisent pas.

3 - Des missions éloignées du cœur de métier des forces mobiles

Le souci d'optimisation de l'emploi des forces mobiles conduit à se demander par ailleurs si d'autres types de forces que les unités mobiles ne seraient pas mieux à même de remplir certaines missions.

C'est d'abord le cas des gardes statiques consistant à surveiller de manière continue des bâtiments considérés comme sensibles. Pour les seuls CRS, ces gardes statiques ont consommé en moyenne 5 unités par jour depuis 2010, auxquelles se sont ajoutées, en 2015, 6 unités supplémentaires pour celles liées à Vigipirate. Or, non seulement les forces mobiles ont une faible plus-value sur ces gardes, mais le coût de leur déploiement est élevé, en particulier à Paris (voir *infra*) où elles sont les plus nombreuses.

³²⁹ Instruction commune DGGN/DGPN du 12 février 2003 adaptant pour l'outre-mer l'instruction relative à l'emploi des forces mobiles.

³³⁰ Tels que les matchs de football de Ligue 1, les compétitions motorisées comme « l'enduro du Touquet », les concerts dans des salles de type Zénith, les festivals de musiques actuelles en plein air, les braderies, les fêtes foraines, etc.

La question de l'optimisation de l'emploi des unités des forces mobiles se pose aussi à propos de la surveillance des plages qui mobilise chaque été plus de 450 maîtres-nageurs sauveteurs des CRS, soit l'équivalent de 3,5 compagnies, indisponibles pour leur unité d'origine trois mois et demi par an. Le fondement juridique de ces interventions estivales est très fragile. Par ailleurs, les communes du littoral qui en bénéficient ne remboursent pas à l'État le coût de ces fonctionnaires mis à leur disposition. La Cour avait recommandé en 2012 de mettre fin à ce dispositif³³¹. C'est seulement à l'été 2016 qu'une amorce de réduction est intervenue, grâce au raccourcissement de la période d'intervention des maîtres-nageurs sauveteurs et à la baisse du nombre de communes bénéficiaires.

4 - Un recours limité à des forces intermédiaires

Pour certaines missions, le relais pourrait être pris par des unités intermédiaires de la force publique entre les forces territorialisées standards (commissariat, brigades) et les forces mobiles. Il existe aujourd'hui des compagnies dites « d'intervention » au sein de la police nationale qui peuvent être considérées comme des forces intermédiaires. À Paris et en région parisienne, elles font partie intégrante du dispositif de la préfecture de police. Il existe aussi en province un certain nombre d'unités constituées aptes à être engagées au maintien de l'ordre et en service d'ordre pour un total d'un peu moins de 2200 policiers. Dans la circonscription de sécurité publique de Lille par exemple, l'une des plus importantes de France, le besoin de compagnies d'intervention supplémentaires en substitution des unités mobiles est bien identifié, mais il serait difficile de les constituer, notamment en raison de l'absence de cadre national d'emploi.

La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité et la direction générale de la gendarmerie nationale sont réticentes devant le recours à ces unités intermédiaires car elles considèrent que la mission de maintien de l'ordre ne peut être confiée qu'à des unités professionnalisées et spécialement entraînées à la gestion des situations sensibles, à l'exemple aujourd'hui des seules compagnies d'intervention en région parisienne.

³³¹ 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*, septembre 2012, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr

C - Des effectifs en baisse et moins formés

L'élargissement du spectre de leurs missions a amené les forces mobiles à prendre en charge des opérations pour lesquelles le recours aux forces classiques aurait été moins coûteux et parfois plus justifié. En outre, cette extension et cette diversification des missions ont été réalisées avec des effectifs en voie de réduction.

L'impact de la déflation des effectifs consécutive à la révision générale des politiques publiques a été significatif pour les forces mobiles, tant pour les gendarmes mobiles que pour les CRS³³². Au sein de la force publique, les forces mobiles ont été la catégorie d'emploi la plus touchée par la réduction des effectifs entre 2010 et 2015 : leur volume a globalement baissé de 7,5 % (passant de 27 868 à 25 786 en effectifs réels soit environ 2 100 personnels en moins), ce qui représente plus du double de la baisse de l'ensemble de la force publique, gendarmerie nationale et police nationale confondues (- 3,6 %). Par rapport à 2006, la baisse des effectifs atteint 15 %.

**Tableau n° 1 : évolution des effectifs des forces mobiles depuis 2010
(en effectifs réels)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015
<i>Gendarmes mobiles (GM)</i>	13 832	12 825	12 967	12 653	12 949	12 648	- 8,6 %
<i>CRS</i>	14 036	13 752	13 325	13 099	13 058	13 138	- 6,4 %
<i>Total forces mobiles</i>	27 868	26 577	26 292	25 752	26 007	25 786	- 7,5 %

Source : Cour des comptes d'après les bilans sociaux de la police et de la gendarmerie nationales.

Cette baisse s'est traduite, pour la gendarmerie mobile, par la suppression de 15 escadrons entre 2010 et 2012, et, pour les CRS, par la diminution de la taille moyenne des compagnies, aucune n'ayant été dissoute.

³³² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunération et temps de travail*. La Documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur www.ccomptes.fr

L'effet de ciseaux entre l'intensification de l'emploi et la diminution des effectifs a emporté trois conséquences dommageables, sur le plan opérationnel et budgétaire :

- la taille moyenne des unités a diminué, surtout pour les CRS qui, contrairement aux gendarmes mobiles, ont décidé de ne pas supprimer d'unités après la baisse des effectifs. Avec un même nombre d'unités, les autorités d'emploi disposent ainsi de moins de fonctionnaires ou de militaires sur le terrain qu'auparavant. L'application des schémas tactiques est devenue plus complexe, notamment parce que les unités sont moins faciles à segmenter ;
- le temps consacré à la formation collective et à l'entraînement des forces mobiles a diminué. Entre 2013 et 2015, le nombre moyen de jours de formation continue par an et par escadron de gendarmerie mobile est passé de 30 à 22. Sur la même période, la moyenne des journées de formation continue par an et par compagnie chez les CRS a baissé de 25,5 à 22,7, l'objectif global de 25 jours par an de formation n'étant plus atteint depuis 2013. En outre, gendarmes mobiles et CRS ne s'entraînent presque jamais ensemble alors qu'ils obéissent à la même doctrine d'emploi et sont de plus en plus amenés à intervenir côte-à-côte sur le terrain ;
- le volume annuel des heures supplémentaires des agents du corps d'encadrement et d'application (comptabilisées et rémunérées à la minute pour les personnels en tenue des unités opérationnelles) et des personnels administratifs et techniques affectés en CRS³³³ a progressé d'un peu plus de 8 % entre 2010 et 2015, conduisant à une hausse des dépenses de rémunération³³⁴. Cette augmentation du temps de travail s'est traduite dans les faits par un allongement de la durée des services des unités opérationnelles, ce qui n'est pas sans conséquences sur la gestion des ressources humaines (organisation des congés annuels, départs anticipés à la retraite, hausse des congés maladie et absentéisme).

³³³ Les heures supplémentaires rémunérées ne sont plus perçues par le corps de commandement depuis 2008.

³³⁴ Rapporté à l'ensemble des agents de la DCCRS, le coût moyen par agent et par an des heures supplémentaires est passé de 1 565 €/an en 2010 à 1 743 €/an en 2015.

D - Des capacités d'emploi saturées

Comme le montre le tableau ci-dessous, au regard du dispositif resserré à 168 compagnies et escadrons qui prévaut depuis 2012, près de 93 unités, soit 55 % de l'ensemble, étaient sur le terrain en moyenne chaque jour de 2015. Elles n'étaient que 87 en 2012, soit 52 %. Ce taux d'emploi sur le terrain, qui avait baissé continûment depuis 2010 parallèlement à la diminution des effectifs, a retrouvé un point haut. Si on élargit la notion d'emploi aux périodes de formation des unités ainsi qu'à leurs temps de trajets sur les lieux de leurs missions, les unités employées étaient en moyenne au nombre de 110 (soit 66 %) en 2015, contre 107 (soit 63 %) en 2012. Il y a ainsi eu une progression significative de l'emploi des forces mobiles.

**Tableau n° 2 : l'emploi des forces mobiles à l'échelle nationale
 (en nombre moyen d'unités par jour)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Emploi	120,02	112,15	106,59	104,73	107,77	110,37
<i>Emploi sur le terrain</i>	100,20	91,55	86,66	85,55	89,33	92,68
<i>Déplacements et autres*</i>	8,90	10,08	9,45	8,49	8,67	9,95
<i>Formation</i>	10,92	10,52	10,48	10,69	9,77	7,74
Repos et congés	56,75	56,77	58,15	60,06	57,15	55,23
Disponibilité**	4,06	3,75	3,26	3,21	3,08	2,40
Total	180,83	172,67	168,00	168,00	168,00	168,00

* Dont principalement : mesures préparatoires et remises en condition.

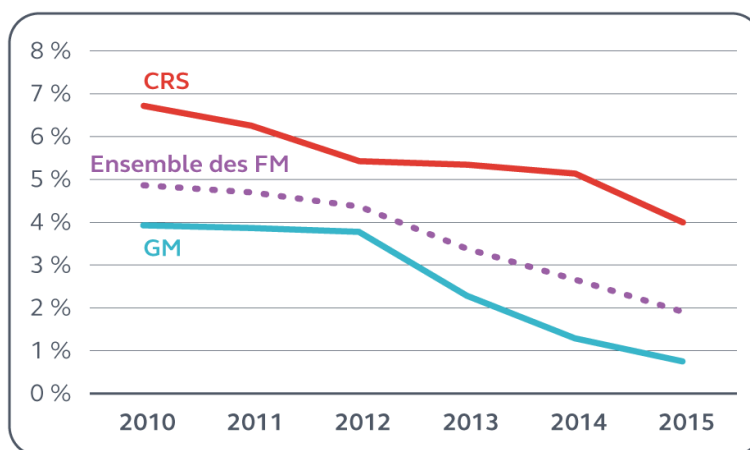
** Uniquement pour les CRS.

Source : Cour des comptes d'après les données de la DCCRS (Winemploi) et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) (Magistat)

Schématiquement, une unité est soit employée (sur le terrain, en déplacement ou en formation), soit neutralisée (pour récupération après une mission de longue durée ou pour congés). Le régime de récupération des CRS et des gendarmes mobiles est donc un élément déterminant du volume maximal d'engagement des unités sur le terrain. Depuis 2013, ce volume est de 108 unités en moyenne par jour selon la gendarmerie nationale et la direction centrale des CRS.

Si l'on suit la ligne « emploi » du tableau précédent, CRS et EGM ont été engagés au niveau de ce plafond, voire légèrement au-dessus. Ce constat accrédite l'hypothèse selon laquelle les capacités opérationnelles des forces mobiles sont pratiquement saturées, alors qu'aux termes de leur doctrine d'emploi, elles sont une « réserve nationale à la disposition du Gouvernement ». Cette notion de « réserve nationale » n'est pas définie dans les textes. En tout état de cause, il importe de s'assurer d'un volant d'unités effectivement redéployables au maintien de l'ordre dans les conditions prévues par la réglementation.

Graphique n° 1 : part des unités de forces mobiles « disponibles »*

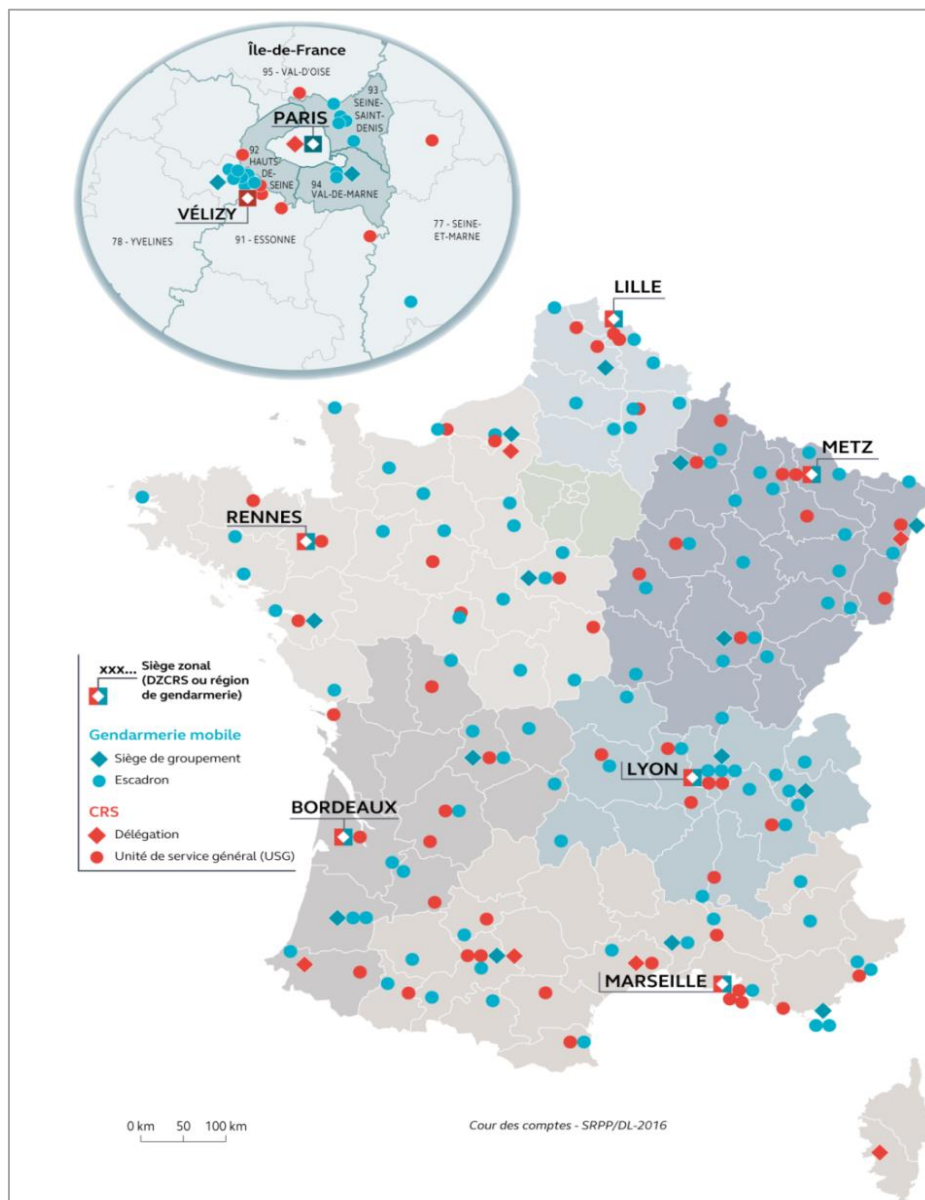


* Pour les CRS : unités disponibles ; pour les EGM : unités en alerte ou « sans mission ».
Source : Cour des comptes d'après les données de la DCCRS (Winemploi) et de la DGGN (Magister)

Entendu ainsi, ce volant, qui peut être qualifié de réserve « réelle », a continûment diminué depuis 2010. Le graphique ci-dessus illustre que les unités disponibles à brefs délais ne représentent plus que 2 % du total des forces, contre 5 % en 2010. Cette évolution correspond à une perte de disponibilité immédiate d'environ cinq unités mobiles et fournit une preuve supplémentaire de la quasi-saturation de leur potentiel d'emploi.

II - Une organisation territoriale à rationaliser

Carte n° 1 : implantation des forces mobiles au 1^{er} janvier 2016



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité

A - Un fort déséquilibre géographique entre implantation et emploi des forces

Si, depuis 2010, l'implantation des forces mobiles sur le territoire a connu quelques ajustements exclusivement pour la gendarmerie mobile, elle demeure cependant assez stable. Dans son économie générale, la carte a relativement peu varié depuis l'après-guerre, voire pratiquement pas pour les compagnies républicaines de sécurité. Cette carte est le reflet de l'activité économique de la France dans les décennies 1950 et 1960 et de la localisation des conflits sociaux sur le territoire à cette époque. C'est ainsi que s'explique la forte concentration de casernements dans les anciennes régions minières et dans les zones viticoles de la métropole.

La carte de la gendarmerie mobile et celle des CRS sont rarement présentées et analysées de manière superposée. La forte convergence de la doctrine d'emploi des deux forces et leur caractère pratiquement interchangeable pour assurer les missions d'ordre public devraient pourtant amener à considérer les implantations de manière combinée. La carte *supra* présente cette combinaison en ne retenant que les principales catégories d'unités. Elle donne de prime abord l'image d'une certaine complémentarité et d'une répartition relativement harmonieuse sur le territoire national, même si plusieurs départements sont dépourvus de forces mobiles. Une telle appréciation suppose un traitement strictement égal des circonscriptions administratives. Elle rejoint également une préoccupation opérationnelle fondamentale pour les deux forces, celle de pouvoir se projeter rapidement en n'importe quel point du territoire.

Logiquement, l'implantation des casernements devrait également tenir compte des lieux d'emploi des forces. Or, il existe un décalage important entre les zones d'emploi et les zones d'implantation. Ce décalage n'est pas ponctuel, car deux zones sont de longue date déficitaires en forces : Paris et le Sud. Le tableau n° 3 compare l'importance relative des zones de défense et de sécurité dans l'emploi et l'implantation des forces mobiles.

**Tableau n° 3 : rapport entre implantation et emploi des forces
mobiles pour chaque zone de défense et de sécurité
(en moyenne sur la période 2010–2015)**

<i>Zone</i>	Répartition de l'implantation des unités	Répartition de l'emploi des unités	Écart (en points)
<i>Paris</i>	13,8 %	38,4 %	- 24,6 pt
<i>Sud</i>	11,8 %	18,0 %	- 6,2 pt
<i>Nord</i>	7,8 %	7,6 %	0,2 pt
<i>Sud-Est</i>	12,2 %	8,1 %	4,1 pt
<i>Ouest</i>	17,0 %	11,8 %	5,2 pt
<i>Sud-Ouest</i>	17,5 %	9,4 %	8,1 pt
<i>Est</i>	19,9 %	6,7 %	13,2 pt
Ensemble du territoire	100,0 %	100,0 %	0,0 pt

Source : Cour des comptes d'après les données de la DCCRS et de la DGGN

Certes, il n'existe pas d'équilibre parfait entre implantation et emploi, ne serait-ce que parce que l'emploi constaté dans chaque zone est une moyenne sur longue période. Les demandes ponctuelles de renforts vers d'autres zones sont inévitables, même pour des zones où sont implantées suffisamment d'unités au regard de leurs besoins, car il faut pourvoir à la neutralisation des unités en période de repos ou de formation collective. Enfin et surtout, le propre des forces mobiles est de pouvoir se projeter à tout moment, y compris au-delà des limites zonales de leur implantation.

Cependant, l'intensification de l'emploi conduit aujourd'hui à une mobilité excessive des forces. À titre d'exemple, une CRS était employée en moyenne moins d'un jour sur deux en dehors de sa zone d'implantation en 2010 ; elle l'a été deux jours sur trois en 2015. Il convient d'infléchir cette tendance, en raison de ses effets inflationnistes au plan budgétaire (coûts de déplacement et d'hébergement), mais aussi de ses conséquences sociales (durée d'éloignement de la résidence familiale, fatigue) et environnementales (empreinte carbone augmentée par l'allongement des déplacements). C'est pourquoi la Cour réitère sa recommandation³³⁵ d'adopter une stratégie à moyen terme de rationalisation des implantations géographiques des forces mobiles en fonction des lieux d'emploi.

³³⁵ Déjà formulée dans son référé de 2008 mentionné *supra*.

B - L'exception parisienne

1 - Une forte consommation de forces mobiles

La région francilienne est, de loin, la plus grosse consommatrice de forces mobiles du territoire national. Près de 27 unités y ont été employées par jour en moyenne depuis 2010, soit environ 30 % de l'emploi national moyen sur la période (hors outre-mer). Ce niveau d'utilisation a eu tendance à baisser significativement depuis 2010, avec toutefois un léger ressaut en 2015, année exceptionnelle au plan sécuritaire compte tenu des attentats et de la COP21.

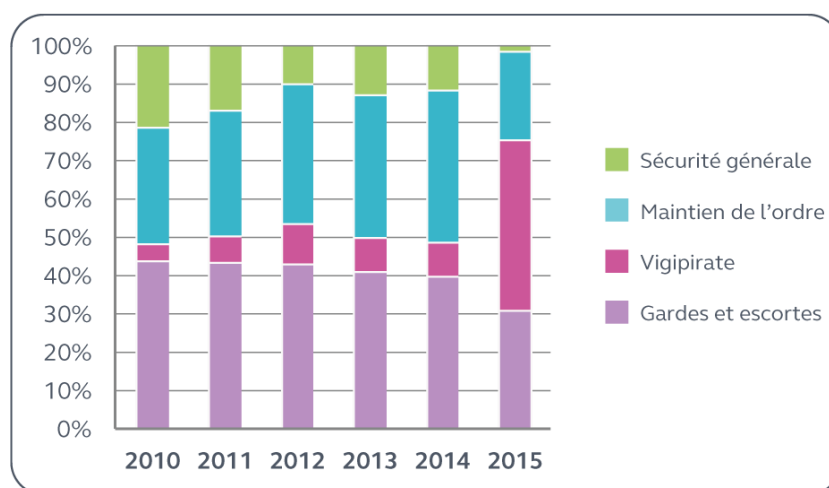
En excluant l'année 2015, une analyse détaillée permet de conclure que cette diminution est due à une contraction des missions dites « nationales » et à une moindre sollicitation de forces mobiles par la préfecture de police en petite et surtout en grande couronne pour les missions de sécurisation générale. En revanche, dans Paris *intra muros*, il est déployé chaque année de plus en plus de forces mobiles, avec une croissance moyenne de 1,5 % par an de 2010 à 2014, principalement en raison des missions de maintien de l'ordre et du dispositif Vigipirate ; en incluant 2015, la croissance moyenne de l'emploi dans la capitale a été de près de 7 % par an.

2 - Les effets de la menace terroriste

En volume d'unités engagées en moyenne chaque jour, la première catégorie d'emploi des forces mobiles à Paris a été constituée par les gardes statiques et la tenue des points Vigipirate entre 2010 et 2015. Certaines de ces gardes statiques ont un caractère permanent, parfois historique : grandes ambassades, résidences des chefs de l'État et du Gouvernement, etc. Elles constituent de ce fait un cas d'emploi non conforme aux textes fondant l'organisation des forces mobiles.

Les points Vigipirate sont en revanche variables et dépendent du contexte sécuritaire. Cependant, ils ont souvent été tenus de manière statique et différaient donc peu des gardes permanentes du point de vue du type d'emploi. L'interdiction ou le strict encadrement réglementaire de ce type d'emploi est fondé sur des motifs opérationnels, car il n'est pas adéquat d'utiliser des forces spécialisées pour des tâches de ce type. La préfecture de police a reconnu que la montée en puissance continue du plan Vigipirate avait fini par figer l'emploi des forces mobiles à Paris : avec les gardes statiques, il en représentait environ les trois quarts en 2015, au lieu d'environ la moitié sur la période 2010-2014, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 2 : typologie d'emploi des forces mobiles
par la préfecture de police de Paris**



Source : Cour des comptes d'après les données de la Préfecture de police de Paris

Le recours aux forces mobiles pour des gardes statiques est discutable non seulement d'un point de vue opérationnel, mais également d'un point de vue financier. Ainsi la prise en charge d'une garde statique par une unité de CRS à Paris représentait en 2015 un surcoût mensuel net de 1,3 M€ par rapport au recours à des forces de police territorialisées, en raison des frais de déplacement et d'hébergement et du paiement des heures supplémentaires.

3 - La dynamique des missions d'ordre public

La seconde grande catégorie de missions dans la zone de compétence du préfet de police est celle du maintien de l'ordre et de la sécurisation générale.

Au sein de cette catégorie, les missions liées à l'ordre public au sens large (soit le maintien de l'ordre, les services d'ordre, les mesures de circulation et les voyages officiels) pèsent pour 30 % dans l'emploi de la zone francilienne et pour 40 % dans le département de Paris. La préfecture de police souligne que, dans la capitale, tout événement susceptible de troubler l'ordre public démultiplie le volume de forces nécessaires en raison de la densité urbaine, de la multiplicité des institutions publiques à protéger et des mesures de circulation qu'il faut prendre.

Les missions d'ordre public confiées aux forces mobiles ont eu tendance à augmenter assez sensiblement, surtout dans Paris. Le nombre d'événements nécessitant l'intervention de la force publique a en effet augmenté dans la capitale : les statistiques de la préfecture de police indiquent une progression de 2,6 % par an en moyenne depuis 2010. Mais, parmi ces événements, ceux ayant conduit à recourir à des forces mobiles ont progressé trois fois plus rapidement (+ 8,8 % par an en moyenne). Le taux de sollicitation³³⁶ des forces mobiles a donc augmenté : alors qu'il était de moins de 15 % en 2010, il était proche de 20 % fin 2015.

Il n'appartient pas à la Cour de porter une appréciation sur le bien-fondé du recours plus intensif aux forces mobiles par la préfecture de police sur de simples rapprochements statistiques, la décision de recourir à ces unités spécialisées dépendant pour une large part de facteurs plus qualitatifs que quantitatifs, notamment l'appréciation des risques de débordements. Par ailleurs, bien que relevant de la même catégorie de l'ordre public, les événements recensés par la préfecture de police sont de natures très diverses (maintien de l'ordre, services d'ordre, voyages officiels, circulation). On constate cependant que c'est pour les services d'ordre que la propension de la préfecture de police à utiliser des forces mobiles a le plus augmenté : leur taux de sollicitation a plus que doublé sur la période 2010-2015 pour sécuriser les grandes manifestations sportives, particulièrement au Stade de France, ainsi que les événements festifs de grande ampleur, en particulier la Foire du Trône.

III - L'adaptation de l'emploi des forces à la nouvelle donne sécuritaire : un pilotage opérationnel et budgétaire à renforcer

L'intensification de l'emploi des forces mobiles a conduit le Gouvernement à prendre en 2016 plusieurs mesures rationalisant les conditions du recours aux unités de forces mobiles et, en premier lieu, la révision de leur doctrine d'emploi, avec la recentralisation de leur gestion opérationnelle. Des difficultés persistent néanmoins qui appellent un renforcement du pilotage opérationnel et budgétaire de ces forces.

³³⁶ Le taux de sollicitation des forces mobiles est ici entendu comme le nombre d'événements ayant nécessité l'intervention d'unités mobiles rapporté au nombre total d'événements.

A - Des mesures de rationalisation du recours aux forces mobiles en 2016

1 - Une recentralisation cohérente de la gestion opérationnelle

Jusqu'en 2015, la doctrine commune d'emploi des forces mobiles a promu le principe de « zonalisation » selon lequel l'autorité décidant de l'emploi des unités mobiles est le préfet de zone de défense, l'échelon central n'intervenant que pour des arbitrages ou pour l'octroi de renforts hors-zones. Ce principe de gestion des forces mobiles est une conséquence des orientations de la LOPSI 1 rappelées précédemment, consistant à utiliser prioritairement les forces mobiles à des missions de sécurité générale, en appui des services territoriaux.

Or, comme la Cour l'avait relevé en 2008 à propos des CRS, la « zonalisation », sous-tendue par le principe de déconcentration, et supposée permettre une optimisation de l'utilisation des forces grâce à des temps de déplacement moins longs, n'a pratiquement pas trouvé à s'appliquer dans les faits, compte tenu de la multiplication d'événements d'ampleur nationale. À partir de 2005 en effet, le prélèvement d'un nombre important d'unités dans les zones au profit de missions décidées au niveau central a pratiquement vidé de sa substance ce principe, la réserve de forces à la main des préfets de zone se trouvant réduite à la portion congrue. La poursuite de l'intensification de l'emploi des forces mobiles avec une part croissante de missions nationales a conduit le ministère de l'intérieur à renoncer formellement à la « zonalisation » dans la dernière version de la doctrine commune d'emploi des forces adoptée à la fin de 2015. Il apparaît cohérent d'avoir recentralisé la gestion opérationnelle des unités mobiles dès lors que leurs missions sont de plus en plus nationales, mais il faut alors s'assurer d'un mécanisme national efficace de coordination (voir *infra*).

2 - Une priorité donnée aux missions sensibles

Le nombre de missions de gardes statiques permanentes a atteint un chiffre record pour les CRS en mai 2015. Sept missions étaient comptabilisées, dont quatre dites « historiques » dans la région parisienne, deux « Vigipirate » supplémentaires après les attentats et une dans les Pyrénées-Atlantiques. Ces missions ont progressivement été prises en charge par les policiers des services territoriaux et les militaires de l'opération « Sentinelle » dans le courant de l'année 2016. Ainsi, compte

tenu des besoins très importants de sécurisation apparus dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, notamment dans le Nord et le Pas-de-Calais, le ministère de l'intérieur a désengagé la plus grande partie des unités mobiles affectées à des gardes statiques.

En ce qui concerne plus particulièrement la région parisienne, le système d'enveloppes de forces mis à la disposition du préfet de police de Paris par le ministère de l'intérieur, institué en avril 2015 pour réguler la consommation d'unités mobiles et mieux tenir compte des besoins consécutifs aux attentats terroristes, a été revu quant au nombre et à la répartition des unités de forces mobiles affectées. En raison de la baisse significative des gardes statiques évoquée ci-dessus, le volume total des unités effectivement attribuées à la zone de Paris depuis la mi-2016 a diminué de 20 prévues en avril 2015 à 13. Cependant, alors que les missions de gardes statiques ont été ramenées de 10 à 3 unités (1 CRS et 2 EGM), leur répartition prévoit désormais une enveloppe pour les missions prioritaires de sécurisation et de maintien de l'ordre de 10 unités en 2016 pour 7 en 2015, ce qui correspond mieux aux besoins exprimés pour la capitale. Mais une ambiguïté demeure sur la nature de cette enveloppe : pour le ministère de l'intérieur, elle ne représente pas un droit de tirage sur lequel le préfet de police peut compter, ce qui ne lui permet pas d'assumer pleinement la responsabilité de ses décisions d'emploi. Compte tenu de l'importance qui s'attache à la régulation de l'emploi des forces mobiles à Paris, les modalités du système de contingentement des unités mis en place en 2015 devraient être révisées.

3 - Une reconstitution partielle des effectifs

En janvier puis en septembre 2015, le Gouvernement a annoncé des créations de postes au titre des plans de lutte antiterroriste et de lutte contre l'immigration clandestine pour l'ensemble de la police et de la gendarmerie nationale pour les années 2016 et 2017.

Ces créations, effectives fin 2016 pour la plupart d'entre elles, bénéficient notamment aux forces mobiles : sur les 6 761 équivalents temps pleins créés (dont 4 418 pour la police et 2 343 pour la gendarmerie), 1 408 le seront au profit d'unités mobiles (438 pour les CRS et 970 pour les EGM). Ainsi, en 2017, les deux tiers des postes supprimés entre 2010 et 2015 auront été reconstitués.

B - Un pilotage opérationnel et budgétaire à renforcer

1 - Une coordination opérationnelle toujours difficile

La formalisation de la première doctrine commune d'emploi des forces mobiles en 2002 avait permis de consacrer l'existence d'une unité de coordination des forces mobiles (UCFM). Cette structure administrative est principalement chargée de déterminer les unités à engager sur des missions nationales et de décider de l'octroi de renforts aux préfets de zone pour des opérations requérant un volume de forces supérieur à leurs ressources. Au fur et à mesure de l'intensification de l'emploi des forces, l'UCFM, placée sous la double autorité des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, n'a cessé de perdre de l'importance tout en restant de taille modeste.

En 2015 et 2016, l'organisation et le fonctionnement de l'UCFM ont été renforcés. Son effectif a été doublé et ses règles de fonctionnement ont été clarifiées. Elle a par ailleurs été dotée d'une application informatique de suivi en temps réel de la position des forces. Ces changements sont trop récents pour en mesurer pleinement l'impact. Il demeure plusieurs difficultés au regard de l'objectif premier de cette unité, qui est d'affecter ou de réaffecter en toute équité et dans les plus brefs délais des forces sollicitées en renforts par les préfets de zone, dans leur ressort.

Tout d'abord, compte tenu de la très faible marge de manœuvre nationale existante depuis plusieurs années, cet objectif est en soi difficile à atteindre.

Ensuite, l'application informatique dont l'UCFM est dotée n'est pas reliée aux systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales qui restent les outils de référence en matière de suivi de l'emploi opérationnel. Ce choix d'architecture informatique a permis de fournir rapidement au ministère un outil qui lui manquait pour avoir une vision consolidée et en temps réel de la position de toutes les unités mobiles, qu'elles appartiennent à la police ou à la gendarmerie. Mais il oblige les échelons territoriaux de chaque force à saisir deux, voire trois fois, les données de position des unités, sans garantie de fiabilité.

Enfin, l'UCFM est placée sous l'autorité conjointe des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, ce qui peut les amener à vouloir privilégier dans certains cas des missions de renfort à leurs unités territorialisées, notamment en matière de lutte contre la délinquance, au détriment de missions à dimension nationale. En matière

de sécurisation, la doctrine d'emploi précitée prévoit que « les missions de sécurisation, qu'elles aient été décidées par l'autorité ministérielle ou les directeurs généraux, sont assurées par les forces mobiles prioritairement dans leur zone de compétence respective »³³⁷. Le maintien de ce critère apparaît en contradiction avec la primauté de la vocation nationale des forces, à plus forte raison lorsque les missions sont décidées par l'autorité ministérielle. Dans les faits, ce critère gêne l'allocation des forces par l'UCFM. C'est particulièrement vrai à Paris qui est en zone de police, pour laquelle la gendarmerie nationale estime ne pas avoir à fournir un nombre d'escadrons de gendarmes mobiles équivalent à celui des CRS. Ce biais est d'autant plus important que la notion de sécurisation n'est pas rigoureusement définie. Ainsi, elle inclut les missions liées à Vigipirate pour la gendarmerie mobile, alors que Vigipirate constitue une catégorie *ad hoc* dans la typologie des missions des CRS. En outre, à Paris, ces missions de sécurisation revêtent souvent un caractère national.

Dans un contexte d'emploi intensif des unités mobiles, il importe de faciliter les arbitrages de l'UCFM, en faisant prévaloir la vocation nationale des forces, et donc de faire en sorte qu'elles soient pratiquement interchangeables pour le Gouvernement, y compris pour les missions de sécurisation. Le renfort aux services territoriaux de police et de gendarmerie doit rester subsidiaire par rapport aux besoins nationaux.

2 - Un pilotage des dépenses à améliorer

En 2015, l'ensemble des forces mobiles représentait un niveau de dépenses budgétaires de 1,81 Md€³³⁸, contre 1,76 Md€ en 2012 ; cette progression de 3,3 % est en apparence modérée, compte tenu de l'aggravation du contexte sécuritaire et de l'augmentation des besoins pour le maintien de l'ordre public. Elle doit cependant être appréciée au regard de la baisse des effectifs poursuivie entre 2012 et 2015 (voir *supra*). Il apparaît ainsi que les mesures issues de la révision générale des politiques publiques, qui visaient à modérer les dépenses, ont manqué d'efficacité.

³³⁷ Article 8 de l'instruction commune DGPN-DGGN n° 2015-6371D DGPN/CAB et 97635 DGGN/CAB du 29 décembre 2015 relative à l'emploi des forces mobiles dans la police nationale et la gendarmerie nationale.

³³⁸ Y compris dépenses de pensions, mais hors dépenses d'investissement.

L'évolution de la dépense s'explique, pour près de 90 %, par la croissance des dépenses de rémunération, alors que les agents étaient moins nombreux. Ce phénomène a déjà été expliqué par la Cour dans son analyse des évolutions de la masse salariale de la police et de la gendarmerie nationales liées à la réforme des corps et carrières³³⁹. La progression rapide de certaines rémunérations spécifiques aux forces mobiles, indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) et heures supplémentaires en particulier, a renforcé la tendance d'ensemble. Le taux de l'IJAT, qui était resté maintenu à 30 € depuis 2002, dans la police comme dans la gendarmerie, a été porté par un arrêté interministériel du 29 juin 2015 à 33 € au 1^{er} juillet 2015, puis à 35 € au 1^{er} janvier 2016 et à 37 € au 1^{er} juillet 2016. Il devrait s'établir à 39 € au 1^{er} juillet 2017 à l'issue de ce mouvement de revalorisation.

À cet égard, le Gouvernement a proposé au Parlement le 14 octobre 2016 un amendement complétant l'article 81 du code général des impôts, qui permet de donner une base légale à l'exonération, jusqu'à présent de fait, d'impôt sur le revenu de cette indemnité spécifique, ce qui devrait mettre fin à une irrégularité dénoncée par la Cour des comptes, par la voie de son procureur général, depuis 2008³⁴⁰.

La dynamique des dépenses de fonctionnement a contribué, pour les 10 % restants, à la croissance de l'ensemble des dépenses, en raison de l'intensification de l'emploi des unités. En particulier, le coût de l'hébergement s'est fortement renchéri en 2015, notamment pour les CRS, en raison du caractère exceptionnel de missions ayant entraîné un recours plus important à l'hôtellerie (COP21, Calais).

Les récentes créations de postes vont soutenir la croissance des dépenses liées aux forces mobiles. Si les missions régaliennes de l'État peuvent justifier un budget en expansion, notamment dans un contexte sécuritaire d'exception, cette considération ne doit pas conduire l'administration à abandonner, mais bien au contraire à accentuer les efforts de rationalisation de la dépense et les réformes d'organisation déjà engagés ou recommandés par la Cour.

³³⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique. Police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunération et temps de travail*. *op. cit.*

³⁴⁰ En dernier lieu communication du Procureur général près la Cour des comptes du 21 juin 2016 et réponse du ministre de l'intérieur du 21 septembre 2016.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les forces mobiles ont été de plus en plus utilisées depuis 2010 jusqu'à atteindre, en 2015, un point de quasi-saturation du potentiel d'emploi. Cette situation n'a pas entraîné de dysfonctionnements majeurs et peut être interprétée comme une marque de professionnalisme de ces forces. Cependant, le faible volant des unités disponibles introduit davantage de rigidités dans l'emploi des forces et dans les capacités de réponse aux besoins quotidiens du maintien de l'ordre public. De plus, les personnels sont fortement sollicités par des rythmes de travail exigeants, compensés par des temps plus importants de récupération.

Cette situation est due avant tout à la dégradation du contexte sécuritaire ; elle tient aussi pour partie à l'élargissement du spectre d'intervention des unités mobiles à des missions, souvent permanentes, pour lesquelles leur plus-value opérationnelle est faible par rapport à des unités classiques de gendarmerie ou de police, ou à des unités intermédiaires, peu développées en dehors de la région parisienne. Si les gardes statiques de bâtiments, qui avaient été multipliées avec le renforcement du plan Vigipirate consécutif aux attentats terroristes de 2015, ont été significativement réduites depuis la mi-2016, les forces mobiles restent encore affectées à la surveillance de sites sensibles, à la sécurisation du fonctionnement de l'appareil judiciaire (palais de justice, transfèrements), ou à des missions régulières de renfort des brigades territoriales en outre-mer, missions dont le format n'a pas été révisé depuis plusieurs années.

De plus, la répartition géographique de l'emploi est fortement déséquilibrée, surtout si on la rapproche de la répartition de l'implantation des unités. Compte tenu de son niveau d'emploi, la zone de défense et de sécurité de Paris manque d'unités implantées sur son territoire. Ce déficit ancien devrait être progressivement réduit, car le degré de mobilité des forces est devenu excessif et a des conséquences indésirables tant sur le plan budgétaire que sur le plan social et environnemental.

Par ailleurs, l'intensification de l'emploi des forces mobiles a conduit à un renforcement de la centralisation de leur gestion par l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM). Ce renforcement va dans le bon sens, mais la primauté de la vocation nationale des forces sur les zones de compétence de la police et de la gendarmerie n'est pas encore reconnue pour les missions de sécurisation.

Enfin, le recours soutenu aux forces mobiles a provoqué une diminution tendancielle du nombre de jours de formation collective des CRS et des gendarmes mobiles qui, en outre, ne s'entraînent presque jamais ensemble alors qu'ils obéissent à la même doctrine d'emploi et sont de plus en plus amenés à intervenir côte à côte sur le terrain.

Forte de ces constats, la Cour adresse à l'État les recommandations suivantes :

- 1. veiller à maintenir quotidiennement un volant d'unités mobiles disponibles ou redéployables au moyen d'un seuil défini par l'unité de coordination des forces mobiles ;*
- 2. poursuivre le désengagement des forces mobiles de missions permanentes éloignées de leurs compétences spécifiques ;*
- 3. faire primer la vocation nationale des forces mobiles quand elles sont employées à des missions de sécurisation, en supprimant la référence aux zones de compétence de la police et de la gendarmerie dans l'allocation des unités ;*
- 4. réviser le système de contingentement des forces mobiles mises à disposition du préfet de police de Paris défini par instruction ministérielle, afin que le niveau de la dotation représente un octroi minimal garanti d'unités, compte étant tenu de l'utilisation des moyens d'intervention propres de la préfecture ;*
- 5. adopter une stratégie à moyen terme de rationalisation des implantations géographiques des forces mobiles en fonction des lieux d'emploi afin de limiter les déplacements de longue distance et les coûts y afférents ;*
- 6. préserver les temps de formation collective et individuelle des forces mobiles et définir un cadre de formation commun aux deux forces.*

Réponse

Réponse du ministre de l'intérieur	614
--	-----

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances
Secrétaire d'État chargé du budget

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je tiens à apporter les précisions suivantes.

La direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dispose d'ores et déjà d'un certain nombre d'unités constituées, aptes à être engagées en maintien de l'ordre (MO) et en soutien opérationnel (SO). Elle dispose d'un total de 2 165 policiers répartis comme suit :

- 12 compagnies d'intervention (CI) et compagnies départementales d'intervention composées (CDI) de 738 effectifs ;*
- 5 compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) composées de 599 effectifs ;*
- 35 sections d'intervention (SI) composées de 781 effectifs ;*
- 3 groupes d'intervention (GI) composés de 47 effectifs.*

En outre, la DDSP de Lille dispose en permanence d'une CI composée de 79 policiers.

Je tiens à préciser que malgré la baisse des effectifs des unités de service général, la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) s'attache, hors circonstances exceptionnelles, à maintenir le principe de séabilité de ses unités. Cela permet aux autorités d'emploi de bénéficier d'une possibilité d'engagement à hauteur d'une demi-unité, maintenant ainsi une capacité opérationnelle et tactique.

Je partage votre recommandation visant à « poursuivre le désengagement des forces mobiles de missions permanentes éloignées de leurs compétences spécifiques », à l'instar des gardes statiques, dont la diminution constitue un axe de travail depuis plusieurs années. Toutefois, l'abandon des missions périphériques ne doit pas se traduire par un transfert des effectifs correspondants, mais permettre un redéploiement des forces mobiles vers leur cœur de métier.

Par ailleurs, vous indiquez que les escadrons déplacés outre-mer, « en dehors de quelques opérations spécifiques [en matière d'ordre public], (...) servent pour l'essentiel à renforcer les brigades de gendarmerie ». Même si les opérations d'ordre public ne constituent pas la majorité de leurs missions, la présence en outre-mer de ces unités spécialisées demeure indispensable, compte tenu de l'imprévisibilité des situations d'ordre public, des risques de débordements et des délais d'acheminement. En cas de troubles importants, elle permet également des bascules de forces d'un théâtre vers un autre, comme l'envoi d'un EGM à Mayotte depuis la Réunion en juin 2016 lors de fortes tensions sociales. Au

quotidien, la mise à disposition des escadrons au service des unités territoriales est effectuée dans une démarche d'optimisation de leur emploi. Enfin, ce renfort permet d'adapter l'évolution des effectifs à l'accroissement rapide de la population de certains territoires.

S'agissant de l'emploi des unités mobiles, vous suggérez de « faire primer la vocation nationale des forces mobiles quand elles sont employées à des missions de sécurisation, en supprimant la référence aux zones de compétence de la police et de la gendarmerie dans l'allocation des unités ». Cette distinction entre zones de compétence ne vaut que pour les missions de sécurité publique. En effet, 85 % des missions de maintien de l'ordre réalisées par la gendarmerie mobile se font déjà en ZPN. Par ailleurs, il est important de pouvoir employer les EGM, en mission de sécurisation, dans les zones où la sécurité publique relève de la responsabilité de la gendarmerie, afin d'atteindre au mieux les objectifs de lutte contre la délinquance qui sont fixés à la gendarmerie.

S'agissant de la répartition territoriale des escadrons de gendarmerie mobile, vous invitez à « adopter une stratégie à moyen terme de rationalisation des implantations géographiques des forces mobiles en fonction des lieux d'emplois afin de limiter les déplacements longue distance et les coûts y afférents ». Lorsqu'elle en a l'opportunité et les moyens, la gendarmerie s'efforce de rationaliser ses implantations, comme en témoigne la création en 2016 d'un nouvel escadron à Rosny-sous-Bois. La gendarmerie demeure vigilante lors de ces réflexions à la prise en considération du volet social engendré par ces réorganisations.

La recherche d'économies en matière de dépenses de fonctionnement opérationnel ne se résout pas seulement par une meilleure adéquation entre les implantations géographiques des unités de forces mobiles et leurs lieux d'emploi. L'engagement intensif des unités mobiles pendant plusieurs mois à Calais (62) illustre parfaitement les difficultés rencontrées. En effet, un emploi de 10,5 unités de CRS par jour a été nécessaire avant le démantèlement du camp de la lande, alors qu'aucun cantonnement propre n'était à disposition.

Une source d'économies intéressante, à laquelle s'emploie l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM), réside dans la pertinence de la désignation de la force pour une opération de maintien ou de rétablissement de l'ordre par redéploiement de mission (plan national de sécurité renforcé, renforts saisonniers, AAB, ZAS). La recommandation n° 3 s'inscrit pleinement dans la poursuite de cet objectif.

Vous recommandez de « préserver les temps de formation collective et individuelle des forces mobiles et définir un cadre de formation

communs aux deux forces ». Le respect des objectifs de formations collectives et individuelles est une priorité pour la DCCRS. Pour répondre aux besoins exceptionnels, des dispositifs de formation importants peuvent être mis en place dans les centres mis à la disposition des unités. En 2016, pour répondre aux nouvelles menaces, plusieurs stages ont ainsi été réalisés. Je peux citer pour exemples, le recentrage opérationnel des 60 sections de protection et d'intervention pendant 4 mois, ou le recentrage en cours des 60 unités de CRS, ou le séminaire de renforcement tactique des 60 commandants de compagnie.

La définition d'un cadre de formation commun aux deux forces n'est que très partiellement réalisable considérant que l'engagement en maintien de l'ordre fait appel à des capacités spécifiques à chaque force. En outre, les règles d'hébergement des CRS génèrent des coûts financiers importants lors des séjours au centre de formation de Saint-Astier. Enfin, l'engagement opérationnel conjoint des deux forces donne d'ores et déjà satisfaction dans l'essentiel des situations rencontrées.

Comme vous le soulignez, le recours aux forces mobiles s'est intensifié depuis 2010, ce qui a conduit à davantage de rigidité dans leur emploi. C'est pourquoi je partage votre proposition visant « à maintenir quotidiennement un volant d'unités mobiles disponibles ou redéployables (...) » à disposition des autorités pour assurer les missions d'ordre public.

Par ailleurs, vous indiquez que les forces mobiles ont été employées depuis 2015 au niveau, voire légèrement au-dessus, du volume maximal d'engagement sur le terrain (110 pour 108 unités par jour en moyenne). Si les nécessités opérationnelles ont rendu délicate la gestion des droits individuels à repos et permissions, il conviendrait également de s'interroger sur l'impact de la transposition de la directive européenne sur le temps de travail. Applicable depuis le 1^{er} septembre 2016, cette directive, dont les effets ne peuvent être encore évalués avec précision, a des conséquences sur la disponibilité des unités.

3

L'action sociale au ministère de l'intérieur : une organisation complexe, des risques avérés, une efficacité contestable

PRÉSENTATION

L'action sociale en faveur des personnels de l'État recouvre un champ relativement large. Elle consiste en effet en l'attribution de prestations à l'ensemble des actifs et retraités, destinées à améliorer leurs conditions de vie ainsi que celles de leurs familles³⁴¹. L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée précise qu'elle intervient notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, et qu'elle vise aussi à aider ses bénéficiaires à faire face à des « situations difficiles ».

La mise en œuvre de l'action sociale obéit à plusieurs principes : participation des agents à l'élaboration, la mise en œuvre et le financement, sous condition de revenu, des prestations dont ils sont bénéficiaires ; universalité des prestations, destinées à l'ensemble des agents et à leurs proches, sans distinction de grade, d'emploi ou de manière de servir ; possibilité de délégation à des organismes à but non lucratif.

Enfin, l'organisation de l'action sociale au sein de l'administration de l'État est complexe puisqu'elle relève à la fois de la responsabilité, à l'échelon interministériel, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), et des attributions de chaque ministère³⁴².

³⁴¹ Le statut général de la fonction publique distingue l'action sociale d'autres notions telles que la rémunération, le financement de la protection sociale complémentaire et les conditions d'hygiène et de sécurité, qui ne sont pas traitées ci-après.

³⁴² Les prestations interministérielles sont versées à partir des crédits du programme 148 – *Fonction publique* géré par la DGAFP. Les prestations interministérielles à réglementation commune sont versées sur les crédits ministériels selon les règles définies par la DGAFP. Enfin, les prestations ministérielles proprement dites relèvent de l'action sociale autonome de chaque ministère en fonction des besoins spécifiques de ses agents. Ces prestations sont cumulables mais ne peuvent pas avoir le même objet.

La Cour des comptes a contrôlé l'organisation d'ensemble de l'action sociale au sein du ministère de l'intérieur, qui s'adresse en 2014 à 278 313 actifs et à un total de 863 362 ressortissants y compris les retraités. En outre, des contrôles spécifiques ont porté sur trois des organismes partenaires les plus importants : l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS), la Fondation Louis Lépine, compétente pour les personnels de la préfecture de police de Paris, et la fondation Maison de la Gendarmerie. Par ailleurs, la Cour a publié en 2015 un rapport établi en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières relatif aux organismes faisant appel à la générosité publique, au sujet de la mutuelle Orphelinat mutualiste de la police nationale-Assistance (OMPN-A) « Orphéopolis³⁴³ ».

Tout en prenant acte de certaines mesures de redressement prises à partir de cette année par le ministère de l'intérieur, la Cour formule des observations sur l'organisation trop complexe de l'action sociale du ministère (I), les risques avérés qui remettent en cause le modèle d'action sociale déléguée (II), ainsi que sur l'efficacité contestable de la politique menée (III).

I - Une organisation administrative inutilement complexe

L'organisation de l'action sociale au sein du ministère de l'intérieur souffre de son émiettement et de son hétérogénéité. Elle s'appuie non seulement sur une diversité de services administratifs, centraux et territoriaux, mais aussi sur un grand nombre d'organismes extérieurs de différentes nature et taille.

³⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : L'orphelinat mutualiste de la Police nationale-assistance (Orpheopolis)*, juillet 2015, 70 p., disponible sur www.ccomptes.fr

A - Une pluralité de services centraux

En application du décret du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, l'action sociale du ministère relève du secrétaire général. Cependant, au niveau central, elle est mise en œuvre par trois sous-directions dont une seule est placée sous son autorité :

- la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement des personnels, rattachée à la direction des ressources humaines du ministère (SDASAP-DRH), au sein du secrétariat général ;
- la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement des personnels de la police nationale (SDASAP-PN) de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) ;
- la sous-direction de l'accompagnement des personnels (bureau de l'action sociale) de la gendarmerie nationale.

Chacune de ces sous-directions n'a qu'une compétence partielle en matière d'action sociale. Ainsi, les prestations relatives à la restauration et aux loisirs sont de la compétence de la SDASAP-DRH, tandis qu'en application de l'article 5 de l'arrêté du 12 août 2013, la SDASAP-PN, qui est de création récente (2005), « propose des services collectifs en matière de logement et de petite enfance pour l'ensemble des personnels du ministère ».

Cependant, à la suite d'une décision du ministre de l'intérieur prise en 2006, le bureau du logement de la sous-direction de l'action sociale de la préfecture de police (SDAS-PP) se voit déléguer plus de 85 % des crédits consacrés au logement, première dépense d'action sociale du ministère, puisqu'il est exclusivement responsable de la réservation de logements sociaux destinés aux personnels de la préfecture de police de Paris et à ceux des préfectures d'Île-de-France.

Cette superposition de structures au niveau central crée donc des redondances évidentes.

Enfin, en vertu d'une convention de délégation de gestion du 28 juillet 2008 entre les ministères de la défense et de l'intérieur, renouvelée depuis 2016 par tacite reconduction, les militaires de la gendarmerie nationale et certains personnels civils de celle-ci, bien qu'ils dépendent organiquement du ministère de l'intérieur, restent couverts par l'action sociale de la défense (ASD), rattachée au service de l'accompagnement professionnel et des pensions au sein du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense. Le cadre de l'action sociale de la gendarmerie, qui génère donc également des redondances, devrait être fixé de façon plus pérenne entre les deux ministères.

B - Des services locaux hétéroclites

Dans les départements, l'action sociale du ministère de l'intérieur (hors gendarmerie) relève du service départemental d'action sociale (SDAS) qui, sous l'autorité du préfet, est compétent pour l'ensemble des personnels en poste. Le SDAS assure la gestion des actions et prestations sociales, ministérielles et interministérielles.

À la suite d'une série de suicides chez les policiers à la fin des années 1990, le réseau territorial de service social du ministère s'est étoffé. Animé par un conseiller technique national, il est composé de conseillers techniques régionaux chargés de la coordination des équipes d'assistants de service social, affectés auprès des préfets et de correspondants d'action sociale³⁴⁴, recrutés sur la base du volontariat et chargés de diffuser l'information au plus près des agents.

Un objectif chiffré d'un assistant de service social pour 1 000 agents est affiché. Toutefois, le niveau de prise en charge est très variable d'un département à un autre. Si le ratio moyen s'établissait en 2014 à un équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour 904 agents³⁴⁵, d'importantes disparités existaient selon les zones³⁴⁶.

L'organisation déconcentrée de la gendarmerie nationale s'articule autour de sept directions locales de l'action sociale au niveau zonal, 101 échelons locaux et un réseau d'assistants de service social rattachés à la sous-direction de l'action sociale de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Malgré des réductions importantes d'effectifs ces cinq dernières années, ce réseau présente lui aussi un maillage serré constitué de 145 assistants de service social et conseillers d'encadrement, soit un ratio moyen affiché d'un assistant de service social pour environ 750 personnels actifs, qui apparaît favorable³⁴⁷. Avec au total 255 agents chargés de l'action sociale, la gendarmerie est davantage dotée (un ETPT pour 390 personnels en 2014) que le ministère de l'intérieur pris dans son ensemble (un ETPT pour 904 personnels).

³⁴⁴ En 2014, les effectifs au service de l'action sociale déconcentrée se décomposaient ainsi : 324 agents affectés dans les SDAS (soit 212 ETPT), 19 conseillers techniques régionaux, 153 assistants de service social et 1 637 correspondants d'action sociale.

³⁴⁵ Hors administration centrale.

³⁴⁶ En 2014, il y avait un ETPT « action sociale » pour 233 agents dans les Hautes-Alpes, 1 905 agents dans les Hauts-de-Seine, 1 796 agents dans le Val-d'Oise, 839 agents à la préfecture de police de Paris, 213 agents à la préfecture de la région Île-de-France, 886 agents dans les Bouches-du-Rhône et 1 818 agents dans le Var.

³⁴⁷ Au sein des armées, le ratio est de un pour 1 000 (un pour 500 dans les unités projetables) et le ratio moyen au niveau national dans la fonction publique est de un assistant de service social pour 1 339 agents (Tome 2, p. 33 dans Inspection générale des affaires sociales et Contrôle général économique et financier, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, octobre 2011, 215 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr).

C - Une carte des organismes partenaires imprécise

La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale a consacré l'intervention d'organismes aux statuts variés (fondations, associations souvent reconnues d'utilité publique, mutuelles) dans la mise en œuvre de l'action sociale au sein des ministères. Bénéficiant de subventions ainsi que de fonctionnaires et de moyens mis à disposition, ces organismes sont le plus souvent chargés au niveau local des activités culturelles, sportives et de loisirs. Au niveau national, ils peuvent avoir à gérer des pans entiers de l'action sociale.

Par arrêté du 22 juin 2009, le ministère de l'intérieur a désigné trois organismes partenaires principaux, tout en poursuivant des partenariats noués de longue date, tant au niveau central que local, avec des organismes bénéficiant de concours publics, si nombreux (de l'ordre de 400) qu'il n'est pas capable de procéder à leur recensement exhaustif.

Tableau n° 1 : organismes partenaires du ministère de l'intérieur en matière d'action sociale

Catégories	Organismes partenaires
Organismes partenaires désignés par l'arrêté ministériel du 22 juin 2009	Fondation Jean Moulin, Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS), Association aide au handicap du ministère de l'intérieur (AHMI)
Organismes partenaires clairement identifiés par le ministère	Fondation Louis Lépine (FLL), Œuvre des orphelins de la préfecture de police de Paris (OOPP), fondation Maison de la Gendarmerie ³⁴⁸ , Fédération sportive de la police nationale (FSPN), ADASP 77, ADASP 78, ADASP 91, ADASP 95, association départementale Guy Hubert
Organismes locaux	Très nombreux au sein de la police nationale et constitués sous forme d'association, généralement conventionnés, délivrant des prestations en matière de restauration, de loisirs ou encore l'organisation de l'arbre de Noël
Mutuelles	Mutuelle générale de la police, Orphéopolis OMPN-A, Caisse nationale du gendarme (CNG)

Source : Cour des comptes

³⁴⁸ La fondation Maison de la Gendarmerie délivre des prestations sociales au profit des gendarmes (secours et aides, séjours pour les familles et les enfants), et reste distincte de l'organisme partenaire principal du ministère de la défense, l'Institution de gestion sociale des armées (IGeSA) établissement public industriel et commercial qui délivre de prestations d'action sociale aux militaires.

D - Une dépense significative

Les dépenses d'action sociale du ministère peuvent être évaluées à un minimum de 111 M€ pour 2014, en additionnant les prestations versées directement, le coût du personnel de soutien et le montant des subventions aux organismes partenaires.

Tableau n° 2 : répartition des dépenses d'action sociale du ministère de l'intérieur en 2014 (en M€)

	Ministère hors gendarmerie	Gendarmerie nationale	Total	en %
Prestations	46,59	12,27	58,86	52,9 %
Personnels*	18,81	14,51	33,32	29,9 %
Subventions aux organismes partenaires	16,65	2,5	19,15	17,2 %
Total	82,05	29,28	111,33	100,0 %

**Incluant les dépenses de personnel des assistants de service social*

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Cette estimation reste tributaire de la complexité du circuit de la dépense, tant celui-ci fait intervenir des programmes budgétaires différents et des procédures parfois complexes. La dépense annuelle moyenne est de 400 € par agent³⁴⁹, mais elle présente des disparités : alors qu'elle s'élève à 461 € hors gendarmerie, elle se limite à 291,5 € par agent pour les 100 488 personnels de gendarmerie.

Les coûts de structure sont loin d'être négligeables. Ainsi, les dépenses de rémunération représentent 30 % des dépenses totales d'action sociale (en y incluant les salaires des assistants de service social) et les prestations 53 %, hors subventions aux organismes partenaires.

³⁴⁹ À titre de comparaison, le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales de 2011 consacré à l'action sociale dans la fonction publique d'État chiffrait les dépenses d'action sociale du ministère de la justice à 274 €/agent, celles du ministère de l'éducation nationale à 41€/agent, celles des services du Premier ministre à 297 €/agent. Les dépenses d'action sociale du ministère de l'économie et des finances étaient chiffrées à 954 €/agent, celles du ministère de l'intérieur à 308 €/agent. Le présent rapport public chiffre les dépenses d'action sociale de la direction générale de l'aviation civile à 1 208 € par agent (cf. tome II).

Les seules dépenses de personnel du réseau déconcentré de la gendarmerie nationale, qui apparaît redondant avec le réseau interarmées, représentent 47 % du coût total de son action sociale (13,8 M€ en 2014). Une mutualisation des moyens entre les deux réseaux, voire la création d'un réseau unique comme celui déjà existant outre-mer³⁵⁰, permettrait de générer de réelles économies sans altérer la prise en charge des agents.

II - Des risques avérés qui remettent en cause le mode de délégation de l'action sociale

La Cour a constaté de nombreuses anomalies dans l'exercice par la tutelle ministérielle de ses responsabilités, les modalités de mise à disposition de moyens de l'État ainsi que la gestion de certains organismes partenaires. Des premières mesures, partielles et tardives, ont été prises en 2016 pour tenter de remédier à cette situation.

A - Une tutelle longtemps défailante

Les subventions aux organismes partenaires représentent 17 % de la dépense d'action sociale du ministère (19,15 M€ en 2014). Ce dernier éprouve les plus grandes difficultés à trouver un juste point d'équilibre dans le pilotage et le contrôle de ces organismes.

1 - Une tutelle éclatée face à la prolifération des organismes partenaires

L'organisation morcelée qui caractérise l'action sociale du ministère ne facilite pas le pilotage de ses relations avec les organismes délégataires. Au niveau central, aucun texte interne n'est venu fixer précisément les attributions respectives du secrétariat général et de la direction générale de la police nationale en matière de tutelle.

³⁵⁰ Un réseau d'action sociale unique sert de longue date outre-mer l'ensemble des ressortissants militaires, y compris les gendarmes, sans que cela n'ait créé des inégalités ou insuffisances dans les prises en charge.

L'existence des deux sous-directions aboutit à des cas de partenariats, qualifiés de « partagés », avec des organismes qui concernent la police nationale (ANAS, associations départementales). Dans les faits, le service d'action sociale du secrétariat général n'intervient que pour permettre le financement des mises à disposition de fonctionnaires au sein d'organismes à vocation sociale, mais ne se prononce pas sur leur opportunité ou leur nombre.

Au cours de l'été 2015, le ministre de l'intérieur a annoncé sa volonté de centraliser au secrétariat général le pilotage de la relation financière avec les organismes partenaires. La rédaction d'un guide ou *vade-mecum* à l'intention des services centraux et territoriaux est envisagée. S'agissant du contrôle des organismes délégataires, un complément de formation en matière d'analyse de bilan financier ou de compte de résultat devrait être offert aux personnels chargés au ministère de fonctions de contrôle.

2 - Un dialogue de gestion aléatoire

Conformément au principe de transparence financière affirmé par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le ministère inscrit désormais les relations avec les organismes partenaires qu'il subventionne dans un cadre contractuel composé de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, de conventions financières annuelles et de conventions spécifiques sur les conditions de mises à disposition de personnels et de moyens.

Ce cadre conventionnel manque cependant d'homogénéité. Les partenaires du ministère sont inégalement soumis à des clauses prévoyant des objectifs et des indicateurs ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de ces conventions. En outre, la rigueur de ces obligations est parfois déconnectée du montant des concours financiers alloués.

Des pratiques disparates dans la gestion des partenariats

Les conventions pluriannuelles conclues avec l'association de l'aide au handicap du ministère de l'intérieur, la fondation Jean Moulin et la Fédération sportive de la police nationale (FSPN) comportent des objectifs chiffrés et des indicateurs pertinents. L'administration entretient avec ces associations un dialogue de gestion régulier même si la qualité peut encore en être renforcée.

Tout autre était sa relation avec l'ANAS. Les objectifs et indicateurs assignés à l'association étaient peu contraignants sur le plan financier et aucune stipulation ne prévoyait ni n'organisait l'évaluation et le suivi de la convention. Ces objectifs apparaissaient sans lien avec l'exigence de maîtrise du risque financier. Dans les faits, le dialogue de gestion entre l'administration et l'ANAS a été interrompu de 2011 à 2015. Or, malgré cette interruption, les concours accordés par le ministère à l'association n'ont cessé d'augmenter.

S'agissant des associations départementales, pour lesquelles les partenariats relèvent des préfets, signataires des conventions, il n'existe pas toujours de dialogue de gestion au sens strict. Une importante association départementale n'est soumise, dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens conclue le 23 juillet 2012 avec le préfet du département, à aucun objectif à atteindre ni indicateur, alors même qu'elle bénéficie de neuf personnes mises à disposition et d'une subvention annuelle d'environ 221 000 €.

Au manque de fermeté, parfois constaté, de l'administration peut s'ajouter le fort ancrage syndical de certains organismes partenaires, qui ne facilite pas toujours l'exercice du dialogue de gestion. Face au blocage rencontré avec l'ANAS entre 2011 et 2015, l'administration s'est ainsi contentée de simples « alertes » ou « invitations » à respecter le cadre de la convention. Elle n'a jamais réaffirmé nettement son rôle directeur, attendant l'ouverture, en 2016, d'une procédure judiciaire contre les principaux dirigeants de l'association, pour assortir le versement de la subvention allouée de certaines conditions.

Une telle faiblesse de la tutelle doit être corrigée. Elle ne saurait pour autant conduire à préconiser une prise de contrôle des organismes partenaires par l'administration.

3 - L'imbrication de l'administration et de ses organismes partenaires

Dans son avis rendu en 2003 au sujet de la fondation Jean Moulin³⁵¹, le Conseil d'État a insisté sur la nécessité de conférer une réelle autonomie aux organismes partenaires d'action sociale et d'éviter tout risque de dépendance. Or l'administration semble encore éprouver des difficultés pour assurer le respect de cet équilibre.

³⁵¹ CE, 23 octobre 2003, Avis *Fondation Jean Moulin*.

a) La Fondation Louis Lépine

Fondation reconnue d'utilité publique chargée de la mise en œuvre de plusieurs prestations d'action sociale au bénéfice des agents de la préfecture de police de Paris, la Fondation Louis Lépine était jusqu'en mai 2016 totalement imbriquée avec la préfecture où se trouvait son siège. Le préfet de police, autorité de tutelle de la fondation, en était président de droit. Quant aux services de la fondation, ils se confondaient avec ceux du service des institutions sociales paritaires, directement rattaché à la sous-direction d'action sociale de la préfecture de police (SDAS-PP), qui assurait de fait la gestion opérationnelle de l'institution au moyen des personnels mis à disposition gratuitement par la préfecture de police et la Ville de Paris.

Ce mode de fonctionnement s'accommodait par ailleurs d'un rôle très excessif des « groupes de travail » où siégeaient les représentants syndicaux des personnels. Par la fréquence de leurs réunions (95 en 2013 pour le groupe « solidarité financière », le plus important d'entre eux), ces groupes empiétaient sur les prérogatives des administrateurs, voire du président et de la direction de la fondation, notamment en matière d'attribution de prêts.

Cette imbrication a engendré une forme d'opacité dans l'exécution des missions et leur mode de financement. On ne relevait pas moins de 17 conventions, sectorielles et généralistes, encadrant les relations entre la fondation, l'administration et la Ville de Paris. Le préfet de police signait des contrats avec ses propres subordonnés. Ainsi, diverses conventions de mise à disposition de moyens ou de subventionnement étaient-elles revêtues de la triple signature du préfet de police (représentant la fondation), du préfet, secrétaire général pour l'administration (représentant la préfecture de police-Ville de Paris) et du préfet, directeur de cabinet du préfet de police (représentant l'État).

Les nouveaux statuts de la fondation, approuvés par le Conseil d'État, remédient aux principales difficultés mentionnées. Ils ont été mis en vigueur par le conseil d'administration en septembre 2016.

b) La Maison de la Gendarmerie

Fondation reconnue d'utilité publique et unique organisme partenaire d'action sociale de la gendarmerie nationale, la situation de la fondation Maison de la Gendarmerie est caractérisée de longue date par une étroite dépendance à l'égard de l'administration. Le directeur général de la gendarmerie nationale et son second, le major général, sont respectivement président et vice-président de droit de l'institution. Par ailleurs, les services de la fondation sont imbriqués fonctionnellement et

sur le plan immobilier avec le bureau de l'action sociale de la direction générale de la gendarmerie nationale. Outre un enchevêtrement des compétences, on observe une mutualisation de fait entre les différentes catégories de personnels du bureau de l'action sociale et de la fondation. Le chef du bureau, qui est aussi secrétaire général adjoint de la fondation, est le directeur de fait de celle-ci.

Dès lors que le directeur général de la gendarmerie, en sa qualité de responsable du programme 152 – *Gendarmerie nationale*, décide de l'octroi d'une subvention et de divers moyens publics à une fondation dont il est le président de droit, il est clair que la fondation ne dispose pas de l'autonomie requise pour nouer un dialogue de gestion construit avec l'administration autour des moyens ainsi accordés, en dehors de toute convention.

Il importe de corriger cette situation afin de redonner l'autonomie nécessaire à cette fondation dans un cadre contractuel approprié.

B - Des mises à disposition injustifiées de locaux, de matériels et de personnels

1 - La mise à disposition de locaux et de matériels à titre gratuit

En application des dispositions du décret du 1^{er} décembre 2008, la mise à disposition de locaux implique la signature de conventions d'utilisation, en l'espèce d'un bail, ordinaire ou prenant la forme d'une convention d'occupation précaire, entre l'État propriétaire et les utilisateurs. Elle doit ainsi donner lieu au versement d'un loyer ou à une redevance fixée par l'administration fiscale.

Malgré ces dispositions, la majeure partie des organismes partenaires bénéficient de locaux mis à leur disposition gratuitement dans les immeubles du domaine privé de l'État ou sur les différents sites du ministère de l'intérieur. En 2014, la fondation Jean Moulin, la Fondation Louis Lépine, la Maison de la Gendarmerie ou encore la Fédération sportive de la police nationale occupaient ainsi une surface totale de 13 240 m², souvent dans les endroits les plus recherchés de la capitale.

Pareillement, l'État met à disposition des organismes partenaires des moyens logistiques (véhicules automobiles, fluides, matériels, dépenses d'entretien, etc.) qui peuvent atteindre des montants importants. La Fondation Louis Lépine bénéficie ainsi de la part de l'État et de la Ville de Paris de la prise en charge de diverses dépenses (affranchissement, location de copieurs, téléphonie fixe, fluides, nettoyage des locaux, maintenance), évaluées à 226 703 € dans les comptes annuels 2014.

La Maison de la Gendarmerie bénéficie à titre gratuit, et en dehors de toute convention, de la mise à disposition de locaux et de moyens³⁵² valorisés dans les comptes 2015 à hauteur de 246 639 €. De surcroît, et sans que cela fasse l'objet d'une quelconque valorisation dans ses comptes, l'administration assure pour la fondation le précompte des cotisations de ses ressortissants ainsi que la délivrance et la transmission des reçus fiscaux aux souscripteurs.

Ces concours en nature, ni systématiquement remboursés ni valorisés dans les comptes des organismes, sont souvent accordés sans convention. Ainsi, la Fondation Louis Lépine ne dispose d'aucune autorisation d'occupation précaire du domaine public³⁵³ pour l'exploitation des 428 distributeurs automatiques et 74 « Photomaton » installés sur les différents sites de la préfecture de police, qui lui assurent un retour économique important.

2 - Une gestion très critiquable des mises à disposition de personnels

En 2014, le nombre de personnels mis à disposition dans le domaine de l'action sociale s'élevait à 187,1 équivalents temps plein (ETP), dont 145,2 ETP au profit des 12 principaux organismes partenaires du ministère pour un coût de 8,5 M€.

Tableau n° 3 : effectifs mis à disposition des organismes partenaires en 2014

en ETP	Organismes partenaires	Mutuelles	Total
Mise à disposition de personnel	134	41,9	175,9
Autorisations spéciales d'absences	11,2		11,2
Total	145,2	41,9	187,1

Source : Cour des comptes d'après données DGGN-SDASAP-DRH-SDASAP-PN

³⁵² Son siège social, d'une surface totale de 480 m² dans le 6^{ème} arrondissement ; des véhicules et chevaux de la Garde républicaine destinés aux activités organisées dans le cadre de centres de vacances de jeunes.

³⁵³ Exigé par l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Si les services doivent formaliser les conventions fixant le plafond d'emplois, qui permet de suivre les mises à disposition d'agents³⁵⁴, le nombre de celles-ci n'est pas toujours le résultat d'une véritable analyse des besoins des organismes partenaires. Ainsi, les mises à disposition des fonctionnaires de police, surtout des gardiens de la paix et des gradés, correspondent souvent à une demande forte des organisations syndicales qui les considèrent plus légitimes que les personnels administratifs du ministère pour traiter les dossiers d'action sociale.

Le ministère de l'intérieur a entrepris depuis cinq ans de réduire le nombre de mises à disposition. Le ministre s'est engagé en juillet 2015 à y mettre fin au 30 juin 2016. De fait, il a été mis un terme à la quasi-totalité des mises à disposition à la fondation Jean Moulin, dont le président est désormais en position de détachement du ministère. De même, la Fondation Louis Lépine a connu en 2015 l'extinction des mises à disposition octroyées par le ministère (celles de la Ville de Paris ayant vocation à disparaître fin 2016). La réduction du nombre de mises à disposition (de 41 à 36) acté pour la Fédération sportive de la police nationale a eu lieu le 31 décembre 2015. Quant à l'ANAS, elle a été maintenue jusqu'en 2016 à l'écart de ce mouvement.

Des mises à disposition indues

De nombreux recrutements effectués à l'ANAS entre 2009 et 2014 attestent d'une procédure particulièrement opaque, dirigée par son ancien président, à destination exclusive du corps des gardiens de la paix et des gradés de la police nationale. C'est ainsi qu'ont pu être recrutés des directeurs des centres de vacances, qui ne disposaient d'aucune expérience particulière en gestion et en management, ou l'ancienne trésorière et son adjoint, qui n'avaient aucune formation en matière de comptabilité et de gestion.

Le plafond de mises à disposition fixé dans les conventions a été régulièrement dépassé (43 mises à disposition au 31 décembre 2014 pour un plafond fixé à 40).

La pratique des mises à disposition apparaît injustifiée quand elle consiste à retirer des policiers du service actif pour les affecter dans des emplois, sans rapport avec leur formation d'origine, de gestion de centres de vacances ou de service dans des restaurants administratifs.

³⁵⁴ La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique dispose que toute mise à disposition « doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil ». Cette loi a aussi édicté une obligation de remboursement de la rémunération du fonctionnaire (cf. *infra*).

De plus, on observe des mises à disposition de fait, hors de toute convention. Ainsi en est-il du chef du bureau de l'action sociale de la direction générale de la gendarmerie nationale, de son adjointe et d'une partie des services de ce bureau (secrétariat et section sociale et juridique) : la majeure partie de leur activité consiste à diriger, gérer et concourir au fonctionnement de la Maison de la Gendarmerie, organisme de droit privé.

Le ministère a fait un usage beaucoup trop restreint de son droit de regard sur l'opportunité des demandes et n'a effectué aucun contrôle notamment pour s'assurer de la réalité des emplois proposés au sein des organismes partenaires. Les contrôles de la Cour ont relevé plusieurs cas relevant de mises à disposition de complaisance : ainsi en est-il, à l'ANAS, du frère de l'ancien président recruté par l'association 18 mois avant sa mise à la retraite en 2015, d'un ancien président de mutuelle qui ne disposait d'aucun bureau, de deux agents décrits comme effectuant une mission de « liaison » entre le ministère et l'association ou encore d'une fonctionnaire de police, compagne d'un membre du bureau national de l'association lui-même mis à disposition et qui, malgré un poste de conseiller technique chargé de mission auprès du président national rattaché au siège, était affectée à Rennes et ne figurait pas dans l'annuaire interne de l'association.

3 - Une procédure de remboursement insatisfaisante

L'obligation de remboursement du coût du personnel mis à disposition constitue une charge financière importante pour les organismes partenaires du ministère. Celui-ci leur octroie depuis 2007, à l'exclusion des mutuelles, des subventions de fonctionnement destinées à financer ce remboursement. Le montant total des subventions versées aux organismes d'action sociale au titre des mises à disposition de personnel s'élevait en 2014 à 7,44 M€.

On observe cependant des retards injustifiés dans les remboursements, parfois imputables au ministère qui n'effectue pas un suivi suffisamment rigoureux des subventions versées et de la facturation en fin d'exercice du coût réel des rémunérations. Les retards de facturation peuvent s'élever à deux ans. Ainsi, la Fédération sportive de la police nationale, qui bénéficie d'une subvention annuelle de 2,8 M€, ne s'est-elle vu facturer qu'en 2015 les rémunérations à rembourser au titre des exercices 2012 et 2013, de même qu'une mutuelle ou qu'une association départementale au titre de celles de l'exercice 2013.

Le suivi des remboursements souffre de carences semblables. Ainsi, l'ANAS a différé à plusieurs reprises d'un an, voire de deux ans, les remboursements de salaires au ministère.

Ces retards, quelle qu'en soit la cause, ont pour effet d'abonder artificiellement la trésorerie de ces organismes, de fausser la lecture de leurs résultats et de risquer de voir ces subventions consommées à d'autres fins.

Enfin, les cas de mises à disposition de personnel à titre gratuit perdurent en contradiction directe avec les dispositions de la loi du 2 février 2007. En 2014, 28 agents étaient encore dans cette situation sur les 145,2 mis à disposition auprès d'organismes d'action sociale, en dehors de toute convention et sans qu'aucun arrêté ministériel de mise à disposition ne soit pris. Ces mises à disposition concernaient 18 personnels de la gendarmerie nationale³⁵⁵ et 10 agents du ministère et de la Ville de Paris³⁵⁶.

C - Une gestion des organismes partenaires source de risques financiers et d'irrégularités

1 - Des risques financiers insuffisamment maîtrisés

Du fait de difficultés économiques ou juridiques, les organismes partenaires sont parfois contraints de faire évoluer leur modèle, dont la viabilité financière n'est pas toujours assurée, la tutelle étant exposée au risque de devoir augmenter ses concours financiers.

Ainsi, les missions de la Fondation Louis Lépine ont été profondément renouvelées ces cinq dernières années sous l'impact de nécessités économiques (fin de la restauration rapide) et juridiques (fin de l'offre de prêts immobiliers et des boutiques). De ce fait, elle s'est trouvée privée de sa principale source de revenus. Par ailleurs, elle doit rembourser 6,7 M€ à ses adhérents au titre de leur participation induite à la caisse des prêts, supprimée en 2012. En l'absence de ressources nouvelles, son résultat net, qui ne cesse de se dégrader depuis 2012, était déficitaire de 355 000 € en 2015. La fondation a demandé au ministère une augmentation de sa subvention de fonctionnement.

³⁵⁵ Affectés auprès de la fondation Maison de la Gendarmerie et auprès de la Caisse nationale du gendarme, mutuelle du livre III.

³⁵⁶ Affectés auprès de la Fondation Louis Lépine, l'Œuvre des orphelins de la préfecture de police de Paris et la fondation Jean Moulin.

La situation financière de la Maison de la Gendarmerie, malgré un résultat net de 1 M€ en 2015, est trompeuse et conduit à une moindre vigilance dans la maîtrise des charges. Le déficit récurrent des établissements familiaux et des centres de vacances de jeunes, à hauteur d'environ 2 M€ en 2015, pèse lourdement sur les comptes. L'obligation de rembourser l'ensemble des concours publics accordés à titre gracieux à hauteur de 1,8 M€, si elle était respectée, conduirait à un résultat déficitaire.

La problématique des reçus fiscaux

En application de l'article 200 du code général des impôts, les associations, fondations ou organismes ne fonctionnant pas au profit d'un cercle restreint de personnes sont habilités à délivrer des reçus fiscaux à leurs souscripteurs ou donateurs, ouvrant droit à une réduction d'impôts sur le revenu³⁵⁷. La délivrance irrégulière de reçus fiscaux est sanctionnée par une amende³⁵⁸.

Malgré un risque identifié depuis au moins 2011, la fondation Maison de la Gendarmerie ne s'est pas assurée auprès de l'administration fiscale de la possibilité pour elle de délivrer des reçus fiscaux à ses souscripteurs et donateurs. L'instruction fiscale du 26 juillet 2016 n'a pas levé cette incertitude malgré les précisions nouvelles qu'elle comporte sur la notion de cercle restreint. La demande d'un rescrit à l'administration paraît plus que jamais utile pour que la fondation puisse éclaircir sa situation.

2 - Les irrégularités affectant l'action des organismes partenaires

Des problèmes de plusieurs sortes existent. Si des questions de cadre juridique des interventions peuvent se poser (modalités de l'achat de biens et services ; limites affectant l'activité de prêts) et doivent pouvoir être résolues, de graves irrégularités ont été relevées dans le cadre d'une association partenaire qui mettent en cause le caractère désintéressé de sa gestion :

- les achats de biens et de services effectués par les fondations Louis Lépine et Maison de la Gendarmerie relèvent, du fait de leur imbrication dans l'administration, de procédures formalisées applicables aux personnes publiques et aux organismes même privés qui en dépendent, édictées par le code des marchés publics ou

³⁵⁷ Égale à 66 % du montant, et dans la limite de 20 % du revenu imposable, des sommes correspondant à des dons et versements à des associations, fondations ou organismes.

³⁵⁸ Prévues par l'article 1740 du code général des impôts, d'un montant égal à 25 % des sommes indûment mentionnées dans les documents.

l'ordonnance du 23 juillet 2015. Si elles font systématiquement appel à la concurrence, ces fondations n'ont mis en place entre 2009 et 2015 aucune procédure formalisée relevant de ces textes ;

- par exception au monopole des établissements bancaires en matière de crédit prévue à l'article L. 511-6 du code monétaire et financier³⁵⁹, les organismes d'action sociale sont habilités à délivrer des prêts pour des motifs d'ordre social. À cet égard, parce qu'elle ne remplissait pas les conditions exigées par la loi, la Fondation Louis Lépine a mis un terme à l'octroi de prêts immobiliers fin 2014³⁶⁰. La situation n'est toutefois pas encore totalement régularisée. Le fait que la fondation propose encore certains prêts³⁶¹ sans aucune condition et sans exiger de justificatif reste contraire aux dispositions législatives, qui conditionnent leur octroi à l'existence d'un motif d'ordre social ;
- dans le cas de l'ANAS, les irrégularités constatées sont d'un autre ordre et relèvent d'un détournement grave de l'objet associatif.

L'ANAS : un exemple de dérive particulièrement grave

Reconnue d'utilité publique, l'ANAS a reçu délégation du ministère, par arrêté du 22 juin 2009, pour la réalisation de nombreuses missions d'action sociale telles que la gestion de centres et de colonies de vacances, la gestion d'un restaurant administratif situé au siège de l'association à Joinville-le-Pont, l'animation de réseaux consacrés à la lutte contre les addictions ou la toxicomanie et l'aide aux fonctionnaires frappés par le handicap.

En l'absence de tout dialogue de gestion avec la tutelle de 2011 à 2015, l'association a laissé prospérer toutes sortes de dérives de gestion. De 2011 à 2014, les frais de réception, qui constituaient le premier poste de charges, se sont accrus de plus de 30 %. Le train de vie de l'association était particulièrement dispendieux (frais d'assemblée générale à hauteur de 163 000 € en 2013, frais de publication et de communication pour au total 777 000 € en 2014).

³⁵⁹ Qui prévoit une dérogation pour les « organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leurs ressources propres, des prêts, à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants ».

³⁶⁰ Dès 2012 elle avait dû renoncer au mécanisme de participation des cotisants au financement des prêts *via* une « caisse » alors supprimée. Elle doit toutefois procéder progressivement au remboursement de ces participations.

³⁶¹ Prêts d'honneur et à l'amélioration du cadre de vie (à hauteur de 5 000 €).

Les membres du bureau et certains agents mis à disposition disposaient d'avantages indus (logement gratuit à proximité du siège, voiture de fonction, prise en charge du parking). La gratuité des repas et des boissons au restaurant de Joinville, pour les membres du bureau, personnel mis à disposition ainsi que les nombreux invités, représentait un coût de 77 000 € en 2014. Outre le remboursement contestable des trajets domicile-siège, des remboursements de frais de missions étaient accordés sans justificatifs suffisants, parfois même en espèces. Une pratique de remboursements en espèces, réalisés notamment à partir de la caisse du restaurant, a été constatée (près de 27 000 € en 2014).

Les marchés de travaux ou de fournitures de services passés par l'association comportent de nombreuses anomalies. La construction d'une piscine dans un des centres de vacances de l'association a généré des surfacturations d'un montant de plus de 400 000 €, pour un bassin qui, compte tenu des malfaçons, s'avère aujourd'hui inutilisable.

Dans le même temps, les missions sociales de l'association n'étaient pas réalisées de façon satisfaisante. La gestion des centres de vacances présentait de graves carences avec notamment l'ouverture à l'année, économiquement aberrante, des centres non fréquentés hors saison. Faute d'investissement, l'outil s'est dégradé et ses pertes se sont accumulées (- 0,8 M€ en 2014). Les réseaux d'action sociale affichaient une activité très limitée voire, dans certains cas, symbolique. La mise en place d'une activité de billetterie a débouché sur un déficit cumulé de 119 000 €. La gestion du restaurant de Joinville ne respecte pas les règles régissant un restaurant administratif. Le centre médico-social du Courbat en Indre-et-Loire, qui est la propriété de l'association, a présenté de graves dysfonctionnements jusque dans une période récente et reste, encore aujourd'hui, dans une situation précaire.

Cette dérive générale de la gestion a conduit à mettre en danger l'association elle-même : alors qu'elle enregistrait un résultat positif de 0,617 M€ en 2009 avec un cumul de 2,318 M€ en trésorerie, l'ANAS affichait une perte de 1,105 M€ en 2014 et connaissait de graves difficultés de trésorerie. Le caractère désintéressé de la gestion de l'association et l'exonération de l'ensemble des impôts commerciaux pourraient être remis en cause par l'administration fiscale.

Alors même que la détérioration rapide de la situation était visible à la seule lecture des rapports d'activité et des comptes annuels, le ministère a continué à soutenir l'association, augmentant le nombre d'agents mis à disposition, le volume des autorisations d'absence, les mises à disposition de maîtres-nageurs sauveteurs CRS dans les centres de vacances et la subvention de fonctionnement (qui est passée de 1,997 M€ en 2012 à 2,819 M€ en 2014).

À la suite du contrôle de la Cour, le ministère de l'intérieur a annoncé en 2016 la reprise du dialogue de gestion et la signature d'une nouvelle convention pluriannuelle 2016-2018 avec l'association. Toutefois, en dehors de la réforme du système des mises à disposition, dont l'extinction progressive apparaît programmée, la nouvelle convention ne réalise pas la révision des missions déléguées qui apparaissait pourtant nécessaire.

III - Une efficacité contestable

L'efficacité de la politique d'action sociale au sein du ministère de l'intérieur apparaît limitée à un double titre : d'une part, tous les agents n'ont pas un égal accès aux prestations mises en œuvre et, d'autre part, celles-ci ne sont pas assez ciblées sur les besoins socialement prioritaires.

A - Des inégalités dans la délivrance des prestations

1 - Des inégalités géographiques pour des résultats décevants

En 2014, l'Île-de-France absorbait 67 % des crédits d'action sociale du ministère. En particulier, dans les domaines du logement et de la petite enfance, cette région représentait respectivement 99 % et 78 % des crédits dépensés. Un tel déséquilibre traduit la volonté du ministère de tenir compte de la situation particulière de l'Île-de-France qui accueille majoritairement les jeunes policiers en sortie d'école. Il se justifierait cependant mieux si les résultats étaient satisfaisants.

Depuis 2006, par décision ministérielle, la responsabilité de la réservation des logements sociaux pour l'ensemble des agents du ministère de l'intérieur affectés en Île-de-France³⁶² est confiée à la préfecture de police, qui gérait, en 2013, 86 % des dépenses totales (soit 13,6 M€ sur les 15,8 M€ dépensés). Le parc de 13 200 logements est principalement concentré à Paris *intra-muros* où sont allouées plus de 45 % des subventions. Le nombre de logements attribués a baissé de 34 % (de 2 104 en 2009 à 1 389 en 2014). On relève une hausse importante des logements

³⁶²Agents de la préfecture de police et agents des huit préfectures de la zone de défense sous autorité du préfet de police. La préfecture de police attribue des logements aux agents des administrations parisiennes, sans que la Ville de Paris ne participe au financement de cette action. Par ailleurs, elle n'intervient pas pour les réservations de logement des agents de l'administration centrale.

ne trouvant pas preneur (1 sur 5 en commission d'attribution) ; la préfecture de police se justifie en indiquant que son parc est composé pour partie de logements anciens (50 ans et plus) qui permettent difficilement de loger ses fonctionnaires. S'y ajoute le volume de logements en attente de vérification d'occupation (7 %) ³⁶³. Au final, les résultats ne sont pas à la hauteur de la concentration des moyens.

En matière de restauration, on relève également des inégalités de prise en charge malgré les 14,35 M€ dépensés en 2014. Le parc de restaurants administratifs du ministère comporte 45 restaurants ³⁶⁴, dont 17 relèvent de l'administration centrale ou de la préfecture de police. Même si, au-delà de son parc, le ministère a développé un conventionnement avec 66 restaurants administratifs et des restaurants privés susceptibles d'accueillir ses agents, il existe une forte inégalité territoriale, certains départements n'étant pas pourvus de restaurant administratif pour des raisons de coûts immobiliers (Yvelines) ou de mise aux normes des infrastructures existantes (Maine-et-Loire). Ailleurs, la différence de prise en charge au regard des fonctionnaires territoriaux fréquentant les mêmes restaurants suscite des insatisfactions (Pas-de-Calais).

2 - Des inégalités liées aux statuts des personnels

Dans la gendarmerie, le logement et la restauration, qui relèvent des compétences respectives du conseil supérieur de la fonction militaire et du service du commissariat aux armées, sont exclus du périmètre de l'action sociale de la défense et du champ du dialogue social. Si la question du logement ne se pose pas pour les militaires de la gendarmerie qui bénéficient de la concession de logement par nécessité absolue de service, l'exclusion de ce domaine est préjudiciable aux personnels non militaires.

En matière de petite enfance, la situation des personnels de la gendarmerie n'apparaît pas avantageuse tant à l'égard des autres agents du ministère de l'intérieur que de ceux de la défense. Les personnels du ministère de l'intérieur, notamment en Île-de-France, bénéficient d'une politique déterminée en faveur de la petite enfance, reposant sur la réservation de berceaux de crèches (882 en 2014) et sur deux aides à la garde d'enfant sous forme de chèques emploi-service universels (CESU) accessibles sans conditions de ressources. Outre une aide à la garde

³⁶³ Vérification que les locataires entrent toujours dans les critères d'attribution.

³⁶⁴ Hors écoles de police et casernes de CRS.

d'enfant pendant les horaires atypiques dont les conditions d'octroi ont été durcies en 2014³⁶⁵, seuls 5 % des enfants accueillis dans les crèches du ministère de la défense³⁶⁶ concernent la gendarmerie.

Alors que les crédits consacrés aux instances locales de concertation du ministère de l'intérieur s'élevaient à 2,15 M€ en 2014, ceux des 31 comités sociaux de la gendarmerie étaient au total d'environ 900 000 € (8,96 € par personnel actif). La disparité est d'autant plus flagrante que les crédits affectés aux comités sociaux servent pour partie à l'organisation des arbres de Noël, pour lesquels aucune autre subvention spécifique n'est versée par le ministère de la défense tandis que le ministère de l'intérieur a dépensé 3,93 M€ à ce seul titre en 2014.

La prise en charge différenciée des agents de la région parisienne

Outre qu'ils jouissent d'une prise en charge complète des prestations d'action sociale par un seul service (la sous-direction d'action sociale), les agents de la préfecture de police bénéficient d'un niveau de prestations, assuré par la Fondation Louis Lépine, indéniablement supérieur à celui assuré par la Fondation Jean Moulin aux autres agents du ministère.

De fait, certaines prestations de la Fondation Louis Lépine n'ont pas d'équivalent au sein de la Fondation Jean Moulin : ainsi des prêts d'honneur à taux zéro, sans justificatif, et des cadeaux de mariage, PACS ou naissance (30 €). Les prêts à l'amélioration du cadre de vie peuvent s'élever à un maximum de 9 600 €, et jusqu'à 15 000 €, contre seulement 3 000 € pour la Fondation Jean Moulin. Le succès d'autres prestations témoigne du décalage de prise en charge : ainsi 156 022 billets pour des activités culturelles et de loisirs avaient été vendus par la Fondation Louis Lépine en 2014, contre 3 361 seulement par la Fondation Jean Moulin, alors que la première ne sert que 10,9 % des ressortissants du ministère, hors gendarmerie, contre 89,1 % pour la seconde. En matière de loisirs, le succès des offres de la Fondation Louis Lépine, qui ont bénéficié à près de 10 000 personnes en 2014 (séjours « familles ») et 1 350 enfants, semble sans comparaison avec celui de la Fondation Jean Moulin. La différence de prise en charge pour l'arbre de Noël, plus généreuse du côté de la Fondation Louis Lépine, est bien connue des agents³⁶⁷.

³⁶⁵ Le montant total de cette allocation est passé de 197 453 € à 94 657 € en 2014, soit une baisse de 52 %.

³⁶⁶ En 2014, on en comptait 45 pour 1 296 places.

³⁶⁷ Invitation au spectacle annuel pour les deux parents et l'enfant, cadeau et friandises pour un montant moyen de 29,5 € ; la fondation Jean Moulin n'invite qu'un seul parent au spectacle et le cadeau est d'une valeur de 20 €.

La disparité des prestations paraît encore plus accentuée si l'on tient compte des actions mises en place au niveau des commissions locales d'action sociale (CLAS), qui se surajoutent à l'action des organismes partenaires, celle de Paris étant spécialement généreuse. Ces disparités mal justifiées alimentent les revendications des représentants du personnel en faveur d'un alignement des prestations pour tous les personnels de la région parisienne. Cette revendication a pris corps plus nettement depuis 2014 avec le rattachement du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Versailles à celui de Paris, puis la création du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) d'Île-de-France au 1^{er} janvier 2016³⁶⁸.

3 - Des inégalités quant aux publics réellement touchés

Certains types de prestations (restauration administrative, etc.) posent la question de la facilité plus ou moins grande d'accès pour les agents. Ainsi, la fondation Louis Lépine continue à proposer des prestations (billetterie, médiathèque) qui nécessitent un déplacement dans le quatrième arrondissement de Paris.

D'autres prestations bénéficient à un nombre si limité d'agents que la question de l'accès à l'information relative à ces offres est posée. Ainsi en est-il par exemple des offres de vacances pour les jeunes de la fondation Maison de la Gendarmerie, particulièrement riches et fortement subventionnées. Or, rapporté au nombre de ressortissants couverts par cette institution, le nombre de participants apparaît modeste (en 2014, 1 350 enfants participants sur les 125 100 enfants de ressortissants).

B - Des finalités mal définies

1 - Une évolution des besoins insuffisamment prise en compte

Les ministères de l'intérieur et de la défense ne disposent pas encore d'outils d'évaluation des besoins des ressortissants, qui leur permettraient pourtant de s'assurer de l'efficacité et de la pertinence de l'ensemble des prestations ministérielles proposées.

³⁶⁸ Décret du 6 mars 2014.

Ainsi, dans la gendarmerie, les dépenses d'action sociale connaissent une baisse constante d'exécution (de 14,6 M€ en 2012 à 12,2 M€ en 2014), dont les causes ne sont identifiées ni par la direction générale, ni par le ministère de la défense. S'agissant majoritairement d'aides et prestations individuelles, la baisse constatée, surtout due à réduction des demandes, conduit à poser la question de l'adéquation de l'offre aux besoins des ressortissants. Selon le ministère de la défense, le nouveau système d'information de l'action sociale (SIAS) du ministère de la défense, en cours de déploiement, devrait permettre d'affiner la connaissance des besoins. Une évaluation paraît de fait indispensable pour s'assurer de la pertinence du maintien du rattachement de la gendarmerie à l'action sociale de la défense.

En matière de tourisme social, les principaux organismes partenaires (ANAS, Fondation Jean Moulin, Maison de la Gendarmerie, Institution de gestion sociale des armées) gèrent en propre ou sur délégation un patrimoine important et varié, constitué de 68 centres de vacances répartis sur le territoire national. La tendance observée au sein de ces établissements familiaux est une baisse de la fréquentation, malgré des tarifs attractifs (généralement 30 % moins chers que les prix du marché), y compris dans les établissements les mieux valorisés et entretenus. Le modèle de tourisme social proposé, qui n'a pas suivi les évolutions de la demande, pâtit aussi des nombreuses offres de vacances concurrentes à bas prix, sur internet notamment. En raison de lourdes charges de personnel et d'un taux de fréquentation trop bas en dehors de la période estivale, l'exploitation de ces établissements est toujours déficitaire et pèse sur le résultat des organismes partenaires.

2 - Des prestations insuffisamment ciblées

Les commissions locales d'action sociale qui, présidées par les préfets, sont chargées de la mise en œuvre des budgets déconcentrés d'initiative locale (BDIL), accordent des aides à la rentrée scolaire, des chèques culture, des chèques sport, des aides aux loisirs et aux vacances. La Cour a aussi relevé des actions telles que l'aide au contrôle technique, pour laquelle la préfecture des Yvelines accorde une aide de 40 €. Par ailleurs, le niveau des aides varie de façon parfois sensible selon les départements. Alors que l'entrée en sixième n'ouvre droit qu'à une aide de 15 € dans le Pas-de-Calais, la même aide est de 80 € au sein de la préfecture de police de Paris. Des aides sont accordées pour les enfants des agents qui passent le permis de conduire, de 50 € en Maine-et-Loire et 100 € dans le Pas-de-Calais. En 2015, le montant alloué aux BDIL a été de 2,17 M€, pour un total de 177 187 ressortissants.

La Fondation Louis Lépine a mis en place en 2015 une offre de loisirs et de vacances *via* un prestataire privé. La variété de l'offre dépasse très largement le cadre habituel de l'action sociale. On peut ainsi s'interroger sur la vente de bons d'achat utilisables dans des magasins de parfumerie, de sport ou de jouets ou en grandes surfaces³⁶⁹. Le caractère marchand du site est attesté par les partenariats passés par exemple avec un magasin de parfum offrant, sur un total de 2 152 références incluant les marques les plus prestigieuses, des réductions de prix par rapport aux prix du marché allant jusqu'à 30 %, ou des réductions de 25 %, « sur présentation de la carte de police », chez un bijoutier-joaillier. Les offres du site subventionnées par la fondation concernent aussi des activités localisées loin du lieu de résidence des ressortissants : sauts en parachute au Havre, places de concerts à Avignon ou au théâtre antique d'Orange, entrées dans un parc d'attraction près de Troyes ou encore au bowling de Saint-Etienne.

3 - Une politique d'hébergement provisoire à réformer d'urgence

La Fondation Louis Lépine gère 173 logements dans quatre résidences. De façon étonnante, ils sont attribués directement par le bureau du logement de la préfecture de police, ce qui crée une contrainte de gestion pour la fondation puisque le taux d'occupation de certaines résidences reste faible (moins de 63 % pour la résidence de Nanterre, moins de 40 % pour les studios du Kremlin-Bicêtre en 2015). Cette situation engendre des pertes pour la fondation, qui a enregistré un résultat négatif de plus de 100 000 € en 2015 sur cette activité bénéficiaire jusqu'en 2012.

L'ANAS gère quant à elle cinq résidences dans les Hauts-de-Seine, (environ 70 places d'hébergement d'urgence). Les logements de Clichy, Colombes et Villeneuve-la-Garenne, situés au sein de cités sensibles des Hauts-de-Seine, sont divisés afin de créer des chambres doubles voire triples (malgré une taille modeste de 11 à 14 m²) ce qui entraîne une sur-occupation. Les conditions d'hébergement au sein du foyer de Clichy sont indécentes, voire indignes : au onzième étage d'un immeuble, cinq chambres, de 12 à 13 m², dans un état très dégradé sous l'effet d'une forte humidité, hébergent chacune deux fonctionnaires qui dorment sur des lits superposés, sans point d'eau à l'intérieur. L'une des deux salles de bain est hors d'usage et, en dehors de la cuisine, il n'y a aucune pièce de vie.

³⁶⁹ Selon le préfet de police, les bons d'achat les plus vendus concernent les grandes surfaces, « ce qui témoigne de leur utilité sociale dans un contexte de régression du pouvoir d'achat ».

Ces conditions d'hébergement ne sont pas acceptables alors que l'ANAS encaisse des loyers conséquents (de 550 € par mois à Villeneuve-la-Garenne à 2 000 € à Clichy). Qu'une association reconnue d'utilité publique, par ailleurs délégataire de missions sociales, puisse développer une activité d'hébergement d'urgence dans de telles conditions, en dehors de tout contrôle, alors même que le ministère fixe le logement des jeunes fonctionnaires de police en région parisienne au rang de ses priorités, paraît incompréhensible.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Souffrant d'une organisation inutilement complexe et dispersée, l'action sociale du ministère de l'intérieur est créatrice de disparités et d'inégalités de prise en charge entre les agents. Les actions entreprises, insuffisamment évaluées, aboutissent à des disparités tant géographiques que de statut. Le modèle de délégation des missions d'action sociale à des organismes partenaires de droit privé, en échange de financements publics et de mises à disposition de personnels et de moyens, est fortement remis en cause compte tenu de l'incapacité de la tutelle à contrôler efficacement ses organismes partenaires et à s'assurer de la qualité des prestations servies.

Le ministère de l'intérieur a annoncé la mise en œuvre de plusieurs mesures pour renforcer le contrôle exercé sur ses organismes partenaires (extinction des mises à disposition de personnels, tutelle recentrée sur le secrétariat général, remise en ordre du dialogue de gestion).

L'efficacité de ces mesures, qui dépendra pour l'essentiel de la volonté affirmée du ministère de l'intérieur d'exercer pleinement son rôle de tutelle, ne saurait conduire à faire l'économie de la révision d'ensemble de la politique suivie, incluant une évaluation des actions entreprises, des finalités poursuivies et des missions déléguées, qui s'impose.

En conséquence, la Cour adresse à l'État les recommandations suivantes :

- 1. revoir l'organisation de l'action sociale du ministère de l'intérieur, d'une part en supprimant la SDASAP-PN et d'autre part en décidant à titre définitif du rattachement de l'action sociale de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ou au ministère de la défense (en tirant alors les conséquences en termes d'organisation et de cadre contractuel) ;*

2. *redéfinir plus précisément les finalités de l'action sociale en s'appuyant sur une évaluation des besoins et des carences constatées et en veillant à prévenir les disparités entre agents se trouvant dans des situations comparables ;*
 3. *revoir les délégations de missions consenties aux organismes partenaires et assurer les conditions d'un véritable contrôle, à travers un dialogue de gestion structuré autour de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens ;*
 4. *ajuster les concours financiers aux besoins réels des organismes partenaires ; mettre un terme aux mises à disposition de personnels et de moyens non justifiées.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	644
Réponse du ministre de la défense	644
Réponse du ministre de l'intérieur	646
Réponse du président du conseil d'administration de l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS)	650
Réponse de la présidente de la Fédération sportive de la police nationale.....	650
Réponse du président du conseil d'administration de la Fondation Louis Lépine	652
Réponse du président du conseil d'administration de la fondation Maison de la gendarmerie	659

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la fonction publique
Président du conseil d'administration de la Fondation Jean Moulin

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

La Cour dresse un bilan de la politique menée par le ministère de l'intérieur en matière d'action sociale. Elle souligne, d'une part, l'organisation inutilement complexe et dispersée des structures administratives en charge de cette politique, d'autre part, les irrégularités, voire les dérives, constatées dans les modes de délégation de l'action sociale à des organismes tiers et, enfin, l'efficacité contestable des actions menées dans le cadre de cette politique.

La Cour plaide en faveur d'une révision d'ensemble de la politique d'action sociale du ministère de l'intérieur, à travers quatre recommandations portant à la fois sur l'organisation, les objectifs et les moyens de cette politique.

Nous ne pouvons que partager l'ensemble des recommandations formulées, en particulier celle invitant le ministère de l'intérieur à opérer un meilleur ajustement des concours financiers alloués aux organismes partenaires.

À cet égard, le principe acté par le ministère de l'intérieur visant à mettre fin aux mises à disposition gratuites de personnels devra effectivement être appliqué, notamment au sein de la Fédération sportive de la police nationale (FSPN) et de l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS) où la mesure n'a pas encore été suivie d'effet. De même, les mises à disposition de locaux et de matériels devront faire l'objet d'un conventionnement entre le ministère de l'intérieur et les organismes partenaires, conformément à la réglementation en vigueur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

La majorité des recommandations contenues dans ce rapport s'adresse principalement au ministre de l'intérieur qui apportera ses propres réponses.

La recommandation n° 1, visant à décider de manière définitive du rattachement de l'action sociale de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ou au ministère de la défense, appelle de ma part les observations suivantes.

À ce jour, en vertu de l'annexe 4 de la convention de délégation de gestion cadre du 28 juillet 2008 portant sur le transfert organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le personnel de la gendarmerie nationale reste couvert par l'action sociale de la défense (ASD), rattachée au service de l'accompagnement professionnel et des pensions (SA2P) de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD). Cette annexe fixe les domaines dans lesquels le ministère de la défense apporte un soutien (effectifs de travailleurs sociaux et de soutien administratif, crédits de prestations sociales), la gendarmerie assurant pour l'essentiel un soutien logistique.

Or, il apparaît qu'au niveau central du ministère de l'intérieur, l'action sociale est mise en œuvre par trois sous-directions, dont la sous-direction de l'accompagnement des personnels (bureau de l'action sociale) de la gendarmerie nationale. Cette organisation manque de cohérence aux yeux de la Cour, ce qui conduit cette dernière à formuler cette recommandation.

Afin de rationaliser et de simplifier l'organisation de l'action sociale au profit des militaires et de certains personnels civils de la gendarmerie nationale, je ne fais pas obstacle au rattachement du réseau de l'action sociale de la gendarmerie nationale à celui de la défense, si les deux ministères en convenaient.

La DRH-MD a proposé cette mesure à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

Une expérimentation est menée dans certaines directions locales d'action sociale de la gendarmerie nationale (Metz, Lille, Rennes, Paris, Lyon) au sein desquelles le personnel technique d'action sociale est placé sous la responsabilité fonctionnelle et technique des pôles ministériels d'action sociale du ministère de la défense.

La mise en œuvre éventuelle de ce rattachement ne serait envisageable au plus tôt qu'à l'horizon 2018 afin de ne pas impacter le calendrier de la réorganisation déjà engagée au sein de l'action sociale du ministère de la défense, réorganisation visant à simplifier l'organisation territoriale de son réseau pour en améliorer la lisibilité.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Dans ce rapport, la Cour évoque une action sociale ministérielle créatrice de disparités et d'inégalités de prise en charge des agents, en raison notamment d'une organisation complexe et dispersée. En ce qui concerne le partenariat social, le contrôle des opérateurs sociaux exerçant des missions d'action sociale pour le compte du ministère est jugé insuffisant. Enfin, la Cour souligne la nécessité de mener une évaluation rigoureuse des politiques d'action sociale.

Le rapport de décembre 2015 de la Cour des comptes relatif à l'action sociale du ministère de l'intérieur m'avait amené à décider d'un certain nombre de mesures.

Les recommandations figurant dans l'insertion m'amènent à vous faire part des observations suivantes :

1. L'évolution de l'organisation de l'action sociale, fondée sur les spécificités des métiers et la prise en compte des attentes, peut être envisagée pour plus de cohérence.

Il me semble essentiel de rappeler que la coexistence de deux sous-directions d'action sociale et d'accompagnement du personnel au sein du ministère de l'intérieur résulte d'une négociation menée avec les organisations représentatives des personnels de police en 2001, dans un contexte de revendications fortes. La création d'une seconde sous-direction, au sein du périmètre police, a répondu à l'époque à une attente des personnels actifs et à un besoin de prise en compte des spécificités et des contraintes liés aux métiers de la sécurité.

L'objectif était de conduire une politique sociale volontariste au profit des fonctionnaires de police, au plus près de leurs préoccupations quotidiennes et après une analyse circonstanciée des besoins liés à l'exercice de leur métier.

Ainsi, au-delà des compétences traditionnelles en matière de politique sociale, la sous-direction d'action sociale et d'accompagnement du personnel de la police nationale assure des missions spécifiques telles que :

- le soutien psychologique opérationnel auprès des agents qui vivent des situations traumatiques ;*
- le service médical statutaire, qui vérifie l'aptitude du policier et notamment l'emploi de son arme de service ;*

- *le service chargé de la santé au travail, essentiellement consacré à la réponse au mal-être des policiers pour prévenir les suicides.*

Cette organisation sur ces thématiques n'a pas vocation à être abandonnée sans que soient remises en cause les orientations en matière de politique de santé et sécurité au travail mises en œuvre pour les policiers.

En ce qui concerne le pilotage des politiques sociales, une évolution pourrait être envisagée dans le cadre des textes interministériels en cours de préparation sur les missions des services des ressources humaines au sein des ministères.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur a vocation à être, selon ces orientations, la structure en charge du suivi des sujets transversaux d'action sociale au sein du ministère afin d'éviter l'effet de dispersion que vous soulignez.

Notamment, la conduite de la politique du logement et de celle de la petite enfance, actuellement gérée par les services de la police nationale, pourraient être portée par les services du secrétariat général qui conduisent déjà les politiques en matière de restauration, loisirs, partenariat social et action sociale de proximité et animent les réseaux des services d'action sociale dans les préfetures et les instances de concertation en matière d'action sociale. L'ensemble des thématiques sociales pourrait ainsi à terme être réunie sous une seule autorité et avec une architecture budgétaire plus lisible, tout en conservant au sein de la police nationale une sous-direction responsable de la politique de santé et de sécurité au travail en direction des policiers.

Néanmoins une telle évolution d'organisation des politiques sociales devra faire l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives.

Concernant l'action sociale en faveur des personnels de gendarmerie, il semble souhaitable, à l'instar des autres corps militaires, de continuer à faire bénéficier les personnels sous statut militaire des prestations sociales du ministère de la défense conçues et adaptées pour ces catégories d'agents publics. La distinction faite actuellement pour les civils de la gendarmerie qui, selon leur date d'affectation en services de gendarmerie antérieure ou non au rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur relèvent de l'action sociale du ministère de la défense ou de celle du ministère de l'intérieur est appelée à s'effacer au fur et à mesure des départs des agents civils affectés en gendarmerie avant 2009.

Dans le temps, les personnels civils auront donc vocation ainsi à bénéficier du seul régime d'action sociale du ministère de l'intérieur. Il ne convient pas de revenir sur cette orientation et ce rattachement au ministère de l'intérieur gage d'unité dans la gestion de ces personnels civils du ministère soumis à des statuts administratifs et techniques communs à tous les périmètres.

2. Les politiques du logement et de la restauration répondent à des besoins prioritaires identifiés

Comme le souligne la Cour, la majorité des crédits d'action sociale dédiée au logement et à la petite enfance reste concentrée dans la région Ile-de-France. Cette concentration répond non seulement à des besoins exprimés par les agents affectés en Ile-de-France mais permet d'accompagner la politique de fidélisation des effectifs de police.

Par ailleurs, la politique en faveur de la petite enfance est menée dans 36 départements qui correspondent à des grands bassins d'emploi où les difficultés et les besoins des agents, notamment ceux travaillant en horaires décalés ou atypiques, ont été identifiés.

La politique de restauration collective est une question qui fait l'objet de nombreux échanges avec les organisations syndicales notamment au sein de la commission nationale d'action sociale. Elle est aussi menée en liaison avec les services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique concernant les restaurants inter-administratifs. Les disparités constatées sont parfois le reflet de différences géographiques et locales, en termes d'offres de restauration et de comportement des agents et d'effectifs.

Un récent état des lieux des dispositifs de restauration collective ou espaces sociaux de restauration établi par les services de la direction des ressources humaines permet une première évaluation et sera le point de départ d'une réflexion que mes services devront mener, en concertation avec les organisations syndicales, afin que la restauration offerte s'adapte aux besoins des agents qui ont évolué rapidement ces dernières années.

3. La tutelle et le contrôle des organismes partenaires s'est considérablement renforcée et professionnalisée, ce qui a produit des effets dès cette année.

Prenant en compte les conclusions du rapport de la Cour sur l'action sociale du ministère de l'intérieur de décembre 2015, j'ai engagé une refonte profonde de la tutelle et du contrôle des principaux opérateurs qui contribuent à l'exercice pratique au quotidien de l'action sociale ministérielle.

Les services de la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel du secrétariat général ont fait l'objet d'une complète réorganisation et un pôle, auquel ont été affectés 3 agents dont deux cadres, a été créé afin de renforcer le contrôle de l'emploi des subventions et de l'activité des opérateurs pour atteindre les objectifs fixés.

Ainsi, il a été exigé des partenaires (Fondation Jean Moulin, Fondation Louis Lépine, Association nationale d'action sociale, Associations départementales de l'action sociale de la police, Association Guy Hubert, Orphelinat mutualiste de la police nationale) d'examiner les modalités d'une substitution d'emploi de contractuels de droit privé à celui de la mise à disposition de fonctionnaires dont l'extinction progressive a été annoncée.

Des rencontres régulières ainsi que des dialogues de gestion fixés selon un calendrier précis aux fins de contrôle de l'exécution budgétaire et d'établissement d'un budget prévisionnel correspondant aux besoins des opérateurs mais aussi et surtout aux prestations qui lui sont demandées. Le versement de subvention sera dépendant des conclusions de ce contrôle et de ces dialogues de gestion.

D'ores et déjà, il a été fait application de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 qui précise les termes, la charte des engagements réciproques entre l'État et les associations du 14 février 2014. Ainsi, chaque association est désormais dotée d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens en application de laquelle les dialogues de gestion sont programmés et suivis à l'aide d'indicateurs de gestion et d'activité.

La fin des mises à disposition de fonctionnaires au profit de ces associations est programmée et leur a été notifiée. À titre d'exemple, au 31 décembre 2016, l'association nationale d'action sociale voit le nombre de fonctionnaires mis à sa disposition ramené de 40 à 15 ; chaque emploi susceptible de faire l'objet d'une mise à disposition d'un fonctionnaire fait l'objet d'une publication de fiche de poste et les candidats sont sélectionnés selon une procédure déterminée à laquelle l'administration est associée.

Afin d'appliquer au niveau départemental les règles désormais fixées en matière de pilotage du partenariat social, les préfets seront prochainement destinataires d'une circulaire destinée à rationaliser les relations conventionnelles et exercer un contrôle sur les partenaires associatifs locaux.

En ce qui concerne la Fédération sportive de la Police nationale (FSPN), je relève que la Cour a reconnu la pertinence de la convention pluriannuelle qui la lie au ministère, celles des indicateurs retenus, et la tenue d'un dialogue de gestion constructif.

Enfin, une analyse des prestations offertes par la Fondation Jean Moulin et la Fondation Louis Lépine sera menée dès 2017 dans un objectif d'harmonisation des actions conduites par ces deux partenaires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'ASSOCIATION NATIONALE D'ACTION SOCIALE
DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE
ET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (ANAS)**

Je souhaite formuler une observation concernant la partie intitulée « Une politique d'hébergement provisoire à réformer d'urgence ».

Actuellement, un architecte d'intérieur est missionné pour engager la rénovation de ces hébergements.

Actuellement, malgré la vétusté, nous logeons une cinquantaine de collègues, qui, sans cette solution, seraient à la rue, un logement nous sert actuellement, pour le dépannage d'urgence à titre gratuit.

À ce jour, une réécriture de la convention est en cours, afin que ces hébergements restent d'urgence et non pas pérennes pour une location mensuelle inférieure à 200€.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA FÉDÉRATION SPORTIVE
DE LA POLICE NATIONALE**

Vous avez sollicité la Fédération Sportive de la Police Nationale (FSPN) pour mieux connaître son positionnement au sein de l'action sociale du ministère de l'intérieur.

Quelques lignes pour vous la présenter :

Créée en 1947, la FSPN est une fédération multisports agréée par le ministère des sports. En 1997, elle a été admise comme membre au Comité National Olympique et Sportif Français. Depuis juillet 2015 et en vertu de l'article L. 131-8 du code du sport, la FSPN est reconnue comme établissement d'utilité publique. Elle compte 25.000 adhérents dont 90% de policiers. Elle comprend plus de 400 associations réparties sur le territoire national, dom-tom compris.

Confrontée à la loi NOTRe, la FSPN a procédé à une première réorganisation territoriale le 23 mars 2016 et à une seconde le 18 novembre 2016 réduisant ainsi son nombre de ligue de 14 à 8. Doté d'un nouveau découpage géographique coïncidant avec le contour des nouvelles régions, la FSPN pourra procéder sans difficulté au renouvellement de ses instances dirigeantes prévu en mars 2017 pour une période de 4 ans.

Les liens qui unissent la FSPN et notre ministère de tutelle sont étroits et réguliers. Ils font l'objet d'un réel contrôle et d'un suivi périodique. Il en est de même pour ses relations avec le ministère chargé des sports.

En avril 2015, la FSPN était citée à plusieurs reprises dans un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration visant le suivi et le contrôle de l'activité des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur.

En février 2016, cette même Inspection Générale de l'Administration publiait un rapport de contrôle consacré uniquement à la Fédération Sportive de la Sportive Nationale. Aucune anomalie n'était relevée à l'encontre de la FSPN. Au contraire, le rapport mettait en avant ses actions, sa gestion et sa gouvernance fédérale. Son implication dans la lutte contre les risques psycho-sociaux y était également largement évoquée. Autant d'arguments qui plaidaient pour le maintien du même nombre d'ETPT en sa faveur.

En juillet 2016, une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens était signée avec le ministère de l'intérieur pour une période de 3 ans dans laquelle ont été fixés, comme vous l'avez souligné (II-A-2), des objectifs chiffrés et des indicateurs pertinents. Ses trois nouveaux objectifs sont de participer au maintien de la condition physique du policier via la pratique d'un sport, de participer à la promotion de l'image de la police nationale et du rayonnement de la France via les compétitions internationales et enfin de participer à l'amélioration de la qualité de vie au travail via le développement du tissu associatif. Comme pour les conventions précédentes, une évaluation est prévue chaque année au travers d'un dialogue de gestion mené par les représentants du ministère de l'intérieur.

Le dernier objectif est destiné à la lutte contre les risques psycho-sociaux. Cinq axes y sont développés : l'organisation de stages de formation à destination des dirigeants associatifs ; la création de nouvelles associations ; le développement de la pratique sportive dans des territoires en déshérence ; l'intervention dans les écoles de police pour promouvoir les bienfaits de la pratique sportive ; la participation à des actions destinées à promouvoir l'égalité des chances.

En octobre 2016, une convention de mise à disposition d'agents du ministère de l'intérieur auprès de la FSPN fixait un plafond de 36 ETPT au 1^{er} janvier 2016 pour atteindre 34 au 31 décembre 2018.

Comme vous l'évoquez en (II-B-2), le retard de remboursement de la masse salariale de 2012 et de 2013 ne saurait effectivement être imputé à la FSPN. Faute d'avoir reçu un titre de perception, il était impossible d'effectuer un quelconque paiement.

En conclusion, la qualité et la transparence de la FSPN a toujours été au cœur de notre politique générale et de nos ambitions. Comme mes prédécesseurs, je me suis attaché à les faire évoluer constamment pour le bien de nos intérêts et de ceux de nos adhérents

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION LOUIS LÉPINE

II-A-3-a « L'imbrication de l'administration et de ses organismes paritaires »

Le paragraphe consacré à la fondation Louis Lépine fait mention de la situation de la fondation Louis Lépine avant son changement de statuts intervenu en 2016, sans évoquer les évolutions engagées dès 2014. Il convient, en effet, de préciser que la réforme a débuté en 2014, avec la décision d'abandonner des activités (boutique, coop'cité, prêts immobiliers) afin de clarifier les attributions de la fondation et de les recentrer sur son objet social, conformément à la définition des prestations sociales retenue par le Conseil d'Etat. En 2015, le vote favorable au projet de statuts modifiés exprimé par le conseil d'administration de la fondation et le recrutement de salariés de droit privé, concomitant à la fin des mises à disposition gratuites de fonctionnaires, ont constitué deux autres étapes majeures de la réforme.

S'agissant des groupes de travail, il faut souligner que si le nombre de réunions mentionné par la Cour des comptes apparaît important en 2013, une diminution du nombre de ces réunions a été amorcée en 2015 (73 pour le groupe de travail « solidarité financière » au lieu de 95 réunions en 2013) afin de préparer leur disparition avec la mise en place des nouveaux statuts.

En effet, l'article 10 des statuts du 2 mai 2016 dispose que le directeur « peut associer, en tant que de besoin, des représentants des bénéficiaires des prestations de la Fondation pour l'assister dans l'exercice de sa mission ». Aussi, les groupes de travail permanents, qui étaient présidés par des représentants du personnel, ont-ils été supprimés à la mise en place de nouveaux statuts. Depuis lors, des représentants des bénéficiaires des prestations sont réunis, en tant que de besoin, sous l'autorité du directeur ou de l'un de ses représentants, aux fins d'information et de recueil de suggestions de la part de ces partenaires, qui sont des représentants des organisations syndicales les plus représentatives au sein de la préfecture de police et des principales mutuelles. Le règlement intérieur adopté par le conseil d'administration du 27 septembre 2016 apporte, à l'article 16, les précisions suivantes quant à la consultation des représentants des bénéficiaires « En application du 4ème alinéa de l'article 10 des statuts, le directeur réunit au maximum dix représentants des bénéficiaires des prestations de la fondation pour examiner des sujets relatifs aux principaux domaines de compétence de la fondation. Les domaines concernés sont les suivants :

- les prêts, la solidarité financière et les résidences ;*
- l'information et la communication ;*
- l'action sociale et culturelle ;*
- la distribution automatique.*

Le directeur convoque les représentants des bénéficiaires par écrit, en précisant les questions à inscrire à l'ordre du jour, dans un délai minimum de dix jours avant la réunion. En cas d'indisponibilité d'un représentant convoqué, celui-ci peut se faire représenter par un autre représentant de la même organisation, compétent sur les questions inscrites à l'ordre du jour. »

Le rapport constate que « cette imbrication a engendré une forme d'opacité dans l'exécution des missions et leur mode de financement ». Si les modes de fonctionnement et la situation juridique de la fondation avant 2016 nécessitaient de profondes évolutions, il n'en reste pas moins que sa gestion ne peut être qualifiée d'opaque. Ses rapports d'activité et ses documents comptables et financiers attestent de la sincérité et de la transparence de ses comptes.

Les conventions liant la fondation Louis Lépine à ses autorités de tutelle II-A-3-a et II-B-1

L'insertion relève l'existence de 17 conventions sectorielles et généralistes entre 2009 et 2015 et déplore que la fondation ne dispose d'aucune autorisation d'occupation précaire du domaine public pour l'exploitation des distributeurs automatiques installés sur les différents sites de la préfecture de police.

Il convient de préciser que le nombre de conventions mentionné inclut notamment des conventions financières, instrument juridique encadrant le versement des subventions accordées à la fondation chaque année par l'État et la Ville de Paris. Chaque versement de subvention fait donc l'objet d'une convention. Leur addition ne reflète donc pas le nombre de conventions en vigueur puisque chaque convention financière annuelle est amenée à être remplacée par la suivante.

Ainsi, en 2016, on compte au total 8 conventions en vigueur. A l'occasion de la mise en place de nouveaux statuts, la fondation Louis Lépine a engagé une démarche de simplification de ce dispositif conventionnel, qui s'est, en premier lieu, traduit par l'élaboration d'un projet de convention cadre entre la fondation et le ministre de l'intérieur, le préfet de police et le maire de Paris. Ce projet de convention cadre rassemble, en les mettant à jour, l'ensemble des dispositions relatives aux missions confiées par le préfet de police à la fondation en sus de ses attributions statutaires (événements tels que l'arbre de Noël, le concours de dessin ; le cautionnement de loyers privés ; la distribution automatique) et relatives aux moyens mis à la disposition de la fondation. Ce projet inclut également des dispositions relatives à l'occupation précaire du domaine public. Il a été soumis à la consultation des autorités signataires par courrier du 26 octobre 2016. Il sera soumis au conseil d'administration de la fondation qui se réunira le 7 décembre 2016, préalablement au recueil des signatures. Ainsi, au début de l'année 2017, la mise à disposition de moyens par l'État et la Ville de Paris pourra être établie sur des fondements juridiques correspondant à la nouvelle situation de la fondation. L'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif conventionnel devrait coïncider avec celle de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens de la fondation Louis Lépine pour les années 2017-2019.

II-B-1 « La mise à disposition de locaux et de matériels à titre gratuit »

Le montant de 226 703€ indiqué au titre de la prise en charge de dépenses de fonctionnement de la fondation Louis Lépine Par l'Etat et la Ville de Paris au titre de l'année 2014 comprend 182 000€ de dépenses de fluides, d'entretien et de nettoyage pour l'ensemble de l'immeuble Massillon et de la médiathèque. Cette valorisation inscrite à l'annexe comptable 2015, est nettement moindre pour les années suivantes, dans la mesure où la superficie des locaux occupés par la fondation a été divisée

par 2 à partir de 2015. Il convient donc de diviser cette valorisation par 2 (90 000 euros) à compter de 2015.

II-B-2 Les mises à disposition de personnel

La Cour des comptes relève que la fondation Louis Lépine a connu en 2015 l'extinction de la mise à disposition de personnel. Il convient de préciser que le directeur de la fondation Louis Lépine est en position de détachement.

II-C-1 « Des risques financiers insuffisamment maîtrisés »

Concernant l'évolution du résultat net de la fondation Louis Lépine, le constat du déficit du résultat net de la fondation Louis Lépine au titre de l'exercice comptable 2015 ne peut occasionner de généralisation sur l'évolution de ce résultat, dans la mesure où 2015 ne peut être regardée comme une année significative. En effet, en 2015, la fondation Louis Lépine n'a pas reçu le versement de la subvention du ministère de l'intérieur (qui devait être de l'ordre de 350 000 euros) alors même qu'elle prenait en charge pour la première fois ses dépenses de personnel (560 000 euros en 2015). La subvention d'équilibre au titre de l'année 2016 a, en revanche, été effectivement versée par le ministère de l'intérieur. Ainsi, le résultat de l'exercice 2016 devrait, selon les projections d'exécution budgétaire établies en octobre 2016, être proche de l'équilibre. S'agissant des années postérieures à 2016, les projections budgétaires établies dans le cadre de l'élaboration du nouveau modèle économique de la fondation conduisent à envisager une situation financière soutenable dans la durée. La fin de l'offre de prêts immobiliers n'apparaît donc pas de nature à mettre en péril la soutenabilité financière de la fondation.

La demande d'une subvention complémentaire de fonctionnement auprès du ministère de l'intérieur est liée à la réforme des modes de fonctionnement de la fondation et non à la dette de la fondation envers ses adhérents. En effet, alors que la fondation était amenée à prendre en charge ses dépenses de personnel, la réforme de la fondation a engendré des économies pour l'administration. Cette économie s'apprécie au regard de la différence entre la valorisation des moyens mis à disposition avant la réforme et le montant des subventions octroyées par le ministère de l'intérieur et la Ville de Paris après la réforme.

S'agissant de la dette de la fondation à l'égard des ayants-droit qui ont participé à la caisse des prêts, son remboursement n'est pas de nature à remettre en cause l'équilibre financier de la FLL. L'incidence de ce remboursement est la diminution peu significative du niveau des produits financiers issus de la trésorerie de la fondation, compte tenu du faible taux actuel de rendement des placements. Ce « manque à gagner » a un effet limité sur le résultat net comptable annuel de la fondation et donc sur ses fonds propres.

La fondation a pris la décision de planifier un remboursement de sa dette sur trois années de manière progressive et organisée, afin de limiter le « manque à gagner » indiqué plus haut et de lisser la charge de travail engendrée par la mise en œuvre des remboursements. Au terme du remboursement de la dette prévu à fin 2018, la fondation n'aura pas eu à ponctionner ses fonds propres et disposera d'un niveau de trésorerie moindre mais conséquent.

Par ailleurs, s'il a été mis fin à l'activité des prêts immobiliers, la trésorerie de la fondation sera alimentée encore plusieurs années par le remboursement des échéances de prêts issus de son encours des prêts. Sans attendre cette échéance, le nouveau modèle économique élaboré et déjà mis en place est destiné à assurer l'équilibre financier.

Ainsi, la fondation Louis Lépine se met en situation de maîtriser ses risques financiers.

II-C-2 « Les irrégularités affectant l'action des organismes partenaires »

Si des irrégularités sont relevées sur la période de contrôle (2009-2015), aucune ne remet en cause le caractère désintéressé de la gestion de la fondation Louis Lépine.

S'agissant de son offre de prêts sociaux, la fondation Louis Lépine a conçu en 2016 une réforme destinée à l'inscrire dans le cadre de conditions fixées par l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. Cette réforme sera très prochainement soumise à la décision du conseil d'administration de la fondation.

III-A-2 encart « La prise en charge différenciée des agents de la région parisienne »

Le « niveau de prestations assuré par la fondation Louis Lépine, indéniablement supérieur à celui assuré par la fondation Jean Moulin », relevé par la Cour des comptes, trouve sa justification dans le coût de la vie à Paris et dans les départements de petite couronne. La « disparité des prestations » répond à la disparité du coût de la vie. La politique sociale de la préfecture de police a pour principal objectif de permettre aux agents de faire face à des dépenses plus élevées que dans les autres départements métropolitains et, ainsi, de fidéliser son personnel. En effet, une large partie des promotions de fonctionnaires des services dits actifs, sortant d'école de police, est affectée à la préfecture de police. Parmi eux, nombreux sont ceux qui ne proviennent pas de la région parisienne et se trouvent sans structures personnelles ou familiales d'accueil. La préfecture de police doit donc offrir des prestations adaptées aux besoins d'un grand nombre de policiers qui se trouvent à la fois en début de carrière et affectés dans des départements où le coût de la vie est le plus élevé et où ils ne disposent pas d'attaches personnelles.

III-A-3 « Des inégalités quant aux publics réellement touchés »

Le rapport déplore que « la fondation Louis Lépine continue à proposer des prestations (billetterie, médiathèque) qui nécessitent un déplacement dans le 4ème arrondissement de Paris ». Cette partie du rapport ne retrace pas les évolutions majeures mises en œuvre ces deux dernières années en matière de dématérialisation des prestations de la fondation Louis Lépine. Or, il s'agit d'un progrès essentiel, permettant aux ayants droit d'accéder désormais aux prestations sociales et à la billetterie, quelle que soit leur localisation géographique et ainsi de remédier aux disparités d'accès aux prestations. Ainsi, le site de la fondation Louis Lépine a été refondu en 2015 et 2016 afin d'améliorer sa complétude et son ergonomie. Ces évolutions se traduisent dans les données suivantes :

- *Nombre de consultations du site internet de la fondation Louis Lépine : 600 par jour en octobre 2015 ; 1100 par jour en octobre 2016*
- *Nombre de connexions mensuelles à la billetterie (partie du site accessible avec mot de passe) : 1530 en janvier 2016 ; 11500 en octobre 2016*

Seuls la médiathèque et le guichet théâtre nécessitent à ce jour de se rendre dans les locaux de la fondation Louis Lépine. L'offre de la médiathèque et celle du guichet théâtre sont toutefois en ligne sur le site internet de la fondation. Si les ouvrages et les DVD ne peuvent faire l'objet d'un prêt en ligne, l'offre du « kiosque spectacle » est déjà en partie dématérialisée. En effet, depuis quelques mois, la fondation a développé des modalités de retrait de billets sur internet afin d'éviter aux ayants droit de se déplacer dans ses locaux.

La gestion de la bibliothèque-médiathèque de la préfecture de police fait partie des compétences statutaires d'action sociale et culturelle de la fondation (article 1er des statuts du 2 mai 2016). Il existe un fort attachement des personnels de la préfecture de police à la médiathèque, qui développe depuis 2016 une dynamique politique d'animation à destination de ses utilisateurs. La thématique culturelle de cette mission, assez originale dans les fondations du ministère de l'intérieur, entre bien dans l'objet social de la fondation.

III-B-2 « Des prestations insuffisamment ciblées »

Dans un contexte de régression du pouvoir d'achat, l'offre loisirs de la fondation Louis Lépine, qui inclut des bons d'achat utilisables notamment dans des magasins de grande distribution, répond aux besoins avérés de ses ressortissants. Qu'il s'agisse de sport, de parfumerie ou d'alimentation, la fondation poursuit sa mission d'action sociale en s'assurant de l'adéquation entre ses offres et les besoins de ses ressortissants.

La fondation pratique une politique de subventionnement ciblée sur des offres diversifiées. Seuls sont subventionnés les articles présentant une dimension sociale ou culturelle.

S'agissant du périmètre géographique des offres, celui-ci inclut l'ensemble du territoire. En effet, si les ayants droits résident majoritairement près de leur lieu de travail, un certain nombre d'entre eux ont fait le choix de conserver leur résidence principale en province. De même, l'action sociale s'appliquant également pendant les périodes de congés, il n'est pas anormal que les personnels concernés puissent acquérir des billets pour des attractions localisées sur leurs lieux de vacances (exemple : le Puy du Fou, le Futuroscope, Marineland) ou les lieux qu'ils fréquentent le week-end.

En ce qui concerne le partenariat avec la parfumerie mentionnée dans l'insertion, il a été mis fin à celui-ci. La fondation a décidé de proposer, pour ce type de produits, une offre accessible en ligne à l'ensemble des bénéficiaires et pas uniquement à ceux qui sont affectés ou résident à proximité du 4^{ème} arrondissement.

III-B-3 « Une politique d'hébergement provisoire à réformer d'urgence »

Au 30 septembre 2016, le taux d'occupation des résidences gérées par la fondation Louis Lépine était de 72%. Cette moyenne est largement tirée à la baisse par le taux d'occupation de la résidence du Kremlin Bicêtre.

Le taux d'occupation observé dans la résidence du Kremlin Bicêtre est dû à l'inadaptation de son règlement intérieur (qui en limite l'accès aux seuls agents célibataires ou s'engageant à vivre seuls) alors que la résidence offre à la location, depuis de récents travaux, des studios doubles. Des mesures ont été prises pour remédier à cette situation : la modification du règlement intérieur de cette résidence, ouvrant désormais l'accès à la résidence aux couples et aux parents seuls accompagnés d'un enfant mineur, a été adoptée par le conseil d'administration du 27 septembre 2016 et est entrée en vigueur. L'arrivée à la préfecture de police, en octobre et en novembre 2016, d'un nombre important de policiers sortant d'école devrait améliorer substantiellement le taux d'occupation de cette résidence et ainsi contribuer à rétablir l'équilibre financier pour ce qui concerne la gestion des résidences.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION MAISON DE LA GENDARMERIE

Ce rapport conduit la fondation à réaffirmer sa position sur les points précédemment développés en réponse au relevé d'observations provisoires.

1- La Cour considère qu'au regard de son imbrication fonctionnelle avec le bureau de l'action sociale, la fondation peut être regardée comme un pouvoir adjudicateur³⁷⁰, avec pour conséquence l'obligation de soumettre ses achats de biens et de services aux procédures formalisées applicables aux organismes privés dépendant des personnes publiques.

Je ne partage pas cette analyse revenant à considérer la fondation comme une structure para-administrative. Si l'existence de liens historiques entre les deux institutions, liens qui garantissent aujourd'hui une grande réactivité et efficacité dans la prise en compte des situations les plus douloureuses, est en effet incontestable, elle n'implique pas pour autant la transparence de la fondation à l'égard de l'administration.

En effet, la jurisprudence européenne³⁷¹ et celle du Conseil d'État³⁷² s'accordent pour considérer qu'un organisme de droit privé doit appliquer les règles du code des marchés publics s'il constitue, en fait, une entité transparente créée à l'initiative de la personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources.

Or les critères définis par la jurisprudence ne me semblent pas remplis en l'espèce :

- S'agissant de la création de la fondation, il me paraît utile de préciser que, si elle est née sur une idée du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) de l'époque, sa dotation initiale a été constituée à l'initiative de personnes morales de droit privé (Caisse Nationale du Gendarme et Trèfle).*
- S'agissant du contrôle de l'organisation, caractérisé selon la jurisprudence par l'existence d'un conseil d'administration majoritairement composé de membres désignés par un pouvoir adjudicateur, le conseil d'administration de notre fondation est composé de 18 membres dont seuls 2 d'entre eux représentent*

³⁷⁰ Au sens du 1° du I de l'article 3 de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 modifiée relative aux marchés publics.

³⁷¹ CJUE, 3 octobre 2000, The Queen c/ H.M. Treasury ex parte : University of Cambridge, aff. C-380/98, cons. 20. ; CJUE, 12 septembre 2013, IVD GmbH & Co. KG, aff. C-526/11, cons. 31).

³⁷² CE 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt.

l'administration centrale et sont donc susceptibles d'être considérés comme un pouvoir adjudicateur (le DGGN et le major général). Cette composition équilibrée fait donc obstacle à une quelconque mainmise de la DGGN sur l'organisation de la fondation.

- *S'agissant du critère fonctionnel, il importe de souligner que la direction opérationnelle, si elle est effectivement confiée au chef du bureau de l'action sociale en qualité de secrétaire général adjoint de la fondation, s'inscrit dans le strict cadre de la stratégie définie par le conseil d'administration et des résolutions prises par ce dernier. En outre, le secrétaire général adjoint de la fondation ne peut en aucun cas agir de sa propre initiative puisqu'il intervient dans le cadre d'une délégation et sous le contrôle de différentes commissions dont la composition est issue du conseil d'administration. Le statut de directeur de fait de la fondation conféré par la Cour au chef du bureau de l'action sociale semble donc inapproprié au regard des prérogatives réellement exercées par ce dernier au titre de la fondation.*
- *S'agissant du financement, la part des fonds publics représentait en 2015 moins de 14 % du montant des ressources totales de la fondation (telles que visées par l'article R. 133-4 du code des juridictions financières), celles-ci étant très majoritairement issues de la souscription et des dons, donc constituées de fonds privés. Il en résulte que le critère financier, déterminant pour caractériser la transparence d'une personne morale de droit privé, n'est pas non plus satisfait.*

Il est en outre opportun de rappeler que la fondation, qui repose sur un principe de solidarité, n'a pas, contrairement aux structures juridiques réellement transparentes, vocation à se substituer à l'État en accomplissant des missions de service public lui incombant, dès lors qu'elle intervient en complémentarité de l'action sociale du ministère de la défense à laquelle les personnels de la gendarmerie sont rattachés.

Dès lors, la fondation ne pouvant être qualifiée d'entité transparente au regard des critères retenus par la jurisprudence, l'obligation, en tant qu'organisme de droit privé, de soumettre ses achats aux dispositions applicables aux marchés publics ne paraît pas fondée.

2- La Cour considère qu'une incertitude demeure quant à la capacité de la fondation à délivrer des reçus fiscaux en dépit de l'évolution récente de la doctrine administrative. Pourtant, à mon sens, cette évolution conforte bien notre fondation dans l'idée que le risque fiscal est très limité, voire inexistant.

En effet, selon l'instruction fiscale en date du 26 juillet 2016³⁷³, « la circonstance qu'un organisme rassemble des personnes liées par l'appartenance à un groupe déterminé ne permet pas de présumer qu'il fonctionne au profit d'un cercle restreint de personnes, dans la mesure où cette circonstance ne préjuge pas des bénéficiaires des actions menées par cet organisme ».

Ainsi, le fait de s'adresser à la seule communauté gendarmerie ne saurait caractériser le fonctionnement de la fondation au profit d'un cercle restreint de bénéficiaires.

Toujours selon l'administration fiscale, pour déterminer si un organisme agit au profit d'un cercle restreint de bénéficiaires, il convient d'examiner « dans les faits le public visé par les activités de l'organisme au regard de sa mission, sans considération du nombre de ses bénéficiaires réels »³⁷⁴.

À cet égard, l'instruction administrative donne plusieurs exemples démontrant clairement qu'un organisme n'agit pas au profit d'un cercle restreint de bénéficiaires dès lors que, pour bénéficier des prestations de l'organisme, il n'est fait aucune obligation d'adhérer ou d'avoir adhéré. La référence aux organismes de soutien aux orphelins est particulièrement éclairante. Il est ainsi expressément indiqué que « si l'organisme réalise ses actions de manière indifférenciée au profit de tous les enfants orphelins de la profession visée, que le parent décédé ait été membre ou non de l'organisme, celui-ci n'agit pas au profit d'un cercle restreint de personnes ».

Or, les membres de la gendarmerie ou leurs ayants droit, notamment les veuves et orphelins, confrontés à des situations sociales difficiles voire dramatiques, peuvent bénéficier des prestations sociales de la fondation, indépendamment de leur qualité de souscripteur.

En conséquence, au-delà du caractère purement facultatif de la procédure de rescrit, l'interprétation retenue par l'administration fiscale confirme bien l'éligibilité de la fondation au mécénat et donc sa faculté à délivrer des reçus fiscaux.

3- La Cour souligne « l'étroite dépendance de la fondation à l'égard de l'administration » accentuée par les mises à disposition consenties par la gendarmerie. Si la Maison de la Gendarmerie bénéficie effectivement à titre gratuit de la mise à disposition de locaux et de moyens octroyés par l'administration, l'obligation de rembourser ces concours publics ne la

³⁷³ BOI-IR-RICI-250-10-20160726 (paragraphe 150).

³⁷⁴ Paragraphe 160 de l'instruction précitée.

conduirait pas nécessairement à un résultat déficitaire. En effet, en dépit du désengagement progressif du soutien de la gendarmerie auquel elle est confrontée depuis plusieurs années, elle a su manager son fonctionnement et délivrer un très haut niveau de prestations sociales tout en équilibrant ses comptes. La régularisation du soutien amènera la fondation à redéfinir sa politique sociale, la priorité restant donnée aux actions de solidarité qui sont sa raison d'être.

4- Quant aux réserves émises par la Cour sur notre modèle de tourisme social, notamment au regard des charges de personnel qu'il engendre, la fondation a déjà consenti des efforts sur les dix dernières années en se séparant de structures qui lui appartenaient et en réduisant le format des centres de vacances. Une externalisation des colonies occasionnerait inmanquablement une désaffection importante des familles de gendarmes très attachées à ce modèle en raison du savoir-faire, de la qualité des produits et des garanties qu'il offre aux parents au plan sécuritaire. Par ailleurs, la fondation, très attentive au respect des normes d'encadrement, veille à recruter un nombre suffisant d'animateurs compte tenu des contraintes imposées par le législateur en matière de congés et de repos. Eu égard aux accidents déplorés chaque année dans les centres de vacances, notre organisme, qui depuis toujours, place la sécurité au premier plan, souhaite conserver la maîtrise de cette activité. S'agissant de la situation déficitaire générée par les établissements familiaux, elle s'explique pour l'essentiel par une politique tarifaire contrainte. La fondation va s'attacher à poursuivre les efforts entrepris en termes d'infrastructures, d'offres et de communication pour relancer la fréquentation et corrélativement, confirmer la réduction du déficit structurel amorcé en 2014 sur cette branche d'activité. Le conseil d'administration a déjà adopté un certain nombre de mesures en ce sens, notamment la réalisation d'enquêtes auprès des ressortissants en vue d'une adaptation des prestations à leurs attentes.

Ceci posé, la fondation va engager une réflexion sur sa gouvernance dans la perspective de renforcer son autonomie vis-à-vis de la gendarmerie. Il apparaît également nécessaire de clarifier et formaliser les liens entre notre institution et l'administration centrale, notamment par le biais de conventions, en vue de régulariser les modalités du soutien consenti par la gendarmerie et de mettre en adéquation les fonctions exercées par les personnels du bureau de l'action sociale et de la fondation avec leurs affectations.

De ce point de vue, les axes d'amélioration proposés par la Cour méritent un examen approfondi de la part du conseil d'administration de la fondation pour arrêter précisément les choix stratégiques ainsi que le plan d'actions à mettre en œuvre dans un avenir proche.

Afin de garantir la qualité des prestations due aux personnels de la gendarmerie et à leurs familles, cette démarche devra s'accompagner d'un calendrier et de modalités adaptés de manière à préserver le dispositif de soutien social qui a su démontrer sa pertinence et son efficacité.

Chapitre II

La conduite de projets

1. Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes
2. Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace

1

Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes

PRÉSENTATION

Héritier du Jardin royal des plantes médicinales créé en 1626 par Louis XIII, le Muséum national d'histoire naturelle a été fondé en 1793 par la Convention. C'est aujourd'hui un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, constitué sous la forme d'un grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation. Il est doté en 2015 d'un budget de 114 M€, dont 54,3 M€ provenant de subventions versées par les ministères de tutelle³⁷⁵, et d'un effectif de 1 692 agents. La rémunération d'une partie de son personnel reste portée par l'État à hauteur de 62 M€, dont notamment celle des enseignants-chercheurs qui relèvent de corps spécifiques au Muséum.

Sa dénomination de « Muséum » cache un établissement multiforme, dont l'activité muséale et d'accueil du public ne représente que la partie émergée. Le Muséum est un centre de recherche, un service d'expertise pour les pouvoirs publics et un lieu de formation en master et en doctorat. Il dispose de collections exceptionnelles, comprenant plus de 66 millions de biens à son inventaire, dont 43 millions d'insectes. Il gère en outre trois zoos, plusieurs musées et jardins botaniques.

La période récente a été marquée par la réouverture du zoo de Vincennes et du musée de l'Homme qui avaient été fermés pour travaux pendant plusieurs années. À la suite d'une nouvelle réforme statutaire, une nouvelle gouvernance de l'établissement a été mise en place en septembre 2015.

L'établissement doit aujourd'hui faire face à une situation financière alarmante (I), en raison du déficit majeur engendré par des choix stratégiques imprudents (II), mais aussi de la difficulté de l'établissement à se réformer en profondeur (III). Le Muséum doit désormais engager sans délais des mesures de redressement (IV).

³⁷⁵ Le Muséum est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de l'environnement et de la recherche.

I - Un établissement en situation financière alarmante

Le Muséum se caractérise par de nombreuses missions : enseignement au niveau master et doctorat, recherche, service d'expertise auprès des pouvoirs publics, gestion de collections patrimoniales et documentaires, opérateur pour des sites culturels et naturels. Cet établissement singulier relève principalement du ministère chargé de l'enseignement supérieur, à l'instar des universités. La coexistence de ses nombreuses missions rend son pilotage financier particulièrement complexe.

A - Les multiples activités du Muséum

L'objet scientifique du Muséum est d'étudier « la trajectoire évolutive du vivant depuis les temps reculés jusqu'à nos jours. Le but : inventorier, comparer pour ordonner et comprendre la nature »³⁷⁶. Il s'appuie sur son héritage historique qui en a fait l'organisme de référence en matière de taxonomie (caractérisation et dénomination des espèces d'animaux, des végétaux et des minéraux), de systématique (dénombrement et classement de ces « taxons ») et de connaissance de l'évolution de ces espèces. En 2014, les laboratoires de recherche du Muséum mobilisaient 1 300 personnes, dont 650 chercheurs et enseignants-chercheurs³⁷⁷. Le Muséum abrite également un centre d'expertise scientifique en matière de biodiversité, financé par le ministère chargé de l'environnement, qui pourrait former une unité mixte avec la nouvelle Agence française pour la biodiversité. Il contribue en outre à la formation continue des enseignants en sciences naturelles et développe une importante activité à destination des publics scolaires.

³⁷⁶ Extrait de la présentation de la recherche sur le site Internet du Muséum, disponible sur www.mnhn.fr

³⁷⁷ Ces chiffres incluent le personnel relevant des autres tutelles des laboratoires de recherche.

Le Muséum est également dépositaire de collections scientifiques qui sont propriétés de l'État et protégées au titre de la loi relative aux musées de France. En dépit du caractère incertain du nombre exact de biens qu'elles comprennent (environ 66,8 millions), ces collections sont par leur qualité et leur quantité parmi les toutes premières au monde. Les collections d'entomologie représentent à elles seules plus de 43 millions d'araignées et d'insectes. Outre les animaux naturalisés, connus du grand public par la grande galerie de l'évolution, le Muséum conserve de nombreux témoins des évolutions de la nature et des hommes (minéraux, fossiles, végétaux, etc.), issus de fouilles, de dons et de récoltes. Y sont associés des fonds documentaires et iconographiques (estampes, cartographie, etc.). Les collections du Muséum sont citées dans plusieurs centaines de publications scientifiques de référence chaque année.

Le Muséum gère un grand nombre de lieux de visite ouverts au public à Paris et en région :

- des parcs zoologiques et des aquariums, dont notamment deux zoos à Paris : la ménagerie du jardin des plantes (Paris), le parc zoologique de Paris, plus connu sous l'appellation « zoo de Vincennes », la réserve de la Haute-Touche (Indre), l'aquarium de Concarneau (Finistère) ;
- des jardins botaniques : les grandes serres et le jardin des plantes (Paris), le jardin exotique du Val-Rahmeh à Menton (Alpes-Maritimes), l'arboretum de Chèvreloup (Yvelines), le haras de Fabre (Vaucluse) ;
- des musées : les galeries du jardin des plantes (Paris)³⁷⁸, le musée de l'Homme (Paris) ;
- un site de fouille préhistorique : l'abri Pataud (Dordogne).

³⁷⁸ Grande galerie de l'évolution, galerie de minéralogie, galerie de paléontologie et d'anatomie comparée, galerie de botanique, cabinet d'histoire du jardin des plantes.

Carte n° 1 : sites d'implantation du Muséum



Cour des comptes/SRPP - DL - janvier 2017

Source : Cour des comptes

B - Une perspective de dégradation rapide de la situation financière

Compte tenu de la réouverture au public du zoo de Vincennes en avril 2014 et du musée de l'Homme en octobre 2015, le budget exécuté par le Muséum a fortement évolué entre 2013 et 2015 : ses dépenses de fonctionnement sont passées de 63,3 M€ à 88,5 M€, tandis que ses dépenses d'investissement baissaient de 36,6 M€ à 25,6 M€ avec la diminution du rythme des travaux.

La rénovation du zoo de Vincennes a pris la forme d'un partenariat public-privé. Depuis la livraison des installations et pendant 25 ans, le Muséum doit verser chaque année une redevance au titulaire incluant le remboursement de l'investissement, les frais financiers de l'opération et la maintenance des installations. Pour les années 2017 à 2020, le coût annuel global du zoo de Vincennes pour le Muséum est estimé à 20 M€ : 6,8 M€ au titre des dépenses de fonctionnement du zoo et 13,2 M€ au titre de la redevance. Or les recettes de fonctionnement du zoo, établies sur la base de la fréquentation de l'année 2015, ne s'élèvent qu'à 12,6 M€. Le zoo de Vincennes représenterait ainsi un déficit structurel majeur pour l'établissement, de l'ordre de 7,4 M€ par an.

Pour éviter une cessation de paiement de l'établissement qui aurait pu se produire dès 2016, le ministère a versé fin 2015 une subvention exceptionnelle de 9 M€. Déduction faite des provisions pour risques et charges (9,8 M€) et des engagements relatifs aux opérations immobilières déjà lancées (7 M€), la trésorerie libre d'emploi s'élevait à 8,4 M€ fin 2015. Le zoo représentant un prélèvement annuel moyen sur la trésorerie évalué à plus de 7 M€, les réserves de l'établissement vont rapidement s'épuiser si des mesures de redressement vigoureuses ne sont pas engagées.

C - Un besoin de financement encore important pour poursuivre la rénovation du patrimoine

Le Muséum gère un patrimoine très important et complexe : bâtiments anciens et protégés au titre des monuments historiques, bâtiments accueillant du public, laboratoires de recherche. En 2014, son patrimoine foncier représentait une surface cadastrale de près de 700 ha sur plus d'une vingtaine de sites à travers la France, et une surface hors œuvre nette (SHON) de 204 000 m². Ce patrimoine n'a été ni entretenu, ni rationnellement géré pendant des décennies, ce qui a entraîné une dégradation importante de nombreux bâtiments.

1 - L'engagement d'une politique immobilière

L'arrivée d'une nouvelle équipe de direction en 2002 et l'ouverture d'une ligne de crédits attribuée par la tutelle pour la rénovation des principaux sites ont conduit l'établissement à entreprendre de vastes travaux.

Entre 2008 et 2014, la moyenne des subventions d'investissement versées annuellement par le ministère chargé de l'enseignement supérieur atteint 21 M€. Le financement des rénovations s'est également appuyé sur du mécénat (2,4 M€) mais surtout sur les ressources issues des cessions réalisées par l'établissement. La villa Bric-à-Brac à Dinard, qui abritait l'ancien musée de la mer et des locaux de recherche, a été vendue pour 2,1 M€³⁷⁹. Deux immeubles de rapport, situés à Paris place de Valois et quai d'Orléans, dont la Cour avait relevé la mauvaise gestion par le Muséum, ont été vendus en 2011 et 2012 pour un montant total de 36,9 M€, en dépit de la forte opposition des représentants du personnel élus au conseil d'administration.

Plusieurs opérations de rénovation ont ainsi été menées : les grandes serres du jardin des plantes, la galerie de botanique, la galerie de minéralogie et le musée de l'Homme.

2 - Des financements à dégager pour poursuivre les investissements

Le Muséum affichait en juillet 2014 un besoin annuel de financement à hauteur de 20 M€ pour la poursuite de sa stratégie immobilière. De nombreuses opérations de rénovation semblent inévitables à court terme compte tenu de l'état très dégradé de certains bâtiments : la ménagerie, l'hôtel de Magny au sein du jardin des plantes, le site de Brunoy dont la rénovation pourrait être financée par la cession d'une partie du foncier, etc.

Le Muséum souhaite également lancer deux opérations d'ampleur : la rénovation complète de la galerie de paléontologie et d'anatomie comparée (GPAC)³⁸⁰, pour un coût total estimé à 70 M€, et la construction de bâtiments de réserve sur l'« îlot Poliveau » au cœur du V^{ème} arrondissement de Paris, prologue à un réaménagement plus vaste de cet îlot, pour un coût de l'ordre de 30 M€.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur a annoncé la fin des subventions annuelles d'investissement pour le Muséum en 2017, l'appelant désormais à recourir, comme les universités, au contrat de plan État-région (CPER) pour le financement des opérations immobilières. Le

³⁷⁹ Une seule offre a été déposée pour l'achat de la villa Bric-à-Brac, qui a par la suite été transformée en hôtel de luxe. Les représentants du personnel au conseil d'administration avaient imposé dans l'acte de vente une clause de relogement de cinq étudiants ou chercheurs sept mois par an pendant trois ans.

³⁸⁰ Des travaux sont en cours pour mettre en sécurité une partie du bâtiment.

CPER 2015-2020 en Île-de-France prévoit ainsi 7 M€ (4 M€ État, 3 M€ région) pour la mise en sécurité de la GPAC. Cette première enveloppe ne permet pas d'engager l'ensemble de l'opération, dont le coût est dix fois supérieur. Si le recours au cofinancement des collectivités territoriales paraît légitime pour les sites en région, le financement de la rénovation d'une galerie d'exposition relevant d'un grand établissement national n'a pas vocation à être portée par le CPER.

Ainsi, alors que l'état de son patrimoine exige encore un niveau d'investissement important, le déficit structurel créé par le zoo de Vincennes le prive de toute capacité d'autofinancement. Cette situation est la conséquence des erreurs stratégiques liées à la rénovation du zoo de Vincennes et du musée de l'Homme et de la difficulté à réformer l'établissement en profondeur.

II - Des choix stratégiques imprudents

A - Le montage financier hasardeux de la rénovation du zoo de Vincennes

1 - Un partenariat public-privé visant l'autofinancement

Pendant des années, le zoo de Vincennes a été considéré par le Muséum comme une installation bénéficiaire dont il n'était pas nécessaire de réinvestir les recettes dans la maintenance. Ces recettes servaient à financer l'ensemble de ses activités, à commencer par les chaires de recherche. En dépit de quelques opérations ponctuelles de travaux, l'état du parc zoologique s'est dégradé progressivement et a entraîné à partir de 2004 la fermeture de certaines zones pour des raisons de sécurité. Le Muséum a alors décidé de rénover entièrement le zoo, qui a été complètement fermé au public au moment du lancement des travaux.

Le Muséum a choisi d'avoir recours à un contrat de partenariat public-privé (PPP) car il n'avait ni les fonds propres, ni les subventions publiques pour financer autrement cette rénovation. Cette solution est également apparue vertueuse à ses promoteurs : les recettes générées par les visiteurs devaient permettre de couvrir la redevance et les frais de fonctionnement de ce nouvel équipement. La mission d'appui aux PPP en avait validé le principe à deux reprises, en 2006 et 2007.

La passation du contrat de partenariat public-privé pour la rénovation du zoo de Vincennes

À l'issue d'un premier dialogue compétitif réalisé en 2007, les deux candidats au PPP ont présenté des offres trois fois supérieures au montant estimé initialement et la procédure a été déclarée sans suite. Le dialogue compétitif, relancé en 2008, portait sur un périmètre plus restreint, avec notamment la suppression d'une des six « biozones »³⁸¹ prévues initialement.

Le contrat de partenariat a été signé le 24 février 2010 avec l'unique candidat du dialogue compétitif. Il porte sur la construction du nouveau zoo et l'exploitation des installations construites pendant 25 ans après la livraison. Le modèle financier retenu lors de la notification prévoyait un montant d'investissement total de 161,9 M€, dont 140,1 M€ d'investissement en construction. Le montant moyen de la redevance annuelle due par le Muséum pour les 25 années d'exploitation était estimé à 14,6 M€³⁸². Le ministère a également versé une subvention de 30 M€ pour le bouclage financier de l'opération. Un intéressement du partenaire à la fréquentation du zoo avait été un temps évoqué, notamment par le biais de recettes annexes, mais a été abandonné.

La phase de travaux de rénovation a connu des aléas liés aux intempéries et à la découverte de pollution du terrain, qui ont entraîné un retard de quatre mois de la livraison. Par ailleurs, des modifications du périmètre des travaux sont devenues nécessaires en cours de chantier pour répondre à certains oublis. Néanmoins, l'enveloppe de dépenses d'investissement du PPP a été maîtrisée : les deux avenants au contrat de PPP ont représenté une augmentation limitée à 6,2 %. En parallèle, la fixation définitive des taux d'intérêt pour le PPP est intervenue dans un contexte très favorable au Muséum. Ainsi, les frais financiers de l'opération ont baissé, ce qui a permis de diminuer la redevance moyenne annuelle de 2,1 M€.

³⁸¹ Le zoo présente les animaux au sein de cinq biozones : Patagonie, Sahel-Soudan, Europe, Amazonie-Guyane, Madagascar.

³⁸² 11,2 M€ pour le remboursement de l'investissement et les frais financiers, 2,0 M€ pour la maintenance et l'exploitation, et 1,5 M€ pour le gros entretien réparation (GER) hors indexation.

2 - Des hypothèses de fréquentation surestimées

Le modèle économique du zoo de Vincennes, élaboré lors de la préparation du PPP, était fondé sur un objectif de fréquentation très ambitieux : une moyenne annuelle de 1,4 million de visiteurs. À la suite de son ouverture le 12 avril 2014, le zoo a pleinement bénéficié de l'effet de nouveauté avec 1,26 million de visiteurs en neuf mois. Ces résultats plaçaient le zoo parmi les plus importants de France et parmi les plus grands équipements d'Île-de-France. Mais la fréquentation a fortement baissé début 2015 et, malgré les nombreuses mesures prises dès le mois de mai 2015³⁸³, elle ne s'est pas redressée au cours des mois suivants. Alors que le budget prévisionnel pour 2015 en prévoyait 1,7 million, le nombre de visiteurs ne s'est établi qu'à 912 000.

Plusieurs facteurs expliquent que la fréquentation du zoo de Vincennes n'atteigne pas l'objectif prévu.

Il semble tout d'abord que cet objectif ait été d'entrée de jeu trop ambitieux. Il avait été retenu à la suite d'une étude réalisée par un cabinet de conseil spécialisé en 2005. Plusieurs raisons auraient dû conduire les décideurs à viser une fréquentation moins élevée. L'étude avait retenu une valeur moyenne de 1,4 million de visiteurs, plus ou moins 15 %. Une estimation prudente aurait donc dû retenir le chiffre de 1,2 million. En outre, depuis le début des années 1950, où la fréquentation annuelle moyenne s'élevait à environ 1,9 million de visiteurs, la fréquentation du zoo de Vincennes a baissé régulièrement et n'a pas dépassé 1 million de visiteurs à partir du début des années 1980. La volonté de présenter un niveau de recettes suffisant pour équilibrer le montage financier a conduit à retenir un objectif de fréquentation aussi ambitieux.

En outre, l'ouverture du zoo s'est déroulée dans de mauvaises conditions. Pour ne pas retarder l'ouverture du zoo annoncée pour le 12 avril 2014, premier jour des vacances de printemps en Île-de-France, en dépit des retards du chantier³⁸⁴, la période d'arrivée des animaux et de « marche à blanc » a été réduite. Le zoo a ouvert alors que tous les animaux

³⁸³ Amélioration de la visibilité des animaux par des travaux dans les enclos ou l'augmentation du nombre d'individus, définition de nouvelles offres tarifaires, extension des horaires d'ouverture en nocturne, dynamisation de l'événementiel, nouvelle campagne de communication en automne 2015 avec une nouvelle image moins sophistiquée, travail avec une agence spécialisée sur l'« e-réputation » pour contrer les critiques sur le zoo.

³⁸⁴ Fin des travaux retardée de novembre 2013 à février 2014 pour une ouverture en avril 2014.

n'étaient pas arrivés. Cette volonté de tenir la date d'ouverture n'a pas permis aux équipes de prendre conscience des problèmes de visibilité des animaux dans les enclos. Pour ces raisons, l'accueil par le public a été très mitigé à l'ouverture, ce qui a suscité un mauvais bouche-à-oreille, handicap difficile à surmonter par la suite. Les mesures prises depuis ont permis d'améliorer la visibilité des animaux et de faciliter les points de vue pour les visiteurs. Sur le plan conjoncturel, les attentats de 2015 peuvent également expliquer une partie de la baisse de fréquentation, en particulier pour les publics scolaires.

Enfin, les choix mêmes dans la conception du zoo n'ont pas toujours rencontré l'adhésion du public. Engagé dans des programmes de conservation des espèces, le Muséum a opté pour une offre plus restreinte, privilégiant le bien-être animal, quitte à renoncer à présenter certaines espèces dont les conditions de maintien en captivité ne sont pas satisfaisantes. Les visiteurs, qui ne sont pas habitués à cette conception nouvelle, ont le sentiment que le zoo est trop cher par rapport à l'offre proposée, d'où sont absentes certaines espèces très attendues (ours, tigre, éléphant, etc.). Le prix du billet plein tarif du zoo de Vincennes (22 €) est légèrement supérieur au prix moyen des zoos des capitales européennes et des grands zoos français (19,90 €).

Si tous ces facteurs ont pu peser, l'écart entre la fréquentation prévue par le PPP et la fréquentation réalisée est tel qu'il apparaît que les objectifs de fréquentation retenus ont été surestimés, avec l'accord de la tutelle, pour pouvoir lancer le PPP au risque de déséquilibrer le modèle économique d'ensemble.

B - L'explosion du coût des travaux du musée de l'Homme

1 - Une opération lancée sur des bases fragiles

Au début des années 2000, malgré une très forte opposition du personnel, les collections d'ethnographie du musée de l'Homme du palais de Chaillot ont été transférées pour constituer le fonds du nouveau musée du Quai Branly. En 2002, sans que soit envisagée la fermeture du musée de l'Homme, des travaux préparatoires ont été lancés pour sa rénovation, avec une présentation recentrée sur ses collections restantes : préhistoire, anatomie et environnement de l'Homme.

L'opération de rénovation du musée de l'Homme est marquée par une certaine impréparation et par des inflexions successives données au projet. Entre 2002 et 2008, plusieurs directeurs de projet se succèdent et font évoluer le projet scientifique et culturel (PSC). Le concours international d'architectes est lancé début 2006, alors que le PSC est loin d'être stabilisé et bien avant la validation ministérielle du budget prévisionnel de l'opération qui n'interviendra qu'en 2008. En 2010, alors que le musée est fermé et que le chantier est lancé, l'équipe de projet fait le constat que le programme est trop large et doit être resserré. Une organisation spécifique est mise en place à partir de 2011 pour redéfinir complètement le projet scientifique et culturel, ce qui a entraîné la reprise des études de muséographie.

En outre, la phase d'études techniques n'a pas permis de détecter les problèmes que présentait l'aile Passy du Palais de Chaillot. En effet, les études initiales s'étaient fondées sur le retour d'expérience des travaux de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA), située dans l'autre aile du palais. Il est apparu par la suite que les méthodes de construction de ces deux bâtiments étaient bien différentes.

2 - Un bilan financier très lourd

Après la fermeture du musée au printemps 2009, la phase de curage des locaux réalisée en 2010 a mis au jour des pathologies sur les structures en béton armé datant de 1937 : les planchers ne pouvaient pas respecter la charge réglementaire.

La découverte de ces désordres dans la structure du bâtiment a entraîné un arrêt des travaux, avec un retard global évalué à un an, et une remise à plat du projet, autant dans ses aspects architecturaux que scientifiques et culturels. Des axes de réduction des coûts ont été recherchés afin de limiter l'impact des problèmes de structure.

Une des difficultés importantes de l'opération a été de réaliser le chantier en site occupé, puisque le musée de la Marine, situé juste en-dessous du musée de l'Homme, est resté ouvert pendant toute la durée des travaux. Alors que le chantier de rénovation du musée de la Marine a été officiellement annoncé en 2015, il est regrettable que ces deux opérations n'aient pu être coordonnées.

Lors du lancement du projet de rénovation, entériné en juillet 2008 par l'État, le coût initial de l'opération était estimé à 52,3 M€ pour une livraison des travaux prévue en 2012. Le musée de l'Homme a rouvert en octobre 2015, avec un coût global de l'opération de 92,3 M€. Cette explosion du budget résulte principalement de l'impréparation de l'opération et de son lancement précipité. Ces surcoûts très importants ont été financés par des subventions du ministère et par la cession de certains biens de l'établissement.

III - Un établissement difficile à réformer

A - Des réorganisations inabouties

1 - Une activité d'enseignement marginale

Le Muséum propose une mention unique de master, déclinée en six spécialités, dont certaines présentent un effectif très faible. Il dispose cependant de corps spécifiques d'enseignants-chercheurs, les maîtres de conférences et les professeurs du Muséum, qui sont chargés, dans le domaine des sciences naturelles et humaines, d'une triple mission : conservation des collections, recherche et enseignement. Avec environ 180 étudiants en master en 2015, l'effectif d'enseignants-chercheurs (237 fin 2014) est paradoxalement plus important que celui des étudiants. Pour cette raison, les enseignants-chercheurs ne peuvent pas remplir au sein du Muséum leurs obligations de service d'enseignement. Leur activité est essentiellement de la recherche.

Le Muséum a rejoint en 2011 la communauté d'universités et établissements (COMUE) Sorbonne Universités³⁸⁵, en dépit des réticences des membres élus de son conseil d'administration. Le caractère marginal de l'enseignement dans l'activité du Muséum et de ses enseignants-chercheurs pose désormais la question d'un redéploiement de l'activité d'enseignement au sein de la COMUE, à l'instar de la fusion récente de l'école doctorale du Muséum avec une école doctorale de l'université Pierre et Marie Curie.

³⁸⁵ La COMUE Sorbonne Universités réunit 11 établissements d'enseignement supérieur, dont le Muséum national d'histoire naturelle, l'université Pierre et Marie Curie (Paris VI) et l'université Paris IV.

2 - Une restructuration de la recherche inachevée

Depuis 2001, l'activité de recherche du Muséum a été marquée par un mouvement de rationalisation et d'ouverture. La création de sept départements de recherche à l'issue de la réforme statutaire de 2001 a permis de réorganiser les nombreux laboratoires en 15 unités mixtes de recherche, majoritairement en partenariat avec le CNRS. La COMUE lui a ouvert l'accès aux financements de l'initiative d'excellence du programme d'investissements d'avenir. Cependant, alors que le conseil scientifique recommandait d'achever la restructuration de la recherche en créant trois départements chargés de définir et de mettre en œuvre la politique scientifique de l'établissement, cette réforme a échoué en 2012 à la suite d'une crise de la gouvernance.

La qualité de la recherche est dépendante de la qualité des personnels scientifiques recrutés. Signe inquiétant pour l'établissement, la sélectivité des concours d'entrée des corps d'enseignants-chercheurs du Muséum apparaît nettement moins élevée que celle des concours dans les universités et les organismes de recherche. L'attractivité internationale du Muséum mesurée en termes de recrutement de chercheurs étrangers est également inférieure.

3 - Des efforts à poursuivre dans la gestion des collections

La nouvelle gouvernance de 2001 a permis l'engagement des réformes nécessaires de la gestion des collections et des bibliothèques, en mettant fin au modèle des chaires où chaque laboratoire gérait ses collections et sa bibliothèque, selon l'intérêt variable que les chercheurs y prêtaient. Une direction unique de la documentation a été créée, qui a centralisé et rationalisé les fonds documentaires. De même, la création d'une direction unique des collections a permis de mettre de l'ordre dans les pratiques d'utilisation, de prêts et de suivi, et de redonner toute leur importance aux collections.

Le Muséum a également engagé le récolement³⁸⁶ des collections, mais le taux de récolement (16 %) reste très inférieur à celui de la moyenne des établissements culturels (40 %), compte tenu de la taille de ses collections. Il a conduit des travaux pour en améliorer les conditions de conservation et d'accès : déménagement, reconditionnement, numérisation.

³⁸⁶ Le récolement consiste à vérifier, à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire : la présence du bien dans les collections, sa localisation, son état, son marquage, la conformité de l'inscription à l'inventaire avec le bien.

La plus emblématique de ces opérations a été la rénovation complète de 2008 à 2014 de l'Herbier national, créé au XVIII^{ème} siècle et de grand intérêt historique : 5,6 millions de végétaux ont été identifiés et intégrés dans une base de données.

Les conditions de conservation des collections restent très inégales, certaines bénéficiant d'espaces spécifiquement aménagés et contrôlés, d'autres restant au sein des laboratoires de recherche. À l'exception d'un hangar situé à Lisses (Val-de-Marne) et des collections des sites provinciaux, les réserves du Muséum sont conservées dans le centre de Paris : dans le palais de Chaillot (XVI^{ème} arrondissement), dans les bâtiments du jardin des plantes, ou dans la parcelle située de l'autre côté de la rue Buffon, dite îlot Poliveau³⁸⁷ (V^{ème} arrondissement).

Le Muséum étudie actuellement la faisabilité de la construction d'un grand bâtiment de réserve sur l'îlot Poliveau. Malgré le potentiel foncier de cette parcelle et contrairement à certaines grandes institutions, il n'a jamais envisagé la possibilité de délocaliser une partie des réserves. Pourtant, l'intérêt de la proximité entre les sites d'exposition, l'activité de recherche et les collections n'est ni mesuré, ni démontré.

4 - Des sites de diffusion disparates et trop nombreux

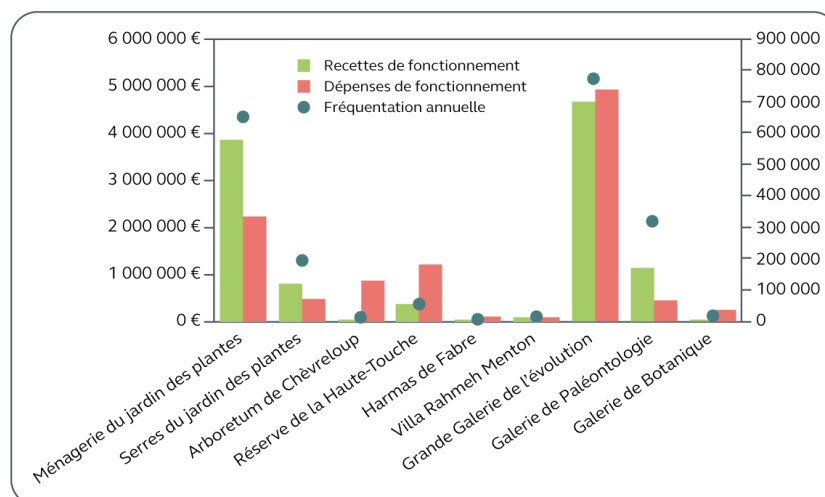
Le Muséum gère de nombreux sites de diffusion. Entre 2010 et 2014, période pendant laquelle le zoo de Vincennes et le musée de l'Homme étaient fermés, le nombre de visiteurs dans les différents sites du Muséum est resté stable autour de 2 millions.

Le Muséum a cédé en 2013 le domaine de Clères (parc ornithologique) au département de Seine-Maritime pour un euro symbolique. Il a également essayé de céder la villa du Val-Rahmeh et son jardin botanique situés à Menton au Conservatoire du littoral, sans que les négociations n'aboutissent.

Cependant, sa stratégie pour le reste de ses sites n'est pas définie, alors qu'ils représentent un coût de fonctionnement important pour l'établissement. Le tableau ci-dessous présente les dépenses de fonctionnement, les recettes de fonctionnement, et la fréquentation de chacun des sites hors masse salariale État. Lorsqu'on intègre la masse salariale directement gérée par l'État, aucun site ouvert au public n'est à l'équilibre.

³⁸⁷ Situé en face du jardin des plantes, entre les rues Buffon, Poliveau et Geoffroy Saint-Hilaire.

Graphique n° 1 : fréquentation, recettes et dépenses de fonctionnement des sites du Muséum (hors masse salariale gérée par l'État)



Source : Cour des comptes d'après données Muséum

Le coût de fonctionnement de certains sites est aujourd'hui sans rapport avec leur fréquentation :

- l'arboretum de Chèvreloup, situé dans le prolongement du parc du château de Versailles, est présenté par le Muséum comme un lieu de conservation de collections botaniques exceptionnelles³⁸⁸ et un site support du jardin des plantes pour la préparation des espèces. Il n'a accueilli que 10 415 visiteurs en 2014 ;
- la réserve de la Haute-Touche dans l'Indre³⁸⁹ n'a reçu que 50 187 visiteurs en 2014, quand le zoo de Beauval, situé à 60 km de là, en a accueilli plus d'un million en 2015.

Par ailleurs, la gestion des sites de diffusion est éclatée : les achats sont peu mutualisés, les responsabilités sur certaines fonctions-clés (communication, accueil du public, action pédagogique, développement des ressources propres) ne sont pas clairement réparties entre les sites et les directions centrales, au point qu'elles sont parfois dédoublées. L'existence

³⁸⁸ 10 000 arbres des régions tempérées (2 500 taxons dont 200 protégés) et 10 500 sujets dans les serres (5 140 taxons dont 3 000 protégés).

³⁸⁹ Cette réserve présente 120 espèces d'animaux sauvages et domestiques et abrite quelques programmes de reproduction d'espèces en voie d'extinction.

de deux régies de recettes rattachées à deux départements différents empêche la création de billets groupés sur l'ensemble de l'offre du jardin des plantes. La réforme portée par la direction générale en 2012 visant à la création d'une grande direction de la diffusion a échoué, devant le blocage des représentants du personnel au conseil d'administration.

B - Une gouvernance mal adaptée à des missions multiples

Avant 2001, le directeur du Muséum était choisi parmi les professeurs. Il présidait le conseil d'administration qui était composé à une large majorité de représentants du personnel du Muséum. Les 26 directeurs de laboratoire avaient en outre le contrôle de l'ensemble du fonctionnement de l'établissement (laboratoires, bibliothèques, collections). Dès 1998, plusieurs rapports alertent sur les carences de gestion majeures de l'établissement, dont la cause principale est son organisation, qui génère l'impossibilité de faire fonctionner les nombreux organes statutaires « aboutissant à un blocage à peu près complet des processus de décision de l'établissement »³⁹⁰.

1 - Des statuts classiques d'établissement public fortement contestés en interne (2001-2014)

La présidence du conseil d'administration est désormais non exécutive et est confiée à une personnalité scientifique. Le directeur général est nommé par le ministre sans aval des instances internes. Il dispose de prérogatives fortes lui permettant de gérer l'établissement sans dépendre des laboratoires de recherche. La représentation du personnel au conseil d'administration devient minoritaire, au profit des représentants des tutelles et des personnalités extérieures. Ces nouveaux statuts ont mis fin à la paralysie générée par un fonctionnement trop collégial et ont permis à la direction générale d'engager des réformes nécessaires à la modernisation de l'établissement.

³⁹⁰ Rapport de mission conjoint de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et de l'inspection générale des finances (IGF), juin 1999.

Cependant, si ces nouveaux statuts ont formellement fonctionné de 2001 à 2014, ils n'ont en réalité jamais été acceptés par les représentants du personnel attachés à une gouvernance de type universitaire. Le conseil d'administration a ainsi été émaillé de nombreux incidents, les représentants du personnel ayant une attitude de frein voire d'obstruction face aux différentes réformes menées par la direction de l'établissement. Cette situation a atteint son paroxysme en 2012 lorsque l'ensemble des représentants du personnel au conseil d'administration a démissionné, en raison de leur opposition aux projets de réforme de la recherche et de la diffusion, et d'adhésion au pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) Sorbonne Universités.

2 - Une nouvelle réforme en 2014

En 2012, sous la pression de la démission des représentants du personnel au conseil d'administration, l'État a accepté de modifier à nouveau les statuts³⁹¹ pour accéder en partie à leur demande. Les fonctions de directeur et de président sont à nouveau fusionnées, créant une nouvelle présidence exécutive devant être assurée par une « personnalité scientifique ». Les statuts prévoient la désignation obligatoire d'un directeur général délégué aux ressources, plus spécifiquement chargé des questions de gestion, sans pour autant lui donner une place particulière par rapport aux autres directeurs généraux délégués. La représentation du personnel au conseil d'administration est augmentée, en vue d'atteindre la parité avec les autres membres, le président étant placé en position d'arbitre. Le nouveau président du Muséum, directeur de recherche au CNRS et ancien président du conseil scientifique de l'établissement, a été nommé le 1^{er} septembre 2015.

La crise de la gouvernance aura, trois années durant, mis à l'arrêt le mouvement de modernisation de l'établissement, alors que réformer les statuts n'apparaissait ni urgent, ni nécessaire. *A contrario*, cette réforme a affaibli la responsabilité de gestion à la tête de l'établissement, au moment où les enjeux financiers devenaient prépondérants. En outre, la création auprès de chaque directeur général délégué d'une instance consultative, composée à majorité de représentants du personnel, risque de freiner le mouvement de réforme dans un établissement historiquement rétif au changement.

³⁹¹ Décret du 1^{er} octobre 2014 modifiant le décret du 3 octobre 2001 relatif au Muséum national d'histoire naturelle.

IV - Des mesures de redressement à engager sans délai

Le Muséum doit engager rapidement des actions afin de redresser sa situation financière. Cependant, cela ne l'exempte pas de mettre en place des mesures structurelles et de réformer en profondeur l'établissement.

A - Définir un nouveau modèle économique pour le zoo de Vincennes

Face à la situation déficitaire du zoo de Vincennes, la tutelle indique que « la solution passe notamment par le soutien de l'État pour assurer l'équilibre du projet », signe qu'elle a acté de façon définitive le caractère irréaliste des prévisions de fréquentation.

Différents scénarios relatifs au PPP (résiliation anticipée du contrat, restructuration ou remboursement anticipé de la dette, renégociation du taux de rentabilité interne actionnaire du partenaire, etc.) ont été examinés mais paraissent complexes à mettre en œuvre, sans garantir une réduction du coût total de l'opération. Selon le Muséum, un investissement supplémentaire, tel que la réalisation de la sixième biozone prévue initialement au cours de la septième année d'exploitation, permettrait de relancer l'attractivité du zoo. De l'ordre de 30 M€, cet investissement n'est pas envisageable dans le contexte financier de l'établissement et des contraintes pesant sur les finances publiques.

Pour sortir de l'impasse actuelle, l'établissement doit être en situation, d'ici 2019, de proposer à l'État un scénario réaliste pour le fonctionnement du zoo de Vincennes. Ce nouveau modèle économique ne doit pas se contenter de constater un déficit annuel et de le combler par une augmentation de la subvention pour charges de service public. Il implique que le Muséum agisse sur tous les leviers susceptibles de réduire le déficit du zoo et, surtout, d'augmenter la fréquentation pour tendre vers les objectifs qui ont conditionné la conclusion du PPP. Par ses premières mesures de correction, le Muséum a commencé à répondre aux critiques du public qui lui étaient adressées. Il doit poursuivre ce travail d'attractivité (professionnalisation des équipes, campagnes de communication, politique événementielle, tarification et offres commerciales, etc.) autour de cet équipement qui dispose d'un grand nombre d'atouts.

B - Restructurer les sites en région et envisager des cessions pour financer la stratégie immobilière

Le redressement de la situation financière du Muséum implique également qu'il arrête des choix clairs sur ses sites de diffusion et sur son patrimoine.

Le Muséum doit procéder à une revue de ses sites. Il doit désormais mener une réflexion d'ensemble et envisager des cessions ou des fermetures au public, dès lors que le coût de fonctionnement d'un site n'est pas en rapport avec son intérêt scientifique et culturel et avec sa fréquentation actuelle et potentielle.

En outre, la question du financement des investissements nécessaires à la remise en état du patrimoine du Muséum ne peut pas rester en suspens. Toutes les pistes doivent être étudiées, y compris une délocalisation partielle des collections vers des sites où le foncier est moins onéreux et une valorisation du foncier disponible dans le Quartier latin. C'est le choix qu'ont fait depuis longtemps un grand nombre d'institutions culturelles parisiennes, comme le musée des arts et métiers (réserve à Saint-Denis) ou le musée de l'Armée (réserve sur le plateau de Satory). Ainsi, une cession partielle de l'îlot Poliveau doit être sérieusement étudiée.

C - Remettre en question l'existence de corps spécifiques d'enseignants-chercheurs

La question de l'existence de corps spécifiques d'enseignants-chercheurs du Muséum doit être posée : la petite taille des corps, la mauvaise gestion des questions statutaires (cf. encadré *infra*), l'insuffisante activité d'enseignement, la faible sélectivité du recrutement, l'importance des missions de recherche sont autant d'éléments qui plaident pour la suppression de ces corps spécifiques. Le Muséum pourrait ainsi accueillir des chercheurs ou des enseignants-chercheurs issus des organismes de recherche ou des universités, ce qui assurerait une plus grande mobilité du personnel et une ouverture plus importante de l'établissement sur l'extérieur.

Une mauvaise gestion des corps des enseignants-chercheurs du Muséum

Le statut prévoyait que des « commissions de spécialistes » se prononcent sur les mesures individuelles (recrutement, promotion) relatives aux professeurs et aux maîtres de conférences du Muséum. Or, dans le cadre de la réforme statutaire des corps d'enseignants-chercheurs des universités en 2008, le décret constitutif des « commissions de spécialistes » a été abrogé, bloquant ainsi tous les recrutements et certains avancements du Muséum. Signe d'une mauvaise gestion des questions statutaires par l'établissement et sa tutelle, il aura fallu attendre plus de trois ans pour qu'un nouveau décret permette de reprendre les recrutements et les promotions dans ces corps fin 2011.

D - Poursuivre les efforts de modernisation de la gestion

Sous l'impulsion de ses deux directeurs successifs entre 2001 et 2015, la gestion budgétaire et financière de l'établissement a notablement progressé dans de nombreux domaines : amélioration du processus budgétaire ; pilotage des emplois ; tableaux de bord ; comptabilité analytique. L'établissement a également développé ses ressources propres : l'essentiel de l'augmentation est lié à la hausse des tarifs d'entrée des sites de diffusion, le poids du mécénat et de la location des espaces restant peu significatif.

Le refus du conseil d'administration de passer au régime des responsabilités et compétences élargies³⁹², auquel l'invitait son statut, explique notamment que la qualité comptable de l'établissement soit encore insuffisante pour envisager une certification.

L'organisation financière du Muséum est encore trop morcelée. Plusieurs leviers permettraient d'optimiser les moyens et les coûts : une mutualisation plus importante des fonctions financières situées au sein des directions et services, une limitation du nombre de régies d'avance et de recettes ; une plus forte mutualisation des achats entre les différents services. Le contrôle de gestion au niveau de la direction des affaires financières

³⁹² Le régime des responsabilités et compétences élargies permis par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités accroît l'autonomie des établissements, notamment en matière de ressources humaines. La rémunération de l'ensemble des agents, auparavant portée par le budget de l'État, est intégrée dans le budget de l'établissement, qui bénéficie de nouvelles marges de manœuvre de gestion (recrutement, rémunération, promotion). Cf. Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, septembre 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr

mériterait d'être développé afin de permettre une analyse plus fine des dépenses des différents centres financiers lors de l'élaboration du budget.

Le Muséum doit encore amplifier le développement de ses ressources propres, en portant une attention au choix des thèmes d'exposition pour sécuriser le niveau de fréquentation, en développant le mécénat³⁹³, et en mettant en œuvre une comptabilité analytique sur les prestations d'expertise et de recherche, afin de vérifier qu'elles génèrent réellement des excédents.

Le risque est également que la situation de déficit structurel liée au zoo occulte les efforts de gestion à consentir par l'établissement sur le reste de son activité. Pour inciter le Muséum à poursuivre la modernisation de sa gestion, il serait nécessaire de suivre de façon distincte la gestion du zoo dans la présentation budgétaire et financière de l'établissement, à partir de la comptabilité analytique.

Le Muséum doit signer prochainement un nouveau contrat pluriannuel avec sa tutelle. Ce contrat devra fixer des objectifs en matière de poursuite d'amélioration de la gestion et dessiner la trajectoire d'un redressement financier de l'établissement, tenant compte de la situation du zoo.

E - Mettre en conformité le temps de travail des personnels administratifs et techniques avec la loi

Comme tous les établissements relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur, le Muséum applique la circulaire ministérielle du 21 janvier 2002³⁹⁴, qui définit que « les jours fériés sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé ». Il s'est donc donné pour objectif un temps de travail annuel des personnels administratifs et techniques (hors enseignants-chercheurs) de 1 530 heures, ce qui est déjà inférieur à la durée légale du travail (1 607 heures). Le régime principal des agents³⁹⁵, issu de la concertation avec les représentants du personnel, a abouti à un temps de travail encore plus faible : 1 480 heures pour 2015, soit 8 % de moins que la durée légale. En se conformant au droit commun, l'établissement disposerait d'une marge de manœuvre équivalant à plus d'une centaine d'agents.

³⁹³ L'activité de mécénat ne s'est développée qu'à compter de 2012, avec des moyens limités à deux agents, ce qui est peu par rapport à la taille et aux enjeux environnementaux que porte l'établissement, susceptibles d'intéresser des partenaires privés.

³⁹⁴ Circulaire du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels IATOSS et d'encadrement exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du MEN.

³⁹⁵ Durée hebdomadaire de travail de 35 h 35 min pour 44 jours de congés annuels.

F - Mettre en cohérence l'organisation de la tutelle avec les missions principales de l'établissement

L'État n'a pas été capable d'anticiper les difficultés auxquelles s'est heurté l'établissement dans ses choix d'investissement et dans son organisation.

C'est la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) qui assure la tutelle principale de l'établissement et son financement dans le cadre du programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*. Le Muséum est ainsi assimilé aux universités, alors que ses enjeux sont très différents. L'autre financeur du Muséum, le ministère chargé de l'environnement, n'apporte des moyens que pour l'activité d'expertise qui l'intéresse directement.

Toutefois, les missions d'enseignement du Muséum sont très marginales et son activité scientifique s'apparente plutôt à celle d'un organisme de recherche : gestion de laboratoires et de plateformes d'expérimentation, formation de doctorants et prédominance des activités de recherche chez le personnel scientifique.

Enfin, le ministère de la culture n'intervient ni dans la tutelle, ni dans le financement de l'établissement, alors que le Muséum est dépositaire de collections historiques et qu'il a une mission de diffusion de la culture scientifique.

Les problèmes prioritaires que l'établissement rencontre aujourd'hui sont la fréquentation du zoo de Vincennes, la rénovation de la galerie de paléontologie et d'anatomie comparée et la question des réserves pour ses collections. Ces préoccupations paraissent éloignées de celles des universités. L'organisation de la tutelle ministérielle n'est donc pas adaptée aux enjeux actuels de cet établissement. Elle devrait reposer sur les ministères chargés de la recherche et de la culture, reflétant la véritable nature du Muséum, qui, à la fois, mène des activités de recherche et gère un patrimoine scientifique prestigieux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alliant recherche, enseignement, expertise, conservation du patrimoine et accueil du public, le Muséum peine à faire cohabiter ses différentes missions et à faire vivre son modèle singulier. La question de son démantèlement a pu se poser à différentes périodes de son histoire récente, en séparant par exemple la diffusion (gestion des zoos, des jardins botaniques, des collections) de l'enseignement et de la recherche. Si cette option n'est pas à exclure, elle n'est pas d'actualité. Il est impératif au contraire de sortir le Muséum des débats statutaires qui l'ont occupé sans discontinuer ces dernières années, au détriment des choix opérationnels sur sa gestion et sur ses projets.

À l'heure où le Muséum s'est doté d'une présidence disposant d'une forte légitimité scientifique, le nouvel exécutif doit poursuivre le mouvement de modernisation engagé depuis 2001, sous la contrainte que fait peser aujourd'hui le déficit structurel du zoo de Vincennes sur l'ensemble de l'établissement (7,4 M€ par an). Compte tenu de la qualité et de la modernité de ce zoo, le déficit lié à la fréquentation insuffisante ne doit pas être considéré comme une fatalité avec pour seule réponse une augmentation de la subvention pour charges de service public. Le Muséum doit engager des efforts importants pour développer l'attractivité du zoo et se rapprocher des objectifs initialement prévus.

Le redressement de la situation financière du Muséum implique également qu'il arrête des choix clairs sur son patrimoine et sur ses sites de diffusion. Beaucoup d'investissements sont encore nécessaires, dont certains à très court terme comme la rénovation de la galerie de paléontologie et d'anatomie comparée. Le Muséum doit concentrer ses efforts en cédant des sites secondaires et en valorisant mieux son foncier disponible. Dans ce contexte, la question du déménagement d'une partie des réserves hors du quartier Latin doit être posée.

Enfin, la tutelle a fait preuve de passivité en laissant le Muséum opérer des choix d'investissement risqués et en cédant aux demandes de réforme de la gouvernance portées par les représentants du personnel. L'organisation de la tutelle n'est pas adaptée aux principales missions et aux enjeux actuels de l'établissement. Il serait plus cohérent de considérer le Muséum comme un organisme de recherche, placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de la recherche et de la culture.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. formaliser des objectifs de performance pour la gestion du Muséum dans le cadre d'un nouveau contrat pluriannuel définissant une trajectoire de retour à l'équilibre ;*
- 2. supprimer les corps spécifiques d'enseignants-chercheurs du Muséum ;*
- 3. mettre en œuvre une réorganisation de la tutelle administrative et budgétaire de l'établissement.*

Au Muséum national d'histoire naturelle :

- 4. mettre en œuvre les mesures d'attractivité nécessaires à l'augmentation de la fréquentation du zoo de Vincennes ;*
 - 5. restructurer les sites du Muséum en région, en mettant en œuvre des cessions ou en recentrant leur activité ;*
 - 6. poursuivre la rénovation du patrimoine en tirant parti de la valorisation de l'îlot Poliveau ;*
 - 7. poursuivre la modernisation de la gestion afin de dégager des économies, notamment en favorisant les mutualisations, et développer les ressources propres ;*
 - 8. à partir de la comptabilité analytique, isoler la gestion du zoo de Vincennes afin de permettre d'apprécier la performance de gestion du Muséum sur le reste de son périmètre.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat	692
Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	692
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	698
Réponse du secrétaire d'État chargé du budget	700
Réponse du président du Muséum national d'histoire naturelle	701

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

Je partage les recommandations de la Cour et je demande au Président du Muséum national d'histoire naturelle de les appliquer. Cela se traduira par des objectifs formalisés, notamment dans le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement dont l'élaboration doit commencer conjointement avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministère de la Culture et de la Communication. Cet exercice constituera un moyen de préciser l'organisation de la tutelle de l'établissement, dans laquelle le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer doit rester impliqué.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Les trois recommandations formulées par la Cour à l'attention des ministères chargés de la tutelle de l'établissement appellent de ma part les observations suivantes.

En premier lieu, la Cour préconise de « formaliser des objectifs de performance pour la gestion du Muséum dans le cadre d'un nouveau contrat pluriannuel définissant une trajectoire de retour à l'équilibre » (recommandation n° 1).

Elle considère en effet que « le Muséum doit engager rapidement des actions afin de redresser sa situation financière, mettre en place des mesures structurelles et réformer en profondeur l'établissement » et estime, à cet égard, que le nouveau contrat pluriannuel que le MNHN doit signer avec sa tutelle « devra fixer des objectifs en matière de poursuite d'amélioration de la gestion et dessiner la trajectoire d'un redressement financier de l'établissement, tenant compte de la situation du Parc Zoologique de Paris (PZP) ».

En juillet 2016, une réflexion sur les orientations stratégiques du MNHN a été initiée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, en lien avec le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, afin d'établir, pour la période 2014-2018, le contrat pluriannuel de l'établissement, qui aura vocation à être inséré, sous la forme d'un volet spécifique, au sein du contrat de site 2014-2018 de la Communauté d'Universités et Établissements (COMUE) « Sorbonne Universités » (SU).

A partir des recommandations de la Cour et du bilan actualisé des indicateurs de la période contractuelle précédente, il a ainsi été demandé à la présidence de l'établissement, dans son projet stratégique 2014-2018, de considérer plus particulièrement les éléments suivants :

- la gouvernance et les axes de modernisation envisagés tant en matière de ressources humaines qu'en termes de gestion financière ainsi que les différentes actions en faveur d'un nouveau modèle économique, viable et atteignable, visant la pleine soutenabilité de l'ensemble des projets conduits par l'établissement ;

- la mission de formation de l'établissement et son intégration au sein de la stratégie de la COMUE ;

- la conservation et l'enrichissement des collections, leur mise à disposition de la communauté scientifique et leur présentation au public ainsi que la contribution du Muséum à l'essor des sciences participatives ;

- l'affirmation du Muséum en tant que tête de réseau en matière d'expertise sur la biodiversité tant au niveau national, par un dialogue constructif avec l'Agence de la biodiversité, qu'au niveau international en participant à l'investissement de la communauté scientifique nationale dans l'Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) en étroite collaboration avec les établissements de recherche regroupés au sein de l'alliance de la recherche sur l'environnement (ALLENVI).

Sur la base de ce projet, va donc être prochainement formalisée une trajectoire 2017-2018 qui sera assortie de jalons visant à s'assurer de la réalisation des objectifs fixés en matière de gouvernance, de pilotage et de maîtrise des risques financiers et comptables.

Cette trajectoire s'articulera notamment autour de :

- la définition d'une stratégie d'optimisation des moyens ainsi que de priorisation et de contrôle des dépenses (intégrant les activités des sites du Muséum en région) avec l'identification des pistes d'économies à réaliser, la mise en œuvre de mesures structurelles et le développement et la consolidation des ressources propres ;

- la poursuite de la rénovation de la gestion du patrimoine de l'établissement ;

- l'approfondissement des outils de pilotage permettant notamment d'isoler la gestion du PZP et de mesurer les résultats des mesures d'attractivité mises en œuvre pour augmenter sa fréquentation ;

- l'élaboration collective d'un document de prospective autour des missions fondamentales de l'établissement permettant de fixer des trajectoires à un horizon de 10-15 ans.

Cette trajectoire sera également assortie d'indicateurs de performance fixant à l'établissement des cibles précises en ce qui concerne :

- le développement des revenus consolidés de la valorisation de la recherche ;

- l'amélioration et/ou la mise en œuvre de dispositifs de management et de reporting au service des missions de l'établissement ;

- l'optimisation de la gestion des emplois et la maîtrise de la masse salariale ;

- la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Ces jalons et cibles feront l'objet fin 2018 d'une évaluation en vue de l'engagement des travaux d'élaboration du contrat pluriannuel pour la période 2019-2023, qui s'articulera désormais autour d'une association à la nouvelle université issue de la fusion au 1^{er} janvier 2018 des universités Paris IV et Paris VI.

Dans ce cadre, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche sera particulièrement attentif, en lien avec le ministère du budget, à ce que les mesures d'attractivité du PZP, qui connaît depuis sa réouverture en 2014 un déficit structurel, puissent contribuer à assurer le retour à l'équilibre de l'établissement. Il existe en effet des marges de progression qui pourraient permettre à l'établissement de sortir de l'impasse dans laquelle il se trouve aujourd'hui.

A cet effet, les ministères de tutelle ont demandé en avril 2016 à l'équipe de direction du Muséum de produire un rapport afin d'identifier les différentes pistes et moyens permettant au zoo de retrouver un équilibre financier. Les premiers éléments d'analyse de cet audit de valorisation du PZP permettent à ce stade d'entrevoir les pistes suivantes :

- un objectif de fréquentation réaliste et atteignable, compris entre 900 000 et 1 000 000 de visiteurs ;

- des investissements annuels permettant de maintenir et stabiliser ce niveau de fréquentation ;

- un renforcement des activités commerciales générant des recettes supplémentaires.

Les conclusions et recommandations définitives du rapport attendues pour la fin d'année 2016 permettront aux ministères de tutelle d'arrêter avec l'établissement une trajectoire chiffrée à moyen et long termes.

Dans l'attente, l'attribution en 2017 au Muséum d'une nouvelle subvention exceptionnelle afin d'assurer son équilibre financier, et plus particulièrement celui du zoo, et d'une enveloppe pour favoriser la réalisation de son schéma directeur immobilier, permettra de l'accompagner dans sa trajectoire de retour à l'équilibre.

Par ailleurs, la Cour suggère de « supprimer les corps spécifiques d'enseignants-chercheurs du Muséum » (recommandation n° 2).

Elle estime en effet que « la petite taille des corps, la mauvaise gestion des questions statutaires, l'insuffisante activité d'enseignement, la faible sélectivité du recrutement, l'importance des missions de recherche » sont autant d'éléments qui plaident pour une remise en question de l'existence de ces corps.

Le ministère n'entend pas donner suite à la recommandation de la Cour.

Les spécificités du Muséum justifient pleinement que les maîtres de conférences et les professeurs du MNHN bénéficient d'un statut particulier intégrant, dans leurs obligations de service, une « mission de conservation et d'enrichissement du patrimoine national et d'étude et de valorisation scientifique des collections ».

Ainsi, les obligations d'enseignement peuvent-elles être diminuées ou augmentées en fonction du degré de participation aux missions autres que d'enseignement. L'importance de ces missions hors enseignement, que sont la recherche et la diffusion de la connaissance scientifique, tempère ainsi fortement la disproportion évoquée par la Cour entre l'effectif des étudiants inscrits en master et celui des enseignants-chercheurs.

Au-delà de l'intérêt pour l'exercice des missions de l'établissement de maintenir la spécificité du statut de ses personnels enseignants-chercheurs, la difficulté statutaire évoquée par la Cour est réglée depuis plusieurs années et la gestion du corps est désormais fluide. En ce qui concerne les modalités de recrutement, elles sont très semblables à celles prévues pour le recrutement des enseignants-chercheurs régis par le décret du 6 juin 1984 et s'appuient notamment sur une sélection des candidats par un comité.

Si la sélectivité du recrutement est une préoccupation constante de l'établissement, il est difficile de tirer des conclusions de l'analyse des taux de pression aux concours d'enseignants-chercheurs du MNHN : la sélectivité varie très fortement selon les sections du Conseil National des Universités (CNU), qui ont des pratiques très différentes en matière de qualification : certaines n'accordent de qualifications qu'en fonction du nombre de postes à pourvoir quand d'autres qualifient tous les candidats dont les travaux lui semblent le justifier.

L'ouverture du corps est assurée par la possibilité instaurée en 2011 pour les bénéficiaires d'une qualification « normale » de postuler aux postes d'enseignants-chercheurs du MNHN.

Enfin, la Cour juge nécessaire de « mettre en œuvre une réorganisation de la tutelle administrative et budgétaire de l'établissement » (recommandation n° 3).

Soulignant que « les missions d'enseignement du Muséum sont très marginales » et que « les préoccupations de l'établissement [fréquentation du zoo, rénovation de la Galerie de paléontologie et d'anatomie comparée, question des réserves pour ses collections] paraissent éloignées de celles des universités », la Cour estime que « l'organisation de la tutelle ministérielle n'est donc pas adaptée aux enjeux actuels de cet établissement. Elle devrait reposer sur les ministères chargés de la recherche et de la culture, reflétant la véritable nature de l'établissement qui est à la fois un organisme de recherche et un établissement gestionnaire d'un patrimoine scientifique prestigieux ».

Le ministère ne partage pas l'analyse de la Cour sur la réorganisation de la tutelle de l'établissement.

Sur un plan budgétaire, il souhaite tout d'abord souligner que les modalités actuelles d'organisation de la tutelle exercée conjointement par les ministères de l'enseignement supérieur, de l'environnement et du budget apparaissent satisfaisantes et adaptées à la prévention des difficultés financières et à l'accompagnement de l'établissement dans le rétablissement de son équilibre financier.

Ainsi, l'organisation systématique de réunions préparatoires (pré-CA) des délibérations du conseil d'administration du Muséum permet aux trois ministères concernés d'assurer sur l'établissement un contrôle administratif et financier efficient et d'apprécier de façon partagée la sincérité des prévisions et la soutenabilité des décisions présentées par son équipe de direction. Les préoccupations conjoncturelles et structurelles actuelles du Muséum, liées notamment à la situation financière fragilisée du PZP, à la rénovation de son patrimoine immobilier ou à la question de la localisation de ses réserves, ne sauraient altérer les modalités actuelles d'organisation de la tutelle du Muséum.

Il convient ensuite de rappeler que la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI) relève des missions du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'importance de la CSTI a d'ailleurs été soulignée dans la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Elle prévoit notamment qu'une stratégie nationale dédiée sera élaborée au même titre que la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et que la stratégie nationale de la recherche qui ont été remises respectivement au Président de la République et au Premier ministre.

Compte tenu des contraintes de calendrier, la stratégie nationale de culture scientifique, technique et industrielle sera quant à elle intégrée au Livre blanc sur l'enseignement supérieur et la recherche qui sera remis prochainement au Parlement.

Concernant le statut des collections du Muséum, leur ancienneté a en effet conduit à l'inscription de l'établissement à la liste des Musées de France. La reconnaissance de l'intérêt culturel de ces collections qui leur confère l'inaliénabilité ne doit pas masquer leur intérêt scientifique qui est primordial.

L'accroissement des préoccupations environnementales (changement climatique, érosion de la biodiversité), tant au niveau national qu'international, conjuguée à la montée en puissance des outils informatiques renforce d'ailleurs l'intérêt de ces collections scientifiques.

De plus, le ministère de la culture et de la communication dispose d'un siège au sein du conseil d'administration de l'établissement lui permettant de participer pleinement à la définition des orientations stratégiques qu'il a à connaître en éclairant notamment, pour cela, de son expertise, l'ensemble des questions relatives aux collections, au patrimoine ou à la diffusion de la culture.

A cet égard, il convient de noter que la nouvelle direction générale déléguée aux collections de l'établissement, en charge du récolement des collections, de l'amélioration des conditions de leur conservation et de leur accès, pilote, dans ces domaines, le suivi des relations avec les partenaires institutionnels du Muséum, établissements de recherche, établissements d'enseignement supérieur et musées en région, et en ce qui concerne les aspects patrimoniaux, services du ministère de la culture et de la communication.

Enfin, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche tient à faire observer qu'il assure la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche très divers dont la nature des activités et les publics cibles ne sont pas à eux seuls un critère déterminant pour définir l'organisation de la tutelle.

Le Muséum est un établissement singulier dont l'examen ne peut se réduire à l'une de ses cinq missions. Etablissement de recherche, il s'organise essentiellement autour de ses collections, scientifiques avant d'être patrimoniales. Il assure également une activité d'enseignement pour laquelle il est accrédité en vue de la délivrance du master « Evolution, patrimoine naturel et sociétés » (six spécialités). Il accueille aussi des doctorants dans le cadre de l'école doctorale « Sciences de la nature et de l'homme » co-accréditée avec l'université Paris VI. Enfin, il est désormais autorisé, à l'instar des universités, à délivrer le diplôme d'habilitation à diriger les recherches, dernier grade universitaire.

La qualité de l'activité de recherche du MNHN dépend ainsi pour une part de son lien avec la formation qu'il dispense. Même si tous ces dispositifs de formation peuvent apparaître marginaux, ils n'en sont pas moins essentiels et cruciaux et sont pilotés, au sein du ministère, par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle qui travaille en étroite association avec la direction générale de la recherche et de l'innovation.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Cette insertion intitulée « Le Muséum d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes » recommande notamment le transfert de la tutelle, actuellement exercée par les ministères chargés de renseignement supérieur et de l'environnement, aux ministères chargés de la recherche et de la culture. Il s'agirait ainsi de refléter la « véritable nature de l'établissement, qui est à la fois un organisme de recherche et un établissement gestionnaire d'un patrimoine scientifique prestigieux ».

S'agissant plus spécifiquement du ministère de la Culture et de la Communication, cette recommandation est fondée sur le constat que « le Muséum est dépositaire de collections historiques et qu'il a une mission de diffusion de la culture scientifique ».

Tout en partageant le constat général de la Cour, je considère que le transfert de tutelle n'est pas une condition nécessaire à la mise en œuvre des objectifs scientifiques relevant de mon département ministériel.

Je tiens tout d'abord à souligner que le Muséum national d'Histoire naturelle, particulièrement ses Galeries et le Musée de l'Homme, est, en tant que « musée de France », d'ores et déjà soumis à l'ensemble des dispositions du Livre IV du code du patrimoine.

J'observe également que le ministère de la Culture et de la Communication est représenté à la fois au conseil d'administration et au conseil scientifique du Muséum. Cette participation aux instances de gouvernance lui permet d'exprimer son point de vue et de veiller aux conditions de gestion et de diffusion des collections.

Si une évolution du dispositif actuel devait néanmoins être envisagée, celle-ci pourrait éventuellement consister, d'une part, à renforcer le nombre des représentants du ministère de la Culture et de la Communication ou des personnalités qualifiées désignées sur sa proposition et, d'autre part, à créer, au sein du conseil scientifique, une formation spécifiquement dédiée à la gestion des collections.

Cela étant, je relève que, tout en considérant que des efforts restent à accomplir, la Cour signale que « la création [en 2001] d'une direction unique des collections a permis de mettre de l'ordre dans les pratiques d'utilisation, de prêts et de suivi, et de redonner toute leur importance aux collections ». Elle note que « le Muséum a également engagé le récolement des collections » et qu'il « conduit des travaux pour en améliorer les conditions de conservation et d'accès ».

Je partage l'appréciation globalement encourageante de la Cour, mais aussi son observation sur les « conditions de conservation qui restent encore très inégales ».

Pour autant, j'estime que la réforme des statuts intervenue en 2014, et en cours de mise en œuvre, permet de répondre à cette attente et ne nécessite pas, à ce jour, d'aller plus loin.

En particulier, la création d'un poste de directeur général délégué en charge des collections, directement placé auprès du président-directeur général, manifeste l'importance accordée à cette dimension de la gestion du Muséum et offre à son titulaire un positionnement plus clair, même s'il faudra veiller au respect de ses prérogatives en ce qui concerne la politique de valorisation et de diffusion des collections.

Pour aller néanmoins dans le sens des préoccupations exprimées par la Cour, plusieurs modifications des statuts pourraient être envisagées.

En premier lieu, afin de garantir son indépendance et sa légitimité, il pourrait être précisé que le poste de directeur général délégué en charge des collections doit être confié à une personnalité présentant des qualifications reconnues au sens de l'article L. 442-8 du code du patrimoine, sur proposition du ministère de la Culture et de la Communication. S'agissant de la politique des publics, le même souci de professionnalisation est à poursuivre en vertu des articles L. 442-7 et 9.

De manière encore plus structurante, il pourrait être explicitement mentionné dans les statuts que le Muséum national d'Histoire naturelle doit être doté d'un projet scientifique et culturel validé selon les procédures prévues par le code du patrimoine.

Enfin, au-delà du Muséum lui-même et dans l'intérêt de la bonne gestion des collections nationales, il serait important de confirmer que le Muséum national d'Histoire naturelle exerce, dans son domaine de compétence, le rôle de « Grand département patrimonial », au sens de l'article R. 422-1 du code du patrimoine.

Pour le reste, je rejoins le constat formulé par la Cour au sujet de la crise de gouvernance qui a marqué l'histoire récente du Muséum, et des chantiers ouverts qu'il convient de consolider, en particulier son redressement financier.

Pour cette raison, je considère qu'il n'est pas prioritaire, à l'heure actuelle, d'ouvrir un nouveau chantier de gouvernance de l'ampleur de celui qu'impliquerait un transfert de tutelle, qui mobiliserait pendant plusieurs mois les équipes des ministères concernés mais aussi celles du Muséum sur ce seul projet, sans pour autant répondre de manière décisive aux enjeux auxquels l'établissement fait face dans le domaine dont j'ai la responsabilité.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Au travers de son analyse, la Cour dresse le constat d'un établissement public dont l'intérêt pour l'enseignement, la recherche et l'expertise est reconnu et dont les collections scientifiques sont exceptionnelles.

Malgré ses atouts, le Muséum national d'histoire naturelle connaît aujourd'hui une situation financière préoccupante qui résulte essentiellement de choix antérieurs à 2012 relatifs à la rénovation du parc zoologique de Paris (PZP) et du musée de l'Homme.

Compte-tenu d'hypothèses de fréquentation du PZP, que l'on peut aujourd'hui raisonnablement qualifier d'inatteignables, et en l'absence d'intéressement du partenaire au nombre de visiteurs, le choix opéré en 2010 de recourir à un partenariat public-privé (PPP) s'avèrera au final plus coûteux qu'un financement par subvention. Les décisions prises en 2010 impacteront l'équilibre de l'établissement pendant toute la durée du contrat de partenariat obligeant ainsi l'Etat à combler tout ou partie du déficit. Cet examen invite à encadrer fortement le recours à des montages financiers de type PPP.

Dans ce contexte, je souscris pleinement à vos recommandations visant à améliorer la trajectoire financière du PZP. Il convient cependant d'admettre que, dans tous les scénarios étudiés, le déficit du zoo ne pourra être intégralement résorbé. L'Etat ne peut l'assumer à lui seul car un tel engagement pourrait être désresponsabilisant pour l'établissement. A l'inverse, l'établissement n'est pas en capacité de financer seul ce manque au vu de sa situation financière. L'enjeu sera donc de réfléchir avec l'établissement sur les moyens permettant de réduire ce déficit et sur le partage de son financement.

Enfin, s'agissant du PZP, je partage également la conclusion de la Cour des comptes quant au danger que représenteraient de nouveaux investissements massifs dont la rentabilité serait incertaine et qui pèseraient, en cas d'échec, encore plus lourdement sur les finances de l'établissement.

Je suis également favorable à l'organisation d'une revue générale des sites en région. L'ensemble des pistes suggérées par la Cour des comptes dans son rapport (cessions, recentrages d'activités, valorisation de l'existant) méritent d'être analysées notamment pour identifier des ressources nécessaires à l'entretien et la rénovation du parc immobilier du Muséum.

Enfin, j'approuve les recommandations de la Cour des comptes qui œuvrent dans le sens d'une meilleure gestion budgétaire et comptable de l'établissement. En ce sens, il est essentiel qu'un nouveau contrat d'objectifs et de performance définissant notamment une stratégie d'optimisation des moyens soit conclu dès le début de l'année 2017.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU MUSÉUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE

S'agissant du III. Un établissement difficile à réformer, A. Des réorganisations inabouties

« 1. Une activité d'enseignement marginale »

Les deux spécialités de Master à faibles effectifs sont la muséologie des sciences, volontairement sélective pour assurer la meilleure insertion professionnelle possible aux étudiants et « Mécanismes du Vivant et Environnements », dont les parcours de M2 s'avèrent très attractifs mais qui doit restructurer sa première année.

L'investissement global des enseignants-chercheurs du Muséum dans la mission Enseignement est évalué à 25 % de leur service (hors recherche), proportion équilibrée face à la diversité des 5 missions statutaires qui leur sont confiées et qui font la particularité de leur corps : collections, enseignement, expertise, diffusion et valorisation.

Spécifique et original, l'enseignement dispensé au Muséum apporte une plus-value à l'offre de formation de la ComUE Sorbonne Universités. Au-delà, l'investissement du Muséum dans la ComUE, fondé sur la diversité de ses missions, dépasse largement un simple apport de ressources horaires d'enseignement. C'est dans une perspective de logique scientifique partagée avec l'UPMC que l'Ecole doctorale 227, a accueilli en 2014 plusieurs équipes de l'ED « Diversité du Vivant » non reconduite par l'UPMC pour fonder la première ED commune à deux établissements de la ComUE.

« 2. Une restructuration de la recherche inachevée »

Dès son arrivée en septembre 2016, le Président du Muséum s'est employé à rénover l'organisation du Muséum, et notamment de la recherche en proposant une diminution du nombre de départements et en revoyant leur périmètre d'action pour en faire de véritables interfaces capables de faire dialoguer entre elles les grandes directions générales déléguées prévues par les statuts.

Le Conseil d'administration du 7 juillet 2016 a ainsi adopté cette nouvelle organisation qui prévoit notamment la création d'une Direction générale déléguée à la Recherche, à l'Expertise, à la Valorisation et à l'Enseignement et le passage des sept départements scientifiques de recherche à trois dont les nouveaux intitulés sont les suivants :

- Origines et évolution ;*
- Hommes et environnements ;*
- Adaptations du vivant.*

Cette nouvelle organisation entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2017, les nominations des trois directeurs de département et du directeur général délégué ayant été faites en octobre 2016 pour leur permettre de participer activement à la préfiguration de la nouvelle organisation de la recherche.

Diverses actions sont par ailleurs d'ores et déjà impulsées pour inciter les chercheurs du Muséum à répondre aux appels à projet :

- création d'une cellule d'appui aux projets de recherche au sein de la Direction de la Recherche ;*

- création d'une Newsletter interne à la Direction de la Recherche, dédiée aux alertes relatives aux appels à projets nationaux et internationaux dans les domaines de recherche de l'établissement, afin de sensibiliser et aider les chercheurs à répondre aux appels à projets.

En ce qui concerne le caractère spécifique des activités demandées aux enseignants-chercheurs du Muséum, leur fiche d'activité annuelle a été préparée en 2016 en interaction très étroite avec le Conseil scientifique qui l'a déjà discutée une première fois et doit la valider lors de la séance des 6-7 décembre 2016 pour une mise en place en 2017. Cette fiche demande un rapport sur les activités menées par les enseignants-chercheurs dans les cinq domaines d'activité de la mission statutaire du Muséum, ce qui doit conduire à une meilleure prise en compte dans leur carrière de leurs activités dans tous les domaines scientifiques de l'établissement.

« 3. Des efforts à poursuivre dans la gestion des collections »

Contrairement à ce qui est affirmé, l'intérêt de la proximité entre l'activité de recherche et les collections a été mesuré. L'informatisation des collections a favorisé la visibilité de leur contenu, ce qui s'est traduit par une augmentation du nombre de demandes de consultation. Les collections du Muséum accueillent en moyenne 1 400 chercheurs par an venant de France et de l'étranger. Cette utilisation est mesurée à partir de divers outils : l'enregistrement des demandes sur le logiciel dédié Colhelper ou bien le rapport d'activité des unités de gestion des collections. Les chercheurs du MNHN utilisent également les collections pour leur recherche, ce qui est mesuré par les rapports d'activité des départements en termes de publication. Dans certaines collections, le logiciel Colhelper est utilisé également pour les demandes internes.

Dans toutes les unités de gestion de collections, des espaces sont dévolus à l'accueil des chercheurs et sont équipés de matériel d'observation et de mesure. Les chercheurs accueillis bénéficient également de la proximité des équipements lourds et mi-lourds des plateformes partagées par les unités de recherche du Muséum.

Contrairement à la conclusion de la Cour, le Muséum a depuis toujours intégré dans sa réflexion le concept d'annexe extérieure comme la plupart des grands musées. Les musées de Londres et Washington, qui sont les seuls équivalents du Muséum sur le plan international, ont créé des annexes, lesquelles sont caractérisées par une distance importante du site principal ; l'annexe fonctionne alors comme un centre secondaire ayant toutes les composantes nécessaires à son autonomie. Dans ce cas, ce sont des ensembles de collections cohérents qui sont déplacés, de façon à éviter le doublonnage de personnel scientifiquement qualifié.

La réflexion qu'a menée le Muséum l'a conduit à privilégier une approche différente pour envisager cette annexe, vue comme une extension du site principal et non comme une entité autonome. La justification était triple :

1) Le Muséum possédait des ressources foncières suffisantes pour un développement dans son site principal, et il faut noter que même Londres qui a opté pour une annexe pour ses collections d'oiseaux s'est attaché à conserver au centre le maximum de collections lors de sa rénovation et la création du Darwin Center 2.

2) La séparation en grands ensembles fait du sens pour les études taxonomiques et la spécialisation est compatible avec une séparation physique. C'est le choix fait en son temps par Londres et Washington. Toutefois, on se rend compte aujourd'hui que l'essentiel du fonctionnement de la biodiversité réside dans l'interaction entre les espèces. La combinaison de l'inventaire de la biodiversité et le questionnement en écologie et environnement impliquent de rapprocher tous les ensembles taxonomiques pour faciliter l'étude de ces interactions. Il n'est donc pas certain que nos collègues étrangers opteraient aujourd'hui pour la même solution. Pour le Muséum, l'investissement dans l'Herbier sur le site du Jardin des Plantes (alors qu'il existait aussi une logique purement botanique en construisant un nouveau bâtiment à l'arboretum de Chèvreloup) s'inscrit dans cette volonté de conserver rassemblée la diversité de la nature.

En outre, il faut prendre en compte la dimension sociologique. Pendant la rénovation du Musée de l'Homme, les équipes de conservation et les collections d'anthropologie et de préhistoire ont été hébergées sur le site du Jardin des Plantes. Le retour vers le Musée de l'Homme a été vécu comme une perte pour les agents qui bénéficiaient d'échanges quotidiens avec les autres gestionnaires de collections.

3) L'analyse faite par le Muséum a montré que le problème d'espace était essentiellement lié à l'activité d'accroissement des collections c'est-à-dire au traitement des collectes de terrain qui ont tendance à s'accumuler dans les réserves et à occuper un espace disproportionné par rapport au volume une fois ces collectes traitées. L'installation en périphérie, mais à proximité suffisante pour éviter le doublonnage des personnels, d'espaces mutualisés de traitement permettrait aux diverses équipes scientifiques de ne faire entrer dans les réserves du Jardin des Plantes que le matériel de référence ou simplement identifié, mis à disposition de la communauté internationale des chercheurs.

Le déplacement des activités liées à la gestion et l'étude des collections n'a donc de sens que si ce n'est pas une partie des réserves mais l'ensemble des collections et des structures de prêt et de consultation qui est déplacé. Ce transfert soulève toutefois la question des réserves et des espaces de consultation dans l'emprise du Jardin des Plantes. En effet, les galeries du Jardin contiennent une partie des collections de géologie et de minéralogie, les collections de paléontologie, l'herbier tout juste rénové et la zoothèque. L'abandon de cette dernière laisserait 6 000 m² inutilisés, d'un usage difficile à reconvertir pour autre chose que des réserves dans un périmètre contraint par le classement du site.

En outre les unités de recherche sont pour la plupart associées avec l'UPMC au sein de la ComUE Sorbonne Université. Le transfert en dehors du Jardin des Plantes casserait les dynamiques de recherche.

Enfin il est à noter que les bibliothèques sont aujourd'hui partie intégrante de la direction générale déléguée aux collections. Sauf à intégrer les bibliothèques et les archives au transfert, la logique du rapprochement basée sur l'intérêt de fournir comme infrastructure les spécimens et la documentation associée perdrait toute sa force.

L'entretien des collections requiert du personnel qualifié ; la professionnalisation des agents a abouti à créer un service technique de conservation dont c'est la tâche, dans les réserves comme dans les galeries d'exposition. L'éloignement des réserves du site historique conduirait irrémédiablement à l'obligation de dupliquer partiellement le personnel et rendrait beaucoup plus difficile l'usage des collections exposées pour la recherche, activité régulière en galerie d'Anatomie comparée et de Paléontologie qui renferme un grand nombre de types présentés au public.

Le coût de la construction d'un nouveau centre de recherche, de consultation et de conservation des collections naturalistes, suivi du déménagement de près de 67 millions de spécimens doit être pris en compte au regard de la valorisation financière de l'îlot Buffon-Poliveau.

« 4. Des sites de diffusion disparates et trop nombreux »

Les réflexions sur les sites en région laissent de côté des aspects importants de leur mission qui ne tiennent pas qu'à leur activité de diffusion :

- ainsi, l'arboretum de Chèvreloup joue un rôle essentiel de production de plantes pour les parterres du Jardin des Plantes (80 000 plantes saisonnières par an), aspect que ne recouvre pas entièrement la dénomination « préparation de plantes ». La valeur des collections de Chèvreloup est unanimement reconnue par les jardins botaniques français et internationaux, et leur renommée est grande chez les experts et spécialistes ;

- de même, la réserve de la Haute-Touche possède un rôle scientifique fort, avec une importante activité de recherche pour la conservation des espèces. Il s'agit du seul parc zoologique français bénéficiant du statut de laboratoire de recherches.

Si de nombreux travaux relevant de disciplines telles l'éthologie, l'archéozoologie ou la médecine vétérinaire y sont menés, la thématique de recherche prioritaire porte sur la reproduction et notamment la mise au point de techniques de procréation assistée (insémination artificielle, fécondation in vitro...) et la gestion d'une cryobanque (conservation de semences, embryons, tissus ovariens...). Les travaux ont pour finalité l'amplification de la capacité reproductrice d'espèces à très faibles effectifs et la conservation de la génétique de ces populations sur le long terme.

S'agissant du B. Une gouvernance mal adaptée à des missions multiples

« 2. Une nouvelle réforme en 2014 »

En réponse aux observations, le nouveau Président du Muséum a souhaité renforcer les fonctions de gestion à la tête de l'établissement en créant la fonction de Directeur général délégué, assumée par le Directeur général délégué aux ressources.

Dans le même esprit, la nouvelle organisation adoptée par le Conseil d'administration du 7 juillet 2016 prévoit une division en pôles de la Direction générale déléguée aux ressources statutaire afin d'accroître son efficacité et de renforcer son rôle dans la gestion et le pilotage de l'établissement : elle sera ainsi composée des pôles « Soutien et appui » ; « Immobilier et domaine » ; « Publics » et « Développement commercial ». Les deux derniers pôles correspondent à une volonté de renforcer des fonctions présentes jusque-là au Muséum mais insuffisamment développées et coordonnées. Comme le souligne la Cour, à une époque où les enjeux financiers deviennent prépondérants, il semblait important de pouvoir s'appuyer sur une organisation performante en termes de recherche de ressources propres, rôle désormais dévolu à la Direction générale déléguée aux ressources.

S'agissant des recommandations

- Recommandation n° 4 : Parc Zoologique de Paris

Le travail de redéfinition du modèle économique du Parc Zoologique de Paris a déjà été engagé. Le Muséum a lancé à l'été 2016, conformément à la demande de ses tutelles le 8 avril 2016, une étude sur l'attractivité du site, dont les conclusions sont attendues pour la fin 2016. Effectuée par un cabinet de conseil en stratégie compétent dans le secteur tourisme et culture, choisi au terme d'une procédure de mise en concurrence, cette étude produit actuellement ses premières conclusions, lesquelles sont transmises aux tutelles.

Ses observations permettront d'engager les discussions avec l'Etat sur la base d'une trajectoire chiffrée à un horizon pluriannuel de moyen terme. Il n'en reste pas moins que le caractère irréaliste des prévisions de fréquentation initiale rend très hypothétique un retour à l'équilibre du site, même avec des investissements complémentaires.

L'établissement poursuit par ailleurs ses différentes actions, relevées positivement par la Cour, pour améliorer et diversifier l'offre de visite, en adaptant sa politique commerciale et de communication. La plus grande attention sera portée aux préconisations du cabinet de conseil en stratégie récemment recruté.

- Recommandation n° 5 : Restructurer les sites du Muséum en région, en mettant en œuvre des cessions ou en recentrant leur activité

Dans l'esprit des recommandations de la Cour des comptes, l'établissement a veillé à ce que l'étude consacrée au PZP aborde également l'ensemble des sites du Muséum, afin de mettre en place une stratégie coordonnée qui vise à maximiser les recettes de fréquentation via des actions priorisées. Cela s'applique notamment aux sites en région sur lesquels la Cour attire l'attention.

Néanmoins, sans attendre les résultats de cette étude, l'établissement a procédé à certaines actions qui ont pu faire l'objet d'une présentation en Conseil d'administration et recevoir un accueil favorable. Par exemple, lors du conseil d'administration du 18 octobre 2016, l'établissement a présenté un projet de réorganisation immobilière du site de Brunoy, prévoyant une double cession d'actifs immobiliers : d'une part un parc arboré difficilement entretenu serait racheté par la communauté de communes et d'autre part un terrain constructible important (10 000 m² de surface de plancher) pourrait être racheté au meilleur prix, après mise en concurrence, par un opérateur immobilier pour de la construction de logements. Ces ventes permettront, vertueusement, sans financement extérieur, de développer les activités sur site du Muséum, en réponse à des attentes fortes de la communauté scientifique dont le CNRS, qui plus est en concertation avec les acteurs locaux (contractualisation avec la communauté de communes d'une convention de coopération scientifique et culturelle).

- Recommandation n° 6 : Poursuivre la rénovation du patrimoine en tirant parti de la valorisation de l'îlot Poliveau

Concernant l'îlot Buffon-Poliveau, dans une démarche financée par les tutelles et avec le soutien de l'Epaurif, le Muséum a mené différentes études pour préciser le potentiel constructible réaliste de l'îlot. Ce travail a été effectué par une équipe renommée d'urbanistes et d'architectes et a

fait l'objet d'une présentation aux autorités en charge de la préservation du patrimoine. Outre les aspects patrimoniaux, une contrainte réglementaire pèse particulièrement sur les possibilités de valorisation du site du fait du plan de prévention des risques d'inondations (PPRI). En effet, après consultations des services de la Ville de Paris et de la Préfecture, l'interprétation des dispositions réglementaires du PPRI tendrait à montrer que les possibilités de valorisation sont limitées et ne seraient pleinement réalisables que dans les zones non inondables de la parcelle, sous réserve de divisions foncières préalables. Le Muséum prévoit de confier une expertise à une étude notariale spécialisée.

- Recommandation n° 7 : Modernisation de la gestion

La mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'établissement permettra de rationaliser les moyens consacrés au développement des ressources propres et de mieux coordonner les actions des différents sites, notamment dans les domaines du mécénat et de la location d'espaces.

Une nouvelle organisation de la filière gestion du Muséum est également en cours de mise en place : elle permettra de déployer une organisation homogène entre les différentes composantes de l'établissement, et de fluidifier les relations entre la direction des finances et les composantes décentralisées.

Le contrôle de gestion a été renforcé à l'automne 2016 avec le recrutement d'une personne supplémentaire, laquelle a semblé nécessaire compte tenu des nombreux chantiers de transformation en cours : mise en place d'une nouvelle organisation, déploiement du décret GBCP, approfondissement du dialogue de gestion, déploiement finalisé de la comptabilité analytique.

- Recommandation n° 8 : Comptabilité analytique du PZP

Les outils mis en place au sein de l'établissement en termes de comptabilité analytique permettent déjà de suivre de manière distincte la gestion du Parc Zoologique de Paris au sein de l'outil intégré de gestion comptable et financière.

Cette vision analytique du budget et de son exécution a été présentée aux tutelles et au Conseil d'administration lors de la préparation du budget 2016, lors du vote du compte financier 2015, et sera maintenue à l'avenir.

Le suivi précis du niveau de pertes du zoo fait ainsi l'objet d'une concertation régulière avec les tutelles, compte tenu de son impact considérable sur l'équilibre budgétaire, le fonds de roulement et la capacité d'autofinancement du Muséum.

2

Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace

PRÉSENTATION

Établissements publics à caractère administratif institués au début du XX^{ème} siècle³⁹⁶ pour représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, sur le modèle des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), les chambres d'agriculture sont devenues des partenaires du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) qui voit dans leur réseau un relais pour la mise en œuvre de ses politiques publiques.

La Cour exerce le contrôle du réseau des chambres d'agriculture, qui comporte trois échelons d'organisation : au niveau national, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), au niveau régional, 13 chambres, qui ont principalement un rôle d'orientation, de coordination et de structuration du réseau et, au niveau local, 91 chambres départementales ou interdépartementales, qui disposent de plusieurs centaines d'antennes sans personnalité morale. S'y ajoutent neuf organismes inter-établissements du réseau (OIER), qui ont des missions spécialisées s'exerçant dans le ressort de plusieurs chambres d'agriculture.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt impose aux chambres des missions nouvelles, notamment de contribuer au développement durable des territoires et des entreprises agricoles. Les chambres d'agriculture doivent donc évoluer pour satisfaire à ces nouveaux enjeux, sous peine de laisser passer l'occasion qui leur est donnée de mieux répondre aux besoins du secteur. L'État doit prendre toute sa part dans cette évolution, ce qu'il a déjà commencé à faire avec le décret du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture.

Les développements qui suivent, étayés par les observations issues des contrôles exercés par la Cour, constatent une évolution sensible des missions du réseau (I), la nécessité de le restructurer (II), et de restaurer son équilibre financier (III).

³⁹⁶ Loi du 3 janvier 1924 relative aux chambres d'agriculture.

I - Une évolution sensible des missions

A - Un rôle accru des chambres d'agriculture

Les chambres d'agriculture exercent trois grandes catégories de missions³⁹⁷. La plus ancienne est de représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics. Elle a évolué sous l'effet du développement des droits de l'environnement et de l'urbanisme qui font intervenir les établissements du réseau et leurs élus dans divers processus de consultation et de concertation. Cette mission, lourde à assumer, représente un coût proche de 100 M€ pour l'ensemble des chambres, soit près de 15 % de leurs charges de fonctionnement.

Leur mission de développement représente 75 % de leur activité et un budget annuel proche de 550 M€ ; elle recouvre de nombreux programmes de développement agricole et rural, notamment la formation et le conseil agricoles qui font partie de leurs activités traditionnelles. Le développement durable des territoires ruraux, l'agroécologie, la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique sont des thèmes nouveaux introduits par la loi d'avenir pour l'agriculture que doivent désormais assumer les chambres au moyen de leur réseau de conseillers agricoles, couvrant l'ensemble du territoire³⁹⁸.

Enfin, la dernière décennie a vu se développer des missions de service public, confiées par l'État aux chambres d'agriculture, comme l'installation des jeunes agriculteurs en 2011, les centres de formalités des entreprises (CFE), le suivi des apprentis, l'identification des animaux et la certification des parentés. Ces missions mobilisent de l'ordre de 10 % de leurs effectifs en équivalent temps plein (ETP) et un budget d'environ 70 M€. D'autres missions de service public ont encore été ajoutées en 2014³⁹⁹ aux compétences des chambres d'agriculture, comme la transmission des informations nécessaires à l'observatoire national de l'installation et au registre des actifs agricoles, dont la tenue est confiée à l'APCA.

³⁹⁷ Formellement, les budgets ne distinguent que deux missions : représentation et intervention (cette dernière regroupant les programmes de développement et ceux concernant les missions de service public).

³⁹⁸ Les chambres d'agriculture emploient plus d'un quart des conseillers participant au développement agricole et plus des trois quarts de ceux œuvrant dans des organismes financés majoritairement par des fonds publics, notamment les instituts techniques agricoles (cf. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *Rapport modernisation de l'action publique : Évaluation de la politique de développement agricole*, mai 2014, 138 p., disponible sur www.agriculture.gouv.fr).

³⁹⁹ Loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

B - Un renforcement souhaité de la tête de réseau

L'APCA exerce une fonction de pilotage à rapprocher de celle qu'assurent CCI France et l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA) pour les deux autres réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie – CCI – et chambres des métiers et de l'artisanat – CMA).

Une ordonnance de 2006 a défini et affirmé le rôle de l'APCA au regard des chambres d'agriculture, qui reste néanmoins, selon le texte, un simple rôle « d'animation »⁴⁰⁰ d'établissements publics autonomes. Jusqu'à présent, l'APCA n'exerce d'ailleurs pas pleinement toutes les missions qui lui sont dévolues par les textes :

- aucun programme d'intérêt général excédant le cadre régional n'est conduit par l'APCA ; pourtant des activités comme la recherche appliquée pourraient donner lieu à la mise en œuvre de tels programmes ;
- les services communs pilotés par l'APCA, au nombre de quatre⁴⁰¹, ont peine à s'imposer dans certaines chambres ; quelques-unes ont refusé d'adopter des logiciels proposés à l'ensemble du réseau par le SIRCA ; les formations du personnel assurées par le service commun Résolia sont fortement concurrencées, sa part de marché ne dépassant pas 40 % dans les zones Sud-Ouest et Nord-Est, voire même 20 % dans certaines chambres ; le service DQS, qui utilise les normes AFNOR, ne couvre pas toutes les chambres départementales, huit n'ayant aucun processus de certification de la qualité des services et huit autres étant engagées auprès d'organismes de certification externes au réseau (normes ISO) ;
- les normes communes : alors qu'elle dispose depuis dix ans du pouvoir d'élaborer des normes communes pour l'établissement des données budgétaires et comptables et des indicateurs communs de gestion, qui s'imposent à tous les établissements du réseau après approbation par l'autorité de tutelle, l'APCA n'en a que rarement fait usage (calcul des coûts en 2008 et remontée des données sociales et financières en 2009). Il est regrettable qu'elle ne l'ait pas fait, d'une part, pour homogénéiser la présentation des programmes et actions des chambres d'agriculture et déterminer des indicateurs communs de performance, et, d'autre part, pour fixer une norme de consolidation des comptes du réseau ;

⁴⁰⁰ Article L. 513-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁴⁰¹ Le SIRCA (systèmes d'information), Résolia (formation du personnel et des élus), « Démarche qualité des services » (DQS) et « Gestion des réseaux » (supprimé en mars 2016, après trois ans d'existence). Le service commun « Services marchands » a été créé en 2016.

- les concours de l'APCA au fonctionnement et aux actions des chambres d'agriculture restent peu développés dans le domaine financier ; en n'y affectant qu'une seule personne, l'APCA n'a pas mis de moyens suffisants pour assurer dans de bonnes conditions l'enquête annuelle sur les données financières et sociales, le contrôle de gestion et l'élaboration, ainsi que la mise à jour, des guides et manuels des procédures administratives, comptables et fiscales.

Le décret du 13 mai 2016 renforce le rôle de tête de réseau de l'APCA en lui confiant notamment une mission d'audit sur les chambres d'agriculture, la définition de la stratégie immobilière du réseau et la tenue de l'inventaire du patrimoine immobilier, ainsi qu'un suivi de la cohérence des programmes régionaux de développement et des programmes de recherche et d'innovation des chambres d'agriculture.

C - Des chambres d'agriculture manquant d'outils stratégiques

Faute, pour les chambres, d'avoir défini une stratégie donnant des priorités à leurs missions, celles-ci sont exercées sans vision d'ensemble.

Pour y remédier, le décret du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture prévoit que les chambres régionales arrêtent, dans le respect des orientations nationales définies par l'APCA, les priorités de la mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre. Ces stratégies et priorités doivent être portées à la connaissance de l'APCA. Le respect de ces dispositions devrait donner une plus grande cohérence à l'action du réseau, notamment entre le niveau national et le niveau régional. Pour être complet, le dispositif devrait néanmoins être étendu aux chambres départementales puisque celles-ci conservent leur autonomie.

Dans le cadre de cette stratégie, les chambres devraient déterminer notamment la part de leur activité devant être consacrée aux missions de développement s'exerçant dans le domaine concurrentiel, comme par exemple le conseil et la formation où elles peuvent trouver leur place.

En effet, en qualité d'établissements publics, elles constituent un interlocuteur indépendant auprès duquel les agriculteurs peuvent trouver un éclairage utile et objectif pour construire ou développer leur projet⁴⁰².

Ensuite, elles constituent un relais naturel de l'État, pour mettre en œuvre sa politique de développement agricole, désormais fondée sur la triple performance économique, sociale et environnementale.

⁴⁰² Les nombreuses enquêtes réalisées dans le cadre de la démarche qualité témoignent de la satisfaction, sur ces points, d'une très large majorité d'agriculteurs.

Enfin, elles sont à même de contribuer, grâce à leurs ressources d'origine publique (subventions et fiscalité), au financement des actions lorsqu'elles ne peuvent être couvertes par la vente de prestations.

Cependant, il conviendrait d'éviter la persistance de doublons ou de concurrences entre les organismes bénéficiant majoritairement de financements publics, comme c'est le cas dans le domaine forestier, où les services régionaux du Centre national de la propriété forestière et les chambres d'agriculture exercent des missions identiques⁴⁰³. Des schémas régionaux, voire même nationaux pour certaines activités (par exemple, les fermes expérimentales), devraient être élaborés.

La rationalisation de l'exercice des missions de développement agricole doit donc s'inscrire dans une stratégie d'ensemble à mettre en œuvre dans le cadre d'un réseau restructuré.

II - Un réseau insuffisamment structuré

Les chambres d'agriculture constituent un réseau national comportant de nombreux établissements et antennes, dotés de moyens importants, qui peuvent être comparés à ceux dont disposent les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Tableau n° 1 : principales données sur les réseaux consulaires

Réseau	Agriculture	CMA	CCI
Nombre d'établissements (2016)	114	93	126 ⁴⁰⁴
Nombre d'antennes (2014)	373	192	240
Nombre d'ETP permanents (2014)	7 836	9 450	19 176
Budget consolidé 2014 (M€)	720 ⁴⁰⁵	804	3 233
Dont budget tête de réseau (en %)	2,6 % ⁴⁰⁶	2,5 %	0,8 %

Source : Cour des comptes d'après données APCA (chambres d'agriculture), APCMA et rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements du 16 septembre 2015 (CMA et CCI).

⁴⁰³ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : Les soutiens à la filière forêt-bois*, novembre 2014, 191 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁰⁴ Hors les 115 chambres françaises à l'étranger (CCIFE).

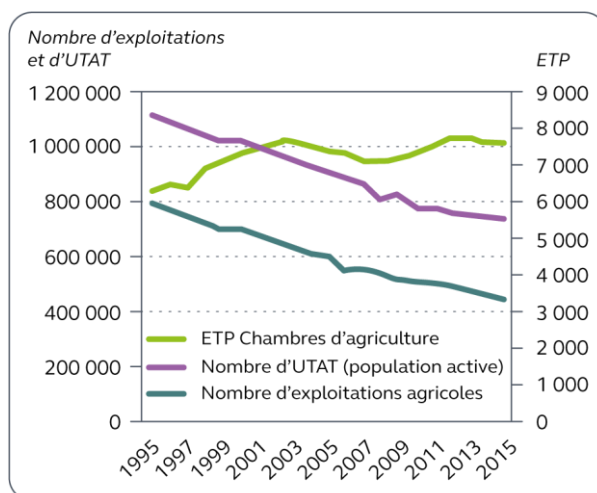
⁴⁰⁵ Hors doubles comptes (le montant agrégé avec doubles comptes est de 801 M€).

⁴⁰⁶ Selon les données financières générales du réseau issues de l'enquête annuelle 2014 de l'APCA, le budget consolidé de l'APCA (hors doubles comptes) est égal à 18,74 M€ (27 M€ moins 8,26 M€ d'opérations avec le réseau), soit 2,6 % de 720 M€.

A - Une réforme de l'organisation du réseau à poursuivre

Pour assurer au mieux leurs missions dans un contexte ayant changé, les chambres d'agriculture auraient dû revoir leur organisation. Or, pendant trop longtemps, elles se sont peu préoccupées de la recherche d'une gestion plus efficace et plus économe de leurs moyens, en particulier de leurs moyens humains qui ont plutôt eu tendance à s'accroître au cours des vingt dernières années, alors que le nombre des exploitations et celui des actifs agricoles ne cessaient de se réduire.

Graphique n° 1 : évolution comparée du nombre des exploitations agricoles, des UTAT⁴⁰⁷ et des moyens humains des chambres d'agriculture



Source : Cour des comptes d'après données AGRESTE (comptes de l'agriculture) et APCA (données sociales des chambres d'agriculture)

La réorganisation du réseau, qui suppose une mutualisation accrue et la réduction du nombre d'établissements, reste encore à accomplir après sept années d'hésitations et un constat d'échec.

⁴⁰⁷ L'unité de travail annuelle (UTA), comparable à l'équivalent temps plein (ETP) des entreprises ou administrations, est égale au temps de travail d'une personne à temps complet pendant un an dans les exploitations agricoles. Les unités de travail annuelles totales (UTAT) rendent compte de l'activité totale ainsi consacrée aux exploitations.

1 - Une mutualisation à généraliser

Répondant aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, et au contexte de réforme des autres chambres consulaires, le projet « Terres d'avenir », lancé en 2009 par l'APCA, a constitué la première initiative nationale visant à réformer le réseau des chambres d'agriculture, à l'horizon 2011. Son objectif était de renforcer l'échelon régional par la mutualisation des moyens des chambres d'agriculture sans remettre en cause leur existence, ni leur statut d'établissements autonomes. Cette réforme, qui dépendait du bon vouloir des chambres d'agriculture, a globalement échoué. Les progrès les plus notables ont été enregistrés dans les régions où la démarche de mutualisation avait été engagée bien avant le lancement du projet « Terres d'avenir », comme les régions Pays de la Loire ou Bretagne.

Le projet « colonne vertébrale », lancé par l'APCA en 2014 dans le cadre de la réflexion ouverte sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, a davantage mis l'accent sur la régionalisation des fonctions support. La réalisation de cet objectif a été considérablement accélérée par la mise en place d'une nouvelle carte des régions⁴⁰⁸, qui a conduit au regroupement des plus petites chambres régionales, et surtout par le décret du 13 mai 2016, pris pour l'application de la loi d'avenir pour l'agriculture d'octobre 2014, qui impose à toutes les chambres la régionalisation des fonctions support d'ici mai 2017. Le caractère contraignant donné à cette réforme était indispensable, compte tenu de l'enlisement du projet « Terres d'avenir ». En revanche, la mutualisation de certaines fonctions « métier » (par exemple coordination de la recherche appliquée) reste optionnelle.

On peut regretter toutefois que l'APCA, dans le cadre de la restructuration des fonctions support du réseau, n'ait pas fixé d'objectif quantifié de réduction des moyens, ni prévu de système de mesure des économies réalisées. De fait, la réforme s'effectue à effectifs constants, alors que des économies d'échelle pourraient en être attendues.

⁴⁰⁸ L'ordonnance du 26 novembre 2015 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture a tiré les conséquences de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, en ramenant le nombre de chambres régionales de 21 à 13 par la fusion de 14 d'entre elles à compter du 1^{er} janvier 2016.

2 - Une restructuration du réseau à amplifier

Les dispositifs de fusion des chambres départementales ou régionales et de création de chambres d'agriculture de région (CAR)⁴⁰⁹ n'ont été utilisés que quatre fois depuis 2010⁴¹⁰. Ils n'ont concerné que dix chambres et n'ont contribué qu'à une réduction du nombre de chambres limitée à six. Les fusions intervenues en 2011 et 2013 n'ont d'ailleurs pas encore produit tous leurs effets, notamment en termes d'optimisation des coûts de fonctionnement et de réduction des effectifs. De plus, la réforme de la carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015 a conduit à la transformation des deux seules CAR en simples chambres interdépartementales, leurs compétences régionales étant transférées à de nouvelles chambres régionales (Hauts-de-France et Grand Est). Même si la réforme de la carte régionale a eu le mérite de supprimer huit établissements du réseau en 2016, l'effort des chambres d'Alsace et du Nord – Pas-de-Calais, visant à supprimer un échelon administratif en créant des CAR, a donc été vain.

Les fusions interdépartementales et suppressions d'antennes deviennent désormais le principal moyen de réduire le nombre des structures composant le réseau et donc son coût.

Il conviendrait par conséquent d'encourager la fusion des chambres de petite taille ne pouvant plus assumer leurs missions de manière optimale, pour permettre des économies d'échelle, tout en améliorant l'efficacité des services grâce à une plus grande spécialisation des agents.

Le nombre des implantations locales du réseau des chambres d'agriculture (proche de 500 avec les OIER) étant très supérieur à celui des autres réseaux consulaires, une réduction du nombre d'antennes devrait être engagée, en priorité par les 43 chambres départementales qui en comportent 5 ou plus, jusqu'à 12 pour certaines.

⁴⁰⁹ La chambre d'agriculture de région est constituée par fusion d'une ou plusieurs chambres départementales et d'une chambre régionale (art. L. 512-4 du CRPM). Elle cumule donc les compétences des anciennes chambres départementales et de l'ancienne chambre régionale fusionnées.

⁴¹⁰ CAR du Nord – Pas-de-Calais en 2010, chambres interdépartementales d'agriculture de Savoie-Mont-Blanc et Doubs-Territoire de Belfort en 2012, CAR d'Alsace en 2013.

B - Une gouvernance à améliorer

La réorganisation du réseau constitue l'occasion de simplifier sa gouvernance interne, de renforcer l'APCA et de réaffirmer le rôle de la tutelle.

1 - Alléger les instances des chambres d'agriculture

Chacune des 104 chambres d'agriculture dispose d'une session⁴¹¹, d'un bureau et de multiples instances consultatives (comités et commissions). Lorsqu'elles sont trop nombreuses, les instances consultatives ne fonctionnent pas parce qu'elles sont redondantes avec d'autres organes et donc inutiles. La réduction de leur nombre clarifierait la gouvernance des chambres. Par ailleurs, la composition des sessions des chambres départementales et des chambres fusionnées pourrait être allégée et simplifiée. En dépit de la réduction du nombre d'établissements, le nombre d'élus des chambres d'agriculture (environ 4 200) a très peu varié au fil des ans. Cette stabilité contraste avec la démographie du secteur agricole qui est en fort déclin.

Il en résulte des coûts de fonctionnement importants pour le réseau, liés au grand nombre d'élus à indemniser. Le seul coût annuel des indemnités et frais de déplacement des élus des chambres d'agriculture était de 13 M€ en 2013, soit 3 095 € en moyenne par élu. Le coût de la représentation des élus va encore augmenter à partir de 2016 du fait de l'obligation de soumettre les indemnités de frais de mandat et de temps passé aux cotisations de sécurité sociale⁴¹².

Principales données sur la représentation au sein du réseau

Les sessions des chambres d'agriculture sont composées de plusieurs collèges (exploitants agricoles, propriétaires et usufruitiers, salariés affiliés aux assurances sociales agricoles, anciens exploitants, représentants des groupements professionnels).

Les membres des chambres d'agriculture sont élus lors d'élections professionnelles organisées tous les six ans, le scrutin le plus récent ayant eu lieu en janvier 2013. Le corps électoral était alors de 2,44 millions d'électeurs personnes physiques et de 58 638 groupements agricoles.

⁴¹¹ Désigne l'assemblée des élus de la chambre qui peut aller, en métropole, de 45 membres à plus d'une centaine.

⁴¹² Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 et décret du 30 décembre 2015.

Avec un peu plus de 55 % des voix aux élections de 2013, les élus de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et de Jeunes agriculteurs dirigent 95 % des chambres et disposent d'une large majorité en leur sein. En effet, pour les chambres départementales, les représentants des collèges 1 et 3 sont élus au scrutin de liste à un tour. La liste ayant recueilli le plus de voix obtient la moitié des sièges à pourvoir, les autres sièges étant répartis à la proportionnelle entre toutes les listes. Les collèges 2, 4 et 5 (en partie) renforcent encore la position du syndicat majoritaire.

Pour les chambres régionales, dont les sièges ont longtemps été pourvus par un scrutin indirect à partir des élus départementaux, l'élection directe des élus du collège 1, depuis 2013, et la répartition de leurs sièges, pour la plupart à la proportionnelle, ont ainsi permis une meilleure représentation des différentes organisations syndicales que celle des chambres départementales.

La composition des sessions mériterait d'être revue. La présence de certains organismes dans les instances des chambres consulaires (Crédit agricole, mutualité sociale agricole, coopératives, etc.) n'est pas indispensable. Ils ne sont, ni contributeurs au budget de fonctionnement des chambres, ni bénéficiaires de leurs activités. L'existence de collèges réservés aux anciens exploitants (collège 4), alors qu'ils ont souvent la qualité de propriétaires ou d'usufruitiers (collège 2), ou aux syndicats agricoles (collège 5), déjà représentés par les élus du collège 1, ne se justifie pas. Outre la simplification des processus électoraux et de la gouvernance des chambres qui en résulteraient, la suppression de ces collèges diminuerait le nombre des membres de la session des chambres départementales de 45 à 32. Dans la perspective des élections de 2019, une révision en ce sens serait l'occasion de simplifier les dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM) concernant l'élection des membres des chambres d'agriculture.

2 - Faire de l'APCA une véritable tête de réseau

L'exercice par l'APCA de sa mission de tête de réseau, que la Cour avait jugée embryonnaire lors de son dernier contrôle en 2010, s'est développé mais doit encore être amélioré. Ce rôle mérite au préalable d'être réaffirmé dans les textes.

Le décret du 13 mai 2016 renforce le rôle de pilotage de l'APCA. Toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit qu'elle soit à la tête du réseau des chambres d'agriculture, qu'elle élabore la stratégie nationale du réseau, ni qu'elle « définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des

chambres », comme le fait la loi pour CCI France et l'APCMA⁴¹³. Une modification en ce sens des dispositions du code rural et de la pêche maritime concernant le réseau des chambres d'agriculture permettrait de donner à l'APCA toute sa légitimité pour intervenir dans le pilotage des établissements du réseau.

3 - Réaffirmer la tutelle de l'État

La tutelle des établissements du réseau des chambres d'agriculture est assurée par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), conjointement, pour les questions budgétaires et comptables, avec le ministre chargé du budget en ce qui concerne l'APCA. Malgré les progrès récemment constatés, cette tutelle, exercée par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du MAAF, doit être réaffirmée. Ainsi, la tutelle ministérielle intervient peu sur les questions de ressources humaines, alors que la commission nationale paritaire, présidée par un représentant du ministre chargé de l'agriculture, lui offre une réelle opportunité de s'impliquer davantage sur ce sujet. Par ailleurs, malgré l'existence de groupes de travail communs avec la direction du budget et la direction générale des finances publiques (DGFIP), la DGPE reste insuffisamment coordonnée avec le ministère de l'économie et des finances, ainsi qu'en témoignent divers retards dans la mise à jour de la réglementation financière concernant le réseau ou la coopération insuffisante en matière d'élaboration des bases de données financières.

Dans les services déconcentrés, la tutelle exercée par l'État sur les chambres d'agriculture est assurée par les préfetures, avec le concours des directions régionales de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF) et des directions départementales des finances publiques (DDFiP). Elle est restée pendant longtemps insuffisante et trop formelle. En effet, faute de moyens et de spécialisation des agents, la tutelle s'exerce souvent *a minima*, comme le révèle la persistance d'irrégularités dans la gestion budgétaire et financière des chambres d'agriculture. Il est regrettable que leur tutelle ne soit pas confiée aux préfets de région, comme c'est le cas depuis quelques années pour les deux autres réseaux consulaires.

Dans un contexte de crise du financement de leur réseau, le décret du 13 mai 2016 a instauré, à l'instar du réseau des chambres de commerce et d'industrie, une procédure de tutelle renforcée pour les chambres d'agriculture présentant des risques budgétaires et financiers, dont la portée reste encore à mesurer. D'autres pistes pourraient être suggérées pour améliorer l'exercice de la tutelle :

⁴¹³ Articles 5 et 12 de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

- un renforcement du contrôle des actes budgétaires, grâce à une définition plus précise de la notion d'équilibre réel, qui reste floue, et un exercice plus affirmé du pouvoir de substitution des préfets en cas de déficit important, de refus d'inscription et de mandatement des dépenses obligatoires ou de déséquilibre des actes budgétaires ;
- la signature d'une convention d'objectifs et de performance entre l'État et l'APCA pour suivre l'ensemble de l'activité du réseau sur une période pluriannuelle, comme le prévoyait le projet de pacte d'avenir et de progrès négocié en 2014.

III - Un équilibre financier à restaurer

Alors qu'elles ont longtemps bénéficié d'une situation financière confortable, les chambres d'agriculture sont entrées dans une période d'instabilité, entraînant une dégradation de leur équilibre financier global. Les tensions auxquelles elles doivent faire face supposent d'agir en priorité sur leurs dépenses mais aussi sur leur mode de financement.

A - Une situation financière en forte dégradation

La Cour constate que la situation financière globale des chambres d'agriculture, plutôt bonne jusqu'en 2012, s'est dégradée.

Tableau n° 2 : évolution de la situation financière des chambres d'agriculture (en M€)

<i>Exercice</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Résultat net</i>	6,9	7,9	19,8	5,8	- 0,5	- 3,8
<i>Capacité d'autofinancement</i>	24,6	23,1	32,5	24,1	18,3	16,0
<i>Fonds de roulement (31/12)</i>	253,5	263,7	285,2	289,6	287,6	241,8
<i>Disponibilités</i>	85,7	125,0	143,4	156,2	156,7	173,4
<i>Valeurs de placement</i>	125,6	96,3	101,6	94,4	87,6	65,1

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers des chambres d'agriculture

Les résultats nets cumulés des chambres d'agriculture sont devenus déficitaires à partir de 2013. Cette dégradation s'apprécie également au nombre de chambres en déficit : 32 en 2009, 36 en 2012, 48 en 2013 et 53 en 2014. Le déficit concerne donc en fin de période près d'une chambre sur deux. Neuf chambres départementales ou interdépartementales n'ont connu que des déficits entre 2011 et 2014 et peuvent donc être considérées comme structurellement déficitaires.

De 2009 à 2013, les charges ont augmenté de 14,9 % tandis que les produits de fonctionnement ne progressaient que de 13,7 %. En 2014, malgré une stabilisation des charges, le déficit se creuse en raison de l'érosion des recettes.

Les charges de personnel ont un peu moins augmenté entre 2009 et 2013 que le total des charges (+ 12,7 % contre 14,9 %), mais elles pèsent lourdement sur le budget des chambres. En Corse-du-Sud, une dérive des dépenses de personnel et une insuffisance des recettes d'exploitation attendues ont entraîné un déficit de 1,3 M€ en 2014. La masse salariale s'est accrue de 30 % en raison des recrutements intervenus entre 2006 et 2011, sans source de financement durable.

Les fonds de roulement ont commencé à diminuer en 2013, mais étaient encore très importants en 2014 (quatre mois de dépenses en moyenne). Une dizaine de chambres détenaient des fonds de roulement supérieurs à six mois et même un an pour l'une d'entre elles (Alpes-Maritimes).

La trésorerie des chambres d'agriculture, également en diminution depuis 2013, se situait en 2014 à un niveau suffisant pour l'ensemble du réseau (quatre mois de dépenses), mais avec des inégalités importantes, six chambres ayant moins d'un mois de trésorerie, comme celle de la Corse-du-Sud.

La loi de finances pour 2015, qui a décidé un prélèvement sur les fonds de roulement supérieurs à 90 jours des chambres d'agriculture, a contribué depuis à réduire fortement leur montant et celui de la trésorerie.

B - Un réseau coûteux nécessitant une meilleure maîtrise des dépenses

1 - Une gestion du personnel dispendieuse

Les frais de personnel des chambres d'agriculture représentent en moyenne 61 % de leurs charges consolidées en 2014⁴¹⁴.

Tableau n° 3 : effectifs permanents et dépenses de personnel des chambres d'agriculture

<i>Année</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution
<i>Nombre d'agents</i>	7 783	7 935	8 182	8 298	8 294	8 177	+ 5%
<i>Nombre d'ETP</i>	7 184	7 363	7 595	7 730	7 717	7 624	+ 6%
<i>Frais de personnel (M€)</i>	381	390	406	419	429	431	+ 13%

Source : Cour des comptes d'après données APCA

Les chambres d'agriculture n'ont pas été astreintes, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), à la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Leur effectif s'est au contraire accru entre 2009 et 2012, notamment avec l'intégration des personnels des associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), à la demande de l'État. Cette augmentation a pu représenter jusqu'à 10 % de leurs ETP.

C'est ainsi qu'entre 2006 et 2013, plus de deux chambres sur trois ont vu croître leur effectif. Entre 2013 et 2014, malgré une augmentation moyenne limitée des charges de personnel, 55 chambres, soit plus d'une sur deux, voient leurs frais de personnel augmenter, parfois dans des proportions importantes (+ 23,9 % en Guyane, + 18,3 % dans l'Aube) que ne suffit pas à expliquer la première comptabilisation par les chambres d'agriculture des provisions pour congés payés.

⁴¹⁴ Enquête annuelle de l'APCA.

L'augmentation et la diversification de l'activité des chambres d'agriculture ne sont pas les seuls facteurs d'explication de cette évolution. De nombreuses mises à disposition de personnel subsistent ou se développent au profit de structures de droit privé. La chambre départementale de la Corrèze, qui comptait 86 agents en 2014, mettait à la disposition de structures externes une vingtaine de salariés, dans des proportions de leur temps de travail variables, pouvant dépasser 80 %, parfois gratuitement et, jusqu'à une date récente, sans convention. Ces mises à disposition faussent la situation réelle des effectifs et rendent plus complexe la gestion des ressources humaines.

Le manque de rigueur de cette gestion conduit non seulement à une augmentation non maîtrisée des effectifs, mais aussi de la masse salariale, en raison d'avantages salariaux individuels et collectifs exorbitants : revalorisation automatique annuelle de 1,7 %⁴¹⁵ de la masse indiciaire de base, liée à l'attribution des points au choix, primes exceptionnelles, régime indemnitaire peu incitatif au rendement (13^{ème} mois), réductions du temps de travail (RTT) mal encadrées.

Les dépenses de personnel devraient continuer à croître, les effets bénéfiques de la mutualisation n'étant pas immédiats.

Des réformes s'imposent pour mettre un terme à cette situation. La politique de gestion des ressources humaines doit être mieux encadrée et harmonisée au niveau national, avec l'appui de l'APCA :

- la revalorisation automatique annuelle de 1,7 % de la masse indiciaire de base, liée à l'attribution de points au choix, doit être remise en cause ;
- une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) doit être mise en place ;
- la mobilité géographique doit être mieux organisée au sein du réseau⁴¹⁶ et encouragée. L'harmonisation des contrats, ainsi que, grâce à un avis conforme préalable de l'APCA, celle des accords locaux, faciliteraient cette mobilité ;
- l'instauration pour les chambres d'agriculture de la règle de l'employeur unique régional, applicable dans les autres réseaux consulaires⁴¹⁷, mériterait d'être étudiée, dès lors que les chambres régionales vont assurer la gestion et la paye de l'ensemble des

⁴¹⁵ De nombreuses chambres ont d'ailleurs signé des accords locaux conduisant à dépasser 1,7 %.

⁴¹⁶ Actuellement, pour changer de chambre, un agent doit démissionner de son poste et être recruté par son nouvel employeur. Il garde cependant son ancienneté.

⁴¹⁷ Articles 40 et 45 de la loi du 23 juillet 2010 précitée.

personnels du réseau dans la région. Certaines chambres régionales, comme celle de Bretagne, envisagent de placer sous leur autorité la plupart des personnels des chambres départementales. Le MAAF suit avec intérêt cette démarche qui pourrait également être introduite dans les Pays de la Loire et en Normandie.

2 - Une maîtrise insuffisante des moyens matériels

Deux leviers d'action apparaissent prioritaires : la gestion du parc automobile et l'immobilier.

Pour les déplacements des agents, qui sont fréquents, compte tenu du caractère itinérant de la fonction de conseiller agricole, les chambres disposent d'importantes flottes de véhicules de service. Dans la plupart des chambres, la majeure partie des véhicules est affectée individuellement à certains agents qui peuvent les utiliser pour leur usage personnel (trajets domicile-travail, voire même congés annuels) en remboursant une part minimale de leur coût de revient (cinq à vingt-cinq centimes par kilomètre), très inférieure aux barèmes kilométriques appliqués à ceux des agents qui utilisent leur véhicule personnel à l'occasion de leurs missions (autour de cinquante centimes). Le nombre des véhicules affectés est souvent trop important pour permettre une gestion optimale du parc. Dans le cas de la chambre d'agriculture du Nord – Pas-de-Calais (182 salariés), 134 véhicules de service sur 149 (soit 90 %) sont affectés individuellement. La part des véhicules affectés devrait être fortement réduite, voire supprimée, comme elle l'a été par la chambre de La Réunion qui a mis en place un système efficace de réservation, auquel sont astreints tous les personnels. Ce mode de gestion devrait permettre de réduire notablement la dimension des parcs automobiles des chambres d'agriculture.

L'immobilier du siège et des antennes constitue la principale dépense d'investissement des chambres d'agriculture et peut représenter un coût important d'entretien et de gardiennage.

Le coût élevé de l'immobilier résulte de plusieurs facteurs :

- le surdimensionnement : sur les 4800 m² dont elles disposaient en 2011 au sein de la Maison de l'agriculture à Rennes, la chambre régionale de Bretagne et la chambre d'Ille-et-Vilaine n'en utilisaient que 2 800 pour leurs services, le reste étant loué, ce qui a entraîné une sous-occupation temporaire de 800 m² lors du départ d'un locataire en 2010 ;

- l'absence d'études économiques préalables : en 2010, la chambre d'agriculture de la Gironde a délibéré sur un projet immobilier destiné à l'une de ses antennes. En 2013, la chambre de commerce et d'industrie ayant souhaité devenir locataire d'une partie du bâtiment, le projet a été revu et estimé à 601 800 €, soit presque le double du projet initial. Aucune étude financière préalable à l'investissement n'a été réalisée par la chambre, ni en 2010, ni en 2013 après révision du projet ;
- l'absence d'effet des fusions : en Alsace, le Conseil de l'immobilier de l'État s'est étonné des faibles conséquences de la fusion des trois chambres en 2013 sur le plan patrimonial. La chambre d'Alsace a en effet conservé les 12 sites qui préexistaient à sa création.

3 - Des subventions et prises de participations non maîtrisées

Les chambres d'agriculture consacrent en moyenne 10 % de leur budget à des subventions aux organismes privés, certaines prenant aussi des participations dans leur capital. Ces relations, qui révèlent parfois l'existence d'irrégularités, sont coûteuses et mériteraient d'être mieux maîtrisées.

Tout d'abord, il est rappelé que les chambres d'agriculture, en tant qu'établissements publics, doivent être guidées par l'intérêt général et par le principe de neutralité, et qu'elles sont par ailleurs régies par le principe, dit de spécialité, qui les empêche d'exercer des activités étrangères à leurs missions. Pourtant, certaines actions conduites par les chambres d'agriculture dans le cadre de partenariats locaux s'écartent de ces règles :

- comme le démontrent des contrôles récents de la Cour, certaines chambres continuent à subventionner des syndicats d'exploitants agricoles, en contravention avec le principe de spécialité ; il est rappelé qu'un financement de ces organisations par le budget de l'État a par ailleurs été prévu⁴¹⁸ ;
- d'autres chambres ont pris des participations dans le capital de sociétés privées sans rapport avec leur activité (salle de spectacles, télévision locale, journaux locaux, etc.). Ces prises de participation hasardeuses ont parfois conduit à des pertes financières.

D'une manière plus générale, les chambres d'agriculture se caractérisent par un saupoudrage de subventions au profit de multiples organismes de développement agricole qui entraînent des coûts de structure, tout en faisant parfois double emploi avec leurs antennes. Ce constat a pu être fait à l'occasion de contrôles de la Cour notamment dans la Somme et

⁴¹⁸ Loi du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

en Gironde. Un audit réalisé à la demande de la chambre départementale d'agriculture de la Gironde (CDAG) avait permis de mettre en évidence des situations de concurrence, des doublons et des cloisonnements entre les 15 organismes composant le « groupe CDAG », créés dans les années 1970 pour les actions de développement agricole et rural et les prestations de conseil œnologique. Malgré le vote en 2009 de son projet stratégique visant à lutter contre l'atomisation de cette organisation, la chambre n'est pas parvenue à résoudre totalement cette situation.

En plus des subventions directes qu'elles leur versent, les chambres d'agriculture octroient à ces associations des subventions en nature, sous forme de mise à disposition gratuites de personnels, de matériels ou de locaux, qui ne sont pas retracées dans leurs comptes. Bien souvent, ces aides ne sont pas encadrées par une convention, et ne sont pas conditionnées à la réalisation d'objectifs ou à la production de comptes rendus d'activité. On constate ainsi une tendance à reconduire les subventions de manière automatique, selon un système d'abonnement.

Enfin, beaucoup de chambres d'agriculture font intervenir des structures de droit privé à qui elles confient une partie des missions qui leur incombent, en dehors du cadre légal des délégations de service public ou des mandats. Deux associations, l'une en Alsace et l'autre en Corrèze, ont comme point commun de dépendre étroitement des chambres d'agriculture qui assurent leur direction avec leur propre personnel d'encadrement, et leur fonctionnement avec des mises à disposition de locaux et d'agents. Des membres du bureau et de la session de ces chambres siègent par ailleurs dans le conseil d'administration des associations, avec un pouvoir prépondérant.

De telles pratiques contribuent à transférer une partie substantielle de l'activité des chambres à des partenaires privés, ce qui nuit à la transparence de l'utilisation des fonds publics ainsi qu'à la notoriété des chambres d'agriculture.

4 - Des outils de gestion insuffisants pour permettre un pilotage efficace des dépenses

En premier lieu, les outils de prévision budgétaire sont mal utilisés par les chambres d'agriculture. Le manque de fiabilité des prévisions budgétaires et leur absence de suivi périodique font courir des risques de dérives. La plupart des chambres d'agriculture ont des procédures de prévision budgétaire très peu élaborées, fondées sur une certaine prudence de gestion qui revient à sous-estimer les recettes attendues et à surestimer les dépenses. Les budgets sont ainsi souvent votés avec un déséquilibre de

la section de fonctionnement, supposant l'utilisation d'une partie des réserves, mais se réalisent avec un excédent qui contribue à augmenter sans nécessité le fonds de roulement. Cela a pu conduire certaines chambres, comme celle de la Somme, à mobiliser inutilement des emprunts alors qu'elles avaient les ressources nécessaires pour autofinancer leurs investissements.

Par ailleurs, depuis 2008, les chambres d'agriculture sont tenues de présenter un budget unique, par missions et programmes, s'inspirant de la démarche de performance portée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'application de ces dispositions comporte deux insuffisances majeures : l'absence de normalisation des programmes et actions et l'absence d'objectifs et d'indicateurs de performance.

À ces carences, s'ajoute l'absence de véritable comptabilité analytique, au moment même où l'activité des chambres se tourne de plus en plus vers la vente de prestations.

La mise en place du dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable prévu par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « GBCP ») devait intervenir pour les chambres d'agriculture au plus tard le 29 novembre 2013. La mise en œuvre de ce dispositif a pris plus de deux ans de retard dans au moins les deux tiers des chambres.

Enfin, il n'existe pas d'évaluation globale des politiques conduites par les chambres d'agriculture. Les seules évaluations obligatoires concernent les programmes régionaux de développement agricole et rural mis en œuvre par les chambres régionales d'agriculture, dans le cadre des actions financées par le compte d'affectation spéciale – *Développement agricole et rural* (CASDAR)⁴¹⁹. Un développement de l'évaluation permettrait de connaître les effets des actions menées et de déterminer en toute connaissance de cause s'il convient de les maintenir ou pas. Ainsi, la Cour a regretté que la chambre régionale de Bretagne, qui développe une activité importante dans le domaine de la recherche appliquée, n'ait pas fait réaliser une évaluation externe de cette activité.

⁴¹⁹ Le CASDAR est financé par une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises agricoles.

C - Un financement à mettre en cohérence avec la régionalisation

Au-delà de l'effort restant à accomplir en matière d'optimisation des dépenses, il apparaît nécessaire d'apporter des solutions aux problèmes structurels rencontrés par certaines chambres et de renforcer l'échelon régional en lui confiant la compétence fiscale. En effet, non seulement les régions sont appelées à jouer un rôle plus important en matière d'interventions économiques, notamment agricoles, mais les chambres régionales d'agriculture sont désormais investies d'un rôle stratégique pour l'ensemble des chambres de la région, auxquelles elles doivent apporter un appui juridique, administratif et comptable, aux termes du décret du 13 mai 2016.

1 - Une tension durable sur les sources de financement, appelant un développement de la péréquation nationale

Le réseau des chambres d'agriculture est financé par trois sources principales de recettes :

- un impôt foncier, la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB), qui est levé par les chambres départementales⁴²⁰, mais alimente aussi les budgets des chambres régionales et de l'APCA grâce au versement de contributions et de cotisations par ces premières ;
- des subventions provenant de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;
- le produit des ventes de prestations de services payantes.

L'évolution des recettes de fonctionnement des chambres d'agriculture a suivi pendant longtemps l'expansion des dépenses, mais elle se trouve ralentie depuis 2013 par les objectifs de réduction des déficits publics, dans deux de ses principales composantes, la TATFNB, dont l'évolution est encadrée par la loi de finances, et les subventions publiques, dont l'évolution tient compte des contraintes budgétaires des financeurs. Les produits des chambres d'agriculture commencent ainsi à décroître en 2014.

⁴²⁰ Article L. 514-1 du CRPM.

Tableau n° 4 : financement des chambres départementales et des chambres d'agriculture de région (en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>TATFNB</i>	287	287	293	297	297	297
<i>Subventions reçues</i>	132	142	154	154	155	149
<i>Prestations</i>	156	166	173	187	195	200
<i>Autres recettes</i>	27	26	43	25	26	25
Total	602	621	663	663	673	671

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers des chambres d'agriculture

En premier lieu, la TATFNB, principale ressource du réseau, ne progresse plus dans son montant global. Alors qu'elle augmentait d'environ 2 % par an entre 1998 et 2009, cette ressource fiscale a été gelée en 2013 et 2014 (plafond fixé à 297 M€), puis réduite de 2 % en 2015 (plafond de 292 M€) en application des lois de finances⁴²¹. Ainsi, cette ressource fiscale, qui dépassait 47 % des produits de fonctionnement des chambres départementales en 2009, n'en représentait plus que 44 % en 2014.

Or, les contributions des chambres départementales aux chambres régionales et à l'APCA sont croissantes (30,3 M€ en 2009 et 46,9 M€ en 2014). La part du produit de la taxe reversée par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales a été portée, à compter de 2012, à 10 % minimum de la recette fiscale totale régionale⁴²². Compte tenu de l'avancée de la mutualisation et des transferts de compétences prévus par le décret du 13 mai 2016 au profit des chambres régionales, ce taux minimal devrait encore être augmenté.

⁴²¹ Elle restera au même niveau au moins jusqu'en 2018, en application de la loi de finances pour 2016. La baisse de 2 % ne s'applique pas toutefois aux chambres d'outre-mer.

⁴²² Déduction faite des versements mentionnés aux articles L. 251-1 et L. 321-13 du code forestier.

La taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA ou TATFNB)

Son taux annuel est calculé par les services fiscaux, par département, en fonction du plafond fixé par la loi de finances et du montant de recettes voté par les chambres.

Avant 2011, les chambres d'agriculture étaient astreintes par la loi de finances à un double plafonnement, d'une part de la masse globale de la ressource fiscale, d'autre part du taux d'évolution des ressources fiscales de chaque chambre. Il pouvait cependant être dérogé au taux maximal d'évolution sur décision de la tutelle, ce qui conduisait à des dépassements du montant global d'imposition voté par le Parlement.

Le système du taux pivot, mis en place en 2011, repose sur un taux moyen national d'augmentation voté dans le cadre de la loi de finances, assorti d'une possibilité d'augmentation différenciée de la taxe selon les départements, dans la limite de 3 %, et dans le respect du taux d'évolution globale. L'APCA faisait au ministre chargé de l'agriculture une proposition d'évolution des taux concertée au sein du réseau pour chacune des chambres, ce qui a contribué à une forme de solidarité entre les établissements, l'évolution plus forte de la fiscalité d'une chambre devant être compensée par une évolution moindre d'une autre. Ce système a cessé d'être appliqué en 2013 par l'APCA lorsque le taux d'évolution de la TATFNB a été gelé par le Parlement. Les chambres, même lorsqu'elles sont en difficulté financière, n'ont dès lors plus aucune marge d'évolution à la hausse de leurs ressources fiscales.

L'assiette de la TATFNB ne repose qu'en partie sur les terres agricoles (53,5 %) et les forêts (6,4 %), le reste (40 %) étant principalement à la charge de personnes physiques ou morales sans lien avec l'agriculture ou la forêt. Les exploitants agricoles ne paient d'ailleurs qu'une partie de l'impôt appliqué aux superficies agricoles, puisque ce sont les propriétaires du foncier qui l'acquittent, avec la possibilité d'en répercuter une partie sur l'exploitant, que déterminent la loi ou les baux ruraux⁴²³. Le montant moyen de TATFNB à l'hectare ne représentait en 2011 que 0,52 % des charges totales d'exploitation. Une variation en plus ou en moins de cet impôt est donc sans effet significatif sur les revenus des exploitants agricoles alors qu'elle a un impact fort sur l'équilibre financier des chambres d'agriculture⁴²⁴.

⁴²³ Nonobstant toute clause ou disposition contraire, le montant de la taxe est remboursé pour moitié au propriétaire par le locataire fermier ou métayer (article L. 1604 du code général des impôts).

⁴²⁴ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *Évaluation de la politique de développement agricole*, mai 2014, annexe 6.

En deuxième lieu, les subventions que perçoivent les chambres d'agriculture avaient fortement augmenté avant de connaître une diminution en 2014. Elles représentent actuellement un peu plus de 23 % des produits de fonctionnement. Ces subventions sont d'origines très diverses. Il s'agit pour l'essentiel de subventions de l'État, comme celles versées au titre du compte d'affectation spéciale CASDAR (environ un quart des subventions des chambres), de subventions sur fonds européens et de subventions des collectivités territoriales, notamment des départements et des régions⁴²⁵, qui représentent à peu près la moitié du total perçu (70 M€).

Enfin, dans un contexte de gel de la ressource fiscale, les produits des prestations⁴²⁶ se développent, de manière inégale, mais constitueront vraisemblablement, à l'avenir, le seul levier permettant d'accroître les ressources des chambres d'agriculture. Les chambres départementales sont les plus concernées par la croissance de ces recettes qui représentent, en 2014, 30 % de leurs ressources. Cependant, pour des raisons structurelles ou de politique tarifaire, la part des prestations reste très faible dans certains départements (en 2014, 6 % dans le Puy-de-Dôme et moins de 10 % dans les Alpes-Maritimes et la Corse-du-Sud), même si elle tend à progresser.

La poursuite du développement de cette catégorie de recettes connaîtra toutefois des limites, de nombreux services ne pouvant être rendus payants, soit en raison de leur nature, soit en raison de la faible capacité contributive d'une partie des agriculteurs.

Dès lors, il apparaît indispensable de développer une solidarité nationale au sein du réseau, compte tenu des disparités existantes, à condition que cette solidarité ne devienne pas un obstacle à la fusion des établissements et un encouragement à l'immobilisme.

La péréquation n'existe actuellement que dans le cadre, très limité, du Fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP), qui s'est substitué en 2015 au Fonds national de péréquation des chambres d'agriculture (FNPCA), institué en décembre 1954. Le FNPCA avait pour objet de financer des projets présentant un intérêt pour l'ensemble du réseau, comme la mutualisation. Toutefois, jusqu'en 2014, les montants consacrés par le fonds à la péréquation étaient infimes : 0,21 M€ en 2010, 0,47 M€ en 2011, 0,58 M€ en 2012, 1 M€ en 2013 et 0,38 M€ en 2014.

⁴²⁵ La suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, inscrite dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe », a eu pour effet de restreindre les capacités d'intervention des départements en matière économique et agricole.

⁴²⁶ Comme par exemple l'assistance aux déclarations PAC, les missions de conseils, les formations.

La création du FNSP a toutefois permis une augmentation de la péréquation au sein du réseau. Ce nouveau fonds a d'abord été le vecteur des dispositions de la loi de finances pour 2015 concernant les chambres d'agriculture et notamment du prélèvement exceptionnel de la partie des fonds de roulement des chambres d'agriculture excédant 90 jours de fonctionnement. Ce prélèvement s'est établi à 75 M€, dont 55 M€ sont revenus au budget de l'État et 20 M€ aux chambres d'agriculture⁴²⁷.

Pour 2016, les contributions des chambres au FNSP ont été fixées à 1 % du montant global de la TATFNB soit environ 3 M€. Ce taux est toutefois insuffisant pour permettre une véritable péréquation en faveur des chambres en difficulté structurelle. Il devrait nécessairement augmenter à l'avenir, le taux maximum ayant été fixé par la loi à 5 %.

2 - Une fiscalité à régionaliser

Devant l'évolution du réseau des chambres d'agriculture, et face à l'aggravation de leurs problèmes financiers, les pouvoirs publics devraient envisager une réforme de la fiscalité de ces établissements publics tenant compte du rôle de coordination et de pilotage désormais donné aux chambres régionales.

Actuellement, le financement des chambres régionales, qui a été accru dans son montant par la loi, comme par les accords de mutualisation, est tributaire des versements opérés par le niveau départemental. Ce mode de financement du réseau apparaît inadapté à l'heure où le niveau régional est appelé à jouer un rôle moteur et le pouvoir fiscal pourrait être transféré du niveau départemental au niveau régional.

Les bases fiscales, qui sont actuellement calculées par département, le seraient au niveau de la région. Une telle réforme gommerait une grande partie des disparités affectant les distributions départementales de cette ressource au sein du réseau. Il appartiendrait aux chambres régionales de répartir la ressource fiscale entre les chambres de la région dans les limites éventuellement fixées par le code rural. Ce système permettrait d'instaurer, en plus de la péréquation nationale, une solidarité régionale.

⁴²⁷ Ce dernier montant a fait l'objet d'une première répartition d'un montant de 11 M€ en faveur des chambres les plus fragilisées par le prélèvement, par déduction sur leur contribution, avant même la remontée des fonds. Le solde du prélèvement, d'un montant de 9 M€, a fait l'objet d'une seconde répartition au profit des chambres ayant des difficultés de trésorerie, des projets immobiliers ou des projets de restructuration liés à la mutualisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les chambres d'agriculture constituent aujourd'hui un réseau utile à la mise en œuvre de la politique agricole et à l'accompagnement des agriculteurs dans un contexte de mutation profonde, elles doivent poursuivre la réforme de leur réseau et surmonter plusieurs faiblesses :

- *une restructuration insuffisante qui ne met pas les chambres en situation de mieux mobiliser leurs moyens en faveur des agriculteurs et de s'inscrire dans le fait régional ;*
- *un manque de stratégie commune et des outils de gestion trop limités pour permettre une meilleure connaissance de l'activité et des coûts et améliorer le pilotage des chambres comme de l'ensemble du réseau ;*
- *une maîtrise insuffisante des charges, au premier rang desquelles la masse salariale, pour faire face, dans la durée, aux contraintes financières.*

Face à cette situation, l'État doit prendre toute ses responsabilités dans la nouvelle configuration du réseau des chambres d'agriculture, en accompagnant les établissements dans la poursuite de leur réforme.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *encourager la fusion des chambres départementales ;*
 2. *réduire le nombre des élus au sein des sessions des chambres d'agriculture en supprimant les collèges 4 (anciens exploitants) et 5 (groupements professionnels agricoles) ;*
 3. *faire mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de gestion du personnel ;*
 4. *transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	737
Réponse du secrétaire d'État chargé du budget	741
Réponse du président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture.....	742
Réponse du président de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne	744
Réponse du président de la chambre interdépartementale d'agriculture du Nord-Pas-de-Calais.....	744
Réponse du président de la chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes.....	746
Réponse du président de la chambre départementale d'agriculture de l'Aube	753
Réponse du président de la chambre départementale d'agriculture de la Corrèze	755
Réponse du président de la chambre départementale d'agriculture de la Gironde	756
Réponse du président de la chambre départementale d'agriculture d'Ille-et-Vilaine	757
Réponse de la présidente de la chambre départementale d'agriculture de la Lozère	758
Réponse du président de la chambre départementale d'agriculture de la Somme	758

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président de la chambre régionale d'agriculture de Normandie
Président de la chambre régionale d'agriculture de Guyane
Président de la chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire
Président de la chambre régionale d'agriculture de La Réunion
Président de la chambre interdépartementale d'agriculture d'Alsace
Président de la chambre départementale d'agriculture de la Corse du Sud

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Vous rappelez que la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adoptée en octobre 2014 a confié de nouvelles missions au réseau des chambres d'agriculture en phase avec le projet agro-écologique que je défends. En application des articles L. 510-1, D. 511-1-1 et D. 512-1-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), le réseau est ainsi appelé, par exemple, à contribuer à la recherche de la triple performance (économique, environnementale et sociale), au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, à encourager les projets agro-écologiques ou encore à coordonner, animer et valoriser les programmes de développement, de recherche et d'innovation, en particulier en matière d'agro-écologie.

Je tiens à souligner l'engagement du réseau sur ces problématiques, notamment à travers la signature le 10 décembre 2013 du contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes de développement agricole et rural 2014-2020 qui prévoit que l'axe stratégique principal est « d'accompagner les agricultures et innover, pour conjuguer performance économique et performance environnementale dans tous les territoires, en impliquant les agriculteurs et en mobilisant tous les moyens du développement », mais aussi au travers de sa participation à la mise en œuvre du plan Ecophyto 2, ou encore son implication dans l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) et l'animation de la coordination de la capitalisation des résultats de ces mêmes groupements.

Comme le relève la Cour, le pilotage du réseau des chambres d'agriculture exercé par l'Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture (APCA) mérite d'être renforcé. A cet effet, des mesures ont été prises pour conforter le rôle de l'APCA dans sa qualité de tête de réseau par le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture qui confie ainsi à l'APCA de nouvelles compétences.

L'APCA est ainsi chargée de définir des orientations dans lesquelles doivent s'inscrire les activités des établissements du réseau (système d'information, stratégie immobilière). La réalisation et l'actualisation de l'inventaire du patrimoine immobilier de ces établissements relèvent également de sa compétence. Par ailleurs, en application de l'article D. 513-20 du CRPM, la possibilité lui est donnée de réaliser des audits auprès des établissements du réseau et des organismes inter-établissements et, dans ce cadre, de demander tous documents, registres et pièces justificatives qu'elle jugerait utiles.

La mise en œuvre des dispositions du décret précité, à laquelle mon Ministère veillera, doit participer à l'affirmation d'une mission de pilotage du réseau par l'APCA au-delà de celle d'animation d'ores et déjà inscrite dans les textes. Tirant la conséquence de la régionalisation des fonctions support prévue par le décret du 13 mai 2016 précité, l'APCA entend du reste renforcer les moyens qu'elle affecte en appui aux chambres d'agriculture dans ce domaine. Elle se mobilise également sur une refonte des services communs qu'elle héberge au bénéfice de l'ensemble du réseau (ex : système d'information).

Le décret du 13 mai 2016 précité répond au souhait d'un renforcement du rôle des chambres régionales d'agriculture (CRA) appelées à exercer un certain nombre de missions au bénéfice des chambres départementales d'agriculture (CDA) de leur circonscription. Ce décret prévoit, par ailleurs, que chaque CRA définisse les priorités de sa mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre. Ces nouvelles obligations, au respect desquelles mon Ministère veillera avec l'appui de l'APCA, doivent être entendues comme un moyen de mieux connaître les politiques menées par chacun des établissements du réseau mais aussi de clarifier les activités relevant des missions de service public confiées au réseau et celles relevant du champ concurrentiel.

Dans un contexte budgétaire tendu et de recherche d'efficience de la dépense publique, ce décret participe aussi à une réforme de l'organisation du réseau que j'appelle de mes vœux. Il a pour ambition d'engager le réseau selon un calendrier précis, dans une gestion plus efficace et plus économe de ses moyens par une mutualisation des fonctions dites « support » et de certaines fonctions « métier ». Cette orientation doit permettre de dégager des économies et notamment de contribuer à une maîtrise des dépenses de personnel.

Par ailleurs, il est à noter qu'une réflexion et des initiatives sont aujourd'hui portées par certaines CRA pour aller au-delà des prescriptions du décret précité et engager un transfert de certaines missions des CDA vers les CRA. Cette démarche novatrice, qui va au-delà de la mutualisation prévue par le décret du 13 mai 2016, nécessite des adaptations réglementaires voire législatives et une forte implication de l'APCA en sa qualité de tête de réseau. Elle est suivie avec attention et intérêt par mon Ministère.

S'agissant de l'organisation du réseau et de la réduction du nombre d'établissements, je rappelle que la récente réforme territoriale a impacté les actions de regroupement qui avaient pu être engagées au sein du réseau, notamment avec la transformation de chambres de région en chambres interdépartementales. Pour autant, des projets de fusion ont,

d'ores et déjà, vu le jour (chambres de Savoie, chambres du Doubs et de Belfort et chambres d'Alsace) et d'autres projets de regroupement restent d'actualité (Ile-de-France, Corse...), dans un souci d'optimisation à la fois dans l'usage des ressources et dans l'exercice des missions confiées à ces établissements. La fusion de chambres dans de plus grands espaces (ex : Grand Est) ou dans des régions aux agricultures plus diversifiées (ex : Provence-Alpes-Côte d'Azur) apparaît toutefois plus difficile à mener et nécessitera, en tout état de cause, une forte volonté politique. Pour autant, la recherche d'une taille critique pour l'exercice des missions et la situation financière de certaines chambres pourraient constituer des leviers à un rapprochement. La question de l'opportunité du maintien de ces établissements doit être posée au cas par cas : ceux engagés dans la mise en œuvre des programmes de massif montagneux disposent par exemple d'une forte légitimité puisqu'ils interviennent sur des territoires spécifiques, qui dépassent le cadre administratif des régions.

Au-delà de son organisation, je partage l'objectif d'une simplification de la gouvernance des établissements du réseau des chambres d'agriculture proposé par la Cour des comptes. Une réflexion sera ainsi menée à cet effet dans le cadre de la préparation à venir des prochaines élections aux chambres d'agriculture prévues pour 2019.

Pour ce qui est de l'exercice de la tutelle de l'Etat, j'entends réengager les discussions avec l'APCA pour l'élaboration d'un contrat d'objectifs et performance entre l'Etat et le réseau des chambres d'agriculture. Ce contrat doit être le moyen de consacrer les attributions confiées aux établissements du réseau, mais aussi d'inscrire, dans un pas de temps pluriannuel, des engagements réciproques entre les services de l'Etat et ces établissements. Mon Ministère remplit, du reste, ses obligations en matière de dialogue social, que ce soit par l'organisation au moins une fois par an de la Commission nationale paritaire qu'il préside ou l'accompagnement du réseau dans la mise en place de mesures d'ordre social (ex : mise en œuvre du compte personnel d'activité pour les agents des chambres consulaires).

Sur le plan financier, le réseau des chambres d'agriculture a du faire face à un resserrement de ses ressources publiques. En 2013 et 2014, le produit de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) a été mis sous plafond à hauteur de 297 millions d'euros (M€) ; en 2015, ce plafond, conformément aux orientations du budget triennal 2015-2017, a été réduit à 292 M€, soit une baisse du produit de 2 % pour chaque chambre d'agriculture (hors outre-mer). Le budget triennal 2015-2017 prévoyait, par ailleurs, la poursuite de cette baisse en 2016 (soit -4 % par rapport à 2014), et 2017 (- 6 % par rapport à 2014).

Ce plafonnement des ressources s'est accompagné, en 2015, d'une demande faite aux chambres d'agriculture de contribuer à l'effort de redressement des comptes publics. Un prélèvement a ainsi été opéré via un fonds national de solidarité et de péréquation placé auprès de l'APCA sur les réserves excédentaires de toutes les chambres d'agriculture (CDA, CRA, chambres de région sauf outre-mer) pour un montant de 75 M€ correspondant à 100 % de la part de leur fonds de roulement excédant 90 jours de fonctionnement. Ce prélèvement a donné lieu :

- à un reversement exceptionnel de 55 M€ au budget général de l'Etat ;
- à l'utilisation du solde, soit près de 20 M€, pour accompagner les chambres d'agriculture dans leur démarche de mutualisation et conforter celles qui présentaient une situation financière plus fragile ou qui s'étaient engagées dans des investissements importants.

Une mission CGAAER-CGEFI s'est déroulée en 2015 pour analyser les conditions de soutenabilité financière de l'article 34 de la Loi de Finances Initiale 2015 instaurant un prélèvement sur fonds de roulement et un mécanisme de péréquation applicable au réseau des chambres d'agriculture. La mission a conclu que les évolutions impactées par la loi de finances 2015 étaient soutenables au regard des marges de progrès et de rationalisation existantes dans les chambres d'agriculture et le réseau.

Néanmoins, dans le contexte de crise vécue par certaines filières et dans un souci de ne pas fragiliser le réseau des chambres d'agriculture, le Gouvernement a décidé de stabiliser le produit de la taxe à 292 M€ pour les années 2016, 2017 et 2018.

En 2015, les dépenses s'élevaient à 827,4 M€ pour l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture. Les charges de personnel y occupent une part croissante (52,1 % en 2014 contre 50,4 % des dépenses en 2012) et invitent donc le réseau à s'engager dans une meilleure maîtrise de ces dépenses comme la Cour des comptes en appelle de ses vœux. A court terme, et comme rappelé ci-dessus, des gains sont attendus de la mutualisation régionale des fonctions « support » et « métier » prévue par le décret du 13 mai 2016, laquelle doit intervenir au 15 mai 2017. De même, les projets conduits par certaines chambres d'agriculture, (ex : projet « Convergence » de la CRA de Bretagne) et visant à un nouveau partage des missions entre CDA et CRA, sont susceptibles de se traduire par une rationalisation des moyens financiers et des moyens en personnel. Ces perspectives ouvrent la voie à des solutions pragmatiques en termes d'organisation, qui profiteront à tout le réseau.

Il apparaît également utile que le réseau des chambres d'agriculture se saisisse de toutes les possibilités qui lui sont offertes par l'article L. 514-5 du CRPM, lequel prévoit :

- *que plusieurs établissements du réseau peuvent créer entre eux des services communs (dont les règles de fonctionnement et de financement sont fixées par décret) ;*
- *que plusieurs chambres d'agriculture peuvent, par convention, contribuer conjointement à la réalisation d'un ou plusieurs projets communs par la mobilisation de moyens humains, matériels ou financiers et confier à l'une d'entre elles la gestion administrative et financière de ces projets ;*
- *que plusieurs établissements du réseau peuvent créer des organismes disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière pour gérer des moyens communs ou mettre en œuvre des actions communes.*

Des leviers pour une mutualisation entre acteurs du réseau existent.

Enfin, les recommandations de la Cour des comptes interviennent dans un contexte marqué par l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Cette loi, en entérinant la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, a eu pour effet de restreindre les capacités d'intervention des collectivités départementales en matière économique et agricole et en particulier leurs possibilités de soutien aux chambres d'agriculture. Dans ce contexte, il pourrait être envisagé de cibler les chambres d'agriculture potentiellement fragilisées par le retrait des financements des départements afin d'étudier les possibilités de fusion et toutes les pistes adaptées aux spécificités locales de ces chambres d'agriculture et au contexte territorial.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous remercions la Cour pour cette insertion très claire.

Je partage les recommandations que vous formulez.

Comme vous le soulignez, il paraît ainsi nécessaire de continuer à encourager la fusion des chambres départementales, notamment lorsque celles-ci n'ont pas la taille critique nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Une rationalisation des antennes pourra également être étudiée, notamment dans les départements en comptant 5 ou plus. Je note également

vosre proposition de transfert de la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TATFNB).

S'agissant des mesures préconisées par la Cour pour renforcer la tutelle de l'État sur les chambres d'agriculture, il me paraît notamment opportun de renforcer le contrôle des actes budgétaires. La signature d'une convention d'objectifs entre l'État et l'APCA pour suivre l'ensemble de l'activité du réseau sur une période pluriannuelle me paraît également être une mesure souhaitable pour améliorer l'efficacité du réseau et restaurer à terme son équilibre financier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Les chambres d'agriculture ont élaboré une stratégie pour leur réseau dès le début de l'actuelle mandature.

L'assertion de la Cour (cf. IA-IC) selon laquelle le réseau des chambres d'agriculture aurait vu ses missions évoluer sans stratégie d'ensemble n'est pas recevable.

Dès avant la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), les chambres d'agriculture ont entamé une réflexion sur leurs missions et leur organisation. La 2^{ème} phase, initiée sous forme de chantiers en 2012, puis formulée en décembre 2013 avec les priorités de mandature 2013-2019 et qui a conduit aux délibérations votées en session de l'APCA en 2015, ouvrant ainsi la modification générale de l'organisation du réseau avec le décret de mai 2016, montre la cohérence globale et l'approche visant à coordonner des moyens en vue d'un objectif, c'est-à-dire une stratégie.

C'est d'ailleurs bien dans le cadre de cette stratégie que l'APCA a initié dès 2014 auprès de sa tutelle un projet de convention baptisé « pacte d'avenir et de progrès ». Si cette convention dont l'APCA était à l'origine – et qui ne lui a donc pas été soumise par sa tutelle (contrairement à ce qui est affirmé cf. II-A-2) – n'a finalement pas été signée, c'est en raison de la soudaine décision de l'Etat de prélever les fonds de roulement des chambres d'agriculture qu'elles avaient pourtant abondés en prévision de leurs futurs investissements nécessaires à l'accompagnement des agriculteurs. Ces prélèvements, dont 55 M€ ont été reversés par les chambres d'agriculture à l'Etat pour contribuer à son désendettement, ont été amplifiés par la réduction de 2% des ressources fiscales des chambres qui leur a été imposée en 2015.

L'APCA a actionné les meilleurs leviers à sa disposition pour développer les activités du réseau dans l'intérêt des agriculteurs.

Parmi les leviers qu'elle peut activer, l'APCA a choisi de créer, puis de développer, des services communs du réseau plutôt que de mettre en place des programmes dits « d'intérêt général dépassant le niveau régional » (cf. I-B). C'est le propre d'un établissement public de mobiliser le levier qu'il sait opportun et adapté à ses missions.

Les chambres d'agriculture s'emploient à rationaliser leurs moyens et à les redéployer en priorité au bénéfice de l'accompagnement de proximité des agriculteurs.

Le graphique n° 1 « Évolution comparée du nombre des exploitations agricoles, des UTAT et des moyens humains des chambres d'agriculture » devrait, pour être utile, être accompagné d'une description de l'évolution de la diversité des exploitations agricoles sur la période et, partant, des besoins de plus en plus pointus et pour partie entièrement nouveaux des agriculteurs en matière d'accompagnement : conseil en matière de stratégie d'entreprise, de commercialisation, d'utilisation de nouvelles technologies,...

Certes, la raréfaction des fonds publics impose des efforts permanents de rationalisation des moyens. Pour autant, ces efforts ne peuvent pas aller à l'encontre de la stratégie, consistant à redéployer les moyens sur la proximité dans les territoires au bénéfice des agriculteurs et des collectivités. Nous nous opposons à l'approche de la Cour qui encourage la suppression de leurs antennes locales.

Enfin, la Cour ne saurait souligner les frais induits par l'indemnisation et le remboursement des frais de déplacements des élus (cf. II-B-1), alors même que le propre de leurs missions est de devoir aller à la rencontre des agriculteurs par lesquels et pour lesquels ils ont été élus et que leur participation aux nombreuses réunions et commissions répond souvent à des demandes des services de l'Etat. De plus, cet engagement des élus au plus près des agriculteurs leur impose de se faire remplacer autant que possible sur leur propre exploitation. C'est l'objet de l'indemnité de temps passé dont il faut rappeler qu'elle représente 94,41 € nets pour une journée et ne couvre pas le recours au service de remplacement correspondant qui coûte en moyenne 150 € par jour.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE
D'AGRICULTURE DE BRETAGNE**

Suite aux remarques formulées sur le parc immobilier de la Chambre régionale d'agriculture de Bretagne et plus particulièrement son siège social à Rennes nous tenons à vous apporter les éléments complémentaires suivants afin d'éclairer votre jugement.

Le portage de ce bâtiment se fait par le biais de la SCI Le Lannou au sein de laquelle la CRAB ne possède que 18,36 % des parts.

Le montage financier est standard, sans risque particulier et en parfaite harmonie avec les autres acteurs de la SCI.

Les autres porteurs de parts sont des structures du monde agricole autonomes mais partenaires souhaitant se regrouper pour plus d'efficacité au sein d'une « maison de l'agriculture ».

Enfin le secteur immobilier tertiaire est en plein essor sur Rennes et la demande de m² supérieure à l'offre sur la période contrôlée, aucun impayé n'a été constaté et le risque locatif est nul.

Nous tenions à vous apporter ces compléments d'analyse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE
INTERDÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE
DU NORD-PAS-DE-CALAIS**

La réforme territoriale issue de la loi du 16 Janvier 2016 a réduit fortement nos efforts pour la construction d'une Chambre unique, de région, rassemblant l'ensemble des compétences départementales et régionales.

Par l'évolution des décrets et ordonnance consécutifs à la réforme territoriale, nous sommes tenus de démonter notre organisation qui faisait ses preuves d'efficacité tant au niveau politique qu'organisationnel et financier. En effet nous avons mis l'accent sur la simplification organisationnelle et administrative en supprimant un échelon administratif en 2011.

Cette organisation en Chambre de région ne nous a pas pénalisés sur la proximité, elle a même amélioré nos services par une spécialisation plus fine de nos compétences et ainsi nous a permis de mieux répondre aux attentes des agriculteurs. C'est d'ailleurs dans cette optique de pertinence de compétences et de proximité que nous avons fait le choix de mettre des véhicules de service à tout conseiller réalisant plus de 10 000 Km / an.

Les économies produites par la fusion sont factuelles :

- *au niveau du personnel, depuis la fusion en 2011 avec le développement de l'activité études et la réponse aux appels d'offres sur des thématiques ponctuelles et particulières, nous avons recours à des CDD afin d'assurer ces missions nouvelles sans mettre en cause l'équilibre de la masse salariale. De plus, en 2007 nous avions 168,7 ETP en CDI, en 2015 nous avons clôturé notre dernier exercice de la chambre de région avec 170,3 ETP en CDI, soit une augmentation de seulement 1,6 ETP malgré la reprise de mission déléguée par l'Etat (BSV, installation,...) comme nous l'avions mentionné dans différentes réponses lors du contrôle de vos services. Globalement à périmètre d'activités constantes, nous avons augmenté notre productivité de 10% ;*
- *au niveau de l'immobilier, en 2014 nous avons vendu un de nos deux immeubles situés à Lille et nous avons centralisé notre service administratif et financier en un seul lieu sur Saint Laurent Blangy. Ainsi la surface globale des bureaux occupés en 2011 était de 4 915 m² et elle était de 4 799 m² en 2015 ;*
- *au niveau du fonctionnement, nous avons réduit certaines charges de gestion courantes en supprimant un échelon départemental.*

Nous regrettons que ce modèle n'ait pas convaincu nos voisins Picards, à échéance 2019, ce qui aurait pu entraîner une dynamique en Hauts de France, région à haut potentiel agricole et agroalimentaire.

La nouvelle situation d'aujourd'hui nous rappelle la lourdeur d'avoir plusieurs échelons dans une région. Nous devons de nouveau identifier les agents, parmi notre personnel, qui exécutent des missions régionales afin de les transférer à la Chambre régionale des Hauts de France au plus tard le 31 décembre 2018. Nous devons donc déstructurer ce que nous avons fait.

Nous regrettons également que les pouvoirs publics n'aient pas pris en compte nos efforts de fusion, en nous reléguant à un statut de Chambre interdépartementale

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE
DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DES ALPES-MARITIMES**

Au sujet du III – Un équilibre financier à restaurer

B – Une situation financière en forte dégradation

Observations de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes

En 2014, la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes a en effet, un an de Fonds de Roulement. Il y a des éléments factuels incontournables qui font que la Chambre d'agriculture se trouve dans cette situation si particulière.

Rappel de l'historique suivant :

Le décret n° 2008-229 du 7 mars 2008 a inscrit les opérations d'aménagement de la Plaine du Var parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme, et le décret n° 2008-779 du 30 juillet 2008 porte création de l'Etablissement Public d'Aménagement de la Plaine du Var et lui confie la mission de mettre en œuvre l'Opération d'Intérêt National Eco-Vallée.

Le 22 mars 2012, l'Etat, la Région, le Département, la Métropole Nice Côte d'Azur et la ville de Nice ont signé un protocole de partenariat financier, qui dote l'EPA Plaine du Var, aménageur sur le secteur de la Baronne, d'une partie des fonciers que possède le Conseil Général des Alpes-Maritimes sur cette zone, cet apport constituant une part de la participation de ce partenaire au financement du protocole ; Dans le cadre de sa mission d'aménageur, l'EPA procédera à la viabilisation des fonciers et aux divisions parcellaires permettant l'implantation des différents projets prévus dans l'opération de la Baronne, notamment le marché d'intérêt national et le siège de la Chambre d'agriculture.

Par délibération du 20/04/2012, les Elus de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes approuvent une délibération relative au déménagement du CREAT et à la relocalisation du siège de la CA 06, et donnent mandat au Président pour finaliser un protocole d'accord entre la Chambre d'agriculture et le Conseil Général des Alpes-Maritimes et toutes les parties prenantes intéressées à ce dossier afin d'aboutir au plus vite à un protocole d'accord permettant la réalisation de la future station d'expérimentation et de son siège.

Par délibération du 7/11/2012, les Elus de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes décident de mandater le Président pour engager et mener à bien toutes les études préalables architecturales, économiques et juridiques nécessaires à la définition et à la réalisation de la future station et au siège de la CA 06.

Au cours de la réunion de la Session d'installation de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes du 26 février 2013, Monsieur Christophe MIRMAND, Préfet des Alpes-Maritimes, a procédé à l'installation des membres élus le 31 janvier 2013, et a dans son discours, rappelé que : « ... le fait d'installer la nouvelle Chambre d'agriculture au CREAT cet après-midi est assez symbolique car il s'agit du centre de recherche qui a marqué l'évolution de l'agriculture maralpaine des 50 dernières années. L'horticulture, l'oléiculture, le maraîchage sont des productions qui font ici même l'objet de développements propres à asseoir l'activité agricole de notre département. Ensuite, ce site est l'objet d'un enjeu très important pour l'aménagement de la vallée du Var, qui est l'installation du marché d'intérêt national. Il est évident que l'Etat est aussi attaché à ce que ce type d'opération d'intérêt national important pour le développement économique, se fasse en respectant les enjeux agricoles et le développement durable, c'est tout le gage de la réussite de cette opération et c'est comme cela qu'elle sera jugée.

Le fait de réunir sur un même site, au cœur de la vallée, la recherche développement, les échanges et le négoce des productions locales et les institutions qui gouvernent le monde agricole est un symbole fort et représentatif de l'évolution de l'agriculture depuis les années 60 ».

Au cours de la réunion de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes du 24 novembre 2014, Monsieur Gérard GAVORY, Secrétaire Général de la Préfecture représentant Monsieur COLRAT, Préfet, rappelle dans le cadre des échanges intervenus sur la diminution des financements de la CA 06 (prélèvement sur le fonds de roulement de la CA 06 et réduction de reversement du produit de la TFNB :

« ... Pourquoi nous défendons cette position auprès de nos instances ministérielles parce que vous l'avez fort bien dit, ce fonds de réserve et j'ai bonne grâce à avouer que c'est sur nos recommandations que vous avez créé ce fonds de réserve pour pouvoir financer la construction d'une nouvelle Chambre d'agriculture pas très loin d'ici parce que c'est une opération qu'on appelle structurante que l'Etat soutient à travers l'EPA de la Plaine du Var ; Je rappelle que le transfert du MIN et la création de la plateforme agroalimentaire est l'une des 4 opérations qui est financée dans le cadre du protocole qui a été signé par l'Etat et les collectivités.

Donc nous y voyons une cohérence ; Vous savez que j'anime depuis maintenant plusieurs mois un groupe de travail « Transfert du MIN - Création de la plateforme agroalimentaire » auquel vos services participent.

Le transfert et la construction de nouveaux locaux c'est la 1^{ère} étape de cette longue opération, une opération qui est quand même très très compliquée ».

Le transfert du MIN et la création de la plateforme alimentaire est l'une des 4 opérations structurantes de l'aménagement de la Plaine du Var menée par l'EPA conjointement avec les établissements publics et collectivités territoriales partenaires. Le siège de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes est situé dans l'enceinte du MIN. Le MIN doit être démoli pour laisser la place à la réalisation d'une autre opération structurante de la Plaine du Var. Le transfert du MIN entraîne de facto le déplacement du siège de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes.

Les Elus au cours de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes du 25/03/2015 ont adopté une délibération par laquelle par laquelle ils confirment la décision politique de construire le siège de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes.

Par courrier du 20/10/2015, le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt du 20/10/2015 adresse un courrier le 20/10/2015 relatif à la 2^{ème} attribution du Fonds National de Solidarité et de Péréquation à la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, et aux termes duquel, la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises notifie à la Chambre d'agriculture, l'attribution de la somme de 530 000€ pour son investissement immobilier.

Dans ce contexte, c'est l'EPA qui est aménageur notamment d'un ensemble immobilier cadastré Section AK n° 58 lieudit LIT DU VAR pour une contenance de 9ha 12a 77ca.

En vertu du protocole de partenariat 2011/2026 du 22/03/2012 susvisé, le Département des Alpes-Maritimes s'était engagé à céder à l'EPA par un ou plusieurs actes réitératifs à la demande expresse de ce dernier et au fur et à mesure de l'avancement des aménagements dont l'EPA a la charge, les biens nécessaires à la réalisation de l'opération considérée libres de toute location ou occupation quelconque. Mais le projet de cession du terrain nécessaire à la Chambre d'agriculture a pris du retard, mais pas du fait de la Chambre. Il n'y a toujours pas eu cession du terrain. La Chambre d'agriculture ne fait que subir la situation. Elle n'a aucun pouvoir de décision dans la mesure où la Chambre d'agriculture ne fait pas partie des instances décisionnelles de l'EPA.

Avec la Loi de Finances 2015, l'Etat nous ponctionne le fonds de roulement à hauteur de 2 700 000€, ce qui remet en cause l'intégralité de notre projet de construction, ce qui dégrade la situation financière de la CA 06 et crée l'incertitude quant à la capacité financière de la CA 06 de reconstruire quelque chose.

Conclusion : Voilà les faits qui démontrent que la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes n'a pas thésaurisé pour thésauriser. Son objectif a été d'autofinancer au maximum la construction du siège et de recourir à minima à l'emprunt pour minimiser les frais. Pour atteindre cet objectif, des mesures d'économie ont donc été mises en place depuis 2008, pour permettre de dégager chaque année, un apport au Fonds de Roulement.

Au sujet du C – Un financement à mettre en cohérence avec la régionalisation

Caractéristiques du territoire

Pour le département des Alpes-Maritimes, il y a 1,1 million d'habitants, pour une superficie de 430 000ha. Les exploitations sont majoritairement de petite taille (1 675 exploitations dont 1 270 de moins de 2,5ha), celles de taille moyenne n'excèdent pas 22 ha et les quelques grandes exploitations ne dépassent pas 66 ha.

Ces exploitations ont un statut juridique essentiellement établi sous forme individuelle. Très peu de sociétés. Des Chefs d'exploitations, Co exploitants, associés qui sont majoritairement âgés de + 60 ans ; Par contre, le département compte un grand nombre d'actifs permanents sur les exploitations.

Les productions sont variées en horticulture et maraichage. Pour l'élevage, ce sont les troupeaux d'ovins qui dominent, le cheptel de vaches étant réduit.

Le département des Alpes-Maritimes dispose d'un territoire qui est pour les $\frac{3}{4}$ situé en Montagne et Haute Montagne et les $\frac{3}{4}$ du département sont en zone sèche.

Les exploitations sont le plus souvent situées en zone littorale, plaine et moyenne montagne outre les élevages en moyenne et haute montagne.

La météorologie est devenue capricieuse, les périodes de longue sécheresse puis de pluies intenses se succèdent. Les températures augmentent de 1 à 2°.

Les aides PAC sont importantes, de l'ordre de 2 millions d'euros pour l'élevage, alors que rien n'est prévu pour les filières horticole et végétale.

Un faible nombre des exploitations, ce qui fait que la part du budget affecté au développement est proportionnellement moins importante que le budget affecté aux charges de fonctionnement.

A cela, il convient d'ajouter un foncier de plus en plus rare et qui atteint des prix exorbitants du fait de la spéculation foncière que connaît le département.

Observations de la Chambre d'agriculture

Compte-tenu de ces caractéristiques, la volonté politique des Elus de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, a été d'aider à l'installation des jeunes et moins jeunes agriculteurs en partenariat avec les collectivités territoriales et le Conseil départemental et le choix a été fait, dans ce contexte, de ne pas facturer le coût total du conseil pour éviter de faire périliter les exploitations ou de connaître une situation sans aucun conseil auprès des agriculteurs, et de voir disparaître le peu d'agriculteurs encore présents.

Le conseil de départ n'est pas financé par l'agriculteur mais par la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes sur ses fonds propres ou par les collectivités territoriales. Ce sont des subventions.

Si le département a une population relativement faible d'agriculteurs par rapport à certains autres départements français, et donc une demande de prestation de services faible également, pour autant, la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes présente un panel complet de prestations de services.

Il convient également de préciser que la Chambre d'agriculture ne facture pas certaines prestations de services parce que c'est l'EDE régional qui facture notamment le contrôle laitier, les boucles, ...

Sur ce panel, certaines filières qui nécessitent de faire appel à un spécialiste se sont régionalisées et les prestations de service sont encaissées par une autre structure : EDER, CA 83 pour la viticulture, ...

Sur ce panel, tout ce qui nécessite un spécialiste, est régionalisé et les prestations de service sont encaissées par une autre structure : EDER, CA 83 pour la viticulture, ...

D'autres Intervenants privés en accord avec la Chambre d'agriculture, occupent également le marché tels que l'Afidol, le GDS 06, Agribio, CERPAM, ... qui exécutent des missions, et qui encaissent des prestations.

Pour autant, il faut maintenir l'agriculture dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il y a de la demande de la part du public, des collectivités territoriales pour les cantines scolaires, d'établissements publics et privés.

Si les Alpes-Maritimes ne sont pas immédiatement assimilées à un territoire agricole, il n'en reste pas moins que l'agriculture est un secteur important de l'économie locale. C'est l'agriculture qui a façonné les paysages de la région et elle reste un acteur majeur de l'aménagement du territoire.

Cette agriculture contribue à maintenir une cohésion sociale et économique, à maintenir l'emploi dans les communes rurales et joue un rôle important dans l'entretien de l'environnement.

Une volonté politique d'accompagner le maintien et le développement de l'agriculture dans les Alpes-Maritimes

Le département des Alpes Maritimes soutient le monde agricole et entend poursuivre ses interventions pour maintenir et favoriser les emplois directs et indirects en milieu rural.

Une politique ambitieuse qui est menée par le département aux côtés de la Chambre d'agriculture pour favoriser le maintien d'une agriculture forte dans le département, bâtir un tissu agricole dense, compétitif et innovant. Dès 2007, une politique d'aides aux investissements dans les exploitations agricoles (programme AIME) est mise en place.

Les Jeunes agriculteurs sont également aidés avec la majoration du taux de l'aide départementale aux investissements et augmentation de la dotation Jeunes Agriculteurs de l'Etat pour atteindre le plafond autorisé par la réglementation nationale.

Une mobilisation intense est faite aux côtés des communes depuis 2009 pour des investissements concernant des équipements pastoraux et la constitution de fonds agricoles.

Le maintien de terres cultivables disponibles constitue un enjeu crucial pour l'avenir de l'agriculture dans un contexte où le prix du foncier reste un frein. L'Opération d'Intérêt National sur la Plaine du Var vise notamment la préservation de terres agricoles pour l'installation d'agriculteurs et de pépinières d'entreprises.

Pour soutenir sa filière maraîchère, la Chambre d'agriculture a mis en place, en partenariat avec le Conseil départemental, une plateforme alimentaire d'approvisionnement de la restauration hors domicile des collèges, en produits locaux frais. Le déploiement est prévu en 2017 pour les lycées, hôpitaux, EHPAD, ...

Agriculture traditionnelle, agriculture raisonnée et agriculture bio connaissent un essor important dans le département avec la multiplication des circuits courts de vente au public et au privé.

La recherche développée par la Chambre d'agriculture, en partenariat avec l'Astredhor, France Agrimer, l'INRA et le lycée agricole d'Antibes notamment, au travers de son Centre de Recherches Economiques et d'Actions Techniques (CREAT), est également soutenue par le Conseil départemental et destinée à expérimenter les nouvelles technologies en vue de leur transfert aux producteurs.

Il est important de noter que la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes est une des rares Chambres à posséder son propre Centre de Recherches.

La Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes et le département soutiennent également l'élevage avec la surveillance sanitaire des troupeaux et des productions (service vétérinaire en zone de montagne défavorisée, actions de prophylaxie, analyse des prélèvements sanguins par le laboratoire vétérinaire départemental, ...), hélicoptages dans les alpages pour améliorer les conditions de vie des bergers et de leurs familles en estive.

Le département accompagne également la Chambre d'agriculture dans la lutte contre les fléaux qui touchent les agriculteurs (xyllela fastidiosa entre autres, ...).

Enfin, dans le domaine oléicole, l'année 2014 s'est révélée être catastrophique en termes de production, notamment à cause de la mouche de l'olive. Le département a décidé d'accorder à la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes une aide financière exceptionnelle pour la réalisation des analyses nécessaires dans les exploitations et dont le coût ne pouvait être laissé à la charge des oléiculteurs déjà durement touchés.

La Loi Notre voit la poursuite des dispositifs de conventionnements entre le Conseil régional PACA et le département et le Conseil régional PACA contribue également, par sa politique volontariste au maintien et au développement de l'agriculture dans le 06.

Conclusion : *Comment la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, dont le cœur de métier est la sauvegarde, la pérennisation et le maintien de l'agriculture sur son territoire, pourrait aller à l'encontre des aides des collectivités publiques en faisant payer ce que les agriculteurs ne peuvent pas assumer pour l'instant.*

Cependant, la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes a progressé au niveau de la facturation des prestations de services qui atteint au budget 2017 12%.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE L'AUBE

Permettez-moi, avant de répondre précisément à vos arguments de vous exposer deux dimensions stratégiques qui nous habitent ici dans l'Aube, au sein de la Chambre d'agriculture.

Tout d'abord, il m'est essentiel de vous exprimer que le positionnement de notre Chambre d'agriculture, au service des agriculteurs et des territoires, est au cœur de nos engagements d'élus, traduisant notre volonté de profondément transformer et moderniser notre institution dans son organisation et son fonctionnement. C'est ainsi qu'en 2007, notre session a pu approuver un premier projet d'entreprise à l'unanimité, facilitant notre développement de la prestation de services et renforçant notre proximité auprès des ressortissants. Sept ans plus tard, en 2014, après avoir évalué ce premier projet d'entreprise, nous en avons validé un second approuvant notre positionnement marchés / territoires au service de nos clients et de nos usagers. Nous avons validé une stratégie Chambre d'être plus en alliance et en partenariat avec les acteurs de son environnement, en particulier les Chambres.

Au cours de ces 10 dernières années, les approches d'efficience et de compétitivité de notre Chambre ont été au cœur de nos débats sur nos coûts d'intervention et nos équilibres budgétaires.

Ensuite, vous dire que nous sommes engagés dans une dynamique de rapprochement des Chambres depuis plus de 5 ans :

- *Avec l'Yonne et le Loiret sur l'élevage ;*
- *Avec la Haute-Marne sur l'agro écologie sur la région naturelle du Barrois, l'entreprenariat et la mission de service public ;*
- *Avec la Marne sur la viticulture du vignoble champenois.*

Ces engagements durables se traduisent par des mutualisations d'outils, de processus, de méthode, mais aussi de ressources humaines.

Ces engagements ont pour vertu ainsi, de rapprocher des équipes métiers entre Chambres avec un seul manager et auront à moyen terme des impacts de nouvelles économies mais aussi d'innovation dans les approches autour du développement de nos activités. Vous dire également que depuis 2014, la Chambre d'agriculture de l'Aube, sous ma responsabilité est actrice d'une démarche stratégique interdépartementale dans l'ex Champagne-Ardenne, animé par notre Directeur Général, et que, depuis 2016, notre Chambre d'agriculture est actrice dans la fusion des 3 Chambres régionales du Grand Est et dans le développement d'une mise en réseau des 9 chambres du Grand Est.

Enfin, et très concrètement, pour répondre à votre questionnaire, nous souhaitons vous apporter 3 explications à l'augmentation de 18,2 % entre 2 exercices de la masse salariale, soit + 612.000 €, ce qui peut paraître choquant, en l'état sans détail :

- *+ 323.710 € proviennent d'une mise en conformité avec la réglementation sociale, avec une première année de provision sur les congés payés ;*
- *+ 123.696 € proviennent de notre participation à la formation professionnelle continue compensés totalement en recette sur la ligne FAFSEA (compte budgétaire 748881) ;*
- *Le solde provient de l'embauche de 4,5 collaborateurs, environ 170.000 € :*
 - *1 contrat aidé en CDD (à la demande des services de l'Etat) compensé en recette par un co-financement public conséquent ;*
 - *une réembauche en élevage (auparavant existant au sein de notre partenaire), que nous avons réintégré à la Chambre d'agriculture avec compensation dans le cadre d'un accord de partenariat avec ALYSÉ ;*
 - *2 embauches en viticulture et en agriculture durable/traçabilité compensées par le développement de prestations de services ;*
 - *1 embauche à temps partiel sur le lien avec les territoires.*

Pour conclure, nous souhaitons vous faire pleinement partager notre volonté d'être au côté de l'Etat dans les orientations que rappelle votre Institution :

- *nos missions ont profondément évolué depuis plusieurs années au sein du réseau avec une vraie stratégie d'ensemble ;*
- *notre Chambre s'est également restructurée en supprimant des missions, en en développant de nouvelles et en mutualisant avec des Chambres voisines.*

Ces choix nous amènent opérationnellement à ne pas remplacer par exemple des cadres sur le départ et de spécialiser les équipes pour répondre à 2 objectifs :

1. *ne pas dégrader la qualité de service auprès de nos ressortissants ;*
 2. *répondre aux besoins de création de valeur par l'innovation dans le conseil, la formation, l'ingénierie et l'accompagnement de l'ensemble des actifs des agricultures et des territoires.*
- *notre Chambre n'a pas dégradé son équilibre financier pendant ces années, ni obéré ses fondamentaux budgétaires sur cette période malgré tout cet investissement de transformation et de modernisation. Elle possède aujourd'hui un fonds de roulement inférieur à 90 jours tel que voulu par l'Etat (après prélèvement sur fonds propres).*

Sachez enfin, que l'ensemble de cette stratégie, voulu et décidé par les élus du bureau et de la session, déployé par la direction, est supervisé par des relations fréquentes avec nos tutelles départementales. Ainsi je veux citer, qu'une fois par an, début novembre, un rendez-vous de travail rassemble les services de la Préfecture, la DDFIP et la DDT pour faire le point de l'exécution budgétaire et la préparation du budget primitif, en toute transparence.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA CORRÈZE

Si nous partageons l'enjeu des missions confiées aux Chambres d'Agriculture, il serait bon d'indiquer l'engagement de nos Institutions pour suppléer l'État, à la fois dans la mission de l'installation qui a été transférée aux Chambres d'Agriculture sans contrepartie, la mission de l'apprentissage et, plus récemment la mission d'accompagnement de la PAC, où notre Chambre d'Agriculture a participé avec succès, auprès des services décentralisés de l'État, à la dématérialisation des procédures, en mobilisant nos propres ressources. L'exemplarité du réseau des Chambres d'Agriculture, dans la reprise des missions transférées par l'État, est démontrée tout particulièrement en Corrèze. Cette situation ne justifie pas le commentaire de « réseau coûteux », alors que les conditions d'emploi sont particulièrement basses en Corrèze, et que notre établissement a assuré sur ses fonds propres et ceux des agriculteurs les transferts de charges de l'État aux Chambres d'Agriculture. Enfin, les attendus de la simplification administrative seraient sûrement de nature aussi à apporter plus de satisfactions aux usagers et à induire des économies de fonctionnement.

La Corrèze dispose de nombreux partenariats avec des organismes qui sont régis par des conventions, aujourd'hui toutes à jour, et qui vous

ont été transmises lors de la mission de contrôle. Concernant les relations avec les tiers, la Chambre d'Agriculture de la Corrèze n'a pas d'ingérence dans les organes de gouvernance de ces organismes, qui sont totalement indépendants de la Chambre d'Agriculture, et la présence d'un ou deux élus de la Chambre d'Agriculture ne peut pas justifier la notion de prépondérance. Il n'y a en aucun cas détournement des fondements des missions consulaires, de développement, de formations et de conseils assignées à la Chambre d'Agriculture de la Corrèze.

Les relations avec les tiers sont assurées dans le respect des règles, et nous tenons à réaffirmer que la Chambre d'Agriculture de la Corrèze n'a commis aucune faute, ni entraîné aucun préjudice à l'Établissement Public. La FDSEA, réclamant une somme qu'elle estimait due par la CDA 19, disposait encore au 25 mars 2013 d'un délai de 5 jours pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt n° 11BX01057 de la CAA de Bordeaux du 31 janvier 2013. Ainsi, la FDSEA a sciemment décidé de ne pas engager ce pourvoi au vu de la décision du Bureau de la CDA du 25 mars 2013. Un terme aux contentieux sans issue était ainsi trouvé. Cette information remet en cause les conclusions du rapporteur de la Cour des comptes dans son rapport d'observations définitives.

Toutes ces informations ont été transmises lors des auditions accompagnées de toutes les pièces justificatives. Dans les conclusions du rapport, il a été soulevé une insuffisance pouvant porter préjudice à notre engagement professionnel dans la gestion rigoureuse et sincère de la Chambre d'Agriculture de la Corrèze telle que nous l'avons trouvée en 2013. Nous avons le souci permanent d'améliorer notre gestion au regard des nombreuses propositions émises lors du contrôle de la Cour des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA GIRONDE

J'ai bien pris connaissance du rapport de la Cour des comptes concernant notre Chambre d'agriculture. Vous y faites part d'un projet immobilier pour l'une de nos antennes située à côté de Langon, et vous faites état du doublement du coût de la construction entre le projet initial en 2010 et la réalisation finale en 2014.

Comme vous l'avez relevé dans votre rapport, la Chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux a souhaité entre temps devenir locataire de notre antenne du Sud Gironde, ce qui nous a amené à revoir la taille du bâtiment pour les accueillir et explique en grande partie le doublement du projet. Je tiens à souligner que ce regroupement des

2 Chambres consulaires dans une « Maison des Entreprises du Sud Gironde » a été salué comme un exemple de mutualisation réussie.

Vous mentionnez également l'absence d'étude financière du projet. Je me permets de préciser que le coût de la construction est resté inférieur au coût du marché, et n'a pas entraîné pour la Chambre d'agriculture d'augmentation particulière de ses charges de fonctionnement par rapport à la situation antérieure en tant que locataire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE D'ILLE-ET-VILAINE

Le portage du bâtiment hébergeant la Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine se fait par la SCI Le Lannou. La Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine possède 59,28 % des parts de la SCI. Cette formule et ce portage ont permis d'améliorer l'occupation des mètres carrés disponibles.

Les surfaces sont aujourd'hui toutes occupées, et aucun impayé n'est à signaler. La sous-occupation temporaire à laquelle il est fait référence ne s'est pas reproduite.

Nous rappelons que lors d'un contrôle précédent, la Cour avait considéré que la constitution de la SCI en 2011 pour améliorer l'occupation et la gestion locative du site avait été qualifiée d'une « bonne opération de gestion ».

Le secteur immobilier tertiaire poursuit son essor sur Rennes.

Par ailleurs, nous souscrivons à l'objectif de restauration de l'équilibre financier et à la nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses.

C'est dans cet esprit, que les Chambres d'agriculture de Bretagne portent leur projet de structuration régionale. Le volet immobilier des sièges et des antennes constitue un axe stratégique d'optimisation et constituera l'un des chantiers prioritaires de ce projet, avec la volonté de conjuguer efficacité économique grâce à la mutualisation, et forte présence territoriale, en proximité des agriculteurs et des collectivités.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CHAMBRE
DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA LOZÈRE**

Je vous remercie de m'avoir communiqué ce document, dans lequel la Chambre d'Agriculture de Lozère est citée pour l'augmentation de ses frais de personnel entre 2013 et 2014.

Le taux d'augmentation de + 11,4 % est exact mais il correspond à des évènements particuliers sans lien avec le titre du paragraphe B « un réseau coûteux nécessitant une meilleure maîtrise des dépenses ».

En effet, sur l'accroissement de 300 655 € :

- 214 600 € correspondent à l'application de l'instruction DGFIP du 12/02/2014 demandant de comptabiliser les « provisions » pour congés payés selon une nouvelle méthode de calcul imposée, ;*
- 35 794 € liés au recours à du personnel temporaire pour aider les agriculteurs dans de nouveaux dispositifs ;*
- 20 193 € découlant d'une opération exceptionnelle de formation de tous les salariés pour le déploiement d'une application informatique nationale OCTAGRI.*

Si on ne tenait pas compte de ces évènements exceptionnels, l'augmentation ne serait que de 30 068 € soit 0,11 %.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE
DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA SOMME**

Au sujet du III – Un équilibre financier à restaurer, B – Un réseau coûteux nécessitant une meilleure maîtrise des dépenses

La Cour relève que les Chambres d'agriculture se caractérisent par un saupoudrage de subventions au profit de multiples organismes de développement agricole... »

La Chambre d'agriculture de la Somme (CDA80) mentionne pour ce qui la concerne que le vote de subventions résulte de finalités bien précises :

- soit d'une stratégie consensuelle de développement départemental portée par la CDA80 ;*
- soit de partenariats techniques avec des organismes de développement agricole afin d'éviter des doublons.*

A ce double titre, il semble inapproprié d'utiliser le terme saupoudrage.

D'une part, parmi les structures bénéficiaires, une dizaine d'associations ont été créées entre 2003 et 2004 dans le cadre de la stratégie départementale « En avant Somme, le pari d'une agriculture durable » initiée en 2003 par l'ensemble des Organisations Professionnelles Agricoles départementales et portée par la CDA80 dans le cadre de ses missions de développement agricole.

Ces associations territoriales « En avant Somme » font partie intégrante du dispositif stratégique afin de stimuler l'émergence et le développement de projets de diversification (circuits courts, agro-tourisme, énergies renouvelables, maraîchage, etc...) au sein de chaque petite région naturelle du département.

Les subventions votées au profit de ces associations « En avant Somme » présentent des montants annuels modérés (de 500 à 3 000 €) et ont permis la prise en charge de frais de secrétariat, de communication et d'assistance car ces associations ne disposent d'aucune infrastructure propre. Ainsi les frais, temps passés et fournitures mobilisés par la CDA80 au profit de ces différentes associations leur étaient facturés chaque année. La subvention votée par les élus permettait la prise en charge (en toute transparence) de la facture de la CDA80 en plus d'autres frais directement réglés par l'association. Le versement des subventions votées était plafonné au montant des justificatifs présentés par l'association incluant la facture de la CDA80.

L'essoufflement de la stratégie départementale « En avant Somme » a bien été pris en compte notamment au travers de la commande d'un audit qui a été réalisé fin 2013 et présenté au Bureau de la CDA80 en février 2014. A compter du Budget Rectificatif 2014, les conclusions de l'audit ont conduit à une diminution significative du nombre d'associations bénéficiaires.

D'autre part, différents organismes de développement bénéficient également du soutien de la CDA80 au titre de leur activité de conseils ou de services auprès de groupes d'agriculteurs structurés de manière autonome et historique (FDCUMA, 3 CETA, Service de remplacement, GITEP, ASAVPA, ...). Les subventions votées à leur profit entrent dans le cadre de conventions de partenariat qui évitent à la Chambre de réaliser elle-même différentes actions. Il en est ainsi des essais menés par les CETA et le GITEP dont les résultats sont vulgarisés par la CDA80, lui évitant de mener en doublon des expérimentations coûteuses (le coût moyen d'un essai s'établit autour de 7 000 €). De même, l'ASAVPA, la FDCUMA et le service de remplacement interviennent en lieu et place de la CDA80 dans ses différents champs de compétences.

La Cour mentionne que les outils de prévision budgétaire sont mal utilisés par les Chambres d'agriculture (...) Cela a pu conduire certaines chambres, comme celle de la Somme, à mobiliser inutilement des emprunts alors qu'elles avaient les ressources nécessaires pour autofinancer leurs investissements.

La CDA80 a toujours conduit une politique d'élaboration budgétaire basée sur le principe de prudence compte tenu du poids des prestations non récurrentes et des financements extérieurs dans le budget de la Chambre d'agriculture.

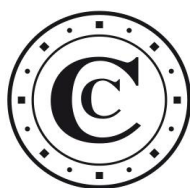
En premier lieu, les prestations de services représentent 30,9% des produits consolidés contre une valeur médiane des Chambres départementales à 26,3% (données sociales et financières 2013). De même, les ventes de prestations représentent 55,2% des frais de personnel, soit 10 points de plus que la médiane et les ventes et prestations s'établissent à 32 700 €/ETP contre une médiane de 25 200 €/ETP. L'incertitude inhérente à la réalisation des prestations notamment celles qui dépendent d'appels d'offres publics ou privés est prégnante. Les prestations relevant de ce degré d'impondérabilité s'élevaient au Compte Financier 2014 à près de 300 000 €. Cette incertitude conduit par voie de conséquence à prévoir des crédits supplémentaires en termes de frais de personnel et en prestations externes diverses qui ne sont pas forcément consommés sur l'exercice.

En second lieu, certains financements, notamment en provenance de l'Union européenne, ne se rapportent pas forcément à un seul exercice. Les recettes portées sur l'exercice en cours sont fonction du degré d'avancement des travaux et de l'éligibilité définitive des dépenses engagées par la CDA80.

La CDA80 rappelle que le logiciel MUSE utilisé par le réseau des Chambres d'agriculture ne permet pas un suivi mensuel du budget. Par contre un « pré-résultat de l'année » est élaboré fin septembre lors de l'établissement du Budget initial de l'année suivante. En effet il est indispensable, notamment pour les financements partenariaux, d'apprécier la répartition des recettes et dépenses afférentes à chacun des deux exercices en fonction de l'avancement prévisionnel des travaux au 31 décembre. Ce pré-résultat est affiné à nouveau fin novembre. Il est établi sur un tableur Excel qui reprend l'ensemble des comptes comptables utilisés et le détail des opérations déjà constatées dans MUSE.

Concernant le recours à l'emprunt, la CDA80 précise que l'emprunt souscrit en 2010 présente un taux d'intérêt de 3,42% alors que dans le même temps les placements de la CDA80 servaient 4,05% sur un montant au moins équivalent.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2017

Tome II
L'organisation, les missions,
le suivi des recommandations

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.....	81
Chapitre IV La certification des comptes	89
Chapitre V L'évaluation.....	103
Chapitre VI Les missions internationales	117
Troisième partie Le suivi des recommandations	123
Chapitre I Le suivi des recommandations en 2016.....	125
Chapitre II La Cour constate des progrès	175
<i>L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter.....</i>	<i>177</i>
Réponses.....	195
Chapitre III La Cour insiste.....	207
<i>1 L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir.....</i>	<i>209</i>
Réponses.....	231
<i>2 Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante</i>	<i>235</i>
Réponses.....	261
<i>3 L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser.....</i>	<i>281</i>
Réponse	307

4	<i>Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser</i>	315
	Réponses.....	331
	Chapitre IV La Cour alerte	351
1	<i>L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité</i>	353
	Réponses.....	365
2	<i>Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession</i>	375
	Réponses.....	401
3	<i>La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée</i>	415
	Réponses.....	435
4	<i>L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé</i>	457
	Réponses.....	469
5	<i>Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité</i>	479
	Réponses.....	493
	Annexes	509

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 les établissements publics locaux. 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 quelque 1 700 magistrats et agents qu'elles comptent représente près de 88 % 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 chacune sous l'autorité d'un président de chambre, nommé en conseil des ministres parmi les conseillers maîtres de la Cour, et comprenant en moyenne une cinquantaine de magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

Chaque chambre, organisée en sections, exerce son contrôle sur un domaine de compétences défini (cf. organigramme n° 1). Les compétences sont réparties entre les sept chambres 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 des comptes et 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 ;
- le contrôle 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.

Organigramme n° 1 : organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

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.

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.

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.

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.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie chapitre I en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour. De même, les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans certains cas.

La CDBF publie son rapport public annuel en même temps que 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 projet de loi de finances suivant.

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, magistrat de la Cour des comptes, parfois issu du corps des magistrats de chambre régionale 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 des comptes

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, le réseau a été resserré à quinze chambres en métropole et quatre implantations en outre-mer⁴. 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.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a ensuite procédé au regroupement à Montpellier des chambres de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon, et, d'autre part, au regroupement à Metz des chambres de Champagne-Ardenne, Lorraine et d'Alsace.

La carte n° 1 présente ce nouveau découpage.

⁴ Ces quatre implantations sont, compte tenu des collectivités concernées, le siège de dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) distinctes, puisque certaines de ces chambres partagent le même siège et ont le même président et les mêmes magistrats.

Carte n° 1 : 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.

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.

La présidence des commissions locales d'évaluation des ressources et charges transférées (CLERCT)

Créées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRÉ, pour accompagner les transferts de compétences entre les départements et les métropoles, d'une part, et entre les départements et les régions, d'autre part, les commissions locales d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) sont chargées d'émettre un avis consultatif sur l'évaluation des charges transférées et les modalités de leur compensation. Ces commissions sont composées à parité de quatre représentants du département et de quatre représentants de la collectivité au profit de laquelle sont réalisés les transferts. Elles sont présidées par le président de la chambre régionale des comptes (ou par un magistrat délégué par ce dernier) dans le ressort de laquelle se situent les collectivités concernées. Ils y siègent en leur nom propre et non en tant que représentant de la chambre.

En ce qui concerne les transferts de compétences entre les départements et les métropoles, la loi NOTRÉ a dressé une liste de neuf groupes de compétences susceptibles d'être déléguées ou transférées, comme le Fonds de solidarité pour le logement, le Fonds d'aide aux jeunes, la construction, l'extension ou l'entretien des collèges, la voirie départementale située sur le territoire métropolitain, etc. Quatorze CLERCT ont été installées dans ce cadre entre février et septembre 2016. La quasi-totalité des travaux ont été achevés avant la fin du mois de novembre. Le principal sujet de difficulté a porté sur la compétence liée à la voirie : recensement physique, évaluation, et, surtout, charges induites (ressources humaines, matériels, frais de fonctionnement, dette).

S'agissant du périmètre des compétences à transférer des départements vers les régions, la loi NOTRÉ a notamment prévu le transfert aux régions du transport routier interurbain, du transport scolaire, ainsi que des transports publics maritimes réguliers, de la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes ou fluviaux, des gares publiques routières de voyageurs et des infrastructures de transports ferrés non urbains.

Le nombre total de CLERCT sur ces transferts a largement dépassé la centaine, mobilisant les présidents de CRC au second semestre 2016. Les travaux ont soulevé de nombreuses questions techniques nécessitant l'interprétation de la loi. Ils ont donné lieu à des échanges intenses entre les parties, mais aussi au sein du réseau des présidents de CRC ainsi qu'avec la direction générale des collectivités territoriales (DGCL). Des solutions amiables et parfois originales ont été trouvées au terme de travaux et de débats parfois longs et complexes. Les travaux seront pour l'essentiel achevés au début de l'année 2017, notamment grâce à l'implication soutenue des présidents de CRC dans la mission qui leur a été confiée.

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 ont été mises en ligne sur le site internet de la Cour (www.ccomptes.fr). 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 entités contrôlées.

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.

Les normes professionnelles du ministère public

Le Procureur général a souhaité disposer d'un corpus de normes propres au ministère public. Il s'agit de compléter les normes professionnelles de la Cour pour les enrichir par la mise en situation du rôle du ministère public à tous les stades de la préparation, de l'exécution et du suivi des contrôles.

Préparées par un groupe de travail associant le Parquet général et les procureurs financiers, puis enrichies par une consultation élargie au sein des juridictions financières, les normes professionnelles constituent ainsi un ensemble synthétique et pédagogique du rôle du ministère public dans toutes ses composantes.

Elles s'adressent au premier chef aux représentants du ministère public, mais ont également été voulues utiles aux chefs de juridictions et aux équipes de contrôle.

IV - Les juridictions financières et l'ouverture des données publiques

En 2016, les juridictions financières ont confirmé et amplifié leur démarche d'ouverture de données.

La France a adopté en 2015 un « plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative » pour la période 2015-2017, qui s'inscrivait dans la continuité de l'adhésion au Partenariat pour un Gouvernement ouvert. Créée en 2011, cette initiative multilatérale a pour but de promouvoir la transparence et l'intégrité de l'action publique, notamment grâce aux outils numériques, et compte aujourd'hui 70 pays membres.

La Cour des comptes, que ses missions de contrôle de l'emploi des deniers publics et d'information des citoyens placent au cœur de ces préoccupations, contribue à cette démarche. Elle s'est ainsi engagée à impliquer davantage les citoyens dans ses travaux, notamment grâce à la mise à disposition d'un nombre croissant de jeux de données quantitatives utilisées ou produites dans le cadre des contrôles, enquêtes et évaluations conduites, ainsi que de données relatives à leur propre activité.

Cet engagement est le prolongement de démarches engagées de longue date au sein des juridictions financières : la publication des travaux de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et des institutions rattachées que sont le Haut Conseil des finances publiques, la Cour de discipline budgétaire et financière et le Conseil des prélèvements obligatoires participe en effet de l'objectif de transparence de la gestion publique.

Depuis 2014, la Cour des comptes a par ailleurs pris l'initiative de mettre à disposition des jeux de données à l'occasion de la publication de ses rapports.

En 2016, ce mouvement d'ouverture des données s'est amplifié. Ainsi, les données quantitatives utilisées dans les rapports rendus publics sont désormais systématiquement mises à disposition sur le portail data.gouv.fr dans un format libre, ouvert et aisément réutilisable avec les outils numériques. En complément, sont désormais accessibles sur le site des juridictions financières (ccomptes.fr) le texte intégral des rapports d'observation définitive des chambres régionales et territoriales des comptes, en commençant par ceux qui ont été publiés depuis 2013, ainsi que la jurisprudence financière depuis 2010. De même, de nombreuses données relatives à l'activité, à l'organisation et aux personnels des juridictions financières sont mises en ligne dans un format libre et réutilisable.

L'ensemble de ces jeux de données a notamment permis à des étudiants, développeurs informatiques, agents publics et membres d'associations, de réaliser, à l'occasion d'une « Data Session » organisée en mai 2016, des projets visant à favoriser un meilleur accès de tous aux travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Lors de cette session de travail collaborative, ont ainsi été conçus plusieurs projets qui inspireront de prochains développements au sein des juridictions financières : un outil de géolocalisation graphique des rapports des chambres régionales des comptes (CRC), un moteur de recherche permettant d'analyser les jurisprudences des juridictions financières, ou encore une maquette de présentation des publications de la Cour qui sera réutilisée en 2017 pour le nouveau site internet des juridictions financières.

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 2016, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 384 personnes, dont 537 à la Cour et 847 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 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, 345 en 2016, 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

	2012	2013	2014	2015	2016
Cour des comptes					
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	10	10	10	10	10
Secrétaires généraux, avocats généraux	8	8	8	8	8
Autres magistrats et personnel de contrôle (1)	411	423	423	412	408
Personnel administratif	271	273	284	285	286
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	83	88	98	102	111
Total Cour	700	714	725	715	712
Chambres régionales et territoriales des comptes					
Présidents et vice-présidents	24	23	24	24	24
Autres magistrats et personnel de contrôle	637	649	703	688	705
Personnel administratif	390	323	323	302	288
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	161	128	126	125	118
Total CRTC	1 051	995	1 050	1 014	1 017
Total Cour et CRTC	1 751	1 709	1 775	1 729	1 729
<i>dont contrôle et appui au contrôle</i>	1334	1329	1392	1369	1384
<i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i>	417	380	383	360	345

(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.

L'écart entre ce plafond d'emploi et l'effectif physique moyen s'explique conjoncturellement en 2015 et 2016 par un ralentissement des recrutements en CRC à l'occasion de la réforme territoriale. Cet écart a aussi une explication structurelle, qui résulte du niveau insuffisant de la masse salariale au regard du plafond d'emploi du programme budgétaire.

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 de 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

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Magistrats</i>	228	225	219	218	219
<i>Rapporteurs</i>	69	80	81	80	78
<i>Vérificateurs</i>	69	67	67	69	70
<i>Experts de certification</i>	45	51	56	45	41
Total Cour	411	423	423	412	408
<i>Magistrats</i>	317	320	333	334	346
<i>Vérificateurs</i>	320	329	370	354	359
Total CRTC	637	649	703	688	705
Total Cour et CRTC	1 048	1 072	1 126	1 100	1 113

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 2016 à 205,65 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 près de 159,78 M€. Il se répartit entre la Cour (à hauteur de 78 M€) et les CRTC (81,78 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 VI).

Ces dépenses sont composées essentiellement de dépenses de personnel, qui représentent près de 88 % du budget des juridictions financières.

L'année 2016 enregistre une légère baisse des dépenses (cf. tableau n° 3) qui tient pour l'essentiel aux éléments spécifiques de cette gestion : l'impact sur les dépenses de personnel de la réforme territoriale et le ralentissement volontaire des recrutements afin de faciliter les mobilités internes ; le calendrier des opérations informatiques, l'année 2016 constituant pour ces opérations une année de transition ; ainsi que la sortie du dispositif des loyers budgétaires de plusieurs CRTC du fait de l'optimisation des locaux.

**Tableau n° 3 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – Cour des comptes
et autres juridictions financières**

Crédits de paiements en M€	2014	2015	2016	Variation (2015-2016)
Dépenses de personnel (Titre 2)	178,33	181,58	180,42	-1,16
- dont rémunérations d'activité	117,04	118,86	117,74	-1,12
- dont cotisations et prestations sociales	61,29	62,72	62,68	-0,04
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	27,74	26,07	23,28	-2,79
Dépenses d'investissement (titre 5)	0,38	2,44	1,91	-0,53
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	0
Total hors titre 2	28,16	28,55	25,23	-3,32
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	206,49	210,13	205,65	-4,48

Source : Cour des comptes

La loi de finances initiale pour 2017 prévoit une relative stabilité des moyens des juridictions financières, ce qui témoigne de la volonté de contribuer à l'objectif de redressement des comptes publics.

Les crédits de personnel sont en légère progression par rapport à la loi de finances pour 2016. Cette progression, qui intègre l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, permet également de réaliser les recrutements dont la mise en œuvre avait été retardée en 2015 dans l'attente de la réforme territoriale.

Les crédits de fonctionnement sont à l'inverse en baisse grâce à un effort de maîtrise des dépenses, et ce malgré l'évolution mécanique de certaines d'entre elles.

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).

Une mission du *Tribunal de Contas* réalisera en 2017 un suivi des recommandations de la « revue par les pairs » que cette institution supérieure de contrôle avait conduite en 2012.

*

**

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 eu 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 lui demander 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 ceux 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 (CRTC) remplissent, pour 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 de l'emploi régulier 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 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, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.), et celui d'ordonner le recouvrement de recettes. 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 agent, 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 2016 à près de 1 400, soit une augmentation de 29 % en cinq ans. Les chambres régionales et territoriales des comptes ont connu une évolution opposée, à la suite de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, 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'euros.

**Tableau n° 4 : nombre d'organismes soumis au contrôle
juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 31 décembre 2015**

Cour des comptes		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des douanes		129
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	624
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	63
	Autres organismes (GIP, GCS, GCSMS, divers)	512
Total Cour des comptes		1 328
Chambres régionales et territoriales des comptes		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	32
	Départements	101
	Communes ⁵	2 190
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes	6 255
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public	383
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	584
	Établissements publics de coopération culturelle	90
	Autres	5 147
Établissements publics nationaux par délégation	Établissements publics de santé	888
	Autres	136
Total chambres régionales et territoriales des comptes		15 806

Source : Cour des comptes

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, 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 et territoriales des comptes (CRTC) ne peuvent pas juger les ordonnateurs, qui, lorsqu'ils commettent une infraction prévue 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). En 2016, le nombre de saisines de la CDBF émanant de la Cour des comptes et des CRTC a été de 15, contre une vingtaine au cours de chacune des deux années précédentes.

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

Juge des comptes de droit commun, la Cour des comptes vérifie, à cette occasion, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses publiques.

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 les 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 un tel préjudice, le juge met à leur charge une somme d'argent dans la limite d'un plafond réglementaire.

Cette responsabilité, illimitée dans son principe, n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel.

B - L'activité du juge des comptes

1 - Un contrôle efficace

Après la baisse observée à la suite des deux lois de 2008 et 2011, l'activité contentieuse de la Cour des comptes connaît une légère progression et le nombre d'arrêts rendus dépasse, pour la quatrième fois au cours des cinq dernières années, le nombre des saisines de la juridiction (réquisitoires du ministère public et requêtes en appel). Il en résulte une amélioration des délais de jugement, sauf en matière d'appel⁷. L'augmentation sensible du nombre et du montant des débets, et la diminution concomitante du nombre des ordonnances de décharge, montrent que l'activité juridictionnelle de la Cour présente des enjeux contentieux croissants.

⁷ Si les arrêts d'appel prononcés en 2016 ont été rendus dans un délai moyen de huit mois, leur nombre a baissé fortement, entraînant une progression de plus de 30 % du stock des affaires en instance.

Tableau n° 5 : décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC

	2013	2014	2015	2016
Cour des comptes				
Réquisitoires (hors appels) ⁸	65	66	86	92
Arrêts	99	140	122	125
<i>Dont arrêts d'appel</i>	<i>48</i>	<i>41</i>	<i>63</i>	<i>38</i>
Nombre de débets	238	199	137	214
Montant des débets (en M€)	135,5	45,4	18,8	64
Nombre de sommes irrémisibles ¹	26	87	52	59
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640
Ordonnances	111	79	117	91
Chambres régionales et territoriales des comptes²				
Réquisitoires	273	356	441	319
Jugements	338	345	418	459
Nombre de débets	435	428	501	655
Montant des débets (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143

Source : Cour des comptes et Parquet général

¹ Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre.

² Hors jugements consécutifs aux arrêts de charges provisoires.

Les chambres régionales et territoriales des comptes parviennent également à rendre un nombre de jugements supérieur au nombre de réquisitoires. Leur activité juridictionnelle est cependant caractérisée par une proportion élevée d'ordonnances de décharge (82 % du total des décisions, contre 41 % à la Cour des comptes). L'augmentation du nombre des ordonnances, alors que le nombre de réquisitoires introductifs d'instance diminue sensiblement, tend à montrer que les contrôles menés par les CRTC ne débouchent, le plus souvent, sur aucune suite contentieuse. Le montant moyen des sommes irrémisibles se situe, avec

⁸ Depuis le décret du 3 juillet 2015, les dossiers d'appel sont adressés au greffe de la Cour des comptes et ne transitent plus par le Parquet général.

233 euros, à un niveau comparable à celui de la Cour des comptes (251 euros).

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre de charges prononcées ou aux montants en cause. S'y ajoute l'effet préventif ou dissuasif, par définition impossible à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. S'y ajoutent également les reversements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou, plus fréquemment, les faire reverser par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

Le développement des travaux de certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale ne 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 contrôle des comptes est dissocié de la certification⁹ et souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Il a en effet été constaté que les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à l'ordonnateur, s'accompagnaient fréquemment d'irrégularités dans la tenue des comptes. Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles qui leur incombent.

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 1963¹⁰.

⁹ Cour des comptes, 1^{ère} chambre, 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, rec. p. 54.

¹⁰ Dans la seule limite de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

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 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 public. 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.

Un décret du 5 mars 2008 a confié à la Cour des comptes le rôle qui était jusqu'alors celui du Conseil d'État pour examiner les projets de remise gracieuse des débits d'un montant significatif. Les presque 600 avis rendus à ce titre depuis 2009 ont tendu à rendre son effectivité au principe de la responsabilité pécuniaire des comptables : le montant moyen laissé à la charge des comptables dans le cadre de ces procédures est de 904 euros, avec seulement huit remises totales, liées le plus souvent au décès du comptable. Les sommes laissées à la charge du comptable excèdent 2 500 euros dans 12 % des cas, 5 000 euros dans près de 5 %, et dépassent 15 000 euros dans trois dossiers. Ces avis sont suivis par le ministre dans 98 % des cas.

Même lorsque l'avis de la Cour des comptes n'est pas requis, les cas de remise gracieuse totale sont devenus très minoritaires : ils concernent moins de 15 % des dossiers en 2015 et 2016 et les sommes laissées définitivement à la charge du comptable peuvent être significatives et représenter, dans deux cas certes exceptionnels, plus de 26 000 euros pour l'agent comptable d'un établissement public national (soit plus de 50 % du débet) et jusqu'à 47 000 euros dans le cas d'un comptable principal de l'État (dont le débet était de l'ordre de 9 M€).

2 - Une procédure encadrée

Longtemps assurée par la règle du « double arrêt », la contradiction est assurée dans le cadre d'une procédure rigoureuse, 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 charges par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, sur lesquelles la formation de jugement statue collégialement. 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 des jurisprudences du Conseil d'État¹¹ et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme¹², la Cour des comptes avait relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement.

Le rôle du parquet

En matière juridictionnelle, 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 dizaine de réquisitoires sur l'ensemble du territoire.

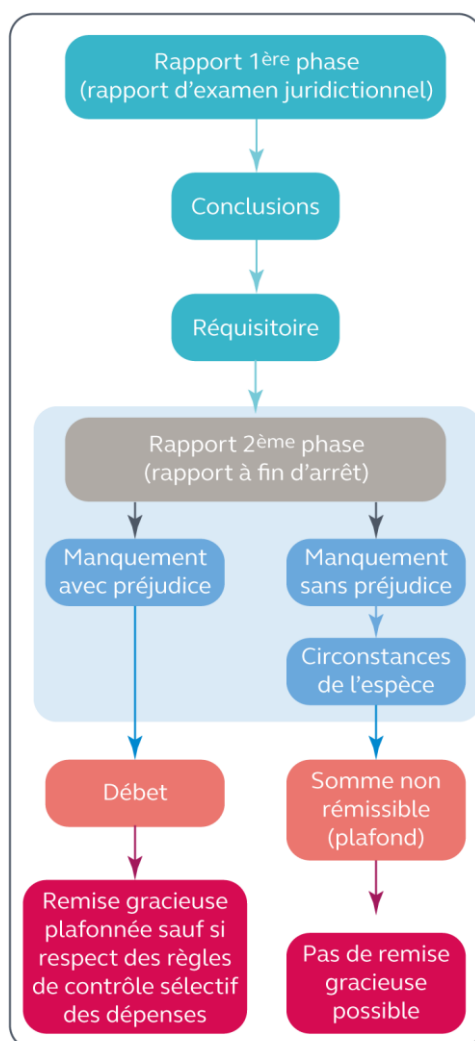
¹¹ CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal* ; Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*.

¹² CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*.

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. Une centaine de réquisitoires ont ainsi été notifiés en 2016. Le réquisitoire 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*).

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, aux différents stades de la procédure, 252 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2016, qui se concentrent à hauteur de 80 % sur la première chambre (23 %), qui juge les comptes des comptables principaux de l'État, la quatrième chambre (25 %), qui juge les appels à l'encontre des décisions des CRTC, et la septième chambre (31 %), compétente à l'égard d'un grand nombre d'établissements publics.

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 du jugement des comptes publics (CE 30 décembre 2015, *Centre culturel français de Lagos*) ou le fait que le comptable ne saurait, en vue du règlement d'une dépense, 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 (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 2016

A - La jurisprudence a confirmé ou précisé les limites de la responsabilité des comptables

Dans la période récente, 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, tant à l'égard de l'ordonnateur que de l'autorité hiérarchique (cf. rapport public annuel 2016)¹³. En contrepartie, la jurisprudence apporte un certain nombre de garanties au comptable afin d'assurer un jugement des comptes équilibré.

1 - L'évolution du régime de la prescription de jugement

Parmi les garanties apportées au comptable, figure celle qui permet que sa responsabilité ne puisse plus être engagée au-delà d'un certain délai après la date de dépôt de ses comptes (pour les comptables principaux) ou de la production de ses justifications (pour les comptables secondaires).

Ce délai, fixé par le IV de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, n'a cessé de se réduire, au bénéfice du comptable : à la prescription trentenaire de droit commun tirée du code civil, s'était substituée en 2001 une prescription spécifique de dix ans, ramenée à six (de 2004 à 2008), puis à cinq années (à partir de 2009). Désormais, il suffit qu'un compte ne soit pas jugé dans les cinq ans suivant l'année de son dépôt pour que le comptable soit déchargé du simple fait de la loi.

Un point restait à préciser, celui de savoir si l'acquisition de cette prescription était ou non d'ordre public. La question n'est pas théorique, certains comptables omettant de soulever le moyen au stade de la phase contentieuse.

Le Conseil d'État, statuant en cassation d'un arrêt d'appel en 1993, avait d'abord écarté un moyen tiré de la prescription, soulevé par un

¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II, 2^{ème} partie, Les missions, Le jugement des comptes publics, p. 38-39. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

gestionnaire de fait, au motif qu'il n'était pas d'ordre public¹⁴. Par la suite, dans plusieurs espèces, la Cour avait soulevé la question de la prescription, soit d'office¹⁵, soit en estimant que, sans être soulevée par le comptable, la question avait été mise par une autre partie dans le débat contentieux¹⁶. Le Conseil d'État a mis fin aux hésitations dans une décision de revirement rendue à la fin de l'année 2015, qui affirme le caractère d'ordre public du moyen¹⁷ : désormais, il revient au juge des comptes de s'assurer du fait que les irrégularités dont il est saisi ne sont pas atteintes par la prescription de cinq ans.

2 - La prohibition du contrôle de la légalité des actes administratifs

Cette jurisprudence traditionnelle d'après laquelle le juge des comptes ne peut exiger du comptable qu'il exerce un contrôle de la légalité des actes administratifs, a été réaffirmée avec force en 2016. C'est ainsi que le juge a considéré que le paiement d'une prime ne faisant aucune référence explicite à un texte, dont le versement était donc illégal au regard du droit de la fonction publique, n'entraînait pas de préjudice financier dans la mesure où le comptable disposait d'une délibération de l'autorité compétente, que celle-ci était complète et précise et ne laissait subsister aucune ambiguïté sur la volonté de cette autorité de payer la prime¹⁸.

La Cour a jugé dans le même sens en exonérant de responsabilité le comptable qui avait payé des primes non prévues par un texte, dans la mesure où ce comptable disposait de justifications contractuelles détaillées et suffisantes lui permettant un tel paiement.¹⁹

¹⁴ CE, *Association Noisy-Communication*, 23 juillet 2010, n° 318826 et n° 318978.

¹⁵ C. comptes, 23 juillet 2012 (*Lycée Thomas-Jean-Main de Niort et GRETA des Deux-Sèvres*), n° 64613 ; 22 janvier 2016, *Direction régionale des finances publiques d'Île-de-France, DSF de Paris sud-ouest, SIE Porte-Dauphine Paris 16^{ème}*.

¹⁶ C. comptes, 4 mars 2015, *DRFiP de la Guyane*, n° 71818.

¹⁷ CE, 30 décembre 2015, *Centre culturel de Lagos*, n° 385176.

¹⁸ CC, 26 mai 2016, *commune de Mallemort*.

¹⁹ CC, 22 janvier 2016, *théâtre national de la Colline*.

3 - Les règles applicables en matière de production des pièces justificatives

Rien que la nomenclature, mais toute la nomenclature pourrait être l'adage qui résumerait le mieux la position du juge aujourd'hui, s'agissant du contrôle de validité de la créance. En 2016, le Conseil d'État a précisé les bornes de cette exigence dans un sens favorable au comptable : l'agent comptable d'un grand port maritime, établissement public à caractère industriel et commercial, avait vu sa responsabilité mise en jeu pour avoir payé une subvention en l'absence de convention telle qu'exigée par la loi du 12 avril 2000 et la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

Le Conseil d'État a considéré que la Cour des comptes ne pouvait exiger du comptable qu'il se réfère à la nomenclature de l'État, non applicable en l'espèce. Le comptable devait se référer uniquement aux instructions concernant son établissement et, le cas échéant, dans le silence des instructions, déterminer la liste des pièces justificatives pertinentes²⁰.

4 - Les pouvoirs et les obligations du juge des comptes

Dans une décision de grande portée, le Conseil d'État a affirmé, en 2016, que le juge des comptes devait apprécier la légalité des actes administratifs et les interpréter, lorsque cette question conditionnait son office ; il s'agissait, en l'occurrence, de déterminer si un groupement de coopération sanitaire était une personne morale de droit public soumise aux règles de la comptabilité publique, à la lumière des actes administratifs pris pour sa constitution, dans un cas où le juge administratif avait rendu précédemment plusieurs décisions non convergentes²¹.

Le rapporteur public devant le Conseil d'État a donné d'utiles indications sur le champ d'application de cet office particulier du juge : « les questions de droit touchant le périmètre des organismes publics relevant de son contrôle, la détermination du comptable responsable, que ce soit dans le temps (en fonction des règles d'installation) ou dans l'espace (en fonction de celles qui organisent la répartition de la responsabilité entre

²⁰ CE, 9 mars 2016, *grand port maritime de Dunkerque*.

²¹ CE, 28 septembre 2016, *M. Lecomte et autres, M. Coll, centre hospitalier de la Côte fleurie*.

comptables principaux, secondaires, subordonnés, etc.), la prescription des comptes, l'application des principes comptables et financiers, etc. ».

Le principe affirmé par le juge de cassation dans cette circonstance se rattache à une jurisprudence ancienne par laquelle la Cour se reconnaissait comme juge de l'exception d'illégalité²², principe lié à sa qualité de juge spécialisé de l'ordre administratif. Dans des décisions plus récentes, la Cour avait précisé, en tant que juge d'appel, accepté d'apprécier par la voie de l'exception, la légalité d'un acte administratif, faute de dispositif de renvoi préjudiciel au sein de l'ordre des juridictions administratives²³.

Ce pouvoir d'interprétation peut jouer dans un sens protecteur pour le comptable : c'est ainsi que la Cour a décidé de procéder à une requalification juridique de contrats d'auteur ou de contrats de prestation de services pour des prestations d'enseignement ; elle a considéré qu'il existait une relation de salariat entre des enseignants et un institut français à l'étranger ; elle a donc jugé qu'il existait, en fait, des contrats de vacances et a prononcé un non-lieu en faveur du comptable²⁴.

Comme tout juge, la Cour des comptes reste attentive à la motivation des jugements ; elle a ainsi annulé un jugement de chambre régionale des comptes au motif que les arguments du ministère public y étaient seulement mentionnés, alors qu'ils auraient dû être examinés et discutés²⁵.

B - L'évolution de la jurisprudence sur le préjudice financier

À la suite de la réforme de 2011 introduisant la notion de préjudice, le juge a élaboré une jurisprudence d'après laquelle il pouvait regarder comme un manquement unique des irrégularités de même nature commises

²² CC, 26 mars 1908, *commune de Bellac*, Recueil, page 19 ; CC, 28 juin 1927, *Régie d'électricité de la Garde-Freinet et du Plan-de-la-Tour*, Recueil, page 6 ; CC, 27 juin 1911, *établissement thermal de Digne*, Recueil, page 30 ; CC, 2 juillet 1914, *commune de Lerm-et-Musset*, recueil, page 61.

²³ CC, 29 novembre 2007, *collectivité d'outre-mer de Polynésie française*, Recueil, page 76 ; CC, 30 avril 2009, *gestion de fait des deniers du département de l'Isère*, Recueil, page 32.

²⁴ CC, 18 février 2016, arrêté conservatoire de débet de l'institut français de Ljubljana (Slovénie).

²⁵ CC, 7 juillet 2016, *commune du Lamentin (Guadeloupe)*.

par un comptable au cours d'un même exercice. Il met dans ce cas à la charge du comptable une seule somme irrémisssible par exercice, quels que soit le nombre et le montant des faits en cause²⁶.

En 2016, le juge a appliqué cette jurisprudence protectrice du comptable à plusieurs reprises, en particulier à propos du règlement répétitif de dépenses d'achat public en l'absence de pièces justificatives suffisantes²⁷.

1 - Du constat du manquement à l'appréciation du préjudice

En 2016, la Cour a explicitement rappelé que certaines irrégularités commises par le comptable n'étaient justiciables d'aucune sanction par le juge. En effet, une charge ne peut prospérer que si le manquement aux règles comptables entre dans l'un ou l'autre des cinq cas d'ouverture de responsabilité explicitement prévus par la loi (recette non recouvrée, dépense irrégulièrement payée, manquant en monnaie ou en valeur, indemnisation d'un tiers par la faute du comptable, rémunération d'un commis d'office). C'est ainsi qu'un désordre comptable avéré, même s'il traduit la méconnaissance grave d'obligations prévues par le décret sur la comptabilité publique, ne donne pas lieu à charge lorsqu'il n'entraîne ni un manquant en monnaie ou en valeurs, ni une recette non recouvrée²⁸.

Le juge rappelle constamment que l'existence d'un préjudice financier ne pouvait être écartée du seul fait de la réalité alléguée du service fait²⁹ et qu'il n'est pas tenu par l'appréciation sur ce point de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur³⁰, même en présence d'une attestation de service fait. La Cour des comptes considère néanmoins que, lorsque la responsabilité du comptable a été engagée pour insuffisance de pièces justificatives, le préjudice n'est pas établi si l'autorité compétente pour engager ou autoriser la dépense en avait admis le principe et le montant, préalablement au paiement.

²⁶ CC, 21 juillet 2013, *agence de la biomédecine*, Recueil 2013, page 118.

²⁷ CC, 15 janvier 2016, *commune de Martigues* ; 18 avril 2016, *école nationale supérieure Louis Lumière*.

²⁸ C. comptes, chambres réunies, 26 mai 2016, *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes*.

²⁹ C. comptes, 24 octobre 2013, *Ecole nationale supérieure de police*, Rec. p. 156 ; 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellémois*, Rec. p. 79.

³⁰ C. comptes 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint-Affricain*, Rec. p. 63.

Des circonstances particulières peuvent conduire à écarter la notion de préjudice financier malgré le caractère incontestablement irrégulier, au plan formel, de la dépense : 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 décision³¹.

2 - La question du préjudice en recettes

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 »³². 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 faits³³.

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé de la liquidation judiciaire³⁴, ou s'il est établi

³¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 16 octobre 2014, *Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*, Rec. p. 127.

³² CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, publié au recueil Lebon.

³³ 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.

³⁴ C. comptes, 1^{ère} chambre, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*, Rec. p. 44.

que la créance avait un caractère définitivement irrécouvrable avant la date de l'engagement de la liquidation judiciaire³⁵.

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 de préjudice financier³⁶.

3 - La question du préjudice en dépenses

L'appréciation du préjudice en matière de paiements repose avec constance sur la question de savoir si la dépense était ou non due. Dans l'arrêt précité *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes du 26 mai 2016*, les chambres réunies de la Cour ont apporté diverses précisions sur la définition du préjudice en dépenses.

En premier lieu, si un paiement dont la justification prévue par la nomenclature des pièces justificatives n'est pas jointe au compte est toujours irrégulier, cette irrégularité emporte des conséquences variables. Si le comptable n'a pas produit, à la date du jugement, soit la pièce qui manquait, soit une autre attestant par ailleurs de la validité de la créance, il n'a pu, à aucun moment, vérifier la liquidation de la dépense : il y a donc préjudice. Mais s'il a produit à la date du jugement la pièce manquante ou sa copie (et que la liquidation est correcte), le manquement est sans préjudice. Enfin, si la nomenclature prévoit qu'un original doit être joint au paiement, que le comptable a payé sur la base d'une simple copie, mais qu'il a fourni à la date du jugement l'original manquant, il y a manquement sans préjudice ; compte tenu du caractère très formel du manquement, le juge renonce parfois à prononcer une somme non rémissible.

En deuxième lieu, l'absence de certification du service fait à l'appui d'une dépense rend également irrégulier le paiement. Dans le cas où le comptable a produit ensuite une justification directe ou indirecte que le service a bien été fait, le manquement est regardé comme sans préjudice. Dans les autres cas, il y a préjudice, un paiement sans preuve que le service a été fait constituant un indu au sens de la jurisprudence financière.

³⁵ C. comptes, 7^{ème} chambre, 27 mai 2015, *Établissement public d'aménagement du Mantais Seine Aval (EPAMSA)*, Rec. p. 68.

³⁶ 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*, Rec. p. 82.

En troisième lieu, lorsque le comptable a payé un mandat non signé ou signé par une personne non habilitée, le préjudice n'aura pas causé de préjudice financier si le comptable a apporté, au moment du jugement, la preuve de la volonté expresse de l'ordonnateur compétent de l'époque d'ordonnancer la dépense. Dans les autres cas, il y a préjudice, une telle dépense étant par principe indue.

Enfin, en matière de commande publique, le paiement d'une prestation en l'absence de contrat écrit ou au vu d'un marché passé par une personne incompétente engage par principe la responsabilité du comptable, sauf si était joint au paiement un certificat administratif de l'ordonnateur prenant la responsabilité de l'absence d'un marché écrit³⁷. Le manquement est sans préjudice si le comptable produit ensuite au juge un tel certificat ou une autre preuve de la volonté expresse de l'ordonnateur de l'époque d'engager la dépense. Cette solution est à rapprocher de celle retenue pour un paiement effectué sur le fondement d'une convention signée par une personne non habilitée, le comptable disposant de documents prouvant la volonté de l'autorité compétente d'engager la dépense³⁸. Dans les autres cas, la dépense étant indue, le préjudice est caractérisé.

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.

³⁷ CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*, Rec. p. 203.

³⁸ CC, 19 juillet 2016, *TPG de la Guadeloupe*.

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 ».

En 2015, la Cour avait 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 fait³⁹.

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 réelle⁴⁰.

Par ailleurs, au terme d'une longue procédure entamée devant la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, la Cour a pu statuer en appel, en 2016, par 14 arrêts, sur les comptes des gestions de fait relatives à des dépenses de rémunération supportées par la collectivité de Polynésie française durant les années 1996 à 2004. Antérieurement déclarés comptables de fait à l'issue de la première étape de la procédure en 2008, l'ancien président de la collectivité d'outre-mer et divers responsables politiques locaux devaient rendre des comptes sur l'emploi de sommes destinées à rémunérer comme collaborateurs de la collectivité des élus locaux ou des responsables syndicaux. La Cour a considéré que les dépenses en cause ne pouvaient être allouées faute d'avoir vu leur utilité publique

³⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CCAS de Toul*. Rec. p. 16.

⁴⁰ C. comptes, 2^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Fonds de dotation Saint-Cyr grande école*, Rec. p. 97.

reconnue par l'assemblée territoriale. Elle a mis en débet l'ancien président de la collectivité territoriale et diverses autres personnes pour un montant cumulé de 1,94 M€ sur les 14 affaires. En outre, elle a condamné les divers protagonistes à des amendes pour gestion de fait : le montant cumulé des amendes prononcées à l'égard de l'ancien président de la collectivité territoriale s'élève à un peu moins de 97 000 €. Les comptes de fait se sont pourvus en cassation devant le Conseil d'État qui ne s'est pas encore prononcé.

Le jugement des comptes avait 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.

Chapitre II

Le contrôle de la gestion

Le contrôle, ou l'examen⁴¹, 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 ayant donné lieu à des observations rendues publiques par la Cour ou par les chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC) en 2016, 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 entités sont pour l'essentiel des organismes publics, nationaux ou locaux, des organismes privés peuvent aussi être contrôlés par la Cour

⁴¹ 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.

ou les CRTC sous certaines conditions définies par la loi. L'article 109 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a ainsi étendu le champ du contrôle de la Cour et des CRTC aux personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social.

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 2016

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 au cours de 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 : le centre national des sports de la défense (CNSD)

Le CNSD est un service interarmées placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées et commandé par un officier général, qui assure également les fonctions de commissaire aux sports militaires. Il a été créé à compter du 1^{er} janvier 2006 par regroupement de l'école interarmées des sports (EIS) et du centre sportif d'équitation militaire (CSEM). Il est implanté à Fontainebleau sur le site de l'EIS, qui a fait l'objet d'une rénovation lourde dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

Dans un référé adressé au ministre de la défense, rendu public le 15 novembre 2016⁴², la Cour des comptes a regretté la manière selon laquelle cette opération a été conduite. Un projet mal conçu, une gestion de projet insuffisante et un mode de financement inapproprié, tels ont été les principaux constats relatifs à cette opération d'un montant total de 420 M€ TTC (en euros constants) pour la durée du PPP (2012-2042).

La Cour est compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme le muséum d'histoire naturelle (cf. tome I, troisième partie, chapitre II) et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA - cf. chapitre IV).

Relève aussi de la compétence de la Cour des comptes le contrôle de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) comme, par exemple le port autonome de Paris, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social.

⁴² Cour des comptes, *Référé, Le centre national des sports de la défense (CNSD) à Fontainebleau*. 15 novembre 2016, 3 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Un exemple d'établissement contrôlé par la Cour des comptes :
le port autonome de Paris**

Le port autonome de Paris est le premier port fluvial de France pour le trafic de marchandises et le premier port intérieur mondial dans le domaine du tourisme. Son activité, relativement stable, est répartie sur 70 sites en Île-de-France.

La Cour a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du port autonome de Paris pour les exercices 2009 à 2013⁴³. Elle a constaté que la situation financière de cet EPIC était satisfaisante et que le pilotage de la politique d'investissement avait été amélioré. Estimant, toutefois, que la gouvernance caractérisée par un conseil d'administration avec un nombre de membres important et des risques de conflits d'intérêt devait être réformée, elle a formulé des recommandations en ce sens. Ses autres recommandations ont notamment porté sur la gestion des ressources humaines et le renforcement de la coopération interportuaire sur l'axe Seine dans le cadre du groupement d'intérêt économique des ports du Havre, de Rouen et de Paris (Haropa).

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 ».

**Le contrôle d'une filiale de la Caisse des dépôts par la Cour des
comptes en 2016 : Services Conseils Expertises Territoires (SCET)**

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.

⁴³ Cour des comptes, *Rapport particulier : Port autonome de Paris. Exercices 2009 à 2013, actualisation jusqu'en 2015 pour la gestion*, juin 2016, 92 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Après avoir contrôlé en 2014 les filiales CDC Entreprises⁴⁴ et Icade⁴⁵, la première chambre de la Cour a contrôlé en 2016 les comptes et la gestion de la SCET pour les exercices 2005 à 2015⁴⁶.

Conçue comme un outil de soutien à l'économie mixte locale, la SCET a connu de nombreuses transformations. Toutefois, son modèle, confronté à l'érosion de son chiffre d'affaires et à une perte de rentabilité, doit encore évoluer pour s'adapter à la mutation de l'organisation de l'économie mixte et aux tensions financières pesant sur les collectivités territoriales et les entreprises publiques locales.

À l'issue de son contrôle, la Cour a formulé huit recommandations, dont notamment l'amélioration de la gouvernance, la réorganisation du dispositif territorial, le renforcement de la prospection commerciale et la définition d'un plan d'affaires sur cinq ans pour accompagner la recapitalisation de la SCET par la CDC.

En plus des 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 impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires.

Un organisme privé contrôlé par la Cour des comptes : le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

Créé en 1964, le FONJEP est une association qui verse des subventions à des associations du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire. Un montant moyen annuel de 50 M€ d'aides (de la part de l'État et des collectivités locales) a été distribué au bénéfice de quelque 4 196 associations et de 5 755 salariés depuis 2009.

⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Les attributions gratuites de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérivés d'un dispositif d'actionnariat salarié public, p. 419-440. La Documentation française, février 2015, 456 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion d'Icade. Exercices 2006 à 2013*, mars 2015, 87 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion de la SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires). Exercices 2005 à 2015*, mai 2016, 101 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans un référé rendu public le 23 novembre 2016⁴⁷, la Cour a estimé que le dispositif mis en place a perdu pour partie sa visée d'encouragement à de nouvelles initiatives et recommandé une refonte du dispositif d'aides afin de rénover son cadre réglementaire et le rendre plus efficient.

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 contrôle de l'emploi des dons versés aux organismes faisant appel public à la générosité en 2016

Au cours de l'année 2016, la Cour des comptes a publié quatre rapports sur des organismes faisant appel public à la générosité, afin de s'assurer que l'emploi des ressources collectées par ce biais est conforme aux objectifs poursuivis par les différents appels à dons : l'Association Les petits frères des pauvres, l'Association française contre les myopathies-Téléthon, la Fondation assistance aux animaux et la Fondation Notre-Dame⁴⁸.

Dans les deux premiers et le dernier cas, la Cour a constaté la conformité de l'emploi des fonds collectés à l'objet des appels à dons tout en formulant plusieurs recommandations. En ce qui concerne la Fondation assistance aux animaux (FAA), la Cour a, en revanche, conclu à une non-conformité.

Créée en 1989, avec comme objet social d'assurer la défense et la protection des animaux, la FAA participe à des actions de sauvegarde d'animaux maltraités ou abandonnés par leurs maîtres. Les ressources reçues en faisant appel à la générosité du public (dons et legs) se sont élevées en moyenne, sur la période 2011-2014, à 13 M€ environ par année, ce qui représente près de 90 % des recettes de l'organisme. La Cour a considéré que les donateurs n'avaient pas été convenablement informés de l'usage fait de leurs dons pour les motifs suivants :

⁴⁷ Cour des comptes, *Référé, Les fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)*, 23 novembre 2016, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁸ Cour des comptes, *Rapports générosité publique, Association les petits frères des pauvres (exercices 2010 à 2013)*, février 2016, 86 p., *Association française contre les myopathies-Téléthon (exercices 2008 à 2013)*, juin 2016, 144 p., *Fondation assistance aux animaux (exercices 2011 à 2014)*, juillet 2016, 106 p., *Fondation Notre-Dame (exercice 2010 à 2014)*, septembre 2016, 83 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

- la FAA n'a pas porté à la connaissance des donateurs sa stratégie visant à en faire, à terme, une structure pouvant vivre uniquement du revenu de son patrimoine. Cette stratégie l'a conduite, sur la période contrôlée, à consacrer près du quart des ressources issues de la générosité du public à l'acquisition d'immeubles de rapport et à l'accumulation de réserves financières, alors que les objectifs exposés dans les campagnes d'appels à dons ou à legs mettent uniquement en avant la nécessité de répondre aux besoins immédiats d'aide des animaux ;
- les défaillances constatées dans la construction du compte d'emploi des ressources et la rédaction de son annexe ne permettent pas d'informer correctement les donateurs de la réalité de l'emploi des ressources collectées grâce aux appels publics à la générosité.

Conformément aux dispositions de 4^e alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la déclaration de non-conformité formulée par la Cour a été communiquée au ministre des finances et des comptes publics, qui doit statuer sur le maintien ou non de l'avantage fiscal attaché aux dons et legs effectués au profit de la Fondation assistance aux animaux.

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 leur sont rattachés (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 ceux en charge de la santé.

Un exemple de contrôle des CRTC dans le domaine hospitalier : le contrôle du centre hospitalier Gabriel Martin (CHGM) par la chambre régionale des comptes de La Réunion

Le CHGM est l'établissement public de santé exerçant une activité de médecine-chirurgie-obstétrique de l'Ouest du département de La Réunion. Son bassin d'intervention concerne 212 300 habitants, soit un quart de la population de l'île. Il devrait quitter son emplacement historique dans le centre-ville de la commune de Saint-Paul pour occuper de nouveaux locaux sur une parcelle contiguë à celle d'un établissement public de santé mentale dans le cadre de la constitution du pôle sanitaire de l'Ouest de La Réunion.

Ce projet d'investissement, d'un coût de 157,5 M€, structurant pour le territoire de l'Ouest, a connu de nombreuses lacunes en termes d'anticipation et de pilotage. Bien qu'initié dès 1997, des incertitudes demeurent sur ses contours. Les dessertes routières et en transport en commun du futur hôpital ne sont pas encore arrêtées. La mutualisation des services administratifs avec ceux de l'établissement contigu demeure très incertaine faute de dialogue. La construction de nouveaux bâtiments pour l'administration doit ainsi être envisagée, en plus de ceux destinés à accueillir les services médicaux qui sont exclusivement concernés par le projet du futur hôpital.

Les vicissitudes du projet ont des conséquences sur le volet financier de l'opération. Des dépenses non initialement prévues se révèlent ainsi nécessaires, comme, par exemple, celles induites par la décision de réduire les surfaces du futur hôpital entraînant un ajustement des différents contrats et une modification du planning. Le retard pris est évalué à plus d'un an, avec une livraison programmée pour août 2018. Cette situation fait peser des risques sur l'exploitation du futur établissement de santé, notamment en raison du poids de la dette induite par cette opération.

Les contrôles des CRTC peuvent porter sur tout type d'organismes 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'efficacé.

Deux contrôles de la gestion réalisés par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a contrôlé la gestion de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Beauvoir-sur-Mer. Elle a également contrôlé, à son initiative, l'établissement pour adultes handicapés de Saint-Brévin-les-Pins. Le budget annuel d'exploitation est de 5 M€ pour le premier et de 36 M€ pour le second, cofinancés par l'assurance maladie et les départements concernés.

Ces deux contrôles ont mis en évidence une comptabilité manquant de fiabilité et des situations financières déficitaires, malgré des moyens budgétaires en progression et des coûts à la place supérieurs aux établissements comparables. Les effectifs rémunérés par l'EHPAD ont systématiquement dépassé ceux autorisés et de nombreuses irrégularités ont été constatées concernant les modalités de recrutement et d'avancement des agents. Une progression importante du nombre d'agents contractuels a été relevée pour l'établissement pour adultes handicapés. Dans les deux établissements, certaines rémunérations accessoires ont été octroyées sans base légale et la durée effective du travail faisait l'objet de dispositions dérogatoires particulièrement avantageuses bien que les établissements fussent confrontés à un fort absentéisme.

De même, leur gouvernance présentait d'importantes faiblesses. De nombreuses anomalies ont ainsi été détectées liées à l'absence ou l'insuffisance de procédures internes et d'outils de gestion et de pilotage dans les deux établissements.

L'ensemble de ces constats, rendus publics en 2016, a été partagé avec les deux départements financeurs et l'agence régionale de santé. Il a permis la mise en place de plans de retour à l'équilibre ainsi qu'un accompagnement dans la gestion et une très forte incitation à des mesures d'économie.

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 entreprise publique locale par les CRTC : la société d'économie mixte de Paul Armagnac (SEMPA)

Achévé en 1960, le circuit automobile Paul Armagnac de Nogaro appartient au département du Gers. Il fait l'objet d'un contrat d'affermage, d'une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2008, avec la SEMPA. Cette société, dont le capital est détenu majoritairement par le département du Gers, a développé son activité dans quatre directions, la location du circuit, l'école de pilotage, la publicité et la vente de prestations (restauration, hébergement, structures et chapiteaux, services sous-traités). Elle a confié à l'association sportive automobile Armagnac Bigorre (ASAAB), sub-déléguée du contrat d'affermage, l'organisation des compétitions sportives.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes d'Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a mis en évidence la situation financière particulièrement difficile de la SEMPA, du fait d'une activité en régression (chiffre d'affaires de seulement 1,689 M€ en 2014, en diminution de 23,5 % comparé à 2008), d'une exploitation déficitaire de 632 085 € sur la période 2008-2014, et d'une absence de stratégie claire d'investissement. Le fermier a reporté sur le département ses difficultés de gestion, puisqu'il a bénéficié de sensibles diminutions de la redevance et fait supporter au délégant des différés de paiement de la redevance résiduelle.

Après trois exercices déficitaires, la SEMPA s'est séparée en décembre 2011 de son directeur général recruté en 2008. Ce départ est lié, selon l'ancien président, à l'abandon de la stratégie de gestion unique du « Mécanopole » devant regrouper, autour du circuit automobile, diverses activités. La SEMPA a octroyé à son directeur une indemnité de rupture conventionnelle de 190 000 €, soit 19 mois de salaire net. Un tel montant apparaît disproportionné à la fois avec la faible ancienneté de l'intéressé, les résultats de la SEMPA sous sa direction (tous déficitaires), les capacités financières de la société qui s'est trouvée en difficulté pour absorber cette charge, et avec les usages en matière de rupture conventionnelle (montant équivalent à 23,8 fois le montant de l'indemnité minimale prévue par le code du travail).

Les perspectives de redressement de l'activité et des comptes de la SEMPA restent à élaborer, alors que le contrat d'affermage arrive à échéance le 31 décembre 2017.

Les contrôles des CRTC peuvent également donner lieu à des observations récurrentes, notamment en ce qui concerne la qualité comptable. Il s'agit d'assurer une information générale, complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances de ces organismes qui, de par leur actionnariat ou de leur financement, reposent largement sur des fonds publics.

**Les observations de la chambre régionale des comptes
d'Auvergne-Rhône-Alpes sur la qualité comptable
des organismes de droit privé**

Au cours de ses récents contrôles sur des organismes de droit privé, la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a estimé nécessaire de porter à la connaissance de ceux-ci et des collectivités actionnaires ou financeurs certains manquements qui auraient justifié des corrections, voire des réserves du certificateur. À titre d'exemple, la chambre a constaté :

- un traitement comptable erroné de subventions ne permettant pas d'apprécier le taux de dépendance d'une association à l'égard des financeurs publics (association Prioriterre) ;
- l'omission de l'annexe relative à la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants et salariés (association Éclat) ;
- des carences liées à la valorisation des contributions en nature et à l'enregistrement des immobilisations (association de la Villa Gillet) ;
- des opérations comptables et un calcul erroné du besoin en fonds de roulement ne faisant pas apparaître un excédent (association de la Villa Gillet) ;
- des états financiers établis sur le fondement des seuls engagements oraux d'une collectivité territoriale (région Rhône-Alpes) garantissant la continuité de l'exploitation d'une association ;
- l'absence ou l'insuffisance de dépréciation d'avances à des filiales ayant enregistré des pertes importantes, masquant la dégradation d'une situation financière (*Entreprises Rhône-Alpes International* - ERAI) ;
- le caractère lacunaire du rapport de gestion présenté à l'assemblée générale des actionnaires (société d'économie mixte des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise).

Par ailleurs, elle a estimé que le déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes aurait contribué à clarifier le cadre d'intervention d'une collectivité et de mettre un terme à un processus de filialisation particulièrement risqué (ERAI). Dans le cadre du contrôle de l'association *Les nouvelles subsistances*, elle a relevé que la situation d'un commissaire aux comptes, également expert-comptable d'une association ayant le même dirigeant que celle lui ayant confié la mission de certification, pouvait être considérée comme une situation à risques définie par le code de déontologie de la profession.

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 soit à une insertion dans le tome I, comme par exemple la formation professionnelle continue des salariés (cf. deuxième partie, chapitre I), soit à un rapport spécifique rendu public en 2016, comme celui sur l'enseignement français à l'étranger, relèvent de cette catégorie.

Un exemple de contrôle de la Cour sur une politique : l'enseignement français à l'étranger

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour a conduit une enquête sur l'enseignement français à l'étranger pour les années 2012 à 2015, rendue publique en novembre 2016⁴⁹.

L'enseignement français à l'étranger dispose d'un réseau unique au monde, aussi bien par sa taille, sa diversité que par l'excellence de ses résultats. Placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pilote à elle seule 494 établissements répartis dans 136 pays. Dans le cadre de l'enquête, sept missions à l'étranger ont été réalisées en Espagne, au Maroc, en Belgique, en Allemagne, aux Émirats Arabes Unis, en Grande-Bretagne et à Madagascar auprès des postes diplomatiques et de 25 établissements de tout statut.

⁴⁹ *Communication à la commission des finances du Sénat : L'enseignement français à l'étranger, insuffler une nouvelle dynamique*, octobre 2016, 172 p., disponible sur www.ccomptes.fr

À l'issue de son enquête, la Cour a formulé huit recommandations pour que soient engagées les évolutions indispensables au devenir du réseau de l'enseignement français à l'étranger, qui souffre d'une concurrence de plus en plus vive sur le marché mondial de l'éducation. L'absence de décisions ambitieuses le condamnerait à l'incertitude, voire à un lent déclin, à la fois en raison de crédits publics qui ne cessent de diminuer, d'une solvabilité des familles qui n'est pas sans limites et de dépenses par nature dynamiques.

Il en est de même pour les CRTC, comme le montre l'insertion relative au spectacle vivant en Auvergne-Rhône-Alpes (cf. tome I, deuxième partie, chapitre IV). 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 le stationnement urbain (cf. tome I, deuxième partie, chapitre II).

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 régularité et 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 une gestion irrégulière d'un office de tourisme

La chambre régionale des comptes d'Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a examiné la gestion de l'office de tourisme de Juvignac, depuis sa création sous forme associative en 2008 jusqu'en 2014. L'objectif de cette association était de promouvoir la commune de Juvignac (limitrophe de Montpellier), en forte croissance démographique (89 habitants en 1954, près de 8 000 aujourd'hui) mais peu fréquentée sur le plan touristique.

Le contrôle a mis en évidence que l'office de tourisme de Juvignac a mis en œuvre des actions peu conformes à son objet social en procédant à la vente de prestations de voyages et d'excursions en France et à l'étranger, activité lucrative non déclarée fiscalement, à la vente de places de cinéma ou de spectacle, ou encore en organisant des manifestations ou des animations au profit de la commune.

Le fonctionnement institutionnel de l'association était défaillant. Les membres de l'association, dont certains n'étaient pas nommés conformément aux statuts, ne versaient pas de cotisations, les assemblées ne se réunissaient qu'épisodiquement, les procès-verbaux des quelques réunions tenues n'étaient généralement pas signés, les comptes de l'association n'étaient pas certifiés par un commissaire aux comptes bien que la subvention municipale excédât annuellement 153 000 euros.

La chambre régionale des comptes d'Occitanie a demandé, dans son rapport d'observations définitives du 22 janvier 2016, non seulement la cessation des activités irrégulières, mais aussi la réintégration, dans les comptes de la commune, des activités de l'association exercées à tort, en cohérence avec le transfert de la compétence en matière de tourisme à la métropole de Montpellier récemment créée. La commune a donné suite à cette recommandation.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques s'appuie également sur la capacité d'expertise des CRTC pour apprécier le respect des équilibres budgétaires à travers la mission de contrôle des actes budgétaires.

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 administratif⁵⁰.

Exemple d'avis de contrôle budgétaire d'une chambre régionale des comptes dans le cas d'un syndicat exploitant une station de sports d'hiver de moyenne montagne

Saisie sur requête préfectorale, au titre de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, au début du mois de mai 2016, la chambre régionale des comptes d'Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a traité de la question de l'équilibre budgétaire d'une station de sports d'hiver de moyenne montagne gérée par le syndicat intercommunal d'exploitation du Cambre d'Aze (SIECA) dans les Pyrénées-Orientales.

La chambre a constaté l'absence d'équilibre du budget primitif 2016 du SIECA, avec un solde négatif cumulé équivalent à un quart des dépenses budgétaires (toutes sections confondues). Tenant compte de marges de manœuvre réduites, tant pour diminuer les dépenses courantes, que pour augmenter les recettes, l'instruction n'a pas permis de rétablir l'équilibre formel du budget en 2016. Malgré l'existence d'un protocole d'accord signé en 2005 avec six établissements bancaires ou assimilés qui ont accepté de regrouper leurs créances et de définir le rythme et les modes de leur recouvrement, le SIECA continue à rencontrer des difficultés provenant en grande partie de la charge du remboursement de sa dette bancaire, de celle des dépenses de personnel, et du caractère fluctuant des recettes d'exploitation liées aux conditions d'enneigement.

La chambre a exceptionnellement proposé un rééquilibrage budgétaire à l'horizon 2017, le budget primitif corrigé pour 2016 présentant une section d'exploitation en déséquilibre de 77 000 € et une section d'investissement en suréquilibre de 241 000 €. Cette solution retenue pour assurer la continuité de l'activité au cours de l'hiver 2016-2017 tient également compte de la perception de ressources supplémentaires liée à la prochaine mise en service d'une résidence de tourisme.

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 du fait de l'apparition de déficits importants. Les chambres ont dû intervenir, quelquefois dans des situations délicates,

⁵⁰ 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.

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 CRTC dans le cadre du contrôle budgétaire en 2016 s'est élevé à 648 soit une légère diminution par rapport à 2015 (709 avis).

Dans les départements d'outre-mer, le contrôle budgétaire peut également être lié à l'examen de la gestion des collectivités, soit qu'une saisine préfectorale sur un compte administratif ou sur un budget attire l'attention de la chambre sur la nécessité d'approfondir l'examen de la situation, soit, en sens inverse, qu'un examen de la gestion engagé *proprio motu* par la chambre conduise à constater une situation budgétaire préoccupante qui n'apparaissait pas dans le cadre habituel du contrôle des actes par la préfecture et qui justifie un plan de redressement suivi au plus près.

Exemple d'avis d'une chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire dans le domaine communal en outre-mer

Dans le cas de la commune de Sainte-Anne de la Guadeloupe (25 000 habitants), la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, Guyane et Martinique a été saisie par le préfet en 2015 alors qu'elle venait elle-même d'ouvrir l'examen de la gestion de cette commune.

Les deux approches simultanées ont permis d'analyser au fond la gestion de la commune et d'établir un diagnostic solide, tout en agissant rapidement dans le cadre du contrôle budgétaire pour que soit engagé le redressement d'une situation plus périlleuse que la collectivité ne l'imaginait elle-même. L'examen de la gestion a ainsi conduit à constater un fort endettement (28,9 M€ fin 2014) consécutif au rythme soutenu d'investissement au cours des cinq dernières années conjugué à une faible capacité d'autofinancement.

La chambre a émis, en juillet 2015, un premier avis sur le compte administratif de 2014, constatant un déficit de près de 7 M€ (19,3 % des recettes de fonctionnement), au lieu des 5,2 M€ affichés, et a recommandé des mesures de redressement consistant à réduire les dépenses à caractère général et les dépenses de personnel et à augmenter les recettes de la fiscalité, directe et indirecte (taxe de séjour, notamment), à renégocier les emprunts bancaires et à limiter temporairement mais strictement les investissements. Le plan visait un retour à l'équilibre au 31 décembre 2017.

Le compte administratif de 2015, comme le budget primitif 2016, ont été examinés à la suite par la chambre ce qui a conduit à constater un nouveau creusement du déséquilibre, malgré de nouvelles mesures d'économies prises par la collectivité. Dans ces conditions, la chambre a proposé au préfet d'arrêter le budget de la commune en augmentant les taux d'imposition sur lesquels elle disposait encore d'une marge de manœuvre, ces derniers étant inférieurs à ceux constatés en moyenne en Guadeloupe, et de suspendre certains investissements.

Le redressement budgétaire d'une commune qui consacre plus de 60 % de ses recettes de fonctionnement à ses charges de personnel, par essence très rigides, est un défi difficile et de longue haleine, nécessitant une grande rigueur. Dans ce type de situation, fréquent aux Antilles et en Guyane, le contrôle budgétaire réalisé par le préfet avec l'appui de la chambre régionale des comptes constitue un service à haute valeur ajoutée pour les collectivités qui souhaitent retrouver une véritable autonomie de gestion et pouvoir réaliser les projets attendus par la population.

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 2016 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 BpiFrance, rendu public en novembre 2016⁵¹, celui

⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : BPIFRANCE, une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives à consolider*. La Documentation française, novembre 2016, 203 p., disponible sur www.ccomptes.fr

intitulé « Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », rendu public en juillet 2016⁵², ainsi que les insertions portant sur l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux (cf. tome I, deuxième partie, chapitre I) et *France Business School* (cf. tome I, deuxième partie, chapitre III).

Un exemple d'examen de la performance : la modernisation des systèmes d'informations hospitaliers

Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale rendu public par la Cour en septembre 2016 a mis en exergue plusieurs domaines pour lesquels des gains d'efficacité pouvaient être réalisés, notamment celui de l'informatique hospitalière⁵³. Les hôpitaux publics et privés à but non lucratif consacrent à l'informatique 1,2 Md€ par an, soit 1,7 % de leurs charges de fonctionnement et y affectent plus de 5 000 emplois, représentant 419 M€ de dépenses. Lancé pour élever le niveau de service rendu par les systèmes d'information hospitaliers, le programme *Hôpital numérique* a donné lieu, à mi-parcours, à une enquête réalisée en 2015 par la Cour et 14 chambres régionales des comptes.

L'enquête a permis de constater des avancées inégales dans le déploiement de l'informatique hospitalière au regard des objectifs fixés. Si la définition et la structuration de la politique nationale de soutien ont enregistré des progrès réels, les résultats obtenus sont encore limités. La prochaine étape de numérisation du système hospitalier doit viser à coupler des objectifs accrus de gains d'efficacité à une démarche d'ouverture et de partage des données avec la médecine de ville autour des parcours de soins des patients.

Les travaux conduits par les CRTC dans le cadre de l'examen de la performance peuvent aussi permettre de porter une appréciation sur la situation financière des administrations publiques locales dans leur ensemble et les problématiques majeures auxquelles sont confrontés les gestionnaires locaux compte tenu des évolutions de leurs recettes et des déterminants de leurs dépenses, des conditions de leur financement et de la qualité de leur gestion.

⁵² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*. La Documentation française, juillet 2016, 198 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Un exemple de gestion maîtrisée et réussie d'un événement par les collectivités : les Jeux équestres mondiaux

L'organisation en Normandie des Jeux équestres mondiaux, à la fin de l'été 2014, a été pour la chambre régionale des comptes de Normandie l'occasion de contrôler un événement sportif d'envergure internationale, soutenu par les pouvoirs publics locaux et l'État à hauteur de 38 M€. En s'engageant dans ce contrôle, l'objectif de la chambre était de contribuer au débat public sur les multiples enjeux soulevés par cette manifestation, organisée par l'État et les principales collectivités bas-normandes, réunis dans un groupement d'intérêt public (GIP).

La chambre a constaté qu'avec un bilan de 575 000 entrées, pour 314 000 spectateurs estimés, et un prix moyen du billet de 29 €, l'objectif de popularité et d'accessibilité des Jeux avait été atteint. Elle a relevé la qualité de la gouvernance et de la gestion, qui ont permis d'organiser cet événement pour un budget adapté et, surtout, en maîtrisant le financement public qui est resté à son niveau initialement prévu, et qui représente un montant par place équivalent à ceux des manifestations culturelles régionales.

En effet, malgré la très forte augmentation des dépenses par rapport au budget initial (les dépenses ont été multipliées par 1,5, atteignant 79 M€), les fonds publics consacrés au projet sont restés stables, à hauteur de 38 M€, soit 67 euros par entrée. La couverture des dépenses supplémentaires a été quasi intégralement assurée par des fonds privés, *sponsoring* et billetterie. Enfin, s'agissant de l'impact local des Jeux, il est indéniable que l'événement a généré des retombées économiques pour la Normandie et un gain en termes de notoriété.

La chambre a également rappelé aux élus locaux que cet événement avait aussi pour objectif d'entraîner des effets accélérateurs sur les projets structurants de la filière équine locale, moteur de l'économie régionale générant un milliard d'euros de chiffre d'affaires, et leur responsabilité de faire fructifier cet investissement, afin que l'opportunité de développement local, que les Jeux équestres mondiaux représentent, soit une perspective de long terme.

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 CRTC : indépendance, collégialité et contradiction.

A - La programmation des contrôles de la gestion

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 de la Caisse des dépôts et 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 Caisse des dépôts et la Poste et la septième pour la RATP et la SNCF) contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques.

S'agissant des opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, la quasi-totalité d'entre eux ont été contrôlés au moins une fois depuis 2005. Les plus importants opérateurs en termes de financements de l'État et d'emplois l'ont été à plusieurs reprises.

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 2016, 504 organismes étaient considérés comme des opérateurs de l'État. 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 CRTC 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 ou d'examen d'opérations particulières.

Un des contrôles de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2016 sur une opération initiée par la Ville de Paris

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 2016, la chambre régionale des comptes a contrôlé l'opération de construction de la Philharmonie de Paris, définitivement achevée au début 2016. Ce projet culturel emblématique pour l'État, la région francilienne et Paris visait à créer dans le 19^{ème} arrondissement de la capitale, un véritable multiplexe musical, doté d'un auditorium de 2 500 places, de salles de répétition, de studios, d'espaces d'exposition et d'autres infrastructures dédiées à la musique classique et ouvert à un large public. Projet original porté par une association de la loi de 1901 qui en a assumé la maîtrise d'ouvrage à la place des trois acteurs publics concernés, la construction de la Philharmonie s'est heurtée à des difficultés importantes et a connu une dérive de ses délais comme de ses coûts.

L'estimation financière initiale proposée par l'architecte a dû être nettement réévaluée en cours d'opération et le marché de travaux a largement dépassé le montant prévu initialement, l'enveloppe globale du projet étant portée de 276 à 336 M€. La Ville de Paris a retenu un mode de financement de cette opération peu adapté, peu transparent et coûteux, choisissant, pour sa part de financement, de faire souscrire un emprunt par une association, et d'en assurer à la fois la garantie et le remboursement dans le temps.

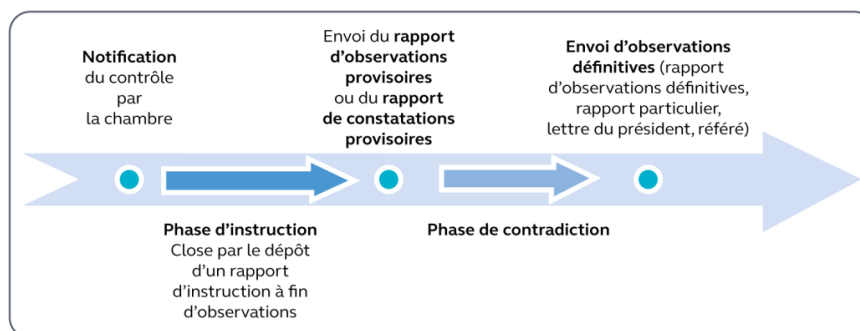
L'estimation finale du projet, établie par la chambre régionale des comptes, additionne à l'investissement (près de 390,9 M€), les coûts des études initiales (580 000 €), ceux supportés par l'association (28,5 M€) ainsi que les frais financiers (estimés à 70,6 M€ pour la ville et à 44,1 M€ pour l'État). Le coût global de 534,7 M€, rapporté aux conditions économiques de 2006, dépasse de plus de deux fois et demie l'enveloppe initiale du projet.

Si la Philharmonie est un bâtiment d'exception, tant pour son acoustique que pour son originalité architecturale, la réussite de ce grand équipement culturel, en termes de renouvellement du public et de fréquentation, bien engagée, ne pourra s'apprécier qu'après quelques années d'exploitation.

Si le contrôle de la gestion porte sur une entité dotée d'un comptable public (tous les EPA et certains EPIC, notamment), il est généralement programmé de manière concomitante au contrôle juridictionnel des comptes.

B - La réalisation d'un contrôle de la gestion

Schéma n° 2 : les principales étapes d'un contrôle de la gestion par la Cour



Source : Cour des comptes

Chaque contrôle de la gestion est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés d'élaborer un rapport d'instruction. La ou les entités sur lesquelles porte le contrôle et, le cas échéant, leurs autorités de tutelle sont informées de l'ouverture du contrôle et de ses modalités.

Les rapporteurs de la Cour et des CRTC 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 délibérante⁵⁴, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

⁵⁴ 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.

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 CRTC 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, vérifient le respect de 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 performances, avec un délai moyen de contrôle en 2016, 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 – objectifs qui ont été atteints.

Tableau n° 7 : délai moyen pour le contrôle de la gestion

En mois	2014	2015	2016	
	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2016	Réalisation
<i>Cour des comptes</i>	18	16	16-18	16
<i>CRTC</i>	15	15	13-15	14

Source : Cour des comptes

C - Les suites données au contrôle de la gestion

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 droit⁵⁵.

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 (12 rapports particuliers ont ainsi été publiés en 2016) 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.

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 déconcentrées 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.

⁵⁵ Par exemple, les rapports d'observations définitives émis par les chambres régionales et territoriales des comptes sont systématiquement publiés.

Tableau n° 8 : nombre et forme des observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

	2014	2015	2016
<i>Rapports d'observations définitives</i>	551	601	613
<i>Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre</i>	360	319	347

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

	2014	2015	2016
<i>Référé</i>	25	24	32
<i>Communications du Procureur général</i>	41	30	41
<i>Rapports particuliers</i>	36	26	23
<i>Rapports sur les organismes bénéficiant de dons</i>	1	3	4

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 : 26 référés publiés en 2016

	Date de publication
<i>La contribution de la France aux programmes européens Galiléo et EGNOS de radionavigation</i>	26/01/2016
<i>La dépense fiscale ISF-PME</i>	15/02/2016
<i>Fédération française de Rugby</i>	29/02/2016
<i>L'Unédic et la gestion de l'assurance chômage</i>	02/03/2016
<i>L'insertion professionnelle des jeunes docteurs</i>	22/03/2016
<i>La gestion des personnels pénitentiaires</i>	24/03/2016
<i>Les interceptions judiciaires et la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)</i>	25/04/2016
<i>Projet de gestion des aéronefs retirés du service de l'État</i>	18/04/2016
<i>Les caisses de congés du bâtiment et des travaux publics</i>	02/05/2016
<i>L'action de l'État pour le développement des transports intelligents</i>	09/05/2016
<i>La modernisation du réseau de La Poste</i>	10/05/2016
<i>La prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés</i>	30/05/2016
<i>La politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades en Île-de-France</i>	06/06/2016
<i>La gestion des logements de fonction du ministère de l'intérieur</i>	21/06/2016
<i>Le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS)</i>	28/06/2016
<i>La contribution de la France au programme Copernicus</i>	07/07/2016
<i>Le logement des douaniers par la masse des douanes : une solution coûteuse et devenue inadaptée</i>	25/07/2016
<i>L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2009 à 2015</i>	29/08/2016
<i>L'agence de gestion des avoirs saisis et confisqués (Agrasc)</i>	06/09/2016
<i>La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse</i>	12/09/2016
<i>La politique des pôles de compétitivités</i>	10/10/2016

	Date de publication
<i>Le centre national des sports de la défense (CNSD) à Fontainebleau</i>	15/11/2016
<i>Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)</i>	23/11/2016
<i>Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans</i>	28/11/2016
<i>L'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) – dangerosité de certains supports de films archivés</i>	19/12/2016
<i>Le régime social et fiscal des indemnités de licenciement et de rupture conventionnelle du contrat de travail</i>	20/12/2016

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 (12 rapports mis en ligne en 2016).

Tableau n° 11 : 12 rapports particuliers publiés en 2016

	Date de publication
<i>La gestion immobilière du Groupe La Poste</i>	18/02/2016
<i>La gestion de la société forestière de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)</i>	23/02/2016
<i>Le grand port maritime de Bordeaux, exercices 2008 à 2012, actualisation à 2014 pour la gestion</i>	08/03/2016
<i>La stratégie internationale d'EDF, exercices 2009 à 2013</i>	10/03/2016
<i>Grand port maritime du Havre, exercices 2008 à 2013</i>	30/03/2016
<i>Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)</i>	12/04/2016
<i>Le centre spatial de Toulouse du CNES, exercices 2008-2014</i>	19/05/2016
<i>Le port autonome de Paris, exercices 2009 à 2013</i>	26/07/2016
<i>Opéra national de Paris, exercices 2005 à 2014</i>	14/09/2016
<i>France coopération internationale (2008-2011) France expertise internationale (2011-2014)</i>	27/09/2016
<i>La SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires), exercices 2005 à 2015</i>	22/11/2016
<i>Institut national de la consommation, exercices 2010 à 2015</i>	07/12/2016

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 consacrée 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.

Le rapport consacré aux finances publiques locales est, *a contrario*, une initiative récente. Le rapport rendu public le 11 octobre 2016 n'est que le quatrième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le deuxième au titre des nouvelles dispositions législatives⁵⁶.

D'autres observations issues des contrôles de la Cour ou des CRTC peuvent également être rendues publiques dans des rapports particuliers ou thématiques.

Tableau n° 12 : les 9 rapports publics thématiques publiés en 2016

	Date de publication
<i>La départementalisation de Mayotte, une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire</i>	Janvier 2016
<i>La comptabilité générale de l'État, Dix ans après, une nouvelle étape à engager</i>	Février 2016
<i>Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler</i>	Juillet 2016
<i>Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises</i>	Juillet 2016
<i>Les pensions de retraite des fonctionnaires</i>	Octobre 2016
<i>L'accès des jeunes à l'emploi, construire des parcours, adapter les aides</i>	Octobre 2016
<i>France Télévisions : mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes</i>	Octobre 2016
<i>Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider</i>	Novembre 2016
<i>La Poste : une transformation à accélérer</i>	Décembre 2016

Source : Cour des comptes⁵⁷

⁵⁶ Cf. chapitre III.

⁵⁷ Les rapports d'évaluation sont recensés au III-B du chapitre V.

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 sanction⁵⁸.

**Tableau n° 13 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

	2014	2015	2016
<i>Transmissions à l'autorité judiciaire</i>	50	56	67
<i>Saisines de la CDBF*</i>	15	19	18
<i>Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin</i>	12	6	2

Source : Cour des comptes. * Réquisitoires y compris supplétifs.

⁵⁸ 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. Ces travaux 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 (en 2016 comme en 2015, 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 25 mai 2016.

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 et une analyse 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 29 juin 2016.

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 27 juin 2016.

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 20 septembre 2016.

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 2016, le deuxième au titre de ces nouvelles dispositions législatives, a été publié le 11 octobre. Il constate qu'en dépit de la réduction de la dotation globale de fonctionnement, la situation financière globale des collectivités territoriales s'est améliorée, grâce à des mesures d'économies de dépenses et au dynamisme de la fiscalité locale. Le rapport préconise par ailleurs un pilotage budgétaire plus efficace, fondé sur une plus grande prévisibilité des ressources et une concertation mieux organisée avec l'État afin de faciliter les efforts de gestion des collectivités locales. Un chapitre de ce rapport est consacré à la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale qui constitue un levier essentiel de la maîtrise des dépenses locales et une source d'efficacité et d'efficience accrue de l'action publique locale.

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'avance 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 2016
<i>Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État</i>	Article 58-4 de la LOLF	25 mai
<i>Acte de certification des comptes de l'État</i>	Article 58-5 de la LOLF	25 mai
<i>Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques</i>	Article 58-3 de la LOLF	29 juin
<i>Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale</i>	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	27 juin
<i>Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale</i>	Article LO. 132-3 du code des juridictions financières	20 sept.
<i>Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics</i>	Article LO. 132-7 du code des juridictions financières	11 octobre
<i>Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décrets d'avance</i>	Article 58-6 de la LOLF	5 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 2016, 17 rapports réalisés à la demande du Parlement ont été publiés.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances publiées en 2016

Assemblée nationale	La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF), une rationalisation à poursuivre
	La protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante
	Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements
	Les jeunes sortis sans qualification du système scolaire
Sénat	La journée Défense et citoyenneté
	L'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement durable
	L'État et la compétitivité du transport aérien, un rôle complexe, une stratégie à élaborer
	L'enseignement français à l'étranger : insuffler une nouvelle dynamique
	Les opérations extérieures de la France 2012-2015

Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des affaires sociales publiées en 2016

Sénat	La prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire
	L'imagerie médicale
Assemblée nationale	Les données personnelles de santé gérées par l'assurance-maladie : une utilisation à développer, une sécurité à renforcer
	L'hospitalisation à domicile

Source : Cour des comptes

Tableau n° 17 : enquêtes réalisées à la demande des Présidents des assemblées publiées en 2016

Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (janvier 2016)
	Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques (février 2016)
	La régulation des jeux d'argent et de hasard (octobre 2016)
	Les aides à l'accession à la propriété (novembre 2016)

Source : Cour des comptes

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 les hémicycles 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 compétences, 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 compétences, 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 2016, 31 référés, 28 rapports particuliers, 10 lettres de président de chambre avec observations définitives et 4 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 Premier président de la Cour a été auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2016 sur l'exécution des crédits du budget 2015 des missions *Justice* et *Sécurité*. Le président de la 4^{ème} chambre a été entendu par le Sénat le 20 octobre 2016 au sujet du rapport relatif à l'enseignement français à l'étranger. Le 28 septembre 2016, le président de la 6^{ème} chambre a présenté à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, et notamment les éléments de comparaison entre les systèmes allemand et français de protection sociale. Enfin, la commission des affaires sociales

du Sénat a entendu le président de la 5^{ème} chambre sur les politiques publiques d'hébergement d'urgence. De manière générale, 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 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.

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 et du régime général de la sécurité sociale, soit en rendant compte des certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques (cette certification intervient en année N sur les comptes de l'année N-1 – ainsi, les travaux de certification en 2016 ont porté sur les comptes de l'exercice 2015).

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 de ses normes professionnelles⁵⁹, 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

⁵⁹ 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.

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.

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 qu'elle a pour mission de certifier.

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, la réalité des actifs, l'exhaustivité du recensement des passifs et leur correcte évaluation, ainsi que l'exactitude du résultat des opérations de l'exercice ;

4- l'appréciation 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 de l'effectivité et de l'efficacité 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 (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) qui permettent de prévenir, de détecter et de corriger en temps voulu une anomalie de portée financière significative. 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 fiabilité 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.

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 2015, cet ensemble représentait :

- 953 Md€ d'actifs, 1 861 Md€ de dettes financières et 3 300 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 491 Md€ de charges et 408 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.

**La comptabilité générale de l'État, dix ans après :
une nouvelle étape à engager**

La Cour des comptes a publié, en février 2016, un rapport visant à apprécier les effets de la mise en place, par la loi organique relative aux lois de finances, de la comptabilité générale de l'État⁶⁰.

Une comptabilité renouvelée mais encore peu utilisée en 2016

Dix ans après, la Cour constate que nombre des objectifs initiaux ont été atteints :

- la comptabilité générale a permis une meilleure connaissance de la situation financière de l'État ;
- elle a contribué à la modernisation de sa fonction financière ;

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La comptabilité générale de l'État, dix ans après, une nouvelle étape à engager*. La Documentation française, février 2016, 146 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- elle a eu un effet d'entraînement en termes de fiabilité et de transparence, y compris sur les comptabilités d'autres entités publiques (tels les établissements publics).

Toutefois, la réforme comptable s'est heurtée à plusieurs limites importantes :

- l'établissement de la comptabilité générale de l'État mobilise fortement l'administration, qui demeure confrontée à des difficultés récurrentes de mise en œuvre dans les ministères ainsi qu'à des réserves persistantes sur le système d'information financière, le contrôle interne et l'audit ;
- l'administration l'utilise, en pratique, assez peu et elle est largement ignorée de ses autres destinataires, notamment les parlementaires et les agences de notation.

Utiliser davantage la comptabilité générale de l'État pour moderniser la gestion publique

Pour remédier à cette situation, une nouvelle étape doit être engagée. La Cour formule plusieurs recommandations à droit constant pour, d'une part, améliorer les conditions d'établissement de la comptabilité générale de l'État et, d'autre part, faire en sorte qu'elle soit davantage utilisée.

Elle recommande de mieux proportionner les efforts réalisés pour fiabiliser les comptes et de prendre davantage en considération les besoins des gestionnaires et leurs contraintes. Ces derniers devraient être mieux accompagnés et bénéficier de programmes de formation adaptés. Les comptabilités budgétaire et générale devraient être articulées chaque fois que possible et les procédures comptables devraient davantage être automatisées et dématérialisées.

Pour accroître l'utilisation de la comptabilité générale, il convient de donner aux comptables ministériels un accès complet à cette dernière et d'expérimenter la diffusion systématique de restitutions comptables sur leur champ de responsabilité comme sur celui des gestionnaires. Le développement de la comptabilité analytique devrait être envisagé là où les enjeux le justifient, de même que la combinaison des comptes de l'État avec ceux de ses principaux opérateurs.

Surtout, la Cour invite l'administration à définir rapidement une stratégie pluriannuelle de développement de la comptabilité générale de l'État et à présenter chaque année au Parlement les résultats de sa mise en œuvre.

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 treize réserves, regroupant chacune de manière conventionnelle de nombreux points d'audit. Toutes ces réserves étaient qualifiées de substantielles, de manière à souligner à la fois l'importance des problématiques soulevées et leur caractère durable. Ce choix d'une certification initiale assortie 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 treize sur les comptes de l'exercice 2006 à douze sur ceux des exercices 2007 et 2008, puis à neuf sur ceux de l'exercice 2009, et à sept 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, 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 des exercices 2014 et 2015, 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 2015

	Exercices 2006 à 2008	Exercices 2009 à 2012	Exercices 2013 à 2015		
Réserves maintenues	Le système d'information financière				
	Le contrôle interne et l'audit interne ministériels				
	Les produits régaliens		Depuis l'exercice 2013, la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes est relancée avec la mise en place de chantiers pluriannuels.		
	Les immobilisations et les stocks du ministère de la défense				
Réserves progressivement levées	Les immobilisations financières		Exercices 2009-2012 : préparation et passage au 1 ^{er} janvier 2012 de la comptabilité générale dans le progiciel Chorus.		
	Le patrimoine immobilier				
	Les passifs non financiers		<p>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.</p> <p>Ces progrès ont conduit, en neuf ans, à la levée de treize réserves. Les comptes de 2015, certifiés avec cinq réserves substantielles, reflètent de nouvelles avancées.</p> <p>Plus largement, la Cour s'attache à accompagner l'amélioration continue de la fiabilité 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.</p>		
	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			Les autres immo. financières	
	Les contrats d'échanges de taux			Les comptes de trésorerie	
	Les comptes des pouvoirs publics			Les provisions pour risques	
	Exercice 2006 : comptes de l'État établis pour la première fois et certifiés avec treize réserves.				

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.

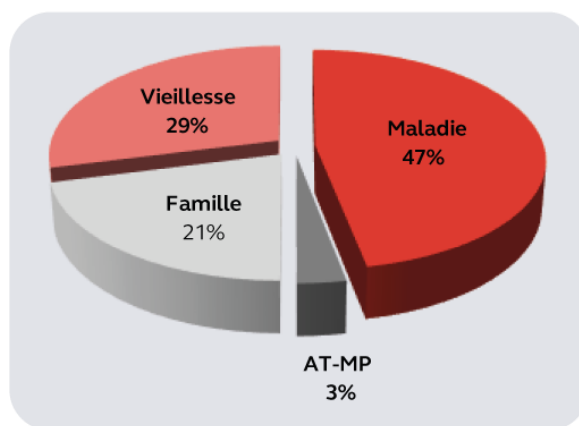
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 269 organismes de base.

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 attributaires (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 2015, 526,4 Md€ pour les ressources affectées aux branches du régime général et à d'autres attributaires et 425,6 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,1 % et 19,5 % du PIB.

Graphique n° 1 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2015 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

B - L'audit des comptes de 2015

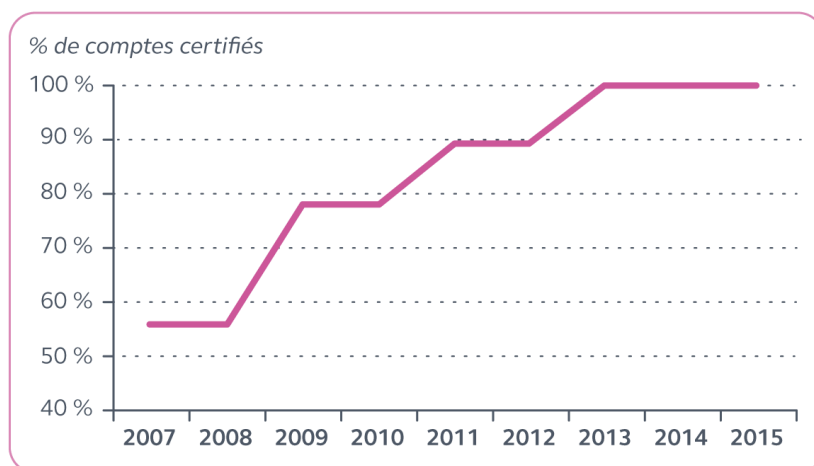
La campagne de certification des comptes de l'exercice 2015 constitue le dixième exercice de certification des comptes du régime général par la Cour des comptes. Selon une approche d'audit renouvelée, tirant les conséquences de neuf années d'examen approfondi des processus métiers et comptables des comptes des organismes concernés, les travaux de certification ont été conduits dans un calendrier redéfini à la suite de l'avancement de deux semaines des dates de clôture des comptes des organismes de sécurité sociale.

La Cour a effectué ses travaux dans les organismes nationaux, en leur double qualité d'établissements dont elle certifie les comptes et de têtes des réseaux dont elle certifie les comptes combinés. Elle a également réalisé des vérifications dans 17 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 - 6,8 Md€ (contre - 9,7 Md€ pour 2014).

Comme en 2014, la Cour a certifié avec réserves les états financiers de la totalité des entités du régime général.

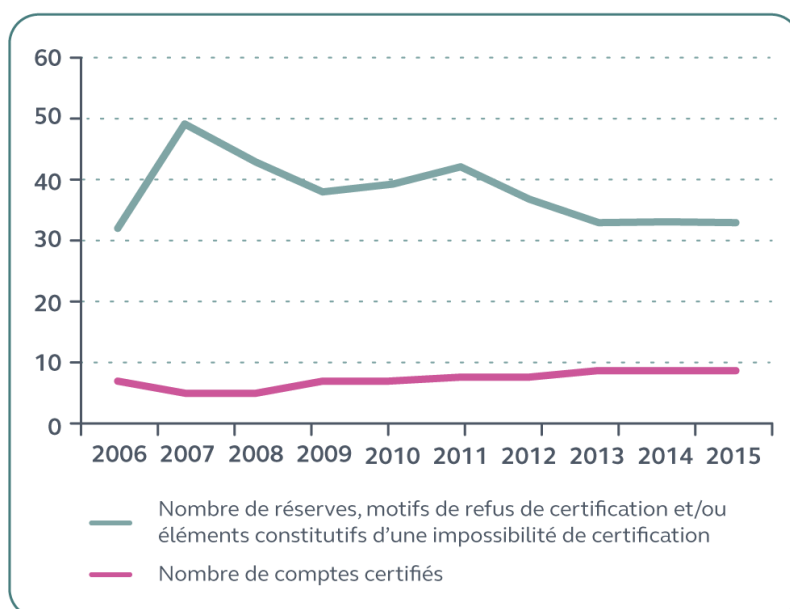
Graphique n° 2 : pourcentage de comptes ayant obtenu la certification



Source : Cour des comptes

Malgré les progrès relevés en 2015, la Cour a maintenu le même nombre de réserves qu'en 2014 (soit 33 réserves) sur les comptes des quatre branches et de l'activité de recouvrement. En effet, l'approfondissement des travaux d'audit a conduit à renforcer certains constats et à en formuler de nouveaux pouvant avoir des incidences significatives, sans que cela soit le signe d'une détérioration générale de la qualité des comptes.

Graphique n° 3 : 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 modernisation⁶¹.

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2016*, chapitre X : la certification des comptes des régimes de base de sécurité sociale : une première étape réussie, de nouveaux enjeux, p. 423-466. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

III - La certification des comptes des assemblées parlementaires

La mission de certification des comptes des assemblées parlementaires s'organise dans un cadre *ad hoc* qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des assemblées⁶². Ce cadre est formalisé dans une convention signée en juillet 2013 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 façon à répondre 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 troisième année, la Cour a réalisé en 2016 deux audits, en vue de la certification des comptes de l'exercice 2015. 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.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2015 :

- le Premier président de la Cour des comptes a adressé en mai 2016, 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 des exercices précédents, 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 ;

⁶² 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.

- 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 (18 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 de contrôle interne. Pour l'une et l'autre assemblées, un nombre significatif de recommandations ont été levées en 2016, compte tenu des progrès réalisés et d'autres, nouvelles, ont été formulées concernant des domaines où la Cour n'avait pas encore effectué de diligences.

IV - L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales

L'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit 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.

Au terme d'une période d'une année, pendant laquelle les collectivités intéressées pouvaient se manifester, une cinquantaine de candidatures ont été reçues. Après avis du Premier président de la Cour des comptes, les ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics ont, par arrêté du 10 novembre 2016, retenu une liste de 25 collectivités et groupements qui participeront à cette expérimentation.

L'échantillon des collectivités expérimentatrices couvre l'ensemble du territoire métropolitain, ainsi que La Réunion et la Guadeloupe. Il comporte des collectivités de toutes tailles (la plus importante étant la Ville de Paris) et de tous types (régions, départements, métropole, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicat départemental).

Comme cela est prévu par la loi, chaque collectivité signera une convention avec le Premier président de la Cour des comptes, précisant l'organisation des travaux pendant la période d'expérimentation, lesquels commenceront en 2017 par un diagnostic global d'entrée, sorte d'état des lieux préalable.

Il sera rendu compte régulièrement du déroulement de ces travaux par la Cour des comptes, à qui il appartient de préparer un bilan intermédiaire, en 2018, puis un bilan final, en 2023, de cette expérimentation décidée par le législateur.

*

**

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 2016 pour la troisième année, la certification des comptes des assemblées pour l'exercice 2015, qui s'inscrit dans un cadre juridique différent, a également permis de constater les progrès réalisés.

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements est un nouveau chantier qui s'ouvre en 2017 et doit contribuer à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics en France.

Chapitre V

L'évaluation

L'évaluation est la plus récente des missions de la Cour. Elle a été introduite en 2011 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 la 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 réalisées sur autosaisine, la Cour a progressivement amélioré sa méthodologie, pour aboutir en décembre 2014 à la publication de normes professionnelles applicables aux évaluations⁶³. Celles conduites en 2015 sont les premières à les appliquer intégralement.

⁶³ 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 2011⁶⁴ 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.

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.

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

⁶⁴ 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.

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 méthode 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. En cela, elle se différencie et complète les contrôles de la Cour qui examinent principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁶⁵ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

⁶⁵ Efficacité (efficience) : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés (les moyens mobilisés).

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'efficacité, la pertinence et l'utilité⁶⁶ de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes⁶⁷.

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 lycée⁶⁸. 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 méthodes pose toutefois des questions différentes suivant les institutions qui s'engagent dans l'évaluation.

⁶⁶ Pertinence (utilité) : rapport entre les objectifs (les résultats) d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

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. Ces évaluations d'impacts sont réalisées à partir de mesures quantitatives des effets d'une politique publique mesurés sur ses bénéficiaires initialement concernés. 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), tout en évitant d'introduire de biais de sélection. 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 peuvent être complétées par des analyses socio-économiques (dites aussi coût-bénéfice) afin de savoir si, pour la société, les bénéfices l'emportent sur les coûts.

L'approche précédente exige, quand elle est praticable, l'accès à de grandes bases de données validées, des outils mathématiques élaborés et un délai de réalisation suffisant. La Cour commence à mettre en œuvre cette méthodologie quantitative sur des dispositifs restreints d'une politique publique. Elle peut aussi la sous-traiter en tout ou partie à des équipes universitaires, dans les limites de ses capacités financières.

Comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise principalement l'approche qualitative pour estimer et comprendre 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 évaluations⁶⁹.

Quelle que soit l'approche utilisée, une évaluation implique une publication des résultats et l'indépendance de ceux qui la réalisent 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

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 d'évaluation sont menés à la Cour dans le cadre de normes professionnelles spécifiques à cette mission.

⁶⁹ Le nouvel article L. 112-7-2 du code des juridictions financières suite à l'ordonnance du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières, indique que « La Cour des comptes peut recourir, pour l'évaluation des politiques publiques, à l'assistance d'experts désignés par le Premier président. Elle conclut une convention avec les intéressés indiquant, entre autres, s'ils exercent leur mission à temps plein ou à temps partiel. Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la Cour des comptes. 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 de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool sur le fondement du code des juridictions financières.

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, tout projet d'évaluation d'une politique publique donne lieu à l'inscription préalable 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 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, des évaluations peuvent être programmées chaque année sur autosaisine.

A - Évaluations effectuées 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 attachent⁷⁰, 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.

Le tableau suivant indique les différentes demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation⁷¹ ou enquête.

Tableau n° 19 : évaluations ou enquêtes demandées par l'Assemblée nationale (CEC) au titre de l'article L. 135-5

<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)

⁷⁰ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

⁷¹ Celles engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

<i>Date de publication</i>	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête)
<i>Déc. 2015</i>	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête)
<i>Janvier 2016</i>	L'impact des téléprocédures sur la modernisation de l'État (enquête)
<i>Octobre 2016</i>	La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête)
<i>Novembre 2016</i>	Les aides à l'accès à la propriété (enquête)

Source : Cour des comptes

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont cependant 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'efficience⁶⁵ d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence⁶⁶ 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.

L'évaluation de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool

Pour réaliser cette évaluation inscrite à son programme de travail pour 2015, la Cour, après avoir confirmé préalablement le caractère évaluable de cette politique publique, s'est appuyée sur une équipe pluridisciplinaire : une formation interchambres (FIC) composée des quatre chambres concernées (6^{ème} chambre pour la santé, 4^{ème} chambre pour les questions de sécurité et de justice, 1^{ère} chambre sur les aspects économiques et fiscaux, 7^{ème} chambre sur les questions agricoles) et une équipe de rapporteurs issus de deux chambres, complétée par un professeur de médecine, conseiller-expert pour l'évaluation au sens de l'article L. 141-4 du code des juridictions financières.

Cette équipe a conduit ses travaux en associant les principales parties prenantes au sein d'un comité d'accompagnement, composé d'addictologues et d'experts en santé publique, de représentants de la sécurité et de la justice, d'un préfet, d'un sociologue, d'un maire, d'un producteur et d'un distributeur.

Elle s'est appuyée sur des comparaisons internationales qui l'ont conduite dans plusieurs pays d'Europe (Danemark, Norvège, Suède, Angleterre, Écosse et Italie), sur des expériences de terrain, étudiées dans trois régions (Languedoc-Roussillon, Nord – Pas-de-Calais et Bretagne) ainsi que sur un sondage de l'IFOP auprès de 300 médecins généralistes.

Elle a mené une analyse exhaustive et détaillée de l'impact des différentes actions conduites, en documentant systématiquement ses constats, conformément aux normes professionnelles qui étaient intégralement appliquées pour la première fois à une telle évaluation.

Cette évaluation des politiques publiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool, publiée en juin 2016 sous forme de rapport public thématique⁷², a conduit la Cour à dresser un bilan plutôt mitigé des différentes actions publiques menées dans les différents domaines concernés : la santé, la prévention, la sécurité publique et la justice, l'éducation et la recherche, l'économie ou les finances publiques.

La Cour considère que la baisse régulière de la consommation d'alcool en France depuis une cinquantaine d'années ne doit pas occulter le maintien, voire le développement de conduites à risques qui touchent en France environ 3,4 millions de personnes. Au-delà de ses effets sur la santé, il faut rappeler que l'alcool est aussi responsable du quart des accidents mortels sur les routes et d'un grand nombre d'actes délictueux.

C'est pourquoi la Cour estime qu'il est nécessaire de mobiliser les acteurs publics en adoptant un programme global de lutte contre les consommations nocives d'alcool, comme cela a été le cas dans de nombreux pays étrangers qui ont réussi à mieux maîtriser le phénomène, en agissant sur l'ensemble des leviers disponibles : prévention, soins, intervention précoce des personnels de santé, enseignement et recherche, mais aussi limitation de l'accès à l'alcool pour les jeunes et sur le lieu de travail, restriction de la publicité, notamment sur les réseaux sociaux, ou amélioration des sanctions de la conduite en état d'alcoolisation.

⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Rapport d'évaluation sur les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool*. La Documentation française, juin 2016, 262 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La liste des évaluations achevées ou en cours est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 20 : évaluations à l'initiative de la Cour

<i>Date de publication</i>	<i>Politique évaluée</i>
<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>Juin 2016</i>	Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool
<i>Février 2017</i>	La politique publique du logement social

Source : Cour des comptes

Une évaluation sur la politique du logement social a été engagée en 2016, suite à une note de faisabilité qui a permis d'en délimiter le sujet, d'identifier les principales parties prenantes et de développer une méthodologie adaptée.

Une méthodologie en évolution constante : l'exemple de l'évaluation de la politique publique du logement social

Considérant la situation contrastée du logement en France selon les régions, cette évaluation a nécessité de doubler les analyses quantitatives et qualitatives de portée nationale par l'examen de territoires témoins, choisis pour leur caractère très différencié à partir d'indicateurs. Elle a, de ce fait, impliqué la constitution d'une formation interjuridictions associant des chambres régionales des comptes aux chambres compétentes de la Cour (5^{ème} chambre chargée du logement et 1^{ère} chambre chargée du crédit).

La Cour s'est appuyée sur les chambres régionales compétentes pour mener l'étude de cas de cinq agglomérations et d'un département, et conduire des ateliers territoriaux réunissant les parties prenantes, opérateurs, bénéficiaires et responsables de l'action publique. Au total, les entretiens semi-dirigés avec les institutions à vocation nationale, les ateliers territoriaux et les trois missions à l'étranger destinées à nourrir le parangonnage international ont fait appel à environ 250 acteurs du logement social.

Pour appuyer les constats sur des bases solides, au niveau national comme dans les territoires témoins, la Cour a tiré parti des principales bases de données sur le logement, notamment celles du ministère chargé du logement, de l'Insee et de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), ainsi que des études locales réunies notamment lors de l'élaboration des plans locaux de l'habitat (PLH). Pour compléter ces démarches, elle a lancé une enquête en ligne auprès de l'ensemble des organismes HLM, et exploité 386 réponses représentant un peu plus de la moitié du parc social.

L'ensemble de la démarche a bénéficié de la consultation à quatre reprises d'un comité d'accompagnement composé de représentants de l'État et du mouvement HLM, de deux parlementaires, d'experts du monde universitaire et de l'OCDE et de représentants des employeurs et du mouvement associatif de soutien aux mal-logés.

C - Les suites des recommandations

Une attention particulière est portée au suivi des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Trois à cinq ans après la publication du rapport, la Cour examine le degré de réalisation de ses recommandations et les effets de celles qui ont été appliquées⁷³.

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. En 2016, le rapport public a ainsi publié deux insertions de suivi, l'une sur l'évaluation de politiques de lutte contre le tabagisme, l'autre sur l'aide aux biocarburants, alors que le présent rapport comporte une insertion de suivi sur l'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (cf. troisième partie, chapitre III).

⁷³ Les suites des évaluations réalisées par la Cour dans le cadre de l'article L. 132.5 du code des juridictions financières peuvent aussi faire l'objet d'une enquête de suivi par l'assemblée qui les a demandées. Le CEC a ainsi conduit une enquête 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 a publié sur son site le 16 janvier 2014.

Chapitre VI

Les missions internationales

Deux modèles principaux d'institutions supérieures de contrôle (ISC) cohabitent dans le monde : 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. Par ailleurs, la Cour est le commissaire aux comptes de plusieurs organisations internationales.

I - Le commissariat aux comptes d'organisations internationales

Le Premier président de la Cour des comptes est le commissaire aux comptes de cinq 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), la Cour pénale internationale (CPI) et, depuis juillet 2016, le Programme alimentaire mondial (PAM), suite à la sélection de la Cour après un appel à candidatures international.

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 de formuler une opinion sur la conformité des comptes annuels de chaque organisation au référentiel comptable applicable (l'équivalent de la certification des comptes de l'État

ou du régime général de la sécurité sociale). Cette opinion est accompagnée, si nécessaire, d'observations sur le contrôle interne de l'organisation. 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.

Pour l'exercice de ces missions, la Cour applique les normes internationales d'audit (ISSAI) établies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Les activités de contrôle se sont traduites par 39 missions en 2016, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Paris, Rome, Vienne, La Haye) que dans leurs bureaux régionaux (Amman, Dakar, Bangkok, etc.), ce qui représente un total de 1 661 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 69 auditeurs, dont 63 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs de la Cour et des CRTC, et six 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.

Tableau n° 21 : nombre de rapports produits par la Cour dans le cadre des missions de commissariat aux comptes

<i>Année</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Nombre de rapports produits</i>	28	38	50	90	40	36	43	36	29	29

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales des juridictions financières

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont consolidé, durant l'année 2016, 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.

A - 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 lui sont dévolues et aux textes qui les encadrent.

Consciente des nouveaux enjeux liés à la normalisation professionnelle, la Cour des comptes française a pris de nombreuses initiatives. En 2016, elle a ainsi :

- contribué, en tant que présidente du groupe de travail de l'INTOSAI sur l'évaluation, à la rédaction de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Ces lignes directrices, adoptées en décembre 2016, ont vocation à apporter une aide méthodologique aux ISC dans leurs travaux d'analyse des impacts des politiques publiques ;
- co-piloté à Paris, avec l'ISC du Chili, le Forum des institutions supérieures juridictionnelles réunissant 25 ISC membres permanentes et 2 ISC observatrices. Ce forum a donné lieu à la signature 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 du séminaire de formation de l'association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) qui s'est tenu du 31 mai au 3 juin à Rabat. Ce séminaire, réalisé en partenariat avec la Cour des comptes du Maroc et le Programme des Nations unies pour le Développement, portait sur la transposition des directives relatives aux finances publiques des zones de l'Union économique et monétaire de l'Ouest Africain et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

En 2017, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans de nombreux autres domaines qu'elle suit depuis plusieurs années, comme les travaux normatifs comptables européennes (EPSAS) ou le 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 a élaboré un cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) adopté lors du Congrès de l'INTOSAI en décembre 2016. Dans la mesure où ce cadre doit 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.

Depuis 2016, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) président 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.

B - 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. Les sessions d'accueils de janvier et septembre 2016 ont ainsi permis d'accueillir un nombre important (30) de participants étrangers.

Pour contribuer activement au renforcement des capacités des ISC, la Cour s'appuie sur des protocoles d'accord 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 (celui avec l'Algérie ayant débuté en décembre 2015, celui avec le Maroc doit débuter en janvier 2017) ou courts (Tunisie et Côte d'Ivoire), 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 des sujets émergents, tel que l'utilisation et la diffusion de données numériques (ou *open data* – cf. chapitre I), 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'efficacité 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, 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 l'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.

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. Le rapport public annuel 2018 proposera, pour la première fois, une synthèse du suivi des recommandations par les CRTC.

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 2013 à 2015. Elle se poursuit par l'exposé détaillé de dix 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 2016

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 plus de 1 600 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 2016 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 2013 et le 28 février 2016, le rapport public 2016 étant inclus.

Ainsi, le suivi 2016 des recommandations a porté sur 1 623 recommandations⁷⁴.

⁷⁴ Suivi des recommandations formulées par les 7 chambres de la Cour et de la formation inter-juridictions relative aux finances publiques locales.

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 performances 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).

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° 22 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013)	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)
<i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi</i>	1 924	1 792	1 623
<i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre</i>	1 343	1 256*	1 168*
<i>soit</i>	69,8 %	70 %	72 %

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, la baisse constatée en 2015 se poursuit en 2016 (1 623 recommandations suivies en 2016, contre 1 792 en 2015). 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 connaît une légère amélioration en 2016 : 72 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, après une légère progression entre 2014 et 2015. Ainsi, sur 1 623 recommandations suivies en 2016, 1 168 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.

Six 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° 23 : cotation des recommandations suivies en 2015 et en 2016

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations 2016	en % du nombre de recommandations	<i>Nombre de recommandations en 2015</i>	<i>en % du nombre de recommandations</i>
<i>Totalement mise en œuvre</i>	405	24,9 %	491	27,4 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	513	31,6 %	461	25,7 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	250	15,4 %	304	17 %
<i>Non mise en œuvre</i>	316	19,5 %	367	20,5 %
<i>Devenue sans objet</i>	21	1,3 %	27	1,5 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	118	7,3 %	142	7,9 %
Total	1623	100 %	1792	100 %

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 168 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète et les 118 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 sont cités ci-après.

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 ou pratiques qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre, et leur mise en œuvre est facilement mesurable.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, sont par nature 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 (i.e. leur mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu).

Enfin, dans certains cas, les recommandations de la Cour restent, au moins un temps, sans effet, ou font l'objet d'un refus explicite de mise en œuvre de la part des administrations concernées.

Le suivi des recommandations réalisé par la Cour en 2016 (sur les recommandations formulées dans les publications 2013 à 2015) permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre complète (A), mise en œuvre partielle (B), et non-mise en œuvre (C). Il permet également d'identifier, pour certaines recommandations, les économies induites pour les administrations publiques par leur mise en œuvre (D).

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

De multiples exemples de mise en œuvre complète des recommandations de la Cour peuvent être relevés : plusieurs sont pris dans les différents secteurs ministériels, les acteurs de la santé publique et les établissements publics.

Ces exemples illustrent la contribution de la Cour à l'amélioration de la gestion publique (recommandations portant sur le versement de la solde des militaires, etc.), mais également à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques (santé dans les outre-mer, recours par Pôle emploi à des opérateurs privés, etc.).

1 - L'amélioration de la gestion dans les ministères

a) Les achats de maintenance et le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires

À l'occasion de son rapport public thématique de septembre 2014 relatif au maintien en condition opérationnelle des matériels militaires⁷⁵, la Cour formulait neuf recommandations. Le ministère de la défense a annoncé avoir accompli un effort important à travers la mise en œuvre totale de quatre de ces neuf recommandations :

- le MCO est désormais pris en compte dès la conception des matériels, au-delà de ce qui est prévu dans l'instruction de référence. Une démarche de soutien logistique est mise en œuvre, sous l'autorité d'un responsable du soutien en service (RSS), qui porte également sur l'organisation étatique du soutien, ce qui dimensionne ainsi les stocks de rechange et les effectifs des maintenanciers opérationnels ;
- l'enchaînement entre les contrats de maintenance initiale et ceux de maintenance en service a été sensiblement amélioré : le franchissement du jalon soutien initial / soutien en service est concrétisé par l'approbation du dossier de lancement du stade d'utilisation (DLU), qui fixe le cadre régissant le soutien en service d'un système d'armées, en cohérence avec ses hypothèses d'utilisation, l'organisation du soutien et les ressources budgétaires ;
- une meilleure contractualisation avec les industriels est recherchée et mise en œuvre dès que possible : la transversalité des contrats, l'augmentation de leur « assiette », leur globalisation, la définition d'un plan commun de contractualisation (initialement dans le domaine aéronautique puis, à partir de 2016, dans le domaine terrestre), l'application plus stricte des pénalités de retard pour les industriels, sont autant de jalons qui permettent d'améliorer la contractualisation ;
- la capacité de négociation de l'État auprès des industriels s'est également améliorée : la division des enquêtes de coûts est progressivement montée en puissance (43 personnes, contre 30 auparavant), et accueille à la fois des ingénieurs, des officiers des armées et des commissaires pour une longue période (8 ans en moyenne). Les dispositions réglementaires ont été renforcées pour lui

⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre*. La Documentation française, septembre 2014, 110 p., disponible sur www.ccomptes.fr

permettre d'être plus efficace : extension du périmètre de son action à l'ensemble des marchés publics sans ou avec très faible concurrence ; précisions sur la nature des documents accessibles ; amélioration de l'accès aux documents contractuels entre maître d'œuvre et sous-contractants.

Ainsi, sur un sujet sensible, le ministère de la défense a réagi dans un délai assez bref et engagé des réformes significatives.

*b) Les frais d'enquête et de surveillance
dans la Police nationale*

Dans un référé de 2013 sur la gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la Police nationale, la Cour des comptes a formulé six recommandations visant à améliorer leur gestion⁷⁶.

L'ensemble de ces recommandations a été mis en œuvre par le décret du 30 décembre 2015 qui a défini de façon précise et limitative l'objet des frais d'enquête et de surveillance justifiant l'avance d'espèces aux enquêteurs. Par ailleurs, s'agissant des informateurs judiciaires ou des repentis, les dispositions de ce décret ont permis de garantir leur anonymat en coupant tout lien direct avec les régies et en organisant la remise des fonds par des fonctionnaires de police. Enfin, ce décret a établi les modalités de contrôle au sein des forces de sécurité et de conservation des pièces justificatives pour les frais d'enquête et de surveillance versés en espèces.

c) Les contributions internationales de la France

Dans son rapport remis au Parlement en novembre 2015⁷⁷, la Cour avait notamment recommandé de recouvrer les reliquats de crédits enregistrés dans les comptes de l'ONU. Depuis, 14,8 MUSD de reliquats au titre de trois opérations de maintien de la paix closes (UNSMIS, UNMIT et MINURCAT) ont été recouverts et ont fait l'objet de rétablissements de crédits afin de contribuer au paiement des opérations de maintien de la paix.

⁷⁶ Cour des comptes, *Référé : La gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la police nationale*, mars 2014, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁷ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : Les contributions internationales de la France de 2007 à 2014*. Novembre 2015, 116 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Par ailleurs, la Cour recommandait, au sein des instances de gouvernance, d'encourager fermement les organisations internationales à soutenir les projets immobiliers par des financements alternatifs aux contributions nationales. Cette recommandation a été appliquée par le ministère des affaires étrangères en assemblée générale des Nations unies. Il y a plaidé pour que le secrétariat général de l'ONU améliore ses propositions concernant le financement du plan stratégique patrimonial de Genève, en incluant dans la résolution l'importance de la recherche de financements alternatifs⁷⁸.

d) Les déchets ménagers

Dans son rapport public annuel de 2014⁷⁹, la Cour consacrait une insertion à la gestion des déchets ménagers constatant des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux. Elle formulait alors à l'État et à l'ADEME huit recommandations destinées à accélérer les réformes attendues en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers en France.

Deux de ces recommandations ont été considérées comme totalement mises en œuvre dès la campagne de suivi de l'année 2015 : l'une sur la détermination de l'échelon pertinent pour la planification et le traitement des déchets (l'échelon régional a été choisi) et l'autre sur l'obligation de mettre en place un budget annexe « déchets », quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique des déchets.

La campagne 2016 de suivi des recommandations de cette publication de la Cour a permis de constater que trois autres recommandations avaient été suivies d'effet.

Ainsi, la recommandation appelant à définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et à généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale a été mise en œuvre par l'article 57 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative, qui a prévu la possibilité d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères pouvant contenir une part incitative et par le décret

⁷⁸ Les autres recommandations formulées dans ce rapport ont toutes reçu un début de mise en œuvre.

⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux, p. 103-149. La documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

du 10 mars 2016, qui prévoit qu'une délibération de l'assemblée communale détermine le seuil maximal de déchets assimilés collectables d'une entreprise par le service public.

La Cour recommandait également d'encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers. La loi de finances rectificative de 2015 a introduit cette possibilité sur une partie du territoire avant généralisation. Cette mise en œuvre devra toutefois être confortée par l'action coordonnée des collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs, la recommandation visant à poursuivre la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME a été appliquée dans la mesure où le code général des collectivités territoriales prévoit la généralisation de la comptabilité analytique pour les communes et la mise à disposition d'un rapport détaillé sur les coûts et les financements des déchets.

Enfin, sans être totalement mises en œuvre, deux autres recommandations ont fait l'objet d'avancées et leur mise en œuvre est jugée en cours, notamment sur la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

2 - La mise en œuvre des politiques de santé publique

a) Les soins palliatifs

Dans son rapport public annuel de 2015⁸⁰, la Cour a constaté que, malgré la mise en place d'un programme national de développement des soins à domicile en 2008, le retard pris dans le domaine des soins palliatifs aux personnes atteintes d'une maladie grave, évolutive ou terminale, était loin d'être comblé. L'accès aux soins palliatifs demeurerait globalement limité et inégalement assuré selon les territoires. La prise en charge extra-hospitalière, à domicile ou en établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes, restait à construire. Dès lors, la Cour a une nouvelle fois recommandé de maintenir une politique bien identifiée de développement des soins palliatifs, soutenue par un plan d'action spécifique.

⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète, p. 221-248. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En décembre 2015, la ministre de la santé a présenté un plan national 2015-2018 pour le développement des soins palliatifs et l'accompagnement en fin de vie, qui prévoit de développer les prises en charge à domicile et dans les établissements médico-sociaux (en soutenant les projets initiés par les professionnels de ville et en renforçant les coordinations entre les acteurs de la prise en charge sanitaire), de réduire les inégalités d'accès aux soins palliatifs (en mettant en place dans chaque région un projet spécifique, en créant de nouvelles unités de soins palliatifs afin que toutes aient au moins 1 lit de soins palliatifs pour 100 000 habitants d'ici à 2018, ainsi que 30 nouvelles équipes mobiles sur le territoire) et d'accroître les compétences des professionnels de santé (en structurant et en décloisonnant les formations initiale et continue dans ce domaine, en améliorant la reconnaissance des pratiques interdisciplinaires et en créant une filière universitaire dédiée aux soins palliatifs).

La mise en place de ce plan national apparaît décisif pour l'amélioration de la politique de soins palliatifs, même si plusieurs leviers restent à mobiliser : la négociation, à rouvrir par l'assurance maladie, d'un avenant à l'accord cadre interprofessionnel avec l'union nationale des professionnels de santé afin d'organiser et de valoriser l'intervention d'équipes pluri-professionnelles assurant une prise en charge coordonnée des patients ; la mise en place de modalités spécifiques de financement des soins palliatifs au sein des structures hospitalières de moyen et long-séjour, afin de favoriser les prises en charge palliatives de longue durée.

b) La santé dans les outre-mer

Dans son rapport public thématique de 2014⁸¹ *La santé dans les outre-mer : une responsabilité de la République*, la Cour a souligné que les départements et collectivités d'outre-mer étaient confrontés à des problématiques sanitaires d'une nature et d'une ampleur particulière et appelé les pouvoirs publics à mettre en œuvre une stratégie de santé publique plus efficiente que celle esquissée par le plan santé outre-mer de 2009.

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : la santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*. La Documentation française, juin 2014, 287 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les recommandations de ce rapport, puis les propositions formulées par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale dans le cadre du débat autour de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, ont suscité l'élaboration d'une stratégie de santé pour les outre-mer, présentée par les ministres de la santé et des outre-mer en mai 2016, dont la conception traduit des progrès par rapport au plan de 2009.

Cette stratégie comporte un nombre réduit d'axes (renforcer la prévention pour mieux lutter contre les inégalités de santé, améliorer la veille, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires, mieux répondre aux besoins des citoyens dans le champ de l'autonomie, renforcer l'efficacité du système de santé et mieux assurer l'accès aux droits), déclinés en des objectifs détaillés (au nombre de 22), puis en des actions précises (62). Afin d'en assurer la réalisation, cette stratégie prévoit que ces actions soient inscrites dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des agences régionales de santé (par la voie d'avenants) et dans les programmes de travail des agences sanitaires nationales et d'autres opérateurs de l'État. Enfin, la mise en œuvre de la stratégie doit être évaluée en continu par un comité de pilotage co-présidé par le secrétaire général des ministères sociaux et par le directeur général des outre-mer.

3 - L'amélioration de la gestion et la mise en œuvre des politiques publiques par les établissements et entreprises publics

a) Business France

Dans un rapport particulier de 2015 relatif à Ubifrance⁸², la Cour formulait dix recommandations. Le nouvel opérateur Business France, regroupant Ubifrance et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), en a tenu compte, notamment pour recentrer ses actions et pour davantage quantifier leur efficacité.

Ainsi, sous l'égide du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), un accord de partenariat a été signé entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI) en France, Business France et les CCI à l'étranger, permettant un partage des rôles.

Pour ce qui concerne les activités d'investissements étrangers en France, des axes stratégiques ont été retenus, notamment pour concentrer

⁸² Cour des comptes, *Rapport particulier sur les comptes et la gestion d'Ubifrance*, novembre 2015, 71 p., disponible sur www.ccomptes.fr

les efforts de prospection sur des segments prioritaires les plus créateurs de valeur pour l'économie française et vers des fonctions à forte valeur ajoutée, en privilégiant un « cœur de cible » constitué d'investissements mobiles dans les fonctions de production, de recherche et développement et de tertiaire supérieur.

Enfin, plusieurs indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des actions sont désormais suivis (nombre de volontariats international en entreprise, nombre de courants d'affaires, nombre de plans d'action internationale engagés par les entreprises de taille intermédiaire) et des mesures ont été prises pour améliorer la gestion de l'organisme, notamment en matière de stratégie immobilière, de développement de la comptabilité analytique et de gestion du personnel.

b) La Cité de l'architecture et du patrimoine

Un an après publication par la Cour, six des dix-neuf recommandations adressées à la Cité de l'architecture et du patrimoine dans le rapport particulier qui lui était consacré⁸³ ont été totalement suivies d'effet : la révision des mécanismes de fixation de la part variable du président ; la rationalisation de la programmation ; la soumission au conseil d'administration des règles précisant le type de partenaires susceptibles de bénéficier de la mise à disposition commerciale des espaces de l'établissement ; la conclusion d'un accord d'entreprise ; la réalisation d'une étude sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats multiservices et le renouvellement des concessions commerciales.

Ceci constitue un degré très satisfaisant de mise en œuvre⁸⁴.

⁸³ Cour des comptes, *Rapport particulier sur l'activité, la gestion et les comptes de la Cité de l'architecture et du patrimoine*, avril 2015, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁴ Sans être totalement mises en œuvre, dix recommandations ont par ailleurs fait l'objet d'avancées. Parmi les plus importantes figurent : l'adoption d'un plan de retour à l'équilibre financier comprenant un ensemble de mesures d'économies (515 000 € d'économies estimées en 2016 dont il conviendra de vérifier l'effectivité) ainsi que le renforcement du rôle d'orientation et de contrôle du conseil d'administration

c) Les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignants et les professions (ONISEP)

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a saisi l'occasion offerte par l'ajustement de son organisation déconcentrée, à la suite de la réforme de la carte régionale, pour mettre en œuvre la recommandation de la Cour relative à l'organisation des délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignants et les professions (ONISEP).

La première recommandation du référé de 2014 sur l'ONISEP⁸⁵ portait en effet sur l'adaptation de la forme de la représentation régionale de l'ONISEP à la régionalisation de l'orientation. Cette recommandation a été entièrement mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 en application du décret du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques et les délégations régionales correspondent désormais aux nouvelles régions académiques, qui correspondent elles-mêmes aux nouvelles régions.

d) Le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés

Plusieurs des recommandations formulées par la Cour dans son rapport remis au Parlement en mai 2014 sur le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés pour le placement des demandeurs d'emploi⁸⁶ ont été mises en œuvre à l'occasion de la vague de marchés conclus par Pôle emploi pour la mise en œuvre de nouvelles prestations en 2015 et 2016. C'est notamment le cas des recommandations qui portaient sur les modalités de la commande publique :

- la meilleure prise en compte du profil des demandeurs d'emploi et des perspectives de reclassement sur la zone géographique de recherche d'emploi dans la rémunération des prestataires a trouvé notamment à s'appliquer dans les cahiers des charges des nouvelles prestations de 2015 « Activ'emploi » ou « Activ'Créa » de 2016 ;
- l'attention plus grande portée à l'offre technique dans les critères de sélection des attributaires des marchés et le rejet, sur critères objectifs,

⁸⁵ Cour des comptes, *Référé, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)*, août 2014, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi*. Juillet 2014, 163 p., disponible sur www.ccomptes.fr

des offres tarifaires anormalement basses ont été appliqués dans la mesure où dorénavant pour les nouvelles prestations la pondération du critère relatif à la qualité technique s'établit à 70 % contre 30 % pour le prix.

Pour assurer la viabilité des marchés, la Cour recommandait également une plus grande implication des équipes locales de direction dans la gestion des flux de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés. Le rapprochement des opérateurs privés et des agences a répondu à cette recommandation.

Enfin, la recommandation sur l'amélioration du contrôle qualité, par Pôle emploi, des prestations externalisées a également été satisfaite.

e) Les établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés

Dans son référé de novembre 2014 sur les établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés⁸⁷, la Cour a recommandé de « généraliser à l'ensemble des établissements y compris ceux relevant de la compétence exclusive des départements, l'obligation de conclure des contrats d'objectifs et de moyens et fixer les seuils de déclenchement de cette obligation pour en permettre la mise en œuvre ». Cette recommandation est mise en œuvre par les lois du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016. Ces contrats permettront à terme d'établir des relations assainies, car basées sur des objectifs et des financements pluriannuels clarifiés, entre l'administration et les gestionnaires des établissements.

f) Le groupe « Électricité de Strasbourg »

L'ensemble des recommandations formulées en 2015 sur le groupe « Électricité de Strasbourg »⁸⁸, filiale d'EDF réalisant un chiffre d'affaires

⁸⁷ Cour des comptes, *Référé, Le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (Éhpad) et des adultes handicapés*, novembre 2014, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport particulier, La gestion du groupe Électricité de Strasbourg, exercices 2007 à 2012*, octobre 2014, 52 p., disponible sur www.ccomptes.fr

de 950 M€, ont été totalement mises en œuvre (à l'exception d'une seule, devenue sans objet). Ces recommandations portaient pour l'essentiel sur les relations entre Électricité de Strasbourg et ses filiales ainsi que sur l'amélioration de la présentation des états financiers.

B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre

Le taux de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction de leur ancienneté. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations.

Les exemples présentés ci-après concernent les deux cas que la Cour distingue parmi les recommandations partiellement mises en œuvre. En effet, certaines évolutions en cours peuvent être annonciatrices de mesures plus concrètes, qui conduiront à une mise en œuvre totale (1^{ère} et 2^{ème} parties), alors que d'autres évolutions laissent entrevoir qu'au bout des trois années de suivi la mise en œuvre de la recommandation restera incomplète (3^{ème} partie).

Ces exemples de recommandations de la Cour qui n'ont que partiellement produit leurs effets concernent aussi bien les ministères que les établissements et entreprises publiques.

1 - Des recommandations en cours de mise en œuvre par les ministères

a) Le versement de la solde des militaires

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour recommandait plusieurs améliorations dans la gestion du versement de la solde des militaires⁸⁹. Trois des cinq recommandations qui y étaient émises ont été totalement mises en œuvre dans un délai très bref :

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants. La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

- l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de solde a été précisée par le ministère de la défense ;
- le pilotage des douze chantiers d'amélioration est désormais effectué à travers un tableau de bord du suivi des chantiers de l'application de gestion « Louvois », établi mensuellement ;
- enfin le partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de l'application « Source Solde »⁹⁰ et des ressources humaines est devenu effectif grâce à une participation croisée aux différents comités stratégiques.

Les deux autres recommandations sont en cours de mise en œuvre.

b) La restauration dans les armées

Dans son référé de septembre 2015 relatif à la fonction de restauration dans les armées⁹¹, la Cour préconisait au ministère de la défense de définir et mettre en œuvre une organisation permettant d'atteindre rapidement un coût complet du repas proche de celui constaté dans les contrats d'externalisation de la restauration.

De nouveaux outils ont été mis en place en 2016, notamment l'outil DAMIER permettant une comptabilité analytique de la restauration en régie. Une nouvelle convention « Restauration-Hôtellerie et Loisirs » permet par ailleurs de disposer d'un cadre contractuel unique pour l'ensemble des marchés d'externalisation et de rationaliser le processus de contractualisation.

Ces efforts (nouvelle logique d'organisation, régie rationalisée optimisée, fermeture de points de restauration isolés) auraient, selon le ministère de la défense, permis un gain de près de 900 postes et une diminution du coût des denrées des repas de service (3,01 € en 2013 contre 2,87 € en 2016, HT). Le coût moyen d'un repas servi en régie aurait été ainsi ramené à 10,19 € en 2015, réduisant en grande partie l'écart avec le coût des repas externalisés (évalué à 9,70 € HT).

⁹⁰ Le logiciel « Source Solde » devrait remplacer l'application « Louvois » à partir de la fin de l'année 2017.

⁹¹ Cour des comptes, *Référé, La fonction restauration dans les armées*, septembre 2015, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les restructurations militaires

Deux des recommandations formulées par la Cour dans son rapport au Parlement de novembre 2014 relatif aux aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées⁹² sont en cours de mise en œuvre.

Le ministère de la défense a en effet poursuivi son effort pour concentrer les aides sur les territoires les plus sinistrés par le départ d'unités et déboucher, le cas échéant, sur des contrats de restructuration de site de la défense (CRSD), ainsi que le recommandait le rapport. Ainsi, le contrat de redynamisation des sites de défense de Polynésie a été signé au début de l'année 2016, et d'autres contrats, issus des décisions ministérielles pour 2014 et 2015, ont également été signés ou étaient en 2016 en cours de signature (Varenes sur Allier, Châteaudun, Luxeuil, Châlons-en-Champagne, Creil, Dijon). D'autres contrats ont en revanche été abandonnés faute de projet, ou d'un projet suffisamment abouti (Nouvelle Calédonie, Tarn et Garonne, Mayotte).

La recommandation « d'accorder une attention plus importante et mieux différenciée au devenir des emprises délaissées » est progressivement mise en œuvre, au cas par cas : à Varenes sur Allier, l'entreprise Nizerolles systèmes électroniques s'est ainsi installée sur le site de l'ancien détachement Air et à Châteaudun, un complexe autour du sport automobile est en cours d'installation.

d) La lutte contre la contrefaçon

Dans un référé de 2014 relatif à la lutte contre la contrefaçon⁹³, la Cour formulait six recommandations parmi lesquelles cinq commencent à être suivies. Le ministère de l'économie et des finances a pris des mesures qui s'appuient sur les recommandations de la Cour⁹⁴ :

⁹² Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, décembre 2014, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹³ Cour des comptes, *Référé, La politique publique de lutte contre la contrefaçon*, septembre 2014, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁴ Seule la recommandation préconisant de s'assurer qu'aucune des zones qui peuvent être des foyers de fabrication ou de distribution de produits contrefaits n'échappe à la compétence des acteurs publics chargés de la veille, des contrôles et de l'action répressive au niveau territorial n'est pas mise en œuvre.

- le comité « Bercy contrefaçon », qui regroupe les directions du ministère concernées par la lutte contre la contrefaçon (direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale des entreprises et Institut national de la propriété intellectuelle, direction générale du Trésor et direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), se réunit régulièrement depuis février 2013 afin de créer des synergies et de déterminer des positions communes à faire valoir auprès des partenaires extérieurs ;
- une structure interministérielle devrait réunir l'ensemble des administrations en charge de la lutte contre la contrefaçon et de la protection de la propriété intellectuelle pour coordonner leur action. Présidée par un haut fonctionnaire, elle serait pilotée par la Douane qui en assurerait le secrétariat général ;
- les pouvoirs de la Douane ont été renforcés en 2014 et 2015. Deux services à compétence nationale (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et service national de la douane judiciaire) réalisent des enquêtes administratives et judiciaires sur l'ensemble du territoire ;
- la direction générale des entreprises, l'Institut national de la propriété industrielle et l'Union des Fabricants conduisent une étude portant sur l'évaluation des conséquences économiques des pratiques de contrefaçon en France, dont les résultats seront publiés au cours du premier semestre 2017 ;
- la directive (UE) 2015/2436 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 rapprochant les législations des États membres sur les marques et le règlement (UE) 2015/2424 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 modifiant le règlement (CE) 207/2009 du Conseil sur la marque communautaire ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne en décembre 2015. Afin de compléter le dispositif, la directive, applicable aux marchandises suspectées de porter atteinte à une marque nationale, doit être transposée avant le 15 janvier 2019 en droit interne afin d'être mise en œuvre.

e) La gestion des amendes

Dans son rapport public annuel 2015⁹⁵, la Cour formulait plusieurs messages s'agissant de la proportion encore trop importante d'infractions non sanctionnées, du manque de coordination des acteurs impliqués et de la quasi-absence de supervision de l'activité des officiers du ministère public. Ces messages s'accompagnaient de sept recommandations qui font l'objet, pour la plupart, d'une mise en œuvre en cours.

Ainsi par exemple, l'application de la recommandation préconisant d'augmenter le taux de disponibilité des radars a permis une augmentation de ce taux de 0,37 % en moyenne sur les six premiers mois de l'année 2016 et d'aboutir à un taux de disponibilité des radars de 93 % - ce mouvement devant être poursuivi.

S'agissant du cadre à renforcer en cas de changement d'adresse des titulaires de cartes grises, le ministère a commencé à actualiser les informations disponibles sur les sites internet. Par ailleurs, une fiche d'information du public à l'attention des préfetures et des professionnels de l'automobile était en 2016 en cours de rédaction. Enfin, dans le cadre du « plan préfetures nouvelle génération », le ministère indique que l'obligation du changement de carte grise en cas de changement d'adresse sera prise en compte par la nouvelle téléprocédure de délivrance des titres.

f) La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile

Dans sa communication à la commission des finances du Sénat de 2013⁹⁶, la Cour recommandait notamment de rationaliser le déploiement des équipements de formation, de rendre obligatoire une étude d'opportunité sur les mutualisations avec les structures déjà existantes dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) voisins ou sur les possibilités d'une telle mutualisation pour l'avenir et de mettre en œuvre sous la responsabilité du préfet de zone un schéma zonal des structures de formation garantissant leur emploi optimal.

⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, p. 37-67. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile*, novembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

En réponse sur ce point, le ministère de l'intérieur indique que la création de plateaux à vocation interdépartementale se réalise de plus en plus dans une dynamique de mutualisation. Au-delà, la démarche de contrat territorial de réponse aux risques majeurs (COTTRIM) expérimentée en 2015 et 2016 permet de favoriser un recours accru à la mutualisation, entre autres domaines, dans celui de la formation. Cette démarche devrait être étendue dans l'ensemble des zones de défense. Le ministère de l'intérieur précise qu'un travail est en cours au travers des habilitations et certifications des organismes de formation des SDIS.

Dans la même communication, la Cour recommandait de recourir davantage aux groupements de commande ou aux centrales d'achat pour l'acquisition des équipements de sécurité civile et de poursuivre les travaux pour faire converger les caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie. À cet égard, le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure du ministère de l'intérieur a produit depuis septembre 2015 trois cahiers des charges types pour certaines catégories d'équipements et anime des groupements inter-SDIS pour regrouper les commandes et rechercher la convergence des spécifications techniques. D'ores et déjà, des gains sont observés dans les achats ainsi regroupés.

2 - Des recommandations en cours de mise en œuvre par les établissements et les entreprises publiques

a) L'Imprimerie nationale

Dans un rapport particulier de 2015 sur les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale⁹⁷, la Cour des comptes formulait neuf recommandations tendant à une amélioration de son fonctionnement.

La Cour observe une réelle volonté de l'Imprimerie nationale et des services du Premier ministre de les mettre en œuvre : sur neuf

⁹⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier sur rapport sur les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale pour les exercices 2009 à 2014*, juillet 2015, 84 p., disponible sur www.ccomptes.fr

recommandations, outre les deux pleinement mises en œuvre⁹⁸, sept sont en cours de mise en œuvre.

Ces recommandations en cours de mise en œuvre sont relatives au comité des offres, au renforcement du contrôle interne, au suivi de la rentabilité de chaque activité concurrentielle, au chantier de la réduction des coûts et de celle des prix des produits sous monopole et enfin à l'examen approfondi des tâches d'impression encore assurées par les administrations publiques. L'ensemble de ces chantiers de réformes attendues est lancé et une application progressive dans le temps est programmée.

b) L'Institut de France et les cinq académies

Dans son rapport public thématique de 2015 consacré à l'Institut de France et aux cinq académies⁹⁹, la Cour avait formulé 19 recommandations dont beaucoup portaient sur l'amélioration de leur cadre de gestion.

Sur ces 19 recommandations, plus de la moitié sont en cours de mise en œuvre.

Ainsi, l'Institut et ses tutelles se sont saisis de plusieurs d'entre elles : définition des principes de la gestion budgétaire et comptable publique à l'Institut de France, mise en place d'un nouveau système d'information budgétaire et comptable, lancement de la certification des comptes avec une consultation en cours pour le choix du prestataire, règles de gestion mutualisée des personnels, régularisation des logements de fonction, modalités de calcul des frais de gestion mis à la charge des fondations par l'Institut et les académies, règles de gestion des portefeuilles de valeurs mobilières, etc. Si d'autres recommandations restent non mises en œuvre, l'effort d'amélioration de la gestion paraît indéniable.

La Cour avait par ailleurs posé la question du régime comptable applicable à l'Institut de France et aux cinq académies et recommandé la modification du décret du 11 mai 2007 portant règlement financier de ces institutions ou, à défaut, celle du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Manifestement, la première

⁹⁸ Elles concernent le chantier de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) et de la définition des axes de développement de son offre de services.

⁹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'Institut de France et les cinq académies : un patrimoine exceptionnel, une gestion manquant de rigueur*. La Documentation française, avril 2015, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

solution a été retenue : un projet de modification du règlement financier de l'Institut de France et des académies a été transmis au Secrétariat général du gouvernement pour approbation par décret en Conseil d'État. La publication de ce texte introduirait les principes fondamentaux de la gestion budgétaire et comptable publique du décret du 7 novembre 2012.

c) La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2016 consacrée à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France¹⁰⁰, la Cour recommandait à la RATP, à la SNCF et au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) de définir un outil harmonisé et stable de mesure de la fraude et de développer une stratégie de communication dissuasive contre la fraude.

Cette recommandation fait l'objet d'un suivi de mise en œuvre : les opérateurs ont mentionné à la Cour la prise en compte de cet objectif dans le contrat STIF-SNCF 2016-2019, des premiers échanges sur l'état des lieux et les convergences envisageables et le lancement le 19 septembre 2016 d'une campagne commune de communication « *corporate* » axée sur la sensibilisation à la lutte contre la fraude.

d) Les agences de l'eau

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2015 consacrée aux agences de l'eau et à la politique de l'eau¹⁰¹, la Cour demandait de mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour les membres des instances de gouvernance des agences et pour leur personnel. Cette recommandation a reçu un début de mise œuvre avec la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui prévoit la mise en place d'une commission des aides dans

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif, p. 537-577. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver, p. 69-164. La documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

chaque conseil d'administration, l'obligation de souscrire une déclaration publique d'intérêt et la fixation par décret à venir, de règles de déontologie.

3 - Des recommandations dont la mise en œuvre est incomplète

a) Les ressources exceptionnelles dans le financement de la défense

Dans son rapport public annuel de 2016¹⁰², la Cour constatait que la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 avait décidé de mettre un terme aux procédés des ressources exceptionnelles, suivant en cela ses recommandations précédentes. Toutefois, cette loi n'a pas mis fin à la possibilité de prévoir de financer une part des dépenses militaires par des recettes exceptionnelles, à hauteur de 0,9 Md€.

La Cour confirmait alors que le maintien du recours à des financements aléatoires ne semblait pas compatible avec la mise en œuvre d'une politique de souveraineté. Elle recommandait de supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission défense dans les lois de programmation militaire.

Cette recommandation reste mise en œuvre de manière incomplète : sur la période 2015-2019, il est toujours attendu 830 M€ de ressources de cessions immobilières et 200 M€ de cessions de matériels qui constituent un recours, certes limité mais persistant, à des recettes exceptionnelles.

b) L'hospitalisation à domicile

L'hospitalisation à domicile (HAD) permet à un malade atteint de pathologies lourdes et évolutives de bénéficier à son domicile ou à l'établissement médico-social qui l'héberge de soins médicaux et paramédicaux complexes et coordonnés que seuls des établissements de santé peuvent lui prodiguer.

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2013, la Cour a constaté que l'HAD (106 000 patients en 2014) était très peu développée

¹⁰² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue, p. 239-259. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

en France (0,6 % de l'ensemble des hospitalisations complètes), malgré son intérêt pour la qualité de vie des patients et sa contribution potentielle à une efficacité accrue des dépenses d'assurance maladie, ses coûts étant, selon des études encore partielles, moins élevés que ceux de l'hospitalisation conventionnelle (la comparaison avec les coûts des prises en charge coordonnées des professionnels libéraux de santé n'étant quant à elle pas encore établie). Elle a dès lors formulé trois recommandations visant à mieux définir le positionnement de l'HAD dans l'offre de soins et à clarifier son rôle, son fonctionnement et son financement.

Depuis lors, la commission des affaires sociales et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale ont demandé à la Cour d'actualiser ses constats¹⁰³.

Dans la communication qu'elle leur a remise à la fin de l'année 2015, la Cour a constaté que le rythme de progression du nombre de journées en HAD avait fléchi entre 2012 et 2014, ce qui compromet la réalisation de l'objectif de doublement d'ici à 2018 de la part de la HAD (à 1,2 %) arrêté fin 2013. Indispensables pour en asseoir la légitimité, les travaux menés par la Haute autorité de santé pour établir des référentiels d'indications médicales de l'HAD couvrent un champ encore partiel. La démonstration de l'efficacité de l'HAD n'est pas encore apportée, faute de la réalisation de la plupart des études médico-économiques nécessaires. L'étude nationale de coûts devant aboutir uniquement en 2019, le mode de tarification de l'HAD n'a pas été réformé et est de plus en plus inadapté.

Constatant que ses recommandations avaient été incomplètement mises en œuvre, la Cour les a donc réitérées : mener à terme l'élaboration des référentiels d'activité de l'HAD, réaliser des évaluations médico-économiques de la HAD par rapport aux prises en charge hospitalières conventionnelles et à différents autres types de prise en charge extra-hospitalière en ville et réformer la tarification de la HAD après avoir mené à bien dans les meilleurs délais l'étude nationale. Elle a de surcroît formulé quatre recommandations nouvelles¹⁰⁴.

¹⁰³ Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur les évolutions récentes de l'hospitalisation à domicile*, janvier 2016, 73 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁴ Regrouper les structures de petite taille, simplifier le régime d'autorisation, faciliter les coopérations avec les structures médico-sociales et expérimenter de nouveaux modes de financement afin d'inciter à l'HAD à la sortie d'une hospitalisation conventionnelle ou pour l'éviter.

c) L'enseignement supérieur agricole public

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2016 relative à la réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public¹⁰⁵, la Cour recommandait d'achever la négociation des contrats d'objectifs et de performance et d'accélérer la démarche visant à donner des outils communs de gestion aux établissements avec notamment la réduction de la dispersion des établissements par la réduction du nombre d'implantations et la réduction du coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement supérieur agricole.

En 2016, ces recommandations étaient mises en œuvre de manière incomplète :

- huit établissements sur douze sont dotés de contrats, la comptabilité analytique des coûts de niveau 2 a été mise en place et un accord existe sur l'élaboration d'un système d'information de référence ;
- la mise en vente par Agrocampus Ouest de la villa « Parker » et la réduction en cours de la scolarité à l'ENSP sur le site de Marseille de trois à deux ans permettent de lancer la politique de réduction des implantations.

d) La situation financière des collectivités locales

Si, d'un point de vue général, l'année 2015 est marquée pour les collectivités locales par une amélioration de leur situation financière globale, avec notamment, une épargne brute qui a cessé de reculer, la situation entre catégories de collectivités et surtout au sein d'une même catégorie est très hétérogène.

Ainsi, la recommandation formulée par la Cour dans son rapport de 2013 sur les finances publiques locales¹⁰⁶ impliquant de « renforcer les dispositifs de péréquation horizontale afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie » s'est traduite par l'adoption de dispositions législatives avec notamment

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil, p. 635-667. La Documentation française, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les Finances Publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'augmentation de la part péréquée de certaines dotations. Celles-ci demeurent toutefois encore insuffisantes, ce qui est préoccupant alors que la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne pourra être mise en œuvre au mieux qu'à compter de 2018.

C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans certains cas, les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs années de suivi, sans réel effet concret. C'est le cas par exemple quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Plusieurs exemples de cette absence de mise en œuvre sont donnés.

Dans certains cas, la non-mise en œuvre des recommandations tient plutôt au refus explicite des administrations concernées de les mettre en œuvre.

1 - Des recommandations encore non mises en œuvre

Parmi les recommandations de la Cour non mises en œuvre, certaines seraient susceptibles d'avoir un impact important : c'est le cas notamment de celles formulées sur le coût du lycée. D'autres exemples de recommandations non mises en œuvre peuvent être observés, qui ont été faites à l'État mais également aux régimes de sécurité sociale complémentaire et à une entreprise publique (la SNCF).

a) Le coût du lycée : l'impact fort des réformes attendues

Le rapport public thématique sur le coût du lycée¹⁰⁷ comportait dix recommandations dont la mise en œuvre visait à l'amélioration de l'efficacité de cette strate très coûteuse du système éducatif par rapport à ses équivalents dans les autres pays de l'OCDE. En effet, la Cour constatait que, rapportées au nombre de lycéens, les dépenses françaises étaient plus

¹⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du Lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

importantes que celles de la plupart des pays comparables à la France : l'écart de coût moyen entre le lycée français et les lycéens des autres pays membres de l'OCDE est de 38 % (le coût annuel d'un lycée français en 2011 était de 10 102 € contre 7 347 € dans l'OCDE).

Aucune de ces recommandations n'a fait l'objet d'un début de mise en œuvre. Certaines d'entre elles sont très structurelles, et leur mise en œuvre est sans doute difficile du fait de leurs impacts très forts : la réduction du temps d'instruction pour les élèves, de la dispersion de l'offre de formation et de la complexité du baccalauréat, la révision de la densité du réseau des établissements en particulier entrent dans cette catégorie. Mais la mise en œuvre effective de ces recommandations pourrait autoriser à terme des redéploiements très significatifs de crédits à l'intérieur du système éducatif, par exemple au bénéfice du premier degré ou de la gestion des enseignants.

b) L'avenir du musée national des arts et traditions populaires

Dans l'insertion au rapport public annuel relative au MuCEM¹⁰⁸, la Cour soulignait l'absence totale d'anticipation s'agissant du devenir du bâtiment de l'ancien musée national des arts et traditions populaires (MNATP), situé dans le bois de Boulogne à Paris, laissé dans un état de quasi-abandon. Elle mettait en avant la longue période de latence - huit ans - qui s'était écoulée entre la fermeture du bâtiment au public (en septembre 2005) et le départ définitif des équipes du service à compétence nationale MuCEM (le 31 mai 2013), cette période n'ayant pas été mise à profit pour trouver une nouvelle affectation à ce bâtiment ou négocier avec la Ville de Paris les modalités de sa rétrocession.

En réponse à la recommandation de la Cour qui préconisait de rétrocéder ou réaffecter rapidement le bâtiment parisien du MuCEM, le ministère de la culture et de la communication indique qu'il « a réitéré, par courrier du 8 juin 2016, son intention de remettre à la Ville de Paris le bâtiment des ATP ». La convention de mise à disposition au profit de l'État, conditionnée par l'existence d'un musée des arts et traditions populaires, est en effet arrivée à échéance le 31 décembre 2014.

¹⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain, p. 99-143. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Devant le refus renouvelé de la Ville de Paris, le ministère a de nouveau sollicité une rencontre avec elle afin de parvenir à une solution concertée. En septembre 2016, aucune avancée n'avait pu être constatée, le ministère n'ayant fait état d'aucune mesure concrète permettant de débloquent ce dossier à moyen terme.

c) L'association pour la formation professionnelle des adultes

Dans le rapport remis au Parlement en décembre 2013 sur l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)¹⁰⁹, la Cour recommandait d'explicitier la stratégie de l'État justifiant le soutien financier apporté à cette association.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère chargé du travail rappelle différents aspects de l'activité actuelle de l'AFPA, notamment en tant qu'organisme de formation accueillant principalement des publics éloignés de l'emploi et opérateur assurant l'ingénierie des titres professionnels pour le compte du ministère.

Il considère que l'AFPA est un partenaire essentiel pour l'État, dont l'inscription dans le service public de l'emploi a été récemment renforcée avec la loi du 17 août 2015 sur le dialogue social et l'emploi. Celle-ci prévoit la transformation de l'organisme en établissement public industriel et commercial (EPIC), au plus tard en février 2017. Son maillage territorial et sa capacité d'hébergement et de restauration constituent selon le ministère des atouts importants pour accueillir les demandeurs d'emploi en formation.

Ces considérations demeurent toutefois très générales et le ministère ne détaille pas davantage les raisons qui ont conduit l'État à intervenir massivement dans le sauvetage financier de l'AFPA à partir de 2012. Il n'indique pas non plus comment sera assuré l'avenir financier de l'organisme qui demeure très fragile. Les débats actuels autour de la rédaction de l'ordonnance qui portera création de l'EPIC au 1^{er} janvier 2017 témoignent d'ailleurs de l'ambiguïté de la position de l'État concernant les missions qui seront dévolues à l'EPIC et celles qui le seront à sa filiale commerciale. Dans ces conditions, la recommandation de la Cour ne peut pas être considérée comme mise en œuvre.

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Communication aux commissions des finances et des affaires sociales du Sénat sur l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*, décembre 2013, 155 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d) Les soutiens à la filière forêt-bois

Dans son rapport au Parlement de 2015 sur les soutiens à la filière forêt-bois¹¹⁰, la Cour recommandait de confier intégralement au centre national de la propriété forestière la mission de développement forestier pour les forêts privées et d'en décharger les chambres d'agriculture.

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt répond que ce sujet sera abordé dans le cadre d'une mission confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les centimes forestiers sans s'engager sur une perspective de mise en œuvre : cette recommandation ne peut ainsi être regardée comme faisant l'objet d'un début de mise en œuvre.

e) Les cotisations de retraites complémentaires des salariés

Dans un rapport public thématique de 2014 *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés du secteur privé (AGIRC-ARRCO)*¹¹¹, la Cour a souligné que, malgré les enjeux majeurs qui s'y attachent, les cotisations sociales versées par les employeurs de salariés aux groupements de protection sociale afin de les financer (63,8 Md€ en 2015) n'étaient soumises à aucun contrôle.

En effet, ces organismes de droit privé ne sont pas dotés de prérogatives de puissance publique qui leur permettraient de vérifier l'exhaustivité des assiettes déclarées, ce qui peut favoriser des absences de déclaration ou des sous-déclarations d'assiette. Pour autant, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 qui confient aux URSSAF une mission de contrôle de ces cotisations par délégation des régimes AGIRC-ARRCO n'étaient pas appliquées.

Quelque dix années plus tard, ces dispositions demeurent lettre morte, ce qui a conduit la Cour à insister à nouveau, dans un rapport public thématique *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les*

¹¹⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, les soutiens à la filière forêt-bois*, avril 2015, 191 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

entreprises de juillet 2016¹¹², sur la nécessité de soumettre sans délai les cotisations de retraites complémentaires des salariés au contrôle des URSSAF.

Au même moment, les régimes AGIRC-ARRCO et le réseau des URSSAF ont saisi la direction de la sécurité sociale d'une proposition de nouvelle expérimentation du contrôle d'assiette en 2018 (prévue d'ici à 2017 par la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 du réseau des URSSAF avec l'État), préalablement à toute généralisation, et de demandes d'évolution des textes visant à sécuriser au plan juridique la procédure de redressement qu'elles avaient formulées en 2011, à l'issue d'une première expérimentation. Ces propositions et demandes, qui reposent sur un partage des tâches entre les URSSAF et les groupements de protection sociale, avaient alors été écartées par la direction de la sécurité sociale. Elles semblent devoir l'être à nouveau.

La permanence de l'absence de contrôle des cotisations de retraites complémentaires des salariés du secteur privé est parfaitement injustifiable au regard de la volonté exprimée par le législateur de mettre fin à une situation qui porte préjudice aux ressources des régimes AGIRC-ARRCO, aux droits des salariés (proportionnels aux salaires déclarés comme étant soumis à cotisation) et à l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises.

f) Les facilités de circulation à la SNCF

Dans son rapport public annuel de 2014¹¹³, la Cour consacrait une insertion aux facilités de circulation à la SNCF, estimant qu'une rationalisation s'imposait dans ce domaine.

Limité à l'origine à la « famille nucléaire », le système a été étendu progressivement à de nombreux ayants droit. De ce fait, le régime bénéficie actuellement à plus de 1 100 000 personnes, dont les cheminots ne représentent plus que 15 %. Le coût direct de la gestion des facilités de circulation se situe selon la Cour à environ 25 M€ par an. Il faut y ajouter

¹¹² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée, p. 325-345. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

le manque à gagner commercial pour l'entreprise estimé entre 50 et plus de 100 M€ par an.

Pour remédier à cette situation coûteuse, la Cour formulait quatre recommandations relatives aux modalités d'attribution, à l'application des dispositions relatives aux contributions sociales et au régime fiscal des avantages en nature et à l'élaboration d'une annexe comptable portant estimation du coût et du manque à gagner liés à ces facilités de circulation.

Or, aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre et le climat social pèse sur la détermination déjà faible de l'entreprise pour réformer ce dispositif.

g) Le suivi de l'évolution des effectifs et de la masse salariale des collectivités territoriales

La participation des collectivités au redressement des comptes publics passe par la réalisation d'économies sur leurs dépenses, notamment celles relatives aux dépenses de personnel qui connaissent une forte croissance (+ 4 % entre les exercices 2013 et 2014 et + 1,9 % entre 2014 et 2015).

Dans son rapport public thématique de 2013 sur les finances publiques locales¹¹⁴, la Cour recommandait de bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivités et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale.

Dans sa réponse formulée à l'occasion de la précédente campagne de suivi des recommandations, le ministère chargé des collectivités territoriales soulignait l'impossibilité de mettre en œuvre cette recommandation en raison de l'indisponibilité des données utiles à la conception du système d'information.

En septembre 2016, il a indiqué à la Cour que l'Insee avait mis en place le système d'information sur les agents des services publics qui permet de suivre l'évolution des effectifs et des salaires de l'ensemble de la fonction publique dont la fonction publique territoriale.

Pour autant, le système d'information tel qu'élaboré à ce jour ne permet toujours pas de disposer d'informations financières suffisamment affinées. Par conséquent, la recommandation reste non mise en œuvre.

¹¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les Finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

S'agissant des recommandations ci-après, les ministères ou les organismes concernés ont signifié à la Cour leur refus de les mettre en œuvre.

a) Les réformes de l'administration des douanes

Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour s'intéressait aux missions fiscales de la Douane¹¹⁵ et demandait un réexamen en profondeur de ses missions et des taxes dont elle a la charge afin de recentrer celle-ci sur son cœur de métier. La Cour formulait une dizaine de recommandations en ce sens.

Par ailleurs, la Cour des comptes a rendu public, le 19 février 2015, un rapport sur l'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics¹¹⁶. La Cour y invitait la Douane à accélérer la réorganisation de son réseau terrestre et de sa composante aéro-maritime, afin d'améliorer l'efficacité de ses contrôles. Elle insistait sur la nécessité du renforcement ou du réexamen des coopérations avec les administrations travaillant sur des fraudes et trafics connexes. Elle assortissait son rapport de treize autres recommandations.

Or, la Douane apparaît réticente à mener à bon rythme le resserrement des brigades de surveillance terrestre (seulement une quinzaine d'opérations, au stade de l'annonce mais non de la réalisation, en 2016). Elle refuse d'adapter le régime de travail aux nécessités du service dans les aéroports parisiens et la surveillance maritime et aérienne au motif des résistances prévisibles des personnels et des organisations syndicales, ce qui traduit son impuissance. Elle a enfin, tout en annonçant que la recommandation était en cours de mise en œuvre, renoncé à faire passer les tâches de programmation des contrôles du niveau régional (au sens des 42 régions douanières) au niveau interrégional, invoquant un arbitrage ministériel en ce sens.

¹¹⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11 à 46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁶ Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics*, février 2015, 141 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans les domaines de la fraude fiscale internationale et de l'action de la Douane contre les trafics, les dispositifs de concertation entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) se sont effectivement développés, mais la création d'une structure nouvelle est exclue.

La DGFIP et la DGDDI rejettent le passage à une gestion rationnelle fondée sur une comptabilité analytique du service commun des laboratoires (SCL) au motif qu'elle impliquerait de les soumettre à facturation comme les autres usagers.

Les évolutions positives sont limitées comme il apparaît principalement au sujet des recommandations du rapport sur la lutte contre les fraudes et trafics. Elles portent sur le renforcement des moyens consacrés aux outils informatiques et le perfectionnement du ciblage des contrôles, qui correspondent à des orientations bienvenues de la Douane. Outre les manifestations d'immobilisme évoquées précédemment, la Douane ne se montre en réalité guère proactive dans des secteurs importants comme le régime 42, qui permet d'importer en exonération de TVA des biens qui font ensuite l'objet d'une livraison intracommunautaire (« aucune évolution » depuis le rapport) ; elle s'exonère de toute responsabilité dans la modification de la directive TVA et de la présentation des états récapitulatifs TVA qui « n'entrent pas dans [son] champ de compétences. » Sur le dernier point, elle s'est contentée de saisir la DGFIP en 2013 et attend sa réponse. Elle admet qu'elle ne traite les déclarations d'échanges de biens qu'à des « fins statistiques » et subordonne ses contrôles à cette seule finalité. Enfin, la Douane refuse tout moratoire sur l'acquisition de moyens navals et aériens.

Ces réponses s'apparentent donc à un refus de mise en œuvre des recommandations de la Cour.

b) Le temps de travail des personnels « bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé » (BIATSS) des établissements d'enseignement supérieur

Dans le cadre du rapport sur l'autonomie des universités¹¹⁷, la Cour a recommandé de mettre en conformité la circulaire du ministère de

¹¹⁷ Cour des comptes, *Communication à la Commission des Finances du Sénat sur l'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre*, septembre 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'éducation nationale relative aux obligations de service des personnels BIATSS avec le décret relatif à l'ARTT dans la fonction publique.

Le ministère répond : « La circulaire du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels IATOSS et d'encadrement, exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du ministère a pour objectif de préciser les modalités d'application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État. Elle rappelle notamment que la durée annuelle du travail effectif est fixée à 1 607 heures, à l'instar des autres fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics. Cette circulaire ne saurait déroger au cadre réglementaire posé pour la fonction publique de l'État. Ce point est par ailleurs rappelé par les services du ministère lorsqu'ils sont sollicités par des établissements sur des questions relatives à la réglementation du temps de travail ».

Or, si la circulaire rappelle effectivement dans son paragraphe 2.1 que « le temps de travail d'un agent à temps complet est fixé à 1 607 heures décomptées sur une base annuelle », elle précise également quelques lignes en dessous que « les jours fériés légaux [...] sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, à l'exception des jours fériés survenant un dimanche ou un samedi habituellement non travaillés et de ceux survenant pendant une période de congés des personnels (congés annuels, temps partiel) qui ne sont pas décomptés ni récupérables ». La comptabilisation des jours fériés légaux comme du temps de travail effectif dans le calcul du temps de travail annuel entraîne automatiquement une réduction du temps réellement travaillé.

La durée effective du temps de travail des BIATSS s'établit au mieux à 1 551 heures annuelles, soit 3,5 % de temps de travail en moins que la durée légale. La simple application des textes réglementaires en vigueur pour la fonction publique de l'État ferait gagner de très nombreux emplois aux établissements d'enseignement supérieur.

Alors que tous les contrôles récents de la Cour identifient cette anomalie, le ministère se contente de faire référence à la circulaire en ignorant le problème de la comptabilisation des jours fériés.

*c) Les compléments de rémunérations
des fonctionnaires d'État outre-mer*

Dans son rapport public annuel de 2015¹¹⁸, la Cour préconisait de simplifier le régime des compléments de rémunération en le refondant sur une nouvelle architecture réglementaire structurée autour d'un décret unique et d'arrêtés ministériels.

Environ 91 000 fonctionnaires civils de l'État, soit 4,2 % de l'effectif total, sont aujourd'hui concernés par ce dispositif, dont près des deux tiers relèvent de l'éducation nationale et 10 % de la mission budgétaire *Sécurités*. La charge budgétaire des compléments de rémunération s'élevait ainsi à 1,18 Md€ en 2012. Ce sont actuellement 2 lois, 13 décrets et 11 arrêtés qui constituent les fondements des « sur-rémunérations » représentant un maquis législatif et réglementaire.

La réponse du ministère chargé de l'outre-mer à la Cour s'apparente à un refus de mise en œuvre, rappelant que les compléments de rémunération ont été créés pour tenir compte des spécificités territoriales et de la difficulté à pourvoir des postes implantés outre-mer.

d) La politique du logement en Île-de-France

Le rapport public thématique sur la politique du logement en Île-de-France¹¹⁹ fournit plusieurs exemples de refus de principe de mise en œuvre des recommandations argumentés par le ministère chargé du logement. Elles concernent : la modulation des loyers sociaux en fonction des revenus, l'harmonisation du seuil de population applicable pour l'obligation de 25 % de logements sociaux entre l'Île-de-France et la province, la suppression du droit au maintien dans les lieux dans le parc social des personnes de plus de 65 ans, et le ciblage du dispositif d'investissement locatif « Pinel ».

La recommandation visant à la remise en ordre des loyers n'est pas non plus mise en œuvre, dans un contexte où la loi relative à l'égalité et à

¹¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. 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

¹¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : le logement en Île-de-France, donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr

la citoyenneté adoptée le 22 décembre 2016 propose de lui substituer une nouvelle politique des loyers.

e) Pôle Emploi

Dans son rapport publié en juillet 2015 *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*¹²⁰, la Cour formulait de nombreuses recommandations qui sont encore inégalement mises en œuvre¹²¹. Le directeur général de Pôle emploi exprime plusieurs désaccords avec la Cour.

C'est par exemple le cas de la recommandation visant à fixer aux conseillers ou aux équipes de conseillers des objectifs individualisés qualitatifs mais aussi quantitatifs, le cas échéant en renégociant un accord collectif de 2004 relatif au suivi de l'activité, comme la convention collective prévoyait de le faire en 2010.

Le directeur général de Pôle emploi considère que les objectifs sont à fixer au niveau de l'agence, dans une démarche de performances comparées. Les indicateurs de comparaison figurant dans le tableau de bord des résultats portent notamment sur le nombre de retours à l'emploi, le taux d'indemnisation dans les délais, le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et le taux de satisfaction des entreprises. La réponse du directeur n'indique pas si des conséquences sont tirées de performances significativement éloignées de la moyenne des agences comparables.

Enfin, le directeur général rappelle les stipulations figurant dans la convention collective et l'accord Unédic de 2004, ce dernier prévoyant notamment qu'il n'est pas possible d'utiliser des données issues des outils informatiques à des fins d'évaluation quantitatives ou qualitatives des agents. En 2011, un projet d'accord relatif à la mise en place de compléments variables de rémunération pour les agents de droit privé, reposant sur la performance individuelle et collective, avait été porté par la direction, mais n'avait pu aboutir. Le directeur général indique qu'il n'est ni réaliste ni souhaitable de dénoncer la convention collective nationale et

¹²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*. La Documentation française, juillet 2015, 176 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²¹ Certaines sont en cours de mise en œuvre (comme par exemple le développement de la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi) ou mises en œuvre de manière incomplète notamment pour les recommandations tenant à la meilleure connaissance du marché du travail et des entreprises dans le recrutement et la formation des conseillers.

l'accord collectif de 2004, ce qui rend selon lui impossible l'évolution à brève échéance des modalités d'évaluation des agents non-cadres.

*f) La rémunération sur objectifs de santé publique
versée aux médecins*

La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) a été généralisée par la convention médicale de 2011, d'abord au bénéfice des médecins traitants, puis a été étendue aux cardiologues, aux gastro-entérologues et aux hépatologues (404 M€ au titre de 2015).

Dans une communication à la commission des affaires sociales du Sénat de 2014 sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé¹²², la Cour a souligné que si des évolutions favorables pouvaient être constatés en matière d'optimisation et d'efficacité des prescriptions et, dans une moindre mesure, de suivi des pratiques cliniques, les résultats étaient plus contrastés, voire parfois défavorables en matière de prévention. Pour autant, aucune conséquence négative n'était tirée du non-respect des objectifs, ou de l'absence de progrès dans leur réalisation, alors même que ce non-respect peut avoir une incidence défavorable sur la santé publique.

Afin de renforcer l'effet de levier de la ROSP sur les pratiques médicales, la Cour recommandait dès lors d'introduire une solidarité financière entre les indicateurs, les résultats insuffisants au titre de certains objectifs devant conduire à réduire la rémunération liée à l'atteinte d'autres objectifs.

Dans la nouvelle convention médicale signée en août 2016, les indicateurs de la ROSP ont été revus ou actualisés pour les mettre en cohérence avec les priorités nationales de santé publique et les référentiels et recommandations internationales existants, les indicateurs relatifs à la prévention, au dépistage et à l'efficacité ont été renforcés et les seuils à atteindre ont été rehaussés pour les indicateurs reconduits. En revanche, la recommandation de la Cour d'introduire une solidarité financière entre les indicateurs pour lesquels les objectifs ont été atteints et ceux pour lesquels ils ne l'ont pas été n'a pas été intégrée à cette nouvelle convention, ce qui traduit un refus de mise en œuvre.

¹²² Cour des comptes, *Communication à la Commission des affaires sociales du Sénat sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé*, juillet 2014, 193 p., disponible sur www.ccomptes.fr

g) L'Institut français du cheval et de l'équitation

Dans son rapport public annuel de 2016¹²³, la Cour préconisait de supprimer l'Institut français du cheval et de l'équitation en organisant la dévolution des activités de service public qui y subsistent entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture et des sports voire au haras national du Pin.

Les ministères de tutelle répondent clairement sur le repositionnement en cours de l'établissement dans la nouvelle lettre de mission adressée au directeur en mai 2016 et écartant l'hypothèse d'une suppression. Cette lettre de mission se contente de demander la mise en œuvre de la cession des sites non indispensables à la conduite des nouvelles missions de l'IFCE et le développement de projets visant à améliorer la marge financière d'activités telles que les formations dispensées par l'établissement et les spectacles du Cadre Noir de Saumur. Une mission inter-inspections (finances, agriculture, jeunesse et sports) est toutefois en cours de réalisation.

h) La répartition de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics

La contribution des collectivités au redressement des comptes publics s'est matérialisée par une baisse des dotations de l'État en 2014 et en 2015. Cette baisse des dotations se poursuit en 2016. Celles-ci ont pour objectif d'inciter les collectivités locales à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à réduire leur endettement.

Dans son rapport consacré aux finances publiques locales de 2014¹²⁴, la Cour a formulé une recommandation relative aux modalités de répartition de cette contribution entre collectivités, demandant que soient adoptées des modalités de répartition, entre catégories de collectivités, de la baisse des dotations de l'État qui prennent mieux en compte l'existence de marges de manœuvre plus importantes au sein du bloc communal.

¹²³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, p. 581-634. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Cette recommandation fait l'objet d'un refus de mise en œuvre au motif que la contribution des collectivités est le résultat d'un consensus au sein du Comité des finances locales et que le Gouvernement ne souhaite pas « ouvrir à nouveau le débat ».

*

Par l'absence ou le refus de mise en œuvre des recommandations de la Cour, les administrations renoncent, souvent, à la réalisation d'économies dont sont porteuses ces recommandations.

D - Des exemples d'économies réalisées par la mise en œuvre des recommandations

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire les dépenses publiques, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée.

Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années. Le calcul de l'impact des recommandations formulées par la Cour demeure en outre une démarche récente, que les administrations, autant que la Cour, doivent s'approprier.

Ces deux facteurs expliquent que les exemples d'économies réalisées par la mise en œuvre des recommandations de la Cour demeurent limités. Deux illustrations en sont néanmoins ici données, les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie, et la mise en œuvre de mesures de rationalisation et mutualisation.

1 - La mise en œuvre de recommandations relatives aux dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie

Dans le cadre de ses rapports annuels sur la sécurité sociale et de communications au Parlement, la Cour formule des recommandations de

nature à permettre la réalisation d'économies significatives sur les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie. Pour l'application du plan triennal d'économies « Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) 2015-2017 », présenté en avril 2014, les pouvoirs publics ont retenu et commencé à mettre en œuvre plusieurs de ses recommandations.

a) Les dépenses de santé en établissement

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2013¹²⁵, la Cour a souligné l'importance des économies qui pourraient être réalisées en amplifiant le recours à la chirurgie ambulatoire¹²⁶, encore insuffisamment développée dans notre pays en dépit d'une nette progression (43 % des actes effectués en ambulatoire en 2013 contre 32 % en 2007). Faire de la chirurgie ambulatoire la pratique de référence comme c'est le cas chez nos voisins permettrait d'utiliser pleinement les capacités existantes et de fermer des lits excédentaires en chirurgie conventionnelle. À cette fin, la Cour a notamment recommandé de fixer des objectifs d'économies associés au développement de la chirurgie ambulatoire selon une programmation pluriannuelle.

Les pouvoirs publics ont suivi cette recommandation en prévoyant dans le cadre du plan ONDAM 2015-2017 la réalisation de 400 M€ d'économies annuelles d'ici à 2017 (80 M€ en 2015, puis 160 M€ supplémentaires en 2016 et en 2017), grâce à des baisses de tarifs. En cohérence avec l'objectif d'augmentation de la part des actes chirurgicaux effectués en ambulatoire (57 % en 2017), la réduction de tarifs de chirurgie conventionnelle favorise la substitution croissante d'actes de chirurgie ambulatoire à ceux de chirurgie conventionnelle. D'autres baisses de tarifs sont appliquées à une partie des actes de chirurgie ambulatoire afin de prendre en compte la diminution des coûts moyens de fonctionnement des activités de chirurgie ambulatoire permises par leur développement.

La structure et la tarification des séances de dialyse des patients atteints d'une insuffisance rénale chronique terminale (2,6 Md€ de dépenses en 2015) comportent elles aussi des marges d'efficience accrue

¹²⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre VIII, La chirurgie ambulatoire, p. 229-252, La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁶ Hospitalisation d'une durée de 12 heures, sans hébergement de nuit, qui se distingue ainsi de la chirurgie conventionnelle comportant une ou plusieurs nuitées.

des dépenses d'assurance maladie. Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2015¹²⁷, la Cour a notamment recommandé de réviser à la baisse les tarifs des séances de dialyse afin de mieux prendre en compte les gains de productivité liés aux équipements et aux consommables, en faisant porter l'effort sur les tarifs des modes de prise en charge les plus lourds.

Dans le cadre du plan ONDAM 2015-2017, ont été programmées 75 M€ d'économies sur les tarifs des séances de dialyse, réparties à parts égales sur trois ans. Les baisses de tarifs sont mises en œuvre par la voie des arrêtés annuels fixant les tarifs des actes effectués par les différentes catégories d'établissements de santé. Elles sont plus fortes pour les dialyses en centre lourd que pour les autres modes de dialyse, moins onéreux.

b) Les dépenses de santé en ville

Dans le domaine du médicament (23,2 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015), la Cour a, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2014¹²⁸, recommandé de réaliser des économies, estimées à 2 Md€ par an, en favorisant un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, en révisant leur prix, plus élevé, et en modifiant les modalités de rémunération des pharmaciens, très généreuses.

En convergence avec les analyses de la Cour, le plan ONDAM 2015-2017 a retenu un important objectif d'économies au titre de la promotion et du développement des médicaments génériques (1,17 Md€ en 2017, au terme de leur montée en charge, par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses de médicaments). Dans ce même plan, des baisses de prix des médicaments, génériques ou non, doivent de même permettre de réaliser des économies substantielles (1,6 Md€). Selon le ministère de la santé, les économies réalisées en 2015 au titre des médicaments génériques seraient substantielles, mais inférieures à la cible fixée (275 M€ d'économies au titre de baisses de prix sur les médicaments

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre X, L'insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charge plus efficaces, p. 229-252. La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre IX, La diffusion des médicaments génériques : des résultats trop modestes, des coûts élevés, p. 257-289. La Documentation française, septembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

génériques et 70 M€ d'économies au titre de l'augmentation de la part des médicaments génériques dans le répertoire au regard d'une cible d'économies de 435 M€ au total).

S'agissant des dispositifs médicaux (6,2 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015), dont la dépense est particulièrement dynamique (+ 4,7 % en 2015, après + 5,6 % en 2014), la Cour a, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2014¹²⁹, recommandé aux pouvoirs publics d'actionner plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au total au bout de trois ans.

Le plan ONDAM 2015-2017 prévoit un montant d'économies voisin (210 M€ en cumul d'ici à 2017) au titre des seules baisses de prix, ce qui illustre l'importance des marges d'optimisation des dépenses de ce secteur. Selon le ministère de la santé, les baisses de prix intervenues en 2015 dépassent l'objectif fixé pour cette même année (58 M€ au regard de 50 M€). Dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, les pouvoirs publics, suivant une recommandation de la Cour, ont renforcé les moyens dont est doté au plan juridique le comité économique des produits de santé (CEPS) afin de négocier des baisses de prix avec les fabricants et distributeurs de dispositifs médicaux.

En matière de dépenses d'analyses biologiques (3,4 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2015), la Cour a souligné dans son rapport sur la sécurité sociale de 2013¹³⁰ l'augmentation très rapide des dosages de la vitamine D (multiplication par 5 entre 2005 et 2012), conduisant à une dépense d'assurance maladie voisine de 100 M€, sans nécessité médicale avérée. À la suite d'une recommandation de la Haute autorité de santé sur l'utilité clinique du dosage de la vitamine D, une décision de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) de mai 2014 a restreint à certaines situations la prise en charge de ces dépenses. Selon la CNAMTS, la dépense annuelle aurait depuis lors baissé de plus de moitié.

¹²⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre X, Les dispositifs médicaux : une dépense non maîtrisée, des coûts élevés, p. 291-318. La Documentation française, septembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XIII, Les dépenses de biologie médicale, p. 365-392. La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les dépenses en établissement et en ville

Dans une communication de 2016 à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'imagerie médicale¹³¹, en soins de ville et en établissements de santé (près de 6 Md€ de dépenses d'assurance maladie par an au total, dont 3,9 Md€ en ville et 2 Md€ en établissement de santé), la Cour a souligné que ce secteur était insuffisamment régulé : inégalités marquées dans la répartition territoriale de l'offre (scanners, IRM et TEP), portée limitée des démarches d'amélioration de la pertinence des actes et inadaptation croissante des tarifs à l'évolution des techniques et des pratiques, au risque de favoriser la constitution de rentes.

Plusieurs décisions des pouvoirs publics prennent en compte les recommandations de la Cour, porteuses d'économies, qui visent à restructurer l'offre et à réviser les forfaits techniques accordés aux producteurs d'actes d'imagerie. Si les économies à ce titre ne sont pas chiffrées à ce jour, la portée de ces décisions doit néanmoins être soulignée.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a autorisé le Gouvernement à moderniser et à simplifier dans un délai de deux ans, par la voie d'ordonnances, les régimes d'autorisation des équipements lourds, notamment d'imagerie, en établissement de santé et en ville.

Les groupements hospitaliers de territoire, nouvellement créés par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, doivent mutualiser les activités d'imagerie médicale des établissements publics de santé qui en sont membres afin notamment d'éviter des doublons et d'utiliser plus efficacement les équipements existants.

S'agissant des actes d'imagerie réalisés en ville (3,9 Md€ en 2014), la loi de financement pour 2017 a instauré une procédure de négociation visant à inciter l'assurance maladie et les représentants de la profession à actualiser régulièrement la classification et les forfaits techniques. À défaut d'un accord dans un délai déterminé suivant l'ouverture de la négociation, le directeur général de l'UNCAM est désormais habilité à procéder à cette actualisation sous réserve de l'accord tacite des ministres concernés. Le protocole en vigueur de l'assurance maladie avec les représentants de la profession est arrivé à son terme. Dans sa communication précitée, la Cour a estimé que, par rapport à la prolongation des tendances actuelles de dépenses, la marge pouvant être dégagée par une rationalisation des

¹³¹ Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales du Sénat*, L'imagerie médicale, avril 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

prescriptions et des baisses de tarifs s'élevait, en hypothèse basse, à 190 M€ et, en hypothèse haute, à 460 M€.

2 - La mise en œuvre des recommandations de rationalisation et de mutualisation génératrices d'économies

Dans ses rapports publics, la Cour examine, notamment, l'efficacité et l'efficience de l'organisation des organismes qu'elle contrôle. Elle est ainsi fréquemment amenée à formuler des recommandations de rationalisation de ces organisations et de mutualisation des services. Plusieurs exemples illustrent que ces mesures peuvent être sources d'économies.

a) Les services ministériels : des mesures de rationalisation des réseaux à l'étranger et la correction de dysfonctionnements au ministère de la défense

La Cour a récemment formulé des recommandations de mutualisation et de rationalisation pour deux réseaux de services ministériels à l'étranger : les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers, et les trésoreries des ambassades. Les ministères relèvent les économies réalisées par leur mise en œuvre.

Ainsi, le ministère de l'économie et des finances s'agissant du référé de 2014 relatif aux services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers¹³², précise dans sa réponse que « le MAEDI, la direction générale du Trésor, et Business France ont signé en février 2016 une convention tripartite fixant les principes de collaboration des bureaux de l'agence et des réseaux de ses ministères de tutelle à l'étranger ». Elle cite un « contrôle des dépenses » et « la réalisation d'économies » illustrés par plusieurs exemples de biens immobiliers vendus en 2014, 2015 et 2016.

Le ministère, s'agissant de l'insertion au RPA de 2016 relative aux trésoreries auprès des ambassades de France¹³³, indique que « l'objectif de rationalisation du réseau comptable à l'étranger s'appuiera sur la

¹³² Cour des comptes, Référé, *Les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers*, septembre 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée, p. 9-34. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

dématérialisation des procédures et permettra à la DGFIP la réalisation d'économies substantielles en dépenses de fonctionnement et en dépenses de personnel ».

Par ailleurs, la Cour avait recommandé au ministère de la défense de mettre en œuvre des diligences en vue de la récupération des sommes indument versées du fait des dysfonctionnements du calculateur de la solde des militaires « Louvois » (cf. B-1-a). Le ministère a accentué ses efforts dans ce domaine et a indiqué, fin 2016, avoir constaté un progrès sensible avec une augmentation de 8 % du montant des indus recouvrés, qui s'élevaient à environ 254 M€ mi-2016 : une telle amélioration du recouvrement, accompagnant la clarification des règles de prescription des créances d'indus évoquée *supra*, est porteuse d'économies en ce qu'elle contribue à améliorer la trésorerie de l'État et à éviter des pertes futures sur créances devenues irrécouvrables.

b) Les opérateurs et une autorité indépendante : des économies sur les dépenses de fonctionnement

Les économies générées par les rationalisations recommandées par la Cour concernent également les opérateurs. Si les économies réalisées peuvent être, dans l'absolu, de montant faible, elles sont susceptibles de représenter une part significative des dépenses de fonctionnement de ces organismes.

Ainsi, dans son référé de 2015 sur l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)¹³⁴, la Cour considérait que des améliorations pouvaient être apportées à la gouvernance de l'agence, à son fonctionnement, à ses prestations, à sa gestion interne comme à ses contrôles. Cette demande de rationalisation a été partiellement entendue et les dépenses de fonctionnement décaissées à périmètre constant (hors masse salariale) de l'ANGDM sont en baisse de 24,6 % en 2015 par rapport à 2012 (2,5 M€ contre 3,3 M€), notamment grâce à un processus de regroupement des équipes et par conséquent de réduction du nombre d'implantations. C'est ainsi qu'au 1^{er} avril 2016, l'agence compte 31 implantations contre 51 en 2012.

Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a également mis en œuvre plusieurs recommandations formulées par la Cour

¹³⁴ Cour des comptes, *Référé, L'agence nationale pour la garantie des mineurs*, juin 2015, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

en 2014¹³⁵, aboutissant à une réduction de ses dépenses. La Cour avait ainsi recommandé de se conformer à la norme nationale de surface utile par agent : le BRGM s'est approprié cet objectif et a entrepris de céder des locaux surabondants. À Marseille, par exemple, les cessions ont porté sur la moitié de ses bureaux et terrains. La Cour avait également recommandé de relancer le processus de cession de sa sous-filiale « Géothermie Bouillante ». L'opération a été finalisée en 2016. Outre l'apport du produit de la cession, la transaction permettra au BRGM de ne plus être contraint de soutenir cette entité chroniquement déficitaire ainsi que ses filiales SAGEOS et CFG Services impliquées dans cette activité. Ces soutiens, sous forme d'avances de trésorerie, de capitalisation ou d'abandon de créances, ont pu représenter environ 4 M€ par an depuis 2009. Le BRGM a, enfin, fermé son École nationale d'application des géosciences (ENAG), en 2016, suivant en cela une recommandation de la Cour, qui avait relevé que, faute d'avoir trouvé des ressources de partenariats ou de frais de scolarité à la hauteur attendue par un modèle économique non viable, le budget de l'école (qui scolarisait une quinzaine d'étudiants) ne s'équilibrait qu'à travers des contributions publiques (0,88 M€ en 2013, soit 63 % du budget de l'ENAG).

Par ailleurs, dans son rapport au Parlement d'octobre 2014¹³⁶, la Cour adressait plusieurs recommandations au Défenseur des droits. Ce dernier fait état, à la suite d'une réorganisation de ses services puis d'une mutualisation à venir de fonctions logistiques, d'économies, en partie prévisionnelles, de l'ordre de 1,1 M€. Ainsi la suppression en avril 2016 de la direction générale des services fusionnée avec le secrétariat général a permis 0,23 M€ d'économies, la réorganisation des six départements de l'institution a induit 0,17 M€ d'économies et à compter du 1^{er} janvier 2017, la mutualisation des fonctions logistiques, achats, circuit de la dépense avec les services du Premier ministre permettra un gain de 0,70 M€.

Pour répondre à la demande de rationalisation que la Cour formulait dans un rapport particulier en novembre 2015¹³⁷ en matière de risque de change, Business France s'est doté d'un instrument de couverture de change portant sur ses principales transactions en devises. Sur la période du

¹³⁵ Cour des comptes, *Rapport particulier, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), exercices 2009 à 2012*, octobre 2014, 121 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁶ Cour des comptes, *Communication à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur Le défenseur de droit : missions et gestion*, octobre 2014, 74 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier sur les comptes et la gestion d'Ubifrance devenu Business France*, novembre 2015, 71 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1^{er} septembre 2015 au 30 juin 2016, cet instrument de couverture a permis de générer une économie de près de 271 000 €. Même si le gain est limité et le risque peu significatif, l'application de cette recommandation a permis d'assurer une couverture au moins à un horizon d'un an, pour éviter des à-coups dans l'exécution du budget.

Des économies ont également été réalisées dans l'enseignement supérieur agricole. Dans son rapport public annuel de 2016¹³⁸, la Cour dressait un constat critique sur l'organisation de l'enseignement supérieur agricole public et appelait à réduire la dispersion des établissements en diminuant le nombre d'implantations. Sur ce point, le ministère de l'agriculture a commencé à dégager des marges de manœuvre avec la mise en vente par Agrocampus Ouest de la Villa « Parker ». Cette vente entraîne une recette attendue de 480 000 €. Le ministère indique également que la réduction de la scolarité à l'ENS, site de Marseille, est en cours, passant de trois à deux ans. S'agissant de la réduction attendue du coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole par la rationalisation du dispositif, un décret du 29 juin 2016 a fixé les missions de l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole. Le ministère estime que cette orientation dégagera 0,9 M€ d'économies entre la loi de finances pour 2015 et la loi de finances pour 2016 sur le dispositif national d'appui.

Enfin, une des recommandations formulée par la Cour à l'occasion du contrôle du réseau CNOUS/CROUS¹³⁹ portait sur la réforme de la définition et de la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers. De nombreuses actions ont déjà été lancées dans ce domaine. Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a ainsi chiffré à 17,95 M€ (contre 12,72 M€ en 2013-2014) le montant total des ordres de reversement correspondant aux recouvrements de bourses pour l'année universitaire 2014-2015. Le renforcement du contrôle d'assiduité n'est pas anodin dans la mesure où le réseau des œuvres universitaires verse les bourses sur critères sociaux, pour un montant de 1,78 Md€ en 2013.

¹³⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil, p. 635-667. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 433-526. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les organismes de sécurité sociale : des frais de gestion en baisse

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2011¹⁴⁰, la Cour a, au regard de l'existence d'un important potentiel de gains de productivité au titre de la dématérialisation des processus de gestion, de réorganisations internes des activités et de la réduction souhaitable de l'absentéisme, préconisé la réalisation d'économies représentant 1/10^{ème} des frais de gestion du régime général de sécurité sociale, soit 1,1 Md€ environ. Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, les pouvoirs publics ont retenu une orientation identique en assignant aux administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale¹⁴¹ la réalisation de 1,5 Md€ d'économies de frais de gestion entre 2015 et 2017 par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses.

Si ces niveaux d'économies paraissent difficiles à atteindre d'ici à 2017, d'importantes réductions de frais de gestion sont néanmoins en cours. Comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel 2016¹⁴², les organismes gérant les retraites complémentaires des salariés ont engagé la réalisation de 0,6 Md€ d'économies au total d'ici à 2022 (au regard de 1,8 Md€ de frais courants en 2013), ce qui témoigne de l'importance du potentiel d'économies mobilisables. À périmètre constant, les frais de gestion du régime général de sécurité sociale ont reculé de 11,1 Md€ en 2012 à 10,8 Md€ en 2015 (soit - 2,7 %), une baisse étant constatée pour l'ensemble des branches à l'exception de la famille. Ces économies, qui trouvent leur origine dans des réductions d'effectifs et de charges externes, sont appelées à se poursuivre en 2016 et en 2017.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*, chapitre XIII, La productivité dans les organismes de sécurité sociale du régime général, p. 375-404. La Documentation française, septembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴¹ Incluant par conséquent, outre ceux de sécurité sociale, les organismes gestionnaires des retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO) et Pôle Emploi.

¹⁴² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, tome II, 3^{ème} partie, chapitre I, Le suivi des recommandations, Les frais de gestion des retraites complémentaires des salariés, p. 155. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2015¹⁴³, la Cour a, à cet égard, souligné le facteur clé que constitue l'évolution de l'organisation des activités pour permettre la réalisation d'économies sans dégrader la qualité du service rendu aux usagers, ni la maîtrise des risques financiers, elle-même perfectible, propres aux activités d'attribution de prestations et de collecte des prélèvements sociaux. À ce titre, elle a recommandé d'approfondir la réorganisation des réseaux d'organismes du régime général, en continuant à réduire le nombre d'organismes, en regroupant les activités de production sur un nombre plus réduit de sites et en remédiant aux disparités de coûts de gestion entre les caisses d'une même branche.

Les caisses nationales du régime général mettent en œuvre pour partie ces recommandations en réduisant le nombre de sites de production relatifs à certaines activités¹⁴⁴ et en modulant plus fortement les autorisations annuelles d'effectifs des caisses locales en fonction de leurs marges de gains de productivité par rapport aux caisses les plus efficaces.

L'un des postes de charges externes des organismes de sécurité sociale en forte contraction concerne les remises de gestion versées par l'assurance maladie aux mutuelles délégataires de tout ou partie des tâches de gestion des remboursements de frais de santé à certains assurés. Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2013¹⁴⁵, la Cour a recommandé aux pouvoirs publics de mettre fin aux délégations de droit dont bénéficient les mutuelles de fonctionnaires et d'étudiants et, à défaut, de réduire fortement les remises de gestion. Si la première recommandation n'a pas été retenue, les remises donnent lieu à d'importantes économies. Leur contraction (282 M€ en 2016 contre 367 M€ en 2012, toutes mutuelles confondues) traduit la reprise par l'assurance maladie de tâches jusque-là assurées pour

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XIII, La réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*, p. 451-491. La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ Nonobstant le maintien de caisses départementales (ou infra-départementales), la branche maladie du régime général regroupe ainsi de manière croissante certaines activités sur des pôles de gestion couvrant des ressorts géographiques plus larges : en 2016, mise en place de 6 centres nationaux de gestion des capitaux décès et de 3 centres nationaux de gestion de l'aide médicale de l'État ; réduction de 51 à 28 du nombre de pôles invalidité, de 51 à 24 des pôles rentes AT-MP, de 65 à 35 des pôles de gestion des recours contre tiers et de 57 à 16 des pôles « relations internationales ».

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVII, La gestion par des mutuelles de l'assurance maladie obligatoire des agents publics, p. 483-505, et chapitre XVIII, La sécurité sociale des étudiants, p. 507-533. La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

son compte par certaines mutuelles¹⁴⁶ et le resserrement des paramètres de calcul des remises.

d) Les entreprises publiques : des mesures de rationalisation appliquées par La Poste

La Poste s'est attachée à valoriser les économies potentielles engendrées par la mise en place de mesures nouvelles¹⁴⁷.

Ainsi, en réponse au rapport de 2016 relatif à la gestion immobilière du Groupe¹⁴⁸, son directeur général indique que « le Conseil d'administration de La Poste, réuni le 20 juillet 2016, a pris connaissance du rapport annuel sur la gestion immobilière et a pu noter que la renégociation des contrats d'électricité et de gaz devait entraîner une économie de 13 M€ par an à compter de 2016 ». De même, s'agissant du rapport particulier sur les activités sociales et culturelles en faveur des agents de La Poste¹⁴⁹, la société indique que la subvention à l'association « AVEA » a été réduite de 2 M€ entre 2014 et 2016.

¹⁴⁶ La prise en charge par l'assurance maladie de l'infogérance de la LMDE depuis octobre 2015 est ainsi à l'origine d'une réduction de 46 M€ à 6 M€ des remises versées à cet organisme entre 2014 et 2016. Compte tenu du caractère résiduel des tâches qu'effectue ce dernier, la question de la pertinence du maintien d'une délégation de gestion de l'assurance maladie apparaît posée.

¹⁴⁷ Cet exercice n'a pas porté sur les recommandations issues du Rapport public thématique : *La poste : une transformation à accélérer* publié en décembre 2016. La Documentation française, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport particulier sur la gestion immobilière du groupe La Poste*, février 2016, 60 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport particulier sur les activités sociales et culturelles destinées aux agents de la Poste*, juillet 2015, 92 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre II

La Cour constate des progrès

L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter

PRÉSENTATION

Entre 2010 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les services diplomatiques et consulaires français dans le monde a connu une augmentation considérable, de plus de 50 %, passant de 2,2 à environ 3,6 millions. Les recettes tirées par l'État de cette activité, au titre des droits de chancellerie, se sont élevées à près de 187 M€ en 2015, alors que les dépenses correspondantes se sont montées à 140,6 M€. Cette croissance massive des demandes de visa s'est accompagnée d'une exigence toujours plus forte quant aux délais de délivrance, aux conditions d'accueil et aux règles de sécurité.

Dans ce contexte, malgré les efforts d'adaptation conduits par les postes consulaires, les difficultés rencontrées par les services pour faire face à ce mouvement d'ampleur, jointes aux contraintes budgétaires, ont conduit la France, à l'instar d'autres États, à faire le choix d'externaliser le traitement des demandes de visa. L'État confie à un opérateur privé l'ensemble du processus de collecte des demandes et des documents nécessaires à leur instruction. Au plan juridique, cette procédure s'appuie sur le code communautaire des visas, qui fixe le cadre juridique de l'externalisation.

En octobre 2015, 70 centres externalisés pour la collecte des dossiers pouvaient ainsi être dénombrés, assurant le traitement de près de 83 % des demandes de visa. S'y ajoutait une trentaine de postes diplomatiques n'ayant externalisé que les prises de rendez-vous.

La décision de l'État d'associer, par la voie de l'externalisation, un acteur privé à l'exercice d'une mission régaliennne se veut une réponse efficace aux multiples enjeux auxquels est confrontée l'administration des affaires étrangères :

- être en mesure de faire face à l'augmentation du volume global des demandes et d'absorber les pics saisonniers, tout en garantissant un niveau de qualité dans leur traitement ;

- *assurer une meilleure présence géographique, afin d'améliorer l'offre dans des pays étendus (Chine, Inde, Nigéria) ou de couvrir des zones comportant des risques au plan de la sécurité ;*
- *améliorer l'accueil du public et réduire les files d'attente ;*
- *mieux contrôler les risques de fraude ;*
- *optimiser l'organisation des services de visas des consulats et recentrer leur activité sur une instruction plus approfondie et plus exigeante des demandes.*

Ce choix soulève aussi la question de l'implication du consulat dans le contrôle du prestataire privé.

Dans son rapport public annuel de 2013, à la suite d'une enquête consacrée à la délivrance des titres de séjours et des visas¹⁵⁰, la Cour avait déjà abordé la problématique de l'externalisation. Elle avait alors relevé la diversité des pratiques, selon le prestataire retenu et le poste consulaire.

La même année, dans une communication au Parlement consacrée à l'évolution de l'organisation et des missions des consulats à l'étranger¹⁵¹, la Cour avait souligné les tensions pesant sur les effectifs du fait de la délivrance des visas.

Aussi la Cour a-t-elle jugé utile de dresser un bilan actualisé d'une réforme qui a permis de répondre, avec une indéniable efficacité et à un moindre coût, à la forte croissance des demandes de visa. Illustration d'une réforme réussie dans le domaine régalién, cette démarche d'externalisation exige néanmoins la vigilance des services de l'État pour assurer tant la protection du demandeur que le contrôle des prestataires privés.

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre. La Documentation française, p. 27-78, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *Communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale : L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger*, septembre 2013, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - L'externalisation : une réponse efficace et efficiente à l'afflux des demandes de visa

A - Une réforme indispensable pour faire face à la progression des demandes

1 - Une augmentation massive et continue des demandes de visa

Entre 2010 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les services diplomatiques et consulaires français dans le monde a connu une augmentation spectaculaire, de plus de 50 %, passant de 2,2 à environ 3,6 millions. Cette croissance massive a été particulièrement vive dans les pays émergents, notamment en Inde et en Chine.

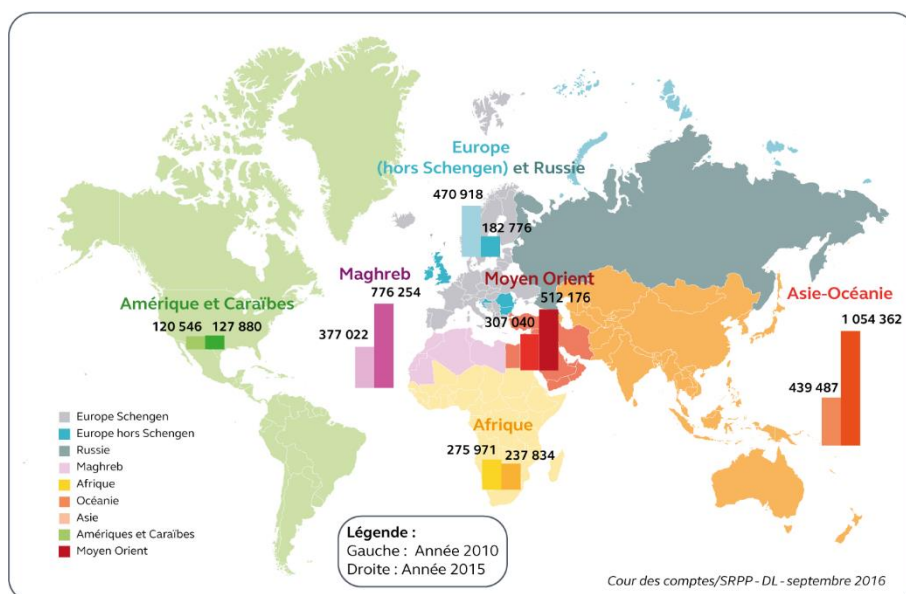
Deux catégories principales de visas peuvent être distinguées :

- les visas de court séjour, dits Schengen, pour un séjour de moins de six mois sur le territoire européen. Régis par le droit communautaire¹⁵², ils sont uniformes et délivrés par les 26 États de l'espace¹⁵³. Lorsqu'un pays membre de l'espace Schengen accorde un visa d'entrée sur son territoire, cette autorisation donne aussi droit à l'entrée dans tous les autres États signataires de l'accord de Schengen du 14 juin 1985. La France est le premier pays de l'espace Schengen en termes du nombre de demandes de visa. Ces visas représentent près de 90 % des visas délivrés par la France. Ils participent au premier chef de la politique du tourisme.
- les visas de long séjour, d'une durée pouvant aller jusqu'à un an. Ils participent d'une politique plus globale d'attractivité, notamment à l'égard des étudiants ou des travailleurs étrangers. Ils sont régis par le droit national.

¹⁵² Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas.

¹⁵³ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse.

Carte n° 1 : évolution du nombre de visas accordés



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)

Au cours de cette période, l'augmentation significative et continue des demandes de visa, jointe à la complexité croissante tant des procédures de délivrance que de la motivation des refus, a provoqué une saturation des services diplomatiques et consulaires. Des stocks importants de demandes non instruites ont engendré des retards pouvant atteindre parfois plus de six mois¹⁵⁴ selon les consulats et en fonction des saisons. Ce phénomène n'a pas été sans affecter non seulement la dynamique de la politique du tourisme et des retombées économiques qui en sont attendues mais aussi l'image de la France.

2 - Une réponse indispensable et appropriée

Face à ce mouvement d'ampleur, le droit européen a d'abord encouragé le développement de la mutualisation des services de délivrance des visas entre les États de l'espace Schengen. En revanche, le recours à l'externalisation demeurerait une exception, mise en œuvre sous conditions

¹⁵⁴ Délai total depuis la prise de rendez-vous jusqu'à la remise du passeport.

et justifiée par l'absence d'alternative. Mais les projets de centres communs de dépôt des demandes, de « bureaux Schengen » et de sections communes des visas ont rapidement achoppé sur des obstacles juridiques (normes de sécurité différentes), techniques (incompatibilité des systèmes d'information) ou financiers. S'y est ajoutée la concurrence entre les États, chacun s'attachant à attirer le plus de demandeurs possibles de visa touristique¹⁵⁵.

Aussi, dans un contexte de contrainte budgétaire, la France, à l'instar d'autres États, a-t-elle fait le choix de l'externalisation. Il s'agit, en l'espèce, de confier à un prestataire privé les tâches préalables à l'instruction des dossiers : prise de rendez-vous d'une part et collecte des documents nécessaires à l'instruction des visas d'autre part. Dans ce cadre, les services consulaires conservent le traitement au fond des dossiers, à savoir l'instruction et la décision d'accorder ou de refuser le visa.

À l'expérience, l'externalisation a permis de désengorger les consulats, en déléguant des tâches à des tiers. Dès lors, les services des consulats ont pu se concentrer sur l'instruction des demandes *stricto sensu* et tenir, pour la plupart d'entre eux, l'objectif d'une délivrance d'un visa en 48 heures. L'externalisation a également contribué à améliorer, de manière significative, la qualité de l'accueil des demandeurs, en réduisant les files d'attente, qui ont trop longtemps caractérisé le dispositif consulaire français et qui posaient aussi des problèmes de sécurité. Les consulats ont ainsi disposé de locaux mieux organisés et adaptés à la gestion des flux comme au respect des demandeurs.

À titre d'illustration, à Londres, le délai de rendez-vous, qui était au minimum de deux mois en période haute avant l'introduction de l'externalisation en 2010, a été réduit de un à dix jours pour la plupart des demandes. Dans la même période, le nombre de demandes traitées est passé de 61 000 à 80 000 en 2015.

Si les critères de recours à l'externalisation n'ont pas été définis de manière précise, celle-ci n'est, en général, envisagée qu'à partir d'un seuil de 10 000 demandes par an et par consulat. Il en résulte que ce sont les pays à plus fort volume de demandes qui ont fait l'objet des premières expériences : l'externalisation est désormais en vigueur dans tous les consulats recevant plus de 20 000 demandes par an.

¹⁵⁵ Pratique dite du « *visa shopping* ».

B - Une solution économe pour les finances publiques

1 - Le coût de l'externalisation est supporté par le demandeur

En 2015, le budget consacré par l'État au seul fonctionnement des services des visas au sein des consulats s'est élevé à 140,6 M€¹⁵⁶. En regard, le recouvrement des droits de chancellerie, redevance dont le produit est intégralement reversé au budget général de l'État, s'est monté à 187 M€.

Les centres externalisés ne génèrent aucun coût de fonctionnement supplémentaire pour les finances publiques. Les prestataires privés ne sont en effet pas rémunérés par l'administration ; ils assurent seuls le financement de leurs locaux et de la logistique d'accueil. Ils perçoivent, en contrepartie, auprès des demandeurs, des frais de service, dont le plafond est fixé à 30 € par les règles communautaires, en complément des droits de chancellerie (eux-mêmes d'un montant de 60 € pour un visa Schengen de court séjour). Ces règles s'appliquent à tous les États Schengen. Au total, le coût d'un visa de court séjour pour un demandeur s'élève ainsi en moyenne à 90 €. Ce modèle diverge des modèles américain ou britannique où l'externalisation est, en tout ou partie, prise en charge par le département d'État américain ou le *Foreign Office* britannique, sous la forme d'un marché global conclu avec un ou deux opérateurs.

En parallèle, des frais annexes peuvent être perçus par les prestataires privés : ils correspondent à des prestations diverses, dont un service dit « privilégié », qui sont proposées aux demandeurs.

Des exemples de services « privilégiés »

À Ankara, le service « VIP », facturé 50 €, comprend l'accès à un salon privé, une boisson, les frais de photocopie et de courrier pour l'expédition du passeport.

À Bangkok, le service « premium » est facturé 1 600 THB (soit environ 40 €) pour le même type de service, avec accès à un réseau internet sans fil, possibilité de déposer des documents supplémentaires jusqu'à 16 h 30 et autorisation d'utiliser un portable.

¹⁵⁶ En frais de personnel et de fonctionnement.

En revanche, contrairement à la pratique britannique, qui prévoit la possibilité de délivrer un visa dans un délai garanti de 24 heures moyennant un coût de 600 £, ces paiements ne peuvent, en aucun cas, accélérer la procédure de collecte ou de délivrance, car le code communautaire des visas l'interdit.

Malgré ces coûts supplémentaires pour les demandeurs de visa, l'externalisation est aujourd'hui perçue de façon positive. Elle permet des conditions d'accueil et de délais que les services des visas de consulats, surchargés et peu adaptés, ne pouvaient plus offrir.

2 - Le coût du marché du recueil des données biométriques

Si l'installation et le fonctionnement des centres externalisés n'engendrent aucune dépense supplémentaire pour l'État, il n'en va pas de même pour le dispositif de recueil de données biométriques.

Le code communautaire des visas a édicté le principe de la constitution d'une base de données biométriques des demandeurs de visa auprès des pays membres de l'accord de Schengen. Ce texte prévoit que le contrôle aux frontières s'appuie sur une base de données biométriques – le Visa Information System (« VIS ») – mise en place à partir de 2011.

La France disposait depuis 2005 d'une application – « BIODÉV » – pour recueillir ces données. Conçue pour être utilisée par les consulats, cette application était toutefois inadaptée pour être exploitée par des sociétés privées. Elle présentait en effet des faiblesses en matière de cryptage du dispositif consulaire et n'offrait pas de garanties suffisantes en termes de stockage et de sécurité des données personnelles recueillies.

Le code communautaire des visas autorise la collecte de ces données par « le prestataire de services extérieur » et offre un cadre juridique à l'externalisation de cette opération. À ce titre, la France a recouru à une autre application, dénommée « BIONET », répondant à des spécifications particulières pour être installée dans les centres externalisés. Sa mise au point a représenté pour les finances publiques un coût d'environ 15 M€ pour la période 2010-2015.

Début 2015, 35 centres externalisés étaient équipés des systèmes de recueil « BIONET » et 161 stations étaient déployées. Avec l'introduction de la biométrie en Chine, en Inde et en Russie, environ 300 stations sont désormais en place.

En complément des coûts de développement, les frais de maintenance se sont élevés à un montant total de 8,1 M€ jusqu'en 2014. Depuis, la charge de la maintenance a été transférée aux prestataires. En contrepartie, les opérateurs ont obtenu d'allonger la durée de leur agrément et de revaloriser leurs frais de service. Tout en restant en deçà du plafond fixé par le droit communautaire, ces frais sont supérieurs pour la France à ceux pratiqués pour les autres pays Schengen : à Alger, ils sont de 27,50 €, contre 24 € pour les autres États membres. En Chine, ils s'élèvent à 29 €, contre 26 €.

Selon le ministère de l'intérieur, ce transfert a induit une économie pour l'État de 2,1 M€ par an. Les coûts récurrents restant à la charge de l'administration seraient, selon ce dernier, de l'ordre de 1,2 M€, et concerneraient des coûts d'hébergement informatique et de maintenance.

Ce choix n'est pas exempt de critiques. Le dispositif se révèle contraignant et des délais de maintenance et d'intervention trop longs sont récurrents. Ces difficultés sont de nature à ralentir le traitement des demandes de visa. Elles justifient que l'État contrôle mieux les obligations que l'entreprise titulaire du marché a souscrites dans son cahier des charges.

C - L'externalisation n'a toutefois pas réduit les effectifs des services consulaires

1 - Une augmentation du nombre d'agents affectés dans les consulats qui ont procédé à l'externalisation

L'externalisation n'a pas eu pour objectif premier de réduire le nombre d'agents affectés dans les services des visas des consulats, mais de limiter la hausse des emplois nécessaires pour faire face à l'afflux des demandes. À cette exigence, s'est ajoutée celle d'instruire les demandes dans des délais conformes à l'objectif de délivrance des visas en 48 heures dans certains pays.

L'évolution des effectifs dans les services des visas des consulats fait ainsi apparaître trois tendances fortes entre 2006 et 2015 :

- les effectifs totaux affectés aux visas ont crû de 4 %, atteignant 817 emplois¹⁵⁷ exprimés en équivalent temps plein (ETP) en 2015 ;
- les effectifs dans les postes qui n'ont pas procédé à l'externalisation ont diminué de 10 % ;
- en parallèle, les postes consulaires qui ont externalisé leurs tâches connaissent une croissance de 18 % de leurs effectifs, avec notamment un fort recours à des agents de droit local et à des volontaires internationaux.

Pour paradoxale qu'elle puisse paraître de prime abord, cette situation trouve son explication dans le fait que les services consulaires ayant procédé à l'externalisation ont fait face à un volume de demandes à traiter plus important et en nette progression. En conséquence, ces services ont dû renforcer leurs effectifs pour éviter la saturation. Dans certains consulats, comme à Alger, le phénomène n'est d'ailleurs pas entièrement résorbé : des quotas journaliers de demandes traitées ont été fixés aux centres externalisés et les plages horaires de rendez-vous ne sont déterminées qu'avec l'aval du consulat.

En raison de cet afflux, des agents de droit local ont été, comme à Pékin ou Alger, recrutés en urgence dans les consulats et des équipes de volontaires internationaux mises à disposition pour un temps limité. Dans le cadre des budgets triennaux 2013-2015, puis 2015-2017, le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) a attribué à l'activité visas une enveloppe globale de 150 emplois exprimés en ETP supplémentaires. Ces ETP ont été affectés, de manière échelonnée, dans les consulats connaissant les volumes d'activité les plus forts. Le financement de près des deux tiers de ces emplois a été assuré par l'excédent de recettes provenant de l'activité visas d'une année sur l'autre.

Toutefois, alors que l'externalisation aurait dû conduire à une réorganisation des services des visas, leur activité étant désormais recentrée sur l'instruction et la décision de délivrance relevant de la seule compétence des agents titulaires, la composition des effectifs n'a que peu évolué dans les consulats. Le ministère des affaires étrangères a préféré laisser chaque consulat composer avec les spécificités locales, sans figer une organisation-type des services.

¹⁵⁷ Dont 520 agents de droit local.

2 - Près de 1 200 agents locaux mobilisés par les prestataires privés

Si l'État n'a guère profité d'une réduction d'emplois à la faveur de cette démarche, les services consulaires bénéficient néanmoins *in fine* des effectifs que les sociétés externalisées consacrent aux « guichets France ». Ceux-ci représentent au total environ 1 200 agents en 2015, soit autant d'emplois que le MAEDI n'a eu ni à recruter ni à former.

Les opérateurs disposent d'un mode de gestion flexible, leur permettant de s'adapter en fonction de l'activité et de la saisonnalité des demandes de visa. Par ailleurs, la qualité et les résultats des agents font l'objet d'une surveillance régulière, par le biais d'indicateurs de performances. Ceux-ci permettent d'assurer un suivi de l'activité par agent (rapidité et efficacité), qui porte aussi bien sur le nombre de dossiers traités que sur la qualité du travail réalisé (taux d'erreur le plus faible possible).

II - Une réforme qui redéfinit les contours d'une mission régalienne

A - Une nouvelle répartition des responsabilités

Le partage des compétences entre l'État et l'opérateur privé auquel il fait appel a permis de définir un schéma de procédures commun à l'ensemble des consulats et d'identifier les tâches pouvant être déléguées :

- le prestataire externe se charge des prises de rendez-vous, de l'accueil du public, de la collecte des documents nécessaires à l'instruction des demandes et de la vérification du caractère complet des dossiers qui lui sont remis. La fonction de recueil des données biométriques s'est progressivement étendue à l'ensemble des centres externalisés équipés des stations biométriques spécifiques ;
- le service consulaire conserve la compétence exclusive de la totalité de l'instruction, de la conduite d'entretiens individuels lorsqu'ils sont jugés nécessaires et de la décision d'accorder ou de refuser le visa. Il demeure seul responsable du respect des règles en matière de protection des données¹⁵⁸ et du contrôle de la mise en œuvre de

¹⁵⁸ Les prestataires alimentent l'application « VIS » mais n'y ont pas accès.

l'agrément accordé au prestataire. À cet égard, l'externalisation n'est pas conçue, à juste titre, pour permettre un filtrage des demandes douteuses, le rôle du prestataire n'étant pas d'examiner l'authenticité des pièces produites.

Le plus souvent, l'accueil, la collecte des dossiers, la saisie informatique des données alphanumériques, le recueil des données biométriques, le règlement des frais de visas, le transfert des dossiers au consulat et la restitution du passeport au demandeur suivent le même parcours d'un prestataire à l'autre et d'un pays à l'autre.

La nature du travail des agents des services consulaires a changé : l'externalisation leur permet désormais de se concentrer à titre principal sur l'instruction des dossiers. Le rôle des agents d'encadrement a également évolué : communication permanente avec le prestataire, réunions avec celui-ci ou le ministère, gestion de problèmes précis, gestion de la biométrie, etc.

Pour autant, cette réorganisation des services demeure encore limitée. L'obsolescence de l'application informatique des consulats afférente à ce domaine – « Réseau mondial visa » (RMV2) –, qui souffre de lenteur et d'un manque de fonctionnalité, n'a favorisé ni les gains de productivité ni le redéploiement des effectifs dans les services consulaires¹⁵⁹.

Au-delà des réorganisations internes, l'externalisation a contribué à rapprocher les centres de collecte des demandes émanant des zones à forte densité. Des centres délocalisés ont, en effet, été ouverts en dehors des villes où sont implantés les consulats. Tel est le cas à Chennai et dans huit autres villes en Inde, ainsi qu'en Russie où le prestataire a ouvert une quinzaine de « guichets France ». En Chine, l'opérateur a ouvert récemment un centre délocalisé dans neuf villes de province.

L'externalisation a ainsi permis, dans une certaine mesure, de compléter la carte consulaire.

¹⁵⁹ L'application RMV2 devrait être remplacée par un « *back-office* » rénové, déployé en 2017 et en 2018.

B - Une exigence de vigilance qui demeure

1 - Un nombre restreint d'opérateurs

La démarche d'externalisation repose sur une mise en concurrence désormais systématique et conforme aux règles françaises de la commande publique. Cette mise en concurrence s'opère au niveau local, par un appel à candidature publié sur le site internet des consulats concernés. Certains pays ont choisi d'autres formules : l'Espagne ou la Grande-Bretagne passent, par exemple, des contrats nationaux avec un ou deux prestataires qui se répartissent des zones d'intervention.

Malgré cette mise en concurrence, deux sociétés bénéficient de la majorité des marchés d'externalisation, sans que ce phénomène soit spécifique à la France. Deux compagnies mondiales spécialisées dominent en effet l'ensemble du marché de l'externalisation du traitement des demandes de visa. Il en résulte que, si l'appel à candidature délocalisé peut susciter l'intérêt d'entreprises locales, la concurrence reste, dans les faits, limitée. Aussi la généralisation de l'externalisation comporte-t-elle le risque d'engendrer une forme de dépendance des consulats à l'égard des prestataires dominant le marché des visas.

Néanmoins, ces compagnies disposent d'une expérience mondiale et d'un savoir-faire indéniable, confortés par la formation dont bénéficient les employés et les cadres. Elles maîtrisent des processus robustes et rodés pour le traitement des demandes, mais aussi en matière de contrôle de gestion à travers des indicateurs significatifs et renseignés quotidiennement par le biais d'applications informatiques développées par les sociétés. Par ailleurs, l'extension des centres dans des sites où le volume des demandes est moindre nécessite d'avoir recours à des sociétés dont la rentabilité financière s'apprécie globalement.

2 - Un cadre juridique et comptable incomplet

Le droit communautaire reste relativement imprécis quant à la nature juridique de la relation entre le prestataire et les États qui procèdent à l'externalisation. Le code communautaire des visas dispose simplement que « les États membres devraient coopérer avec les prestataires de services extérieurs sur la base d'un instrument juridique qui devrait inclure des dispositions concernant les responsabilités exactes de ceux-ci, l'accès direct et entier à leurs locaux, les informations destinées aux demandeurs,

la confidentialité ainsi que les circonstances, conditions et procédures de suspension ou de fin de la coopération. »

Malgré un arrêt du Conseil d'État¹⁶⁰ clarifiant le caractère contractuel du lien unissant le prestataire et le consulat, la relation est longtemps restée ambiguë. Elle reposait sur des agréments qui, dans les premiers temps, n'étaient signés que par la seule autorité consulaire. En 2014, les nouvelles externalisations ont fait l'objet d'un « contrat de prestations de services », reprenant le contenu du modèle d'agrément, signé par les deux parties et permettant enfin une application effective de la jurisprudence du Conseil d'État.

Enfin, un nouveau contrat de prestation de services s'est progressivement substitué, depuis l'été 2016, à l'ensemble des instruments juridiques en cours. À terme, il deviendra l'unique document de référence.

En outre, il devrait être complété par une convention de mandat visant à régulariser une situation dénoncée par la Cour en 2013, qui avait relevé l'inexistence d'un cadre juridique propre à l'encaissement des droits de chancellerie par un tiers. En effet, la loi du 20 décembre 2014¹⁶¹ autorise désormais l'État, sous certaines conditions, à confier à un tiers privé le mandat de recouvrer certaines recettes, parmi lesquelles les droits de chancellerie sont explicitement mentionnés. Néanmoins, la Cour constate qu'à ce jour ce texte n'a toujours pas été complété par le décret d'application qu'il prévoit pourtant explicitement¹⁶². Dès lors, sans instructions particulières, les procédures d'encaissement par les tiers prestataires et de reversement dans les caisses des régies consulaires continuent de reposer sur des bases juridiques insuffisantes.

Si la convention-type de mandat, en cours de préparation, est de nature à combler en partie ces lacunes, à la condition qu'elle décrive de façon suffisamment précise l'ensemble du circuit comptable, la Cour rappelle que la légalité de cette convention reste encore tributaire d'une consolidation du cadre juridique, de nature réglementaire, qui n'est toujours pas établie à ce jour.

¹⁶⁰ CE, 29 juin 2012, *Société PRO 2C-consulat général de Tunisie*.

¹⁶¹ Loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

¹⁶² Article 40 III de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises : « Les conditions d'application du présent III sont définies par décret ».

3 - Des risques divers en matière de sécurité

Les consulats comme les administrations centrales font valoir que l'externalisation contribue à réduire le risque de fraude par l'organisation et la segmentation des tâches qu'elle induit. En effet, la multiplication des intermédiaires et l'organisation matérielle très contrôlée des locaux des centres externalisés limitent les possibilités de fraude. De plus, les agents alternent pour traiter les dossiers et ne sont jamais affectés aux mêmes postes. Au surplus, des caméras de surveillance, reliées aux consulats, filment en continu chacun des agents à leur poste de travail (caisses, biométrie, guichets).

L'externalisation pose néanmoins la question de la protection du demandeur. Les données personnelles et biométriques des demandeurs transitent en effet par les centres externalisés. Or, ceux-ci font souvent appel à des entreprises locales pour la réalisation de services annexes (entretien, services postaux, logistique de maintenance informatique, etc.). L'utilisation, le transfert ou le stockage de ces données pourraient, le cas échéant, porter atteinte aux droits et libertés des demandeurs.

Par ailleurs, dans certains pays, comme en Russie, en Chine ou en Arabie Saoudite, le prestataire étranger doit s'associer à une entreprise de droit national pour obtenir les autorisations nécessaires à l'ouverture d'un centre externalisé. Cette obligation contraint le consulat à introduire un tiers dans la relation contractuelle, qui peut se révéler d'une maîtrise aléatoire selon les pays. Cette situation doit conduire les consulats à effectuer des contrôles portant sur la destruction systématique des données personnelles et biométriques enregistrées et des dossiers des demandeurs. Ce contrôle exige du temps et une expertise technologique dont peu de consulats disposent.

Enfin, le risque de vols de passeports, au moment de leur transfert entre les centres externalisés et les consulats, doit aussi être pris en considération. Les mesures de sécurité (voiture parfois blindée, accompagnée par des gardes de sécurité, etc.) sont prévues dans le cahier des charges et il revient aux consulats de vérifier qu'elles sont mises en œuvre de façon effective.

Les dispositions prises pour prévenir ces différents risques ne sont, en général, pas assez surveillées par les consulats. Tel est le cas en particulier du contrôle par les centres externalisés du *curriculum vitae* et du casier judiciaire des agents locaux, au moment de leur recrutement. Leur embauche doit être validée par le consulat : dans la pratique, cette validation est le plus souvent formelle, les consulats ne procédant pas aux

vérifications complémentaires. En outre, les consulats ne consultent que rarement les bandes de vidéo-surveillance pourtant à leur disposition.

C - Un pilotage administratif complexe, une évaluation et un contrôle encore insuffisants

1 - Une double tutelle administrative à clarifier

Le pilotage de la procédure d'externalisation est assuré conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères. Ceux-ci se partagent historiquement la compétence de la politique des visas¹⁶³ : au ministère de l'intérieur, la compétence sur tous les visas ordinaires ; au MAEDI, celle sur les visas diplomatiques et ceux concernant l'adoption internationale. Dans ce contexte, les deux administrations apportent aux postes consulaires, chacune selon son périmètre d'intervention et ses moyens, le soutien qu'ils peuvent en attendre. En outre, les comptes-rendus des réunions avec les prestataires, qui ont lieu tous les trois à six mois avec chacun d'entre eux et l'existence de documents communs et standardisés organisant la relation entre les consulats et les prestataires, montrent que le pilotage est assuré conjointement et régulièrement.

Toutefois, cette dualité peut induire une certaine confusion parmi les interlocuteurs, en particulier chez les prestataires. En outre, le partage retenu, reposant sur la nature des visas traités, implique que le pilotage et la gestion sont des compétences partagées, suscitant des doublons dans les différentes interventions : missions d'audit, relectures communes des décisions, décision d'externalisation des postes, facilitation de visas, etc.

2 - Un dispositif de contrôle trop limité sur les prestataires

L'administration centrale effectue des missions d'audit mais celles-ci sont jusqu'à présent restées limitées, à l'occasion de l'ouverture de centres externalisés, ou justifiées par une situation particulière à dénouer. Ces missions, qui sont en partie financées par des crédits du Fonds

¹⁶³ Cf. décrets du 31 mai 2007 et du 13 novembre 2008, qui précisent les attributions en matière de visas des deux administrations.

européen pour la sécurité intérieure, sont cependant appelées à se multiplier et leur champ d'action à s'élargir.

Le contrôle quotidien des centres externalisés est exercé par principe par les consulats. Une fiche de procédure détaillée offre un cadre de référence précis, connu des consulats, pour la conduite des contrôles auprès des prestataires, à la fois sur la biométrie et le parcours général du demandeur. Pour autant, ces contrôles ne sont pas systématiquement menés : le binôme de contrôle, associant le chef du service des visas et le chef de chancellerie du consulat, est rarement constitué ; les contrôles et les visites inopinées sur place ont une fréquence très variable selon les consulats, et le procès-verbal correspondant n'est en réalité jamais rédigé. Les consulats vérifient rarement que la distinction entre les services de base et les services additionnels rémunérés spécifiquement est bien affichée et bien comprise des demandeurs et que ces prestations supplémentaires n'affectent en aucun cas la prise de rendez-vous ou la constitution des dossiers.

En outre, le contrôle sur le stock des données biométriques nécessite une compétence technique que les services consulaires ne détiennent pas toujours. Ils ne peuvent donc s'assurer que les données personnelles enregistrées sont effacées dans les cinq jours prévus par le cahier des charges. En revanche, les consulats, à quelques exceptions près, organisent régulièrement des réunions avec les chefs de centre, le directeur régional, voire parfois avec un représentant de la société prestataire. Mais la relation entre le consulat et les centres externalisés dépend avant tout de l'implication personnelle du consul ou du chef du service des visas, sans que celle-ci ne soit retracée en administration centrale. Peu d'instructions écrites émanent des consulats vers les prestataires. Le contrôle se fait sur des points précis et à l'occasion des problèmes rencontrés et se règle en général par courrier électronique.

En définitive, ce sont les prestataires, pour lesquels la concurrence est forte, qui ont intérêt à démontrer qu'ils exercent un contrôle rapproché sur leurs agents et que leurs centres fonctionnent de façon performante. Ils exposent d'ailleurs dans leur dossier de candidature les mesures qu'ils envisagent de prendre pour assurer un contrôle effectif en prévention des tentatives de fraude et de corruption. Leur système d'évaluation, qui repose sur des séries d'indicateurs renseignés quotidiennement, offre une bonne vision de la performance et de la qualité de leurs services. Néanmoins, ces éléments ne sont guère exploités par les consulats.

D - Les conséquences de la dématérialisation

Les fluctuations du nombre de demandes de visa et les changements technologiques conduisent à s'interroger sur les évolutions à venir.

Les données récentes font en effet apparaître que si, en 2015, 3,6 millions de demandes de visa avaient été enregistrées, l'année 2016 a été marquée par un infléchissement sensible du nombre des demandes, de l'ordre de - 8 %. Il n'est donc pas acquis que la forte progression des demandes de visa observée au cours de la décennie écoulée se prolonge à l'avenir.

De même, les évolutions technologiques en cours¹⁶⁴ soulèvent la question de la pérennité du dispositif d'externalisation auprès de centres privés tel qu'il existe actuellement.

À l'instar des modèles américain ou australien, le dispositif « France-Visas », application appelée à être déployée d'ici 2018, prévoit une gestion en ligne de l'essentiel des demandes de visa. La numérisation du passeport et des pièces justificatives, permettant le traitement dématérialisé des demandes de visa sous la forme d'un télé-service de dépôt et d'un traitement en ligne, serait ainsi généralisée.

Dans ces conditions, cette dématérialisation pose la question du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont aujourd'hui conçus. Certes, ceux-ci conserveront des tâches d'accueil du public que les consulats ne peuvent plus assurer : assistance à l'accès du portail numérique, recueil des données biométriques, dépôt puis remise des passeports, etc. Néanmoins, la question du maintien en nombre des centres externalisés est à terme posée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'externalisation de la procédure de traitement des demandes de visa adressées aux services diplomatiques et consulaires français a fait à l'origine l'objet de critiques, suscitées aussi bien par la crainte exprimée par les personnels du ministère des affaires étrangères d'une réduction des

¹⁶⁴ Sur la problématique générale en la matière, voir Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : Relations aux usagers et modernisation de l'État, Vers une généralisation des services publics numériques*, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

emplois au sein des consulats concernés, que par ses débuts tâtonnants et ses répercussions sur le coût des visas pour les demandeurs.

Dix ans après les premières initiatives, l'externalisation s'est généralisée et a su répondre aux principales attentes qui avaient motivé sa mise en œuvre. Elle s'est professionnalisée, sur la base d'un nouveau mode de relation entre le service public consulaire et des sociétés privées et dans le cadre d'un modèle économique à moindre coût pour l'État.

Cependant, alors qu'il serait désormais inenvisageable de renoncer à cette procédure d'externalisation, celle-ci conserve toujours une part de risques ; elle pose en particulier la question de la capacité pour les consulats d'exercer un contrôle effectif des prestataires privés, dans le cadre d'une double tutelle assurée par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur.

Aussi, la Cour recommande-t-elle de clarifier et de renforcer le cadre juridique et comptable dans lequel s'inscrit la procédure d'externalisation des visas et de rendre plus effectif le contrôle des services de l'État sur les prestataires privés.

Au regard des évolutions technologiques en cours, la dématérialisation généralisée, permettant un télé-service de dépôt et de traitement en ligne des demandes de visa, pose à terme la question de la procédure d'externalisation et celle du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont aujourd'hui conçus.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés, comme l'exige la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives ;*
- 2. renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur les prestataires privés.*

Réponses

Réponse du ministre des affaires étrangères et du développement international	196
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	200
Réponse du ministre de l'intérieur	200

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) prend note des constats et des recommandations de la Cour. Il souhaite les compléter avec les observations suivantes.

Ce ministère relève l'appréciation positive portée par la Cour sur le processus d'externalisation de la collecte des demandes de visas, lequel a permis de faire face à une croissance particulièrement forte de ces demandes sur la période récente en améliorant notablement l'accueil du public, en accélérant le processus décisionnel tout en limitant le coût de cette opération pour les finances publiques.

Fin 2016, 29 postes diplomatiques et consulaires représentant 83% des demandes de visas ont externalisé la collecte des demandes de visas. L'objectif est d'externaliser la totalité des postes recevant plus de 20 000 demandes par an. Le développement de l'externalisation est également lié au déploiement mondial depuis la fin 2015 du VIS (Visa Information System) qui implique la prise des empreintes biométriques de tous les demandeurs de visas.

La Cour formule deux recommandations principales, relatives, d'une part, à la consolidation du cadre réglementaire de la collecte des droits de visas par les prestataires de service extérieurs, et, d'autre part, au renforcement des contrôles effectifs des services de l'État sur ces prestataires.

1. La consolidation du cadre juridique de l'externalisation

Le processus d'externalisation suppose une claire définition des missions de chacun dans le respect de la réglementation et notamment de l'article 43-4 du Code communautaire des visas, lequel prévoit que toutes les tâches régaliennes (l'examen des demandes et la prise de décision) sont effectuées par le consulat. Dès lors ne sont confiées aux prestataires que les tâches d'accueil, de collecte des formulaires de demande et pièces justificatives, la prise d'empreintes biométriques et le recouvrement des droits de visa en application d'une convention de mandat. En cela, il est tout à fait normal que les prestataires n'examinent pas l'authenticité des pièces fournies par le demandeur et n'exercent pas de « filtrage des demandes douteuses » (cf. II-A).

Comme le souligne la Cour, l'Administration, particulièrement consciente des enjeux liés à l'externalisation, s'est engagée dans un processus de consolidation du cadre juridique permettant de mieux définir les droits et obligations de chacune des parties. Dans cette perspective et

conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 29 juin 2012, n° 357976), un contrat de prestation de services s'est substitué aux agréments signés précédemment. Ce contrat est constitué par différents éléments contractuels par ordre de priorité décroissante : le contrat de prestations de services lui-même signé localement, le cahier des charges et les annexes (annexe 1 relative aux indicateurs mensuels d'activité et de performance, annexe 2 relative au tableau de bord d'indicateurs quotidiens, annexe 3 relative aux frais de service et annexe 4 relative à la biométrie) et l'offre technique et financière du titulaire. Ce nouveau contrat sera déployé dans l'ensemble des postes externalisés avant la fin 2016 en se substituant aux agréments pour la durée restant à courir.

Afin de se conformer aux recommandations émises par la Cour en 2013, les nouveaux contrats de prestation de service prévoient la signature de conventions de mandat encadrant juridiquement le recouvrement des droits de chancellerie par les prestataires de service et ceci en application de l'article 40-III de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 qui prévoit la possibilité pour l'État de confier le recouvrement, par convention de mandat à un organisme privé, de certaines catégories de recettes dont « les recettes non fiscales issues de la délivrance des visas dans les chancelleries diplomatiques et consulaires ». La convention de mandat élaborée décrit avec précision le circuit comptable actuel en prévoyant les dispositions comptables et financières permettant d'organiser le recouvrement des droits de visa (recettes non fiscales) et la reddition régulière des comptes et des pièces correspondantes.

Parallèlement à la signature des nouveaux contrats, il sera donc procédé avant la fin 2016, dans chacun des postes où la collecte des demandes de visas a été externalisée, à la signature d'une convention de mandat, visée au préalable par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du MAEDI.

La Cour évoque la base juridique fragile de ces conventions de mandat élaborées en l'absence du décret d'application pourtant prévu par l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014. Dans l'attente de ce cadre réglementaire dont l'élaboration incombe aux services du ministère en charge du budget et des comptes publics, les services du MAEDI ont rédigé ces conventions de mandat afin de supprimer le risque de gestion de fait, conformément aux recommandations de la Cour qui a souligné l'urgence de cette régularisation. Le MAEDI souhaiterait être associé en temps et en heure à l'élaboration de ce cadre réglementaire.

2. Le renforcement des contrôles effectifs des services de l'État sur les prestataires

Dans son rapport, la Cour insiste sur la nécessité de renforcer les contrôles effectifs des services de l'État sur les prestataires de services extérieurs. Le MAEDI adhère bien évidemment à cette approche et le renforcement du cadre contractuel opéré en 2016 s'inscrit dans cette démarche.

En effet, les droits et obligations de chacune des parties ont été précisés notamment par :

- *la définition plus claire dans le cahier des charges de la volumétrie des demandes à laquelle les prestataires peuvent s'attendre et des prestations obligatoirement incluses dans le tarif de base des frais de service. Les consulats sont particulièrement attentifs au respect de l'offre financière par le titulaire et au fait que le choix d'un service « Premium » par un demandeur ne puisse entraîner une instruction plus rapide de sa demande ;*
- *les modalités de contrôle des activités e.g. les conditions générales d'organisation du centre, le respect des conditions de confidentialité et la sécurité de la collecte des données ou des conditions d'utilisation des équipements informatiques ;*
- *l'insertion de points de contrôle sur l'ensemble de la procédure de collecte ;*
- *le renforcement des dispositifs de sécurité ;*
- *une attention particulière est apportée aux conditions de recrutement et de management du personnel puisque tout agent du prestataire doit faire l'objet d'une habilitation par le consulat (notamment sur l'absence d'antécédents judiciaires du candidat).*

Les consulats procèdent fréquemment à des contrôles inopinés des centres (par exemple, les 7 centres de collecte au Maroc ont été contrôlés le même jour fin 2015). Dans le cadre du nouveau contrat de prestations de service, ces contrôles font l'objet d'un compte-rendu détaillant les anomalies constatées et transmis au titulaire. Des pénalités sont dorénavant prévues en cas de manquement grave et répété par le titulaire à ses obligations. Il en est de même en cas de retard dans l'ouverture d'un centre de collecte ou d'un taux d'erreur de saisie trop élevé. Enfin, l'Administration peut résilier le contrat en cas de défaillance du titulaire dans l'accomplissement des prestations.

Il n'y a donc pas de dépendance des consulats à l'égard des prestataires, mais une relation contractuelle équilibrée fondée sur une claire définition des droits et obligations des parties. On peut d'ailleurs souligner que les nouveaux contrats d'une durée initiale de trois ans ne peuvent être renouvelés qu'une seule fois entraînant en cela une nouvelle mise en concurrence (qui peut d'ailleurs intervenir à l'issue de la durée initiale comme dans le cas du Maroc actuellement). De plus, le mode de rémunération du prestataire de service, l'engage au respect de ses obligations sous peine de résiliation du contrat entraînant pour lui de graves conséquences financières.

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur la double tutelle susceptible d'entraîner une certaine confusion. En vertu du décret du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, la sous-direction de la politique des visas est chargée, conjointement avec les services du ministère chargé de l'Immigration, « de la politique d'attribution des visas » (article 8 du décret). Il y a complémentarité entre les deux structures et non pas doublonnage. Ainsi en 2016, si la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur a poursuivi la mise en œuvre technique de l'externalisation dans de nouveaux pays, la sous-direction de la politique des visas a été à l'initiative de la réécriture complète de son cadre juridique.

En conclusion, si l'externalisation répond à une forte croissance de la demande de visa dans un contexte budgétaire contraignant, l'augmentation du nombre des centres délocalisés et l'évolution du réseau consulaire sont décorréliées. Les deux démarches répondent à des orientations distinctes (renforcement de l'attractivité d'une part et réflexion sur la carte consulaire soumise à la pression budgétaire d'autre part).

Les prochaines évolutions technologiques en terme de dématérialisation notamment dans le cadre du projet France-Visas (possibilité de demande de visas en ligne) ne devraient toutefois pas infléchir le développement de l'externalisation puisque certaines tâches, principalement la prise d'empreintes biométriques et la numérisation des pièces justificatives, seront toujours effectuées dans les centres externalisés.

L'externalisation de la collecte des demandes de visas a permis aux services de l'État de se recentrer sur les tâches régaliennes permettant une professionnalisation accrue de l'ensemble des agents.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant d'une part à donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés et, d'autre part, à renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur les prestataires privés. Le décret d'application de la loi du 20 décembre 2014 sera publié dans les prochaines semaines.

Néanmoins votre rapport n'appelle pas de remarque particulière de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministère de l'Intérieur rejoint la Cour des comptes pour constater que l'externalisation du traitement des demandes de visas est une réforme dont la portée est positive. Il ne peut que partager le souci qu'exprime la Cour s'agissant de la vigilance des services de l'État pour assurer d'une part la protection du demandeur, d'autre part le contrôle des prestataires privés.

L'externalisation s'avère en effet être une réponse efficace et indispensable face à l'afflux des demandes de visas, mais également une réforme qui précise les modalités d'une mission régaliennne de l'État, du fait du partage des compétences entre État et partenaires privés qui en résulte. Cette nouvelle donne nécessite le maintien d'un haut niveau de vigilance des services de l'État.

Il s'agit d'une réforme indispensable pour faire face à la progression des demandes : il est en effet peu contestable que l'externalisation a permis, d'une part de désengorger les consulats, qui peuvent désormais se concentrer sur l'instruction des demandes de visas, d'autre part une réduction notable des files et des délais d'attente par la planification des rendez-vous (48 heures pour la majorité d'entre eux). Par ailleurs, dans un contexte de forte croissance de la demande de visas, ce mouvement d'externalisation permet d'ores et déjà un meilleur accueil des usagers dans des locaux plus spacieux, plus adaptés et mieux sécurisés.

Il s'agit en outre d'une solution globalement économe pour les finances publiques bien que la Cour critique les choix opérés en matière

de données biométriques, en particulier le coût du marché actuel portant sur le recueil des données ainsi que les délais de maintenance et d'intervention du dispositif actuel : s'il est constant que le coût de l'externalisation est supporté par le demandeur, on observe toutefois que le coût du marché du recueil des données biométriques dans le cadre de l'application BIONET est conséquent (15 M€ pour la période 2010-2015 ; coût de maintenance de 8,1 M€ au titre des années 2010 à 2014). Ce coût supporté par l'État reste néanmoins mesuré au regard de l'économie réalisée en matière d'effectifs. Depuis 2015, il se trouve en outre réduit sous l'effet du transfert d'une partie de la maintenance, mise à la charge des externalisateurs. Par ailleurs, s'il est exact que les choix techniques opérés à ce jour, qui s'imposaient dans le cadre du mouvement d'externalisation du traitement des demandes de visas, ne sont pas exempts de toute critique au regard de leur caractère contraignant, ils doivent aussi être rapportés aux performances du système retenu en termes de protection, de sécurisation et de fiabilisation du traitement des données. Le prochain renouvellement du marché public actuellement en cours d'exécution, permettra à l'administration, dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, d'imposer au prestataire des conditions contractuelles de contrôle renforcées de son action et de l'efficacité de cette action en matière de recueil des données biométriques.

La Cour observe que l'externalisation n'a pas réduit les effectifs des services consulaires ; elle regrette au passage l'insuffisante réorganisation, voire l'absence de réorganisation des services des visas.

Mais il importe de préciser que :

- le surcoût du visa n'est pas un frein à l'attractivité de la France ; au contraire, les demandes ont régulièrement progressé, cette croissance étant favorisée par l'extension de l'externalisation aux pays émergents (hausse des demandes, meilleur accueil, service plus rapide) ;*
- le Code communautaire des visas (CCV) et la loi française (code des relations entre le public et l'administration) nous imposent désormais de notifier aux usagers les motifs de tous les refus de visa (loi du 7 mars 2016), ce qui est de nature à augmenter encore et à long terme la tâche des services consulaires ;*
- l'externalisation a clairement permis d'améliorer l'accueil des demandeurs de visa et de faire face à l'importante augmentation des demandes de visas ; la forte hausse de la charge de travail (le volume des demandes a quasiment doublé entre 2010 et 2015) a pu être amortie par la légère augmentation des effectifs dans les services des visas, laquelle a été partiellement financée par les économies*

inhérentes à l'opération. Comme l'admet la Cour, l'externalisation représente un volume de 1 200 emplois d'agents, dispositif que, faute d'externalisation, l'Etat n'aurait pas été en capacité de déployer. De surcroît, les agents consulaires, libérés des tâches d'accueil du public, consacrent ainsi plus de temps à l'instruction des dossiers de demandes, assurant en contrepartie un meilleur contrôle aux fins de lutter contre les fraudes et l'immigration irrégulière ;

- *contrairement à ce qu'écrit la Cour, l'État donne des instructions afin d'organiser les services consulaires comme les centres externalisés ; à l'aide de fonds européens, il contribue en outre régulièrement à leur modernisation.*

S'agissant de l'impact de l'externalisation sur les conditions de fonctionnement des services, la Cour relève que le nouveau dispositif ne permettrait pas un filtrage des demandes douteuses, faute d'examen par les prestataires de l'authenticité des pièces produites, que l'application informatique des consulats (RMV) serait obsolète dans l'attente du futur dispositif de « France-Visas » et que, malgré l'évolution de la mission des agents consulaires, la réorganisation des services consulaires demeurerait limitée.

Ces critiques, même si elles doivent être entendues, ne reflètent toutefois pas exactement la réalité.

Les prestataires externes exercent un premier contrôle sur les pièces justificatives produites, donc sur le caractère complet du dossier. Au surplus, les consulats, dans le cadre de leur mission régaliennne, qui par sa nature n'a pas vocation à être partagée, procèdent bien à l'instruction des dossiers et aux divers contrôles d'authenticité des pièces et documents versés aux dossiers. Le temps libéré par la suppression des guichets dans les consulats permet aux agents de se consacrer davantage au filtrage des demandes douteuses et à la lutte contre la fraude documentaire.

L'application France-Visas prendra progressivement le relais du RMV qui, bien que robuste et fiable, n'est effectivement plus adapté aux nouveaux besoins. Grâce à la dématérialisation, France-Visas offrira notamment une souplesse accrue en termes de répartition des traitements et de gestion des ressources des postes consulaires : le mode de gestion des pics saisonniers en est l'illustration.

La troisième critique peut être aisément levée au regard notamment de l'exemple récent de la Russie, où l'État a pris en compte la forte baisse des demandes de visas pour réduire les effectifs (en 2015 : moins 7,5 ETP et 75 mois de vacances ; en 2016 : moins 4 ETP), ensuite redéployés vers les postes des pays émergents. Bon an mal an, les services de l'État

fournissent ainsi un effort permanent d'adaptation et de dynamisation du réseau consulaire, ceci en considération des évolutions de la demande mondiale et afin de favoriser l'attractivité de la France.

La Cour s'inquiète par ailleurs sur plusieurs points des insuffisances ou vulnérabilités qui caractériseraient les relations entre les services consulaires et les prestataires, tant au plan fonctionnel, technique que juridique.

Ces critiques sont excessives.

En effet, les postes consulaires exercent un réel contrôle des personnels des centres externalisés et procèdent ainsi aux injonctions nécessaires tendant au remplacement des agents ne présentant pas les profils adéquats ou dont l'attitude face au public serait inadaptée. Le caractère systématique des contrôles sécuritaires et la surveillance des locaux des prestataires opérée par caméras, à divers moments de la journée, permettent de détecter d'éventuels comportements suspects. Des visites inopinées des centres externalisés mettent également et d'ores et déjà les postes en mesure de s'assurer du respect par les prestataires des clauses contractuelles des cahiers des charges afférentes à l'accueil des usagers, à la bonne information ainsi qu'au respect des tarifs agréés par l'autorité consulaire.

Il convient en effet de rappeler que le contrat-type de prestations de services élaboré courant 2016 par les deux ministères (MAEDI et MI), les cahiers des charges (qui ont valeur contractuelle) ainsi que, depuis lors, les divers contrats de prestations de services conclus ou en cours de signature dans les pays concernés prévoient, au titre des prestations de services dues par les prestataires, des stipulations contractuelles spécifiques portant d'une part sur la sécurité des locaux, en particulier par l'accès en direct aux enregistrements des systèmes de vidéosurveillance, d'autre part sur l'approbation des recrutements de personnels embauchés par les prestataires. L'ensemble de ces documents contractuels prévoient d'ailleurs un dispositif de sanctions pouvant aller jusqu'à la résiliation du contrat de prestation de service, en cas d'obstruction ou de manquement du prestataire notamment en matière de sécurité (ce qui inclut en particulier la sécurité des locaux et le recrutement des personnels). Les postes consulaires disposeront donc désormais des outils juridiques adaptés permettant, notamment en matière de sécurité, de renforcer encore un peu plus leur niveau de contrôle sur les centres externalisés et d'exercer effectivement un tel contrôle.

Par ailleurs, il importe de préciser que les postes consulaires en leur qualité d'administration publique de l'État et au regard de la nature

des contrats administratifs passés avec les prestataires, disposent de la possibilité légale de se faire délivrer les bulletins n° 2 du casier judiciaire des agents locaux recrutés par ces prestataires. Ils peuvent en conséquence s'opposer à toute erreur de recrutement, ou même après tout recrutement demander de faire remplacer un agent, ceci après avoir recueilli toute information sur la nature et le nombre de condamnations pénales éventuelles (de juridictions françaises ou étrangères) subies par tout candidat à un emploi offert par un prestataire.

La protection des données des demandeurs est une priorité constante des services de l'État qui contrôlent en permanence le respect des cahiers des charges dont les clauses garantissent la sécurité des données. La Commission européenne, qui partage cette préoccupation, évalue d'ailleurs régulièrement les États membres de l'Union européenne sur les conditions d'application des mesures préconisées par le Code communautaire des visas. La France vient d'ailleurs, entre le 24 et le 28 octobre 2016, de faire l'objet d'une évaluation portant sur la " protection des données ", évaluation impliquant, outre la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, deux directions du Ministère de l'intérieur : la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques et la Direction générale des étrangers en France.

S'agissant du contrôle de la suppression des données dans les centres, il faut rappeler qu'elle est automatique sur les systèmes VISA NET et BIONET. Il convient en effet de la contrôler sur le système informatique du prestataire. L'article 44 du Code communautaire des visas traite du chiffrement et des transferts sécurisés des données d'un poste vers un prestataire ou entre États membres. Parmi les principales dispositions, on relève :

- le caractère obligatoire du chiffrement complet des données transférées, qu'elles soient transmises par voie électronique (cas de la France avec VISANET) ou sur un support électronique ;*
- en cas d'interdiction du chiffrement par certains pays tiers, le caractère obligatoire du transfert physique des données sur un support électronique et sous une forme entièrement chiffrée.*

Quant au cadre contractuel, l'État met en œuvre la recommandation de la Cour des comptes en remplaçant l'agrément (acte unilatéral) par un contrat de prestations de services (acte conventionnel) dont l'intérêt est notamment d'accroître et de bonifier les outils de contrôle à la disposition des consulats. En raison de la jurisprudence du Conseil d'État de 2012 (Société Pro 2C) systématisant le principe de la mise en concurrence, ces

nouveaux contrats ont en effet vocation à se substituer à l'ensemble des agréments existants ; ils seront conclus avant la fin de l'année 2016.

Dans le même temps, l'État met également en place des conventions de mandat aux fins de voir recouvrer, dans les conditions les meilleures possibles, les recettes des frais de chancellerie, ceci en application de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014. Si la Cour regrette qu'un texte réglementaire d'application de la loi ne soit toujours pas intervenu à ce jour, et considère que dès lors les procédures d'encaissement par les tiers prestataires et de reversement dans les caisses des régies consulaires reposent sur des bases juridiques incertaines, nous ne pouvons que renvoyer à l'appréciation du ministère de l'économie et des finances quant à l'inutilité d'un décret d'application sur ce point précis.

S'agissant du pilotage administratif de l'externalisation, la Cour relève que la double tutelle administrative et les champs de compétences respectifs des deux départements ministériels concernés (Intérieur et Affaires étrangères) pourraient être une source de confusion pour les interlocuteurs et générer des risques de doublons.

Il s'agit en réalité plutôt ici d'une complémentarité dans l'organisation des services, des moyens, des instructions, visant à répondre de façon intégrée aux objectifs du ministère de l'intérieur en terme de politique de l'immigration et de protection du territoire et à ceux de gestion des relations bilatérales pour ce qui concerne le ministère des affaires étrangères et du développement international, deux dimensions essentielles dans la politique étrangère et intérieure de la France.

La Cour regrette aussi le caractère lacunaire du dispositif de contrôle des prestataires.

En réalité, l'examen attentif du nouveau dispositif contractuel mis en œuvre en 2016 s'avère plutôt rassurant quant au caractère effectif des moyens de l'État déployés dans les consulats au titre des modalités de contrôle des prestataires extérieurs. Quant au défaut d'exercice par certains postes consulaires de leurs prérogatives face à ces prestataires, nous pouvons à ce jour faire valoir que le cadre juridique contractuel adapté et nécessaire a été élaboré et que sa mise en place, initiée en 2016, se poursuivra courant 2017. Ce cadre juridique est constitué des contrats de prestation de service intermédiaires ou définitifs, des cahiers des charges et de leurs annexes, ainsi que des offres techniques et financières des titulaires ; il est au demeurant systématiquement visé dans l'un des premiers articles des contrats de prestations de service, conformément aux stipulations de l'article 1.3 du contrat-type de prestation de service.

S'interrogeant sur les conséquences possibles des évolutions technologiques inhérentes à la dématérialisation, la Cour évoque l'impact du dispositif de dématérialisation du dispositif « France-Visas » sur le nombre et, à terme, sur le rôle des centres externalisés.

En réalité, le projet France-Visas tendra au final à conforter le rôle des prestataires qui seront impliqués dans le contrôle de la véracité des pièces justificatives et dans leur numérisation. En dépit de certaines affirmations réductrices, les services de l'État envisagent au contraire d'étendre l'externalisation à de nouveaux pays (Iran, Biélorussie, Azerbaïdjan, États d'Afrique centrale et de l'ouest africain ...), mais aussi d'ouvrir de nouveaux centres délocalisés à proximité immédiate des demandeurs.

Enfin, L'État met en place dans divers pays des stations mobiles de recueil des données biométriques qui devraient à bref délai permettre de toucher plus aisément et plus rapidement les usagers éloignés des centres recevant et instruisant traditionnellement les demandes de visas.

La Cour semble conclure de son examen que le dispositif d'externalisation soulève la question de la capacité effective des consulats à exercer un contrôle effectif des prestataires privés et révèle la nécessité de renforcer encore le cadre juridique et comptable actuel en favorisant l'évolution du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont actuellement conçus et organisés. Or, précisément, les travaux et la négociation menés par l'État avec les prestataires de services extérieurs visent à conforter le cadre contractuel et à décider des adaptations nécessaires, le but étant de garantir l'efficacité et la diversité des contrôles effectués par l'Etat dans le cadre de ses missions régaliennes.

La Cour formule deux recommandations finales : 1) donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés ; 2) renforcer le contrôle effectif des services de l'Etat sur les prestataires privés.

L'État les a d'ores et déjà prises en compte, en mettant en place les conventions de mandat de recouvrement et en renforçant les clauses contractuelles dont le niveau d'exigence et le caractère favorable à l'administration sont d'ailleurs perçus comme tels par les cocontractants prestataires. De telles clauses sont, par nature, susceptibles d'améliorer encore le niveau et la qualité du contrôle exercé sur les prestataires. De plus, la nomination dans les pays à forte demande d'agents d'encadrement supplémentaires (catégorie B) doit contribuer à renforcer la capacité des consulats à assurer efficacement leurs pouvoirs de contrôle et de sanction.

Chapitre III

La Cour insiste

1. L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir
2. Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante
3. L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser
4. Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser

1

L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir

PRÉSENTATION

L'obligation d'accueil des gens du voyage¹⁶⁵ est inscrite dans la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement. Son article 28 prévoit l'établissement dans chaque département d'un schéma d'accueil des gens du voyage, qui s'impose aux communes de plus de 5 000 habitants. La loi reconnaît ainsi explicitement le mode de vie itinérant et l'obligation d'offrir aux gens du voyage des conditions de stationnement dignes et adaptées.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (dite loi « Besson ») a tiré les enseignements du relatif échec de la loi de 1990 en termes de création d'aires d'accueil. Plus incitative que la précédente, elle a déterminé un équilibre des droits et des obligations, tant à l'égard des communes que des gens du voyage eux-mêmes. Elle a également renforcé les moyens destinés à lutter contre les stationnements illicites dans les communes qui ont réalisé les aires inscrites au schéma départemental.

En octobre 2012, la Cour a publié un rapport public thématique sur « l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage »¹⁶⁶, qui dressait un

¹⁶⁵ L'expression « gens du voyage » est une catégorie juridique du droit français, introduite par la circulaire du 20 octobre 1972 d'application de la loi du 3 janvier 1969 « sur l'exercice des activités économiques ambulantes et le régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe », qui distinguait parmi celles-ci celles qui logeaient de façon permanente dans un « véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ». Cette notion a été reprise dans la loi du 31 mai 1990, puis a été précisée par la loi du 5 juillet 2000 qui désigne « les personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », afin de caractériser une catégorie de la population de nationalité en très grande majorité française, et déterminée, non par son origine ethnique, mais par son mode de vie spécifique.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*. La Documentation française, octobre 2012, 347 p., disponible sur www.ccomptes.fr

bilan en demi-teinte des résultats de cette politique publique et qui préconisait un ensemble de 33 recommandations.

Une enquête de suivi de ce rapport a été réalisée par la Cour : elle prend acte de la prise en compte totale ou partielle de 22 de ces recommandations. Toutefois, elle observe également que l'amélioration des conditions de vie des gens du voyage est lente et inégale (I).

Par ailleurs, la tendance à « l'ancrage territorial », déjà évoquée dans le rapport de la Cour de 2012, n'a fait que se renforcer ces dernières années. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté adoptée le 22 décembre 2016 a procédé à un premier changement significatif d'approche en prenant en compte cette évolution et en définissant de nouvelles obligations communales en matière de terrains familiaux locatifs. Désormais, c'est moins son mode de vie itinérant qui identifie cette population que son attachement à l'habitat en caravane. En outre, un nouvel équilibre doit être trouvé, dans l'action menée au bénéfice des gens du voyage, entre les procédures de droit commun et les dispositifs spécifiques (II).

I - Des progrès lents et inégaux

A - Des aires permanentes d'accueil plus nombreuses, mais en partie détournées de leur vocation

1 - Une augmentation du nombre de places créées, malgré la fin des subventions d'investissement de l'État

La loi « Besson » a institué un schéma d'accueil des gens du voyage, qui impose une obligation communale de création de places de stationnement réservées aux gens du voyage.

Depuis 2010, le nombre de places créées dans des aires d'accueil a continué à progresser : à la fin de 2015, 26 873 places étaient disponibles, soit 25 % de plus qu'en 2010. Dans la mesure où le nombre de places inscrites dans les schémas départementaux a été révisé à la baisse (- 7 % par rapport à fin 2010), le volume des places disponibles atteignait, à la fin de 2015, 69 % du total prescrit. Toutefois, par-delà ce constat global satisfaisant, des disparités importantes demeurent :

- le taux de réalisation est particulièrement faible en Île-de-France où il reste 3 104 places à créer sur les 5 471 envisagées, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où il manque 1 724 places sur 2 774, et en Nord – Pas-de-Calais, où 936 places sont manquantes sur 2 498 ;
- 17 départements seulement, tous situés en dehors de ces trois régions, ont totalement rempli leurs obligations ;
- enfin, au-delà de ce constat quantitatif, une analyse plus qualitative est nécessaire : de nombreuses aires sont en effet peu fréquentées, en raison d'une implantation géographique inadaptée.

Les principaux obstacles techniques qui freinent la réalisation des aires d'accueil sont la difficulté de mobiliser des réserves foncières dans les zones de logement tendues et, depuis fin 2008, la disparition du soutien financier de l'État, en application des dispositions de la loi du 5 juillet 2000¹⁶⁷. Mais la principale raison invoquée par les élus – au-delà du coût de l'investissement, estimé entre 15 000 € et 50 000 € par emplacement de caravane, à la charge des collectivités – demeure la difficulté, particulièrement dans des zones sous tension urbanistique, à faire accepter ce type d'équipement par la population.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a pris acte de cette situation. Elle applique le principe selon lequel ces situations peuvent mieux se gérer au niveau d'un territoire plus vaste que celui de la commune : à compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil » est devenue une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés de communes¹⁶⁸.

2 - Une aide au fonctionnement liée, désormais, à l'occupation effective des aires d'accueil

L'aide au logement temporaire – dite ALT 2 –, apportée par l'État et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) au fonctionnement et à la gestion des aires d'accueil, a été l'objet de critiques en raison de son

¹⁶⁷ Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), « depuis cette date, le soutien financier de l'État a été maintenu à titre tout à fait exceptionnel pour l'aménagement d'aires d'accueil situées sur le territoire des communes ayant franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de la population, à condition que leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'appartenance ait respecté toutes les obligations inscrites au schéma initial ».

¹⁶⁸ Même si l'obligation « juridique » demeure néanmoins communale.

caractère exclusivement forfaitaire. L'article 138 de la loi de finances initiale pour 2014 a posé les bases d'une modification de ce dispositif, visant à lui substituer une aide conditionnée par l'occupation effective des places.

Cette réforme mise en place à compter du 1^{er} janvier 2015 subordonne en effet l'octroi de cette aide à la signature d'une convention annuelle entre le préfet du département et le « gestionnaire opérationnel » de l'aire, qui est soit la collectivité en cas de régie, soit l'opérateur choisi en cas de gestion déléguée. L'aide est calculée sur la base d'une part fixe fondée sur le nombre de places de l'aire et d'une part variable calculée en fonction de son occupation réelle. Un mécanisme d'avance sur prévision d'occupation et de régularisation en fin d'année a été institué. Une plateforme dématérialisée a été mise en place par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) pour contrôler ce dispositif et permettre la tenue de statistiques nationales.

Les premiers effets de cette réforme se sont fait sentir dès 2015 : les montants versés au titre de l'ALT 2 ont baissé, en passant de 36,7 M€ en 2014 à 32 M€ en 2015, du fait d'un taux d'occupation moyen constaté d'environ 55 %. Ce financement est assuré à parité par la CNAF (branche famille) et l'État (programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*), soit 16 M€ pour chacun.

3 - Une occupation permanente qui se développe sur des aires non prévues à cet usage

Par ailleurs, « l'ancrage territorial » des gens du voyage, qui était déjà perceptible¹⁶⁹, s'est renforcé au cours de la période récente. Les services départementaux font état d'une occupation quasi permanente de nombre d'aires d'accueil, voire d'aires de grand passage¹⁷⁰, certaines faisant même l'objet d'une appropriation totale par des groupes familiaux. Dans d'autres cas, seule l'application stricte d'un règlement intérieur obligeant à la mobilité empêche une installation pérenne.

D'une manière générale, les études menées localement montrent un rapport de plus en plus étroit entre les gens du voyage et leur territoire :

¹⁶⁹ Cf. circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001.

¹⁷⁰ Les aires de grand passage sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels.

ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, les enfants du voyage sont nés dans le département dans une proportion double de celle de leurs parents¹⁷¹.

Les raisons avancées pour expliquer cette évolution vers une mobilité faible ou inexistante sont, outre le besoin de scolarisation des enfants, la précarité financière de nombre de gens du voyage, la fragilité juridique de leur installation et l'absence de garantie de retrouver une place sur leur terrain d'élection. *A contrario*, les gens du voyage non sédentarisés possèdent souvent un « terrain familial » de repli, même s'ils n'y résident que de manière épisodique.

La conséquence paradoxale de cette situation est que, si près de 70 % des places prévues pour les aires d'accueil sont désormais réalisées, seulement 55 à 60 % d'entre elles sont réellement occupées, alors même que des stationnements illicites demeurent par ailleurs.

L'augmentation du nombre de places situées dans les terrains d'accueil ou de passage n'est donc pas la seule solution à envisager, d'autant plus que ces terrains ne sont pas, malgré l'augmentation progressive de leur niveau d'équipement, adaptés à une occupation permanente.

B - Une scolarisation mieux encadrée, mais souffrant d'insuffisances persistantes

La scolarisation des enfants du voyage est particulièrement importante pour leur intégration sociale et professionnelle. La pyramide des âges des gens du voyage amplifie cet enjeu : « au sein des ménages implantés dans les aires d'accueil des Bouches-du-Rhône, les moins de 20 ans représentent 40 % de la population, contre 24 % pour la moyenne nationale »¹⁷⁵.

Le rapport de la Cour de 2012 constatait « une réponse insuffisante aux difficultés de scolarisation des enfants du voyage ». Avant même sa publication, deux circulaires datées du 2 octobre 2012 ont été diffusées par le ministère de l'éducation nationale.

Le premier texte (circulaire n° 2012-141) définit le rôle des « centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs » (CASNAV). Tout en prenant acte de la nécessité d'une forte

¹⁷¹ Conseil général, préfecture des Bouches du Rhône, Cadres en mission, Agence de Rouen-Saint-Etienne du Rouvray-76, Étude sur la sédentarisation des gens du voyage dans le département des Bouches-du-Rhône, avril 2015, 108 p.

déconcentration des actions à l'égard de ces publics, il organise, ce qui était un souhait de la Cour, un pilotage au niveau national, confié à la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). En revanche, c'est au niveau de l'académie qu'est désigné un « responsable du CASNAV, « conseiller technique du recteur, choisi parmi les personnels d'inspection (...) pour sa connaissance approfondie du système éducatif et ses aptitudes à piloter un dossier et diriger une équipe ».

Le second texte (circulaire n° 2012-142) définit au niveau national « les orientations et principes généraux de scolarisation des enfants itinérants (EFIV) ou sédentarisés depuis peu ayant besoin d'une attention particulière du fait d'un mode de relation discontinu à l'école ». La scolarisation des enfants du voyage est présentée comme relevant du droit commun, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat familial. Cependant, pour tenir compte de la « variété des situations territoriales et des types de mobilité des familles », des dispositifs particuliers peuvent être mis en œuvre à titre transitoire. L'enseignement à distance est ainsi décrit « comme pouvant être ponctuellement envisagé, partiellement ou totalement, pour permettre la scolarité de ceux dont la fréquentation scolaire assidue est rendue difficile par la très grande mobilité de leur famille. » La circulaire souligne que « cette solution ne saurait être le mode habituel de scolarité, mais peut être activée dans des cas avérés de déplacements fréquents ».

Le constat global qui peut être dressé aujourd'hui reste le même qu'en 2012. Si l'évolution de la scolarisation des enfants du voyage est favorable au niveau de l'école élémentaire, en particulier pour les familles accueillies sur les aires d'accueil en raison du travail d'accompagnement social qui y est réalisé, elle l'est en revanche beaucoup moins au niveau de l'école maternelle et de l'enseignement secondaire. Les familles préfèrent souvent garder les enfants avant six ans au sein du groupe. Par ailleurs, si l'importance de l'école élémentaire pour la maîtrise des savoirs de base (lire – écrire – compter) est bien perçue, le prolongement vers le secondaire ne l'est pas avec la même acuité.

En outre, l'absence d'encadrement social en dehors des aires d'accueil ne permet pas un réel suivi de l'assiduité scolaire, en dehors d'initiatives locales conduites par certaines académies (ex : enseignants itinérants dans l'Hérault).

Certains départements ont développé une véritable expertise sur cette question, notamment le Val d'Oise où un réseau d'écoles et d'établissements travaille en coordination pour développer un suivi et un accompagnement pédagogique des enfants de familles itinérantes sur la totalité du parcours scolaire.

En revanche, une enquête nationale lancée par la DGESCO auprès des CASNAV indique que ses directives sont appliquées de façon hétérogène, comme le montrent deux indicateurs significatifs :

- 13 % seulement des académies confirment un déploiement total des médiateurs scolaires prévus pour la scolarisation des enfants du voyage, 53 % font état d'un déploiement partiel, et 33 % d'aucune mise en place ;
- 29 % des académies ont déployé totalement des outils de suivi de la scolarité, particulièrement nécessaires pour acquérir une approche complète de la scolarisation en itinérance, 46 % les utilisent partiellement, et 25 % ne les utilisent pas.

En outre, alors que l'éducation nationale considère que l'inscription au centre national d'enseignement à distance (CNED) ne devrait intervenir que dans les cas avérés de déplacements fréquents, elle demeure massivement utilisée pour l'enseignement secondaire (près de 9 élèves itinérants inscrits sur 10), sans qu'il soit possible d'en juger les résultats. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté reconnaît désormais la possibilité de double inscription au CNED et dans un établissement public ou privé d'enseignement.

En définitive, le constat s'impose que les conséquences de la sédentarisation progressive des gens du voyage sur la scolarisation dans l'enseignement secondaire n'ont pas encore été totalement tirées.

C - Une situation de précarité fréquente

À défaut d'analyse globale disponible, la réalité des situations de précarité au sein des populations de gens du voyage qui, ne se déplaçant plus que marginalement, sont qualifiées de « sédentaires », peut être mesurée à partir d'enquêtes locales. Convergentes dans leurs constats, elles établissent un lien étroit entre « l'ancrage territorial » et la précarité du logement.

Cet ancrage peut se manifester par la fixation sur des aires d'accueil ou par l'accès à des terrains privatifs non constructibles, dépourvus de tout assainissement, et où les alimentations en fluides (eau, électricité) sont difficiles ou inexistantes. Il existe une très forte perméabilité entre ces différents modes d'habitat : les propriétaires de terrains privatifs séjournent fréquemment sur les aires afin de bénéficier de l'accès aux fluides et de rencontrer les autres membres de leur famille ; les personnes résidant sur les aires d'accueil, à l'inverse, peuvent séjourner une partie de la journée ou sur des durées plus longues sur les terrains privatifs de leurs parents.

Ces situations peuvent se traduire par un isolement social des familles, lorsqu'elles ne sont pas insérées sur leur territoire de vie et ne peuvent notamment bénéficier des actions socio-éducatives mises en place sur les aires d'accueil.

Les enquêtes locales montrent en outre que les ressources de ces ménages reposent de façon majoritaire sur le revenu de solidarité active, ainsi que, pour 30 à 40 % d'entre eux, sur la prime d'activité. Les autres ressources sont constituées par le versement de très faibles pensions de retraite ou par des allocations pour adulte handicapé.

D - Une gestion des grands passages encore problématique

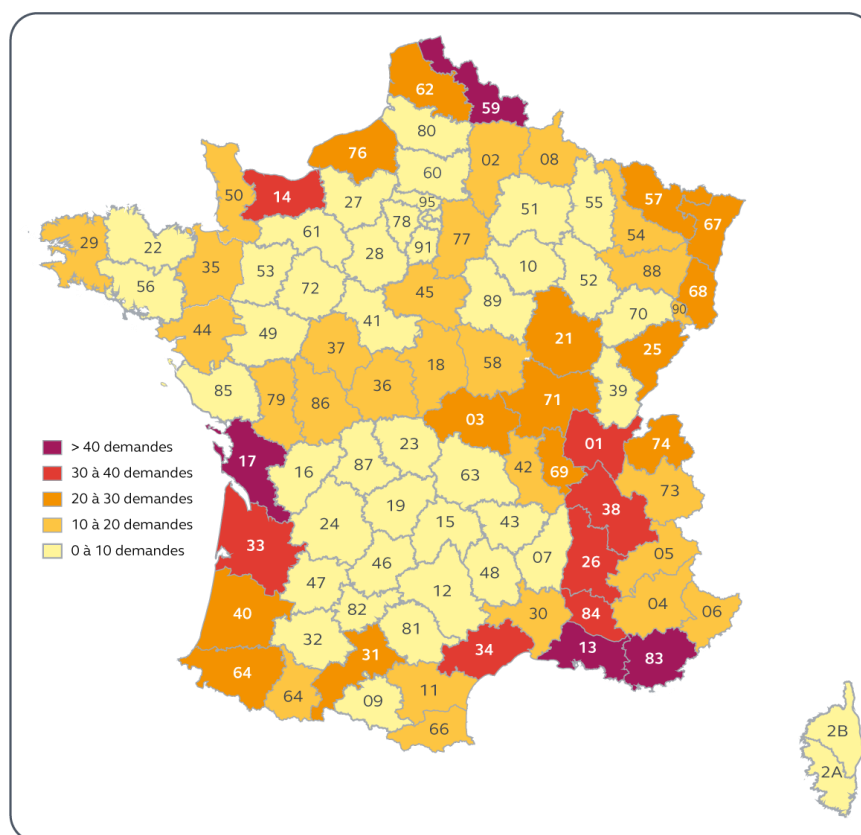
Les grands passages¹⁷², qui se déroulent principalement – mais non exclusivement – de fin avril à septembre, rassemblent des gens du voyage qui exercent par ailleurs leurs activités artisanales ou commerciales dans les zones touristiques et frontalières, pour des durées allant d'une semaine à trois semaines.

Malgré les progrès constatés, le nombre d'aires de grand passage est encore insuffisant : au 1^{er} janvier 2014, 170 aires avaient été réalisées sur les 348 prescrites dans les schémas départementaux, soit un taux de 49 %, en augmentation d'un tiers par rapport à 2012. Toutefois, de nombreuses aires ne remplissent pas les conditions de dimension attendues par les gens du voyage, c'est-à-dire au moins 200 places de caravanes : elles sont souvent limitées à 80 places et ne peuvent donc accueillir les grands groupes. En outre, leurs implantations sont parfois éloignées des agglomérations ou inappropriées, ce qui suscite un rejet parmi les gens du voyage.

¹⁷² La notion de « grand passage » doit être distinguée de celle de « grand rassemblement », même si des liens existent entre elles. Les grands passages sont des déplacements collectifs de gens du voyage de 30 à 200 caravanes, essentiellement pendant la période estivale. Les grands rassemblements, principalement à vocation culturelle, notamment ceux organisés par l'association Mission évangélique tsigane – Vie et Lumière – sur son terrain à Nevoy dans le Loiret, peuvent réunir plusieurs milliers de caravanes et une population pouvant aller jusqu'à 30 000 ou 40 000 personnes. Les grands passages sont en grande partie liés aux grands rassemblements, les gens du voyage se regroupant pour se rendre vers ceux-ci. Mais ils peuvent avoir en outre une vocation économique.

Cette difficulté liée au déficit de l'offre est aggravée par la concentration des demandes de terrains sur quelques départements particulièrement attractifs.

Carte n° 1 : demandes de « grands passages » émises par Action Grand Passage¹⁷³



Source : Cour des comptes

¹⁷³ « Action Grand Passage » (AGP) : association intervenant auprès des maires des communes dans lesquelles sont envisagés des déplacements de grands groupes de caravanes de gens du voyage.

Une circulaire annuelle du ministère de l'intérieur, publiée début avril, détermine les modalités de l'organisation des grands passages. Elle vise à promouvoir une discipline collective entre voyageurs et municipalités, pour tous les déplacements de groupes pouvant associer jusqu'à deux cents caravanes. Cette organisation repose sur des demandes d'accueil – émanant d'associations, comme Action Grand Passage, et de leurs référents départementaux –, adressées aux maires et aux présidents de communautés de communes ou d'agglomération, à charge pour eux de trouver les terrains nécessaires, à défaut de disposer d'aires homologuées. La programmation des occupations successives des terrains vise à éviter des demandes d'occupation simultanées et à prévenir des occupations illicites. Le recours à une médiation extérieure peut faciliter tout à la fois le choix des terrains adaptés, la signature des conventions d'occupation, le bon déroulement du séjour et les relations avec le voisinage : cette possibilité, recommandée par la circulaire annuelle du ministère de l'intérieur, n'est toutefois pas encore généralisée.

Dans les faits, il est fréquent que des terrains permanents ne soient pas créés, par crainte d'encourager la demande : les arrivées sont alors gérées au fur et à mesure de leur succession, ce qui peut entraîner des situations de conflit. Au besoin, dans les zones les plus difficiles ou dans des situations de blocage, les préfets peuvent être amenés à réquisitionner des terrains (Alpes-Maritimes, Savoie notamment).

Dans sa circulaire du 1^{er} avril 2016, le ministère de l'intérieur cite l'exemple de l'Ille-et-Vilaine, où ces déplacements sont coordonnés avec succès. Cette réussite résulte de l'intervention d'un groupement d'intérêt public (AGV 35¹⁷⁴) qui dispose, grâce à son expérience, de la confiance des gens du voyage et de celle des élus. Sa médiation, engagée dès le début de l'année, se poursuit par une présence directe au contact des responsables des groupes : elle permet de satisfaire l'essentiel des demandes par un accompagnement rapproché au moment du choix des terrains et d'éviter des arrivées inopinées de groupes non prévus.

Cet exemple est cependant peu fréquent. De façon générale, les déplacements estivaux se réalisent souvent de façon erratique : les préfets constatent fréquemment que, dans la pratique, les passages ne se produisent ni aux dates annoncées, ni dans le format prévu. Les associations soulignent que l'absence de terrains du fait du refus des maires à honorer leur demande voire, le cas échéant, les procédures d'expulsion qui ont été mises en œuvre, décalent l'ensemble de la programmation et obligent les groupes à des implantations improvisées, génératrices de réactions

¹⁷⁴ « Accueil des gens du voyage en Ille-et-Vilaine ».

négatives. Dans ce contexte, les occupations illicites de terrains communaux ou privés sont fréquentes : toutes ne débouchent pas sur une procédure judiciaire ou administrative, le règlement amiable étant le plus souvent recherché.

Cette situation amène à observer que, si le département est le bon niveau de mise en œuvre opérationnelle de l'organisation des grands passages, l'adéquation entre l'offre et la demande suppose également une gestion menée au niveau national. Un équilibre doit ainsi être recherché, grâce à l'action de la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV), entre, d'une part, une optimisation de la carte des terrains souhaitables, y compris sur des propriétés d'État ou par voie de réquisition, et, d'autre part, une discipline des gens du voyage acceptée et contrôlée par leurs représentants. À cet égard, il convient de relever que les procédures de mise en demeure et d'évacuation forcée prévues par les lois de 2000 (Besson) et 2007 (prévention de la délinquance) ont été renforcées par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, afin d'être d'application plus efficace¹⁷⁵.

II - Des objectifs à redéfinir

A - Développer l'habitat adapté, en complément de la politique d'accompagnement de la mobilité

La notion d'« habitat adapté » traduit le souhait croissant, parmi les gens du voyage, de se fixer sur un territoire sans pour autant altérer leur identité, ce qui suppose le maintien d'un certain potentiel de mobilité. Cette

¹⁷⁵ La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté contient une disposition qui permet de traiter les situations de réitération d'installation illicite d'un groupe de gens du voyage sur le territoire couvert par un même arrêté d'interdiction de stationnement des caravanes (commune ou EPCI). Ainsi une mise en demeure constatant une infraction reste valide pendant désormais sept jours, prévenant tout déplacement d'un groupe sur un autre terrain de ce territoire dans les mêmes conditions de trouble à l'ordre public. Par ailleurs, le délai accordé au tribunal administratif pour statuer est réduit de 72 heures à 48 heures.

évolution des besoins, constatée sur longue période¹⁷⁶, oblige à repréciser les objectifs de la politique d'accueil des gens du voyage, dont l'enjeu n'est plus seulement d'accompagner leurs déplacements : la prise en compte d'un « ancrage territorial » préservant une dimension de mobilité est appelée à devenir, à parité, l'autre objectif de cette politique d'accompagnement. Cette approche doit également permettre de redonner aux aires d'accueil leur vocation première d'accueil des itinérants, tout en supprimant progressivement les situations d'habitat indigne.

Selon l'ensemble des acteurs concernés, la réponse à cette attente doit reposer sur une palette de solutions ayant pour caractéristique commune de conserver « la caravane comme mode d'habiter », car elle « constitue la caractéristique centrale des gens du voyage » (FNASAT¹⁷⁷). Ces solutions, adaptées à chaque situation familiale, vont de l'implantation de la caravane sur un terrain familial locatif¹⁷⁸, associé ou non à une construction à usage d'habitation, jusqu'à l'intégration de la caravane dans un logement de type social : dans ce dernier cas, l'habitation est dépourvue des habituelles chambres à coucher, qui sont situées dans la caravane attenante.

Le passage de l'aire d'accueil (équipement public) à l'habitat adapté (habitat privé soit locatif soit en pleine propriété) marque une vraie rupture. Le développement de cette forme d'habitat à caractère locatif permet, grâce à des montages financiers utilisant également des procédures de droit commun, de solvabiliser la demande des gens du voyage, autorisant dans certains cas l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

¹⁷⁶ Cette problématique apparaissait déjà dans les débats sur le projet de loi « Besson » et dans la circulaire de la DHUP du 5 juillet 2001, qui indiquait que : « Les modes de vie des populations dites « gens du voyage » sont variés. Certaines familles sont itinérantes tout au long de l'année, d'autres ne pratiquent le voyage que quelques mois par an, d'autres, encore, sont sédentaires ou quasiment sédentaires mais ne souhaitent pas, pour autant, accéder à un logement « ordinaire ». Les modes de vie sédentaires ou semi-sédentaires nécessitent des modes d'habitat que l'on qualifie généralement « d'habitat adapté ». Ils recouvrent aussi bien l'habitat permettant de conserver la caravane en complément du logement que le terrain familial aménagé sans construction d'habitation. Ces modes d'habitat ont des fondements culturels, professionnels, familiaux ».

¹⁷⁷ Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage.

¹⁷⁸ Il s'agit de terrains familiaux en location pour lesquels seule une collectivité peut être maître d'ouvrage.

La production d'une offre d'habitat adapté fait partie des objectifs du budget opérationnel de programme (BOP) 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Sont visés, d'une part, les logements sociaux (sans distinction entre logement social ordinaire et logement social adapté à l'habitat permanent en caravane) et, d'autre part, les terrains familiaux locatifs réalisés par des collectivités.

En 2015, le BOP 135 regroupe l'ensemble des aides à l'investissement bénéficiant directement ou indirectement aux gens du voyage, qu'il s'agisse :

- de la réalisation d'un habitat adapté de type « logement social » intégrant la résidence mobile, qui relève de l'action : « développement et amélioration du parc locatif social – PLAI »¹⁷⁹ ;
- des actions d'accompagnement et d'ingénierie sociale dans le cadre de MOUS (maîtrises d'œuvre urbaines et sociales) inscrites dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ;
- de l'« accueil des gens du voyage » ; des crédits ont été inscrits en 2015 à hauteur de 5 M€ pour la construction d'aires d'accueil et de terrains familiaux locatifs, dont seulement 1,4 M€ ont été utilisés.

Les données recueillies par le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) permettent de préciser l'effort de développement récent de l'offre locative d'habitat adapté : « Sur la période 2004-2014, le nombre de terrains familiaux locatifs financés atteint 865 places, réparties sur un peu plus de 30 départements. Entre 2005 et 2014 (hors année 2012, non renseignée), 514 logements adaptés au mode d'habitat des gens du voyage ont été financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). » Ces réalisations apparaissent donc encore relativement limitées.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté précise sur ce point que les schémas départementaux doivent prévoir, après une évaluation préalable des besoins et de l'offre existants, les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés « des terrains familiaux locatifs aménagés (...) destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

¹⁷⁹ 87 logements en 2014, 181 en 2015. Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) a pour objet de financer les organismes HLM (habitation à loyer modéré) pour fournir un logement à des personnes en difficulté financière et sociale avec un accompagnement social destiné à favoriser leur intégration.

(PDALHPD), ainsi que le nombre et la capacité des terrains ». Toutefois, cette loi n'intègre pas explicitement la possibilité d'élaborer dans ces mêmes schémas des montages reposant sur des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

B - Reformuler l'équilibre entre droits et obligations

Compte tenu des évolutions récentes observées, l'équilibre voulu par la loi « Besson » entre les droits et devoirs des gens du voyage d'une part, des collectivités d'autre part, doit être reformulé sur plusieurs points qui comprennent notamment la question des stationnements illicites, celle des documents de planification et celle du pouvoir de substitution préfectoral dans le domaine de la construction d'aires d'accueil.

a) La question des stationnements illicites

La résorption des implantations parfois anciennes de caravanes sur des terrains non conformes doit être poursuivie. S'il n'est pas envisageable de procéder à des régularisations systématiques qui constitueraient un encouragement à l'illégalité, certaines situations peuvent être réglées au cas par cas, grâce notamment à certains outils juridiques spécifiquement prévus par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)¹⁸⁰, mais qui dépendent directement de la volonté municipale. D'ores et déjà, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) indique relayer « les pratiques de certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui procèdent parfois à des échanges de terrains ou cherchent des solutions de classement dans le plan local d'urbanisme (PLU) ».

¹⁸⁰ L'article L. 444-1 du code de l'urbanisme vise « l'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation (...) de résidences mobile au sens de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (...) dans des secteurs constructibles [ainsi que] dans des secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL), dans les conditions prévues au 6° du II de l'article L. 123-1-5 ». L'article L. 123-1-5 prévoit que dans les STECAL, le règlement du plan local d'urbanisme peut autoriser les aires d'accueil des gens du voyage, mais aussi des terrains familiaux locatifs.

*b) Prendre en compte l'habitat adapté
dans les documents de planification*

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit par ailleurs, comme le recommandait la Cour, de mieux traduire les besoins en habitat adapté des gens du voyage dans les documents de planification. En matière d'urbanisme, ni le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, ni le PDALHPD n'étaient considérés jusqu'ici comme des documents devant être pris en compte par le plan local d'urbanisme (PLU). La loi prévoit désormais « d'inscrire les besoins d'accueil et d'habitat des gens du voyage vivant en résidence mobile, en fonction des besoins territorialement identifiés », au sein du programme local de l'habitat (PLH), qui définit les investissements et les actions en matière de logement. Ainsi, l'État pourra veiller à ce que les schémas départementaux y soient bien pris en compte et qu'ils s'imposent ensuite aux PLU (article L. 131-4 du code de l'urbanisme).

c) La procédure de substitution préfectorale

La loi « Besson » avait prévu en son article 3, en cas de nécessité, une possibilité de mise en œuvre forcée de la création d'aires d'accueil par substitution du préfet. Le ministère de l'intérieur a reconnu qu'en réalité ce pouvoir de substitution n'avait jamais été mis en œuvre. Il a souligné notamment que « dans sa rédaction actuelle, [il] ne peut pas l'être sur le plan pratique sans soulever de nombreuses difficultés juridiques d'application. Les modalités pratiques n'ayant pas été définies par la loi du 5 juillet 2000, s'agissant d'un domaine qui est régi par la loi (obligations des collectivités territoriales), une substitution à une collectivité défaillante se révélerait délicate sur le plan opérationnel ».

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a défini sur ce point de nouvelles modalités qui reposent sur la possibilité d'une consignation des montants financiers nécessaires à la réalisation d'un projet d'aire d'accueil. Elle prévoit aussi la possibilité pour le préfet, dans des conditions strictes, de procéder, sur les fonds ainsi consignés, à la mise en œuvre du projet à la place de la collectivité responsable.

La Cour avait clairement indiqué en 2012 les limites du pouvoir de substitution préfectoral en soulignant l'urgence d'un choix permettant, soit de le modifier pour le rendre opératoire, soit de le supprimer. Cette nouvelle modalité apparaît juridiquement mieux fondée, mais demeure une

arme délicate à mettre en œuvre. Elle présuppose une situation de blocage très sérieuse et une volonté affirmée d'y mettre fin.

C - L'affirmation du droit commun ne doit pas exclure des mesures d'accompagnement spécifiques

L'évolution récente de la politique d'accompagnement des gens du voyage vise désormais à leur appliquer des dispositifs de droit commun, et non plus des dispositifs spécifiques.

a) Les conséquences de l'abrogation du statut administratif de 1969

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a abrogé la loi du 3 janvier 1969 relative au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Cette loi fixait pour les gens du voyage un régime particulier de titres de circulation – sous la forme de livrets et de carnets de circulation¹⁸¹ –, ainsi que les conditions de leur rattachement à une commune pour l'exercice de leurs droits civils¹⁸².

La suppression du statut spécifique des gens du voyage marque l'aboutissement d'un long processus qui s'est accéléré dans les années 2000 sous l'influence des directives européennes visant à renforcer le principe de non-discrimination. Ainsi en 2007, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a considéré que le dispositif des carnets de circulation instaurait une différence de traitement injustifiée au regard de la situation des autres citoyens français. En 2012, le Conseil constitutionnel¹⁸³, saisi d'une question prioritaire de

¹⁸¹ Le « livret de circulation » était délivré aux personnes de plus de 16 ans logeant « de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile » qui « justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée ». Le « carnet de circulation » était délivré aux personnes qui étaient dans le même cas que celles ayant un livret de circulation, mais qui ne pouvaient justifier de ressources régulières. À la fin de l'année 2012, le nombre de titres de circulation était d'environ 317 000, dont 149 000 carnets de circulation. Au 1^{er} juin 2016, le nombre de livrets de circulation était d'environ 188 000 (source : ministère de l'intérieur).

¹⁸² La loi supprime aussi la complexité particulière introduite, pour les gens du voyage, par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement (DALO), qui aboutissait à la coexistence de deux procédures, l'une de domiciliation aux fins d'obtention des prestations sociales et l'autre de rattachement communal pour l'exercice des droits civils.

¹⁸³ CC, décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, M. Jean-Claude P.

constitutionnalité, a fait disparaître de la législation toute référence au carnet de circulation, tout en laissant subsister le livret. Désormais, l'ensemble du statut administratif des gens du voyage a été abrogé par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Il reste que le maintien simultané des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000, aux termes duquel « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », n'est pas sans susciter des interrogations sur la gestion de l'accès aux aires d'accueil. Dans la mesure où certains gestionnaires d'aires d'accueil ne demandaient déjà plus le livret de circulation pour justifier le droit d'accès aux aires, sa suppression par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté pourrait ne rien changer en pratique. Mais la situation juridique actuelle est devenue confuse, puisque les aires sont désormais réservées à une population que l'on ne définit plus. Certes, il semble peu probable que des personnes autres que des gens du voyage viennent volontairement s'installer sur les terrains qui sont destinés à ceux-ci. Mais, dans ce cas, hypothétique pour l'instant, les gestionnaires seraient juridiquement mal armés pour leur refuser une installation.

b) L'affirmation du droit commun en matière d'accès aux droits

Un des objectifs du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 était de permettre aux personnes sans domicile stable de disposer d'une adresse pour recevoir du courrier et pour accéder à leurs droits et prestations. Cette orientation a été confortée par la loi ALUR qui a simplifié et unifié le régime de domiciliation.

Désormais, celle-ci est uniquement liée au constat du séjour dans la commune, sans qu'aucune condition d'installation ne soit exigée. La simple présence sur le territoire communal au moment de la demande, ou, à défaut, l'exercice d'une activité professionnelle, le fait d'y bénéficier d'un suivi social, ou d'y avoir des liens familiaux ou un enfant scolarisé, suffisent à établir la recevabilité de la demande. Les refus éventuels doivent être motivés, ce qui rend possible un recours administratif. Par ailleurs, les obligations de présence sont assouplies : un simple appel téléphonique suffit pour éviter toute radiation au bout de trois mois d'absence de contact.

Le schéma de domiciliation, dont l'élaboration échoit aux préfets, constitue désormais une annexe du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Il vise prioritairement l'adéquation entre l'offre et le besoin de services de domiciliation et sa répartition territoriale. Il doit également contribuer à

améliorer les pratiques des différents acteurs. Il fait l'objet d'une animation et d'un suivi sur le plan départemental¹⁸⁴.

Dans la mesure où leur domiciliation sera ainsi facilitée, les gens du voyage seront renvoyés comme tous les autres administrés aux guichets des services publics dans les conditions de droit commun. Or les enquêtes montrent une vulnérabilité particulière de ces populations, dont le lieu d'habitat est ordinairement éloigné des centres-villes et qui sont souvent caractérisées par leur réticence à entrer en contact avec les institutions administratives, de même que par un illettrisme fréquent. Il paraît dès lors nécessaire, au moins à titre transitoire, de maintenir certains dispositifs spécifiques.

Pour cette raison, la CNAF estime que, « si ce public ne présente pas de problématiques spécifiques, celles-ci sont en fait de plus grande ampleur par rapport à d'autres populations, ce qui peut justifier la pertinence de structures dédiées, au moins de type temporaire ». En conséquence, de nombreuses caisses d'allocations familiales (CAF) continuent à mener des actions particulières au seul bénéfice des gens du voyage. De même, en matière de scolarisation, si l'objectif à long terme reste l'application du droit commun, de nombreux dispositifs spécifiques, à l'appui et à côté de la scolarisation en classe ordinaire, sont expérimentés sur la base d'initiatives locales (unités pédagogiques spécialisées, camions école, etc.).

Le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale préconise enfin lui-même « le développement des démarches « d'aller vers », en direction des personnes les plus fragiles, les moins visibles, et qui ne vont pas d'elles-mêmes vers les structures de droit commun, notamment les gens du voyage. Ces démarches constituent un levier de lutte contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux droits, en matière de santé, d'emploi, de logement, etc. »¹⁸⁵. Dans ce cadre, le travail des associations, soit membres des réseaux nationaux partiellement financés par l'État (FNASAT, ASNIT, FASET, ANGDVC)¹⁸⁶, soit créées à partir d'initiatives locales, apparaît fondamental pour assurer cette intermédiation. Le soutien aux associations

¹⁸⁴ Au 15 avril 2016, 24 schémas départementaux ont été achevés et 14 transmis à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

¹⁸⁵ Contribution au suivi du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, février 2016.

¹⁸⁶ FNASAT : fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage – ASNIT : association sociale nationale internationale tsigane – FASET : fédération d'aide à la scolarisation des enfants tsiganes et de jeunes en difficulté – ANGDVC : association nationale des gens du voyage catholique.

est inscrit au BOP 177 « actions de prévention et d'accès aux droits ». Il est doté depuis plusieurs années d'un montant stabilisé de 2,7 M€ inscrit en projet de loi de finances, qui n'est jamais totalement consommé (2,47 M€ en 2015).

D - Renforcer l'animation et la conduite de cette politique

Le constat, par le rapport d'octobre 2012, d'une insuffisante coordination au niveau national de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage a été confirmé quatre ans après par la dernière enquête de la Cour, qui a pu relever l'éclatement du pilotage de cette politique entre les différentes administrations concernées.

Certes, les difficultés de fonctionnement de la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV) se sont atténuées. Cette commission a été reconstituée par un décret du 20 mai 2015, afin de permettre des débats entre les acteurs de cette politique et l'expression de propositions adressées au gouvernement.

De même, le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) s'est vu confier par le Premier ministre, par lettre du 26 novembre 2013, une mission spécifique d'animation de la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV), afin que soit renforcé son rôle d'instance de concertation, de proposition et d'approche transversale pour toutes les questions relatives à la politique publique en faveur des gens du voyage. Pour autant, le DIHAL, qui assure le secrétariat de la commission, n'a pas été formellement désigné comme le responsable interministériel de cette politique, ni le coordonnateur des ministères qui y contribuent.

Cette politique publique est par nature interministérielle. Elle suppose la définition d'objectifs clairs prenant en compte l'ensemble des évolutions récentes et se référant à une vision stratégique, qui permette à chaque ministère de mener une action efficace dans son domaine de compétence, et d'en mesurer les résultats grâce à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Le DIHAL devrait se voir confier ce rôle d'orientation et de coordination, vis-à-vis des ministères concernés et des préfets de région. Il devrait également être chargé de la mission d'organiser une meilleure

documentation statistique à l'appui de cette politique¹⁸⁷ et d'animer le dialogue avec la CNCGDV et les autres partenaires.

Sur le plan local, le préfet de département est le maître d'œuvre opérationnel du schéma départemental. Toutefois, peu d'orientations lui sont transmises par les administrations centrales, à l'exception de la circulaire annuelle du ministère de l'intérieur sur les grands passages. En outre, la coordination régionale sur les travaux d'élaboration des schémas départementaux, prévue par la loi du 5 juillet 2000, est faible, voire inexistante : il serait donc utile d'investir le préfet de région d'une mission de coordination plus active.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis la diffusion du rapport public thématique de la Cour d'octobre 2012, des progrès réels sont intervenus, mais ils ont été lents et sont de portée inégale.

Ainsi, le potentiel d'accueil des aires spécifiquement destinées aux gens du voyage a sensiblement augmenté, mais certaines d'entre elles accueillent des quasi-sédentaires, contrairement à leur vocation qui est d'accompagner la mobilité. Le ministère de l'éducation nationale a publié des textes pour mieux encadrer la scolarisation des enfants du voyage : pourtant la permanence d'un recours massif au centre national d'enseignement à distance au niveau secondaire montre que les insuffisances qui avaient été caractérisées dans le rapport de la Cour de 2012 n'ont pas disparu. De la même façon, les situations de précarité demeurent fréquentes. Enfin la gestion des grands passages reste problématique, malgré l'augmentation, encore trop faible, du nombre des aires qui leur sont dévolues.

Il convient donc de poursuivre les efforts constatés en améliorant la connaissance de cette population et de ses problématiques spécifiques. Il faut aussi mettre à jour les objectifs mêmes de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage et renforcer le pilotage de cette politique par les administrations centrales de l'État. En effet, l'amplification du phénomène de « l'ancrage territorial » impose de

¹⁸⁷ La méconnaissance des effectifs des gens du voyage a déjà été soulignée par la Cour en 2012. Le recensement de cette population fait en effet l'objet d'une forte approximation, avec un chiffre de 350 000 personnes généralement retenu dans les travaux parlementaires et administratifs (certaines associations de gens du voyage avancent un chiffre plus proche de 500 000 personnes). Ce chiffre intègre entre 60 et 70 000 voyageurs permanents.

considérer le développement de l'offre d'habitat adapté comme un but de même importance que l'accompagnement de la mobilité. De même, la suppression du livret et du carnet de circulation, qui accentue l'évolution vers un recours aux procédures de droit commun dans l'accompagnement social des gens du voyage, oblige à redéfinir les dispositifs spécifiques dont ils continuent à avoir besoin.

Compte tenu des constats qu'elle a dressés, la Cour est amenée à émettre les recommandations suivantes :

- 1. redéfinir les objectifs de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, en prenant notamment en compte le besoin d'un habitat adapté ;*
 - 2. renforcer le pilotage de la politique d'accompagnement des gens du voyage par la désignation du délégué interministériel pour l'hébergement et à l'accès au logement en tant que responsable interministériel, et, sur le plan local, par l'accroissement du rôle de coordination des préfets de région ;*
 - 3. assurer au niveau national avec les associations représentatives une coordination de l'organisation des grands passages.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	232
Réponse du président de la Commission nationale consultative des gens du voyage.....	234

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur de la Caisse nationale des allocations familiales

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La politique à l'égard des gens du voyage constitue une priorité du Gouvernement pour laquelle des avancées importantes ont été engagées depuis 2012. Plus globalement, elle s'inscrit dans la volonté de mettre fin au régime quasi discriminatoire qu'emporte la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe dont l'abrogation est prévue par le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » qui devrait être adoptée avant la fin de l'année 2016.

Le rapport de la Cour souligne les progrès faits en matière de domiciliation, d'urbanisme, de scolarisation et de création et de gestion des aires d'accueil.

Il met également en relief certaines insuffisances notamment en ce qui concerne la reconnaissance de la diversité d'habitat des gens du voyage. Le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » précité devrait y contribuer par une réelle prise en compte des besoins en terrains familiaux locatifs et de créations d'aires d'accueil et d'aires de grands passages.

Les enjeux de scolarisation, d'accès aux droits et de précarité, ils constituent effectivement un chantier prioritaire pour la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV) qui se saisira, avec l'appui des services de l'Etat, des éléments identifiés par le rapport de la Cour. Il faut souligner, concernant cette commission, que l'appréciation de la Cour, quant à la nécessité de mieux documenter ces questions et d'affermir son pilotage, est partagée, comme l'illustrent de premières avancées enregistrées dans le cadre de la nouvelle CNCGV qui devront être renforcées à partir d'un travail interministériel.

Concernant plus précisément vos recommandations, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après mes observations.

La Cour recommande de redéfinir les objectifs de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, en prenant notamment en compte le besoin d'un habitat adapté (recommandation n° 1).

Cet objectif est partagé. Il s'agit en effet de permettre une prise en compte plus large des besoins en mobilité et en habitat des gens du voyage et en particulier pour l'habitat adapté (entendu comme terrains familiaux locatifs et logements pour gens du voyage financés en prêt locatif aidé d'intégration). Le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » comporte des dispositions en ce sens avec notamment une meilleure prise en compte des besoins des gens du voyage dans les plans locaux de l'habitat (PLH), les

plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

La Cour recommande de renforcer le pilotage de la politique d'accompagnement des gens du voyage par la désignation du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement en tant que responsable interministériel et, sur le plan local, par l'accroissement du rôle de coordination des préfets de région (recommandation n° 2).

En premier lieu, il est précisé que les pouvoirs du préfet de région vont être renforcés, puisque le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » prévoit désormais que celui-ci « coordonne l'action de l'État sur les grands passages ». Il convient de rappeler à ce titre que le préfet de région dispose déjà d'un outil de pilotage, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement qui intègre un volet "gens du voyage" et sur lequel il peut s'appuyer pour assurer une coordination régionale des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. En outre, il importe de laisser toutes les marges de manœuvre au niveau local au préfet de département qui est le véritable acteur opérationnel de ce schéma départemental, ce d'autant que le projet de loi « Égalité citoyenneté » renforce les compétences du préfet de département en la matière.

Comme cela a déjà été précisé, il est effectivement nécessaire de poursuivre la clarification du pilotage de cette politique interministérielle portée par différents ministères et administrations. Ce rôle de pilotage pourrait effectivement être confié à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) au-delà de la documentation de cette politique et du dialogue actuel au sein de la CNCGV qui doit être élargi à la conception des mesures et instructions permettant de donner de la lisibilité à cette politique tant au plan national que local.

La Cour recommande d'assurer au niveau national avec les associations représentatives une coordination de l'organisation des grands passages (recommandation n° 3).

Cette recommandation est partagée et constitue un axe de travail de la CNCGV.

La DIHAL serait la plus à même de réaliser cette mission de coordination entre les associations représentatives, le ministère de l'Intérieur et les Préfectures.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE DES GENS DU VOYAGE**

J'ai lu avec intérêt votre rapport et je partage les constats et les trois projets de recommandation qui y sont formulés.

Toutefois, je me permets d'attirer votre attention sur plusieurs points.

- 1. Au II-D : sur les activités de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV), il serait pertinent de rappeler que la CNCGDV a participé à l'élaboration des dispositions de la loi « Égalité et Citoyenneté ». Elle a également organisé l'hommage national aux nomades internés entre 1940 et 1946 à Montreuil-Bellay le 29 octobre 2016.*
 - 2. Au II-D : concernant les pouvoirs du préfet, il me semble utile de rappeler que la loi PLEC, par amendement, confère également au Préfet de région, avec le préfet du département, la possibilité de consigner les sommes dans le budget municipal.*
-

2

Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante

PRÉSENTATION

La politique portuaire française a fait l'objet de réformes importantes, analysées en leur temps par la Cour¹⁸⁸, en 1992 avec le transfert des dockers aux entreprises de manutention, puis en 2004 avec le transfert des ports d'intérêt national métropolitains aux collectivités territoriales.

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a constitué une nouvelle étape. Elle a transformé les sept ports autonomes maritimes métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille) en grands ports maritimes (GPM) et fixé plusieurs objectifs destinés à accroître leur compétitivité : la modernisation de la gouvernance, le recentrage des missions sur les activités régaliennes et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, le transfert de l'outillage portuaire et des personnels de conduite et de maintenance, et la coordination interportuaire.

La mise en œuvre de cette réforme a fait l'objet d'un premier bilan par la Cour en 2011 dans une insertion publiée au rapport public annuel de 2012¹⁸⁹.

La Cour soulignait une dérive des coûts et de nombreux compromis par rapport aux principes initiaux de la réforme. Les textes majeurs de la

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique portuaire française*. La Documentation française, octobre 1999, 394 p., disponible sur www.ccomptes.fr, et *Rapport public thématique : Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action*. La Documentation française, juillet 2006, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome II. La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis, p. 119-157. La Documentation française, février 2012, 442 p., disponible sur www.ccomptes.fr

réforme avaient été adoptés, la nouvelle gouvernance installée et les projets stratégiques arrêtés. Mais le transfert des outillages et des terminaux, puis celui du personnel vers les entreprises de manutention était lent et difficile, dans un contexte de crise économique internationale et des conflits sociaux dus notamment à l'hostilité du syndicat majoritaire à l'égard de cette réforme. La Cour estimait néanmoins que la réforme pourrait, malgré ses difficultés et insuffisances, produire à terme des effets positifs.

Huit ans plus tard, les difficultés évoquées lors de ce bilan (crise économique et tensions sociales) s'étant estompées, la Cour a examiné avec plus de recul les mesures prévues par la réforme et ses effets sur la compétitivité, dont c'était l'objectif premier. Il en ressort que la mise en œuvre des mesures est inégale, pour un coût potentiellement élevé (I), que les effets sur la compétitivité se font attendre (II) et que de nouvelles évolutions sont nécessaires (III).

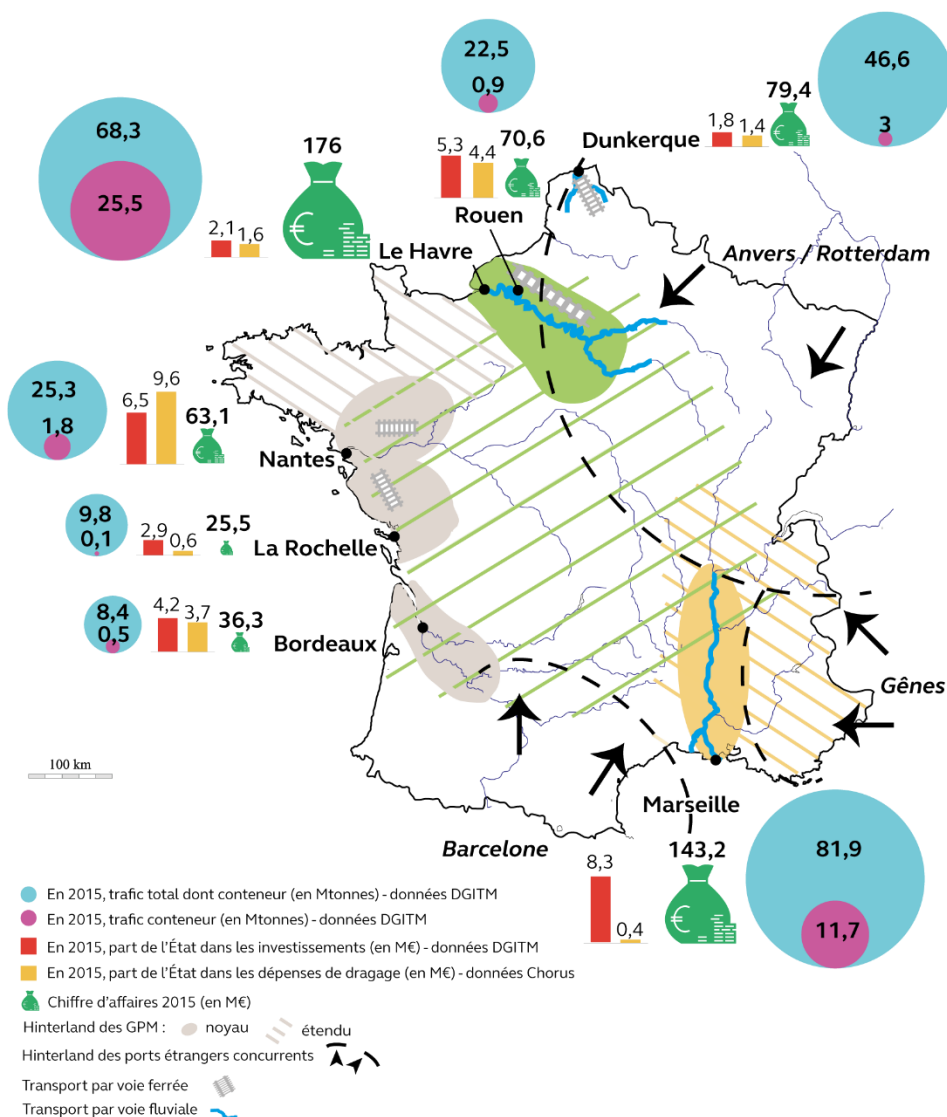
I - Une mise en œuvre de la réforme de 2008 inégale pour un coût potentiellement élevé

Les sept grands ports maritimes français sont dispersés sur un littoral de grande longueur qui recouvre trois façades maritimes : Manche-mer du Nord (Dunkerque, Le Havre et Rouen), Atlantique (Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux) et mer Méditerranée (Marseille) (cf. carte n° 1).

Une telle situation contraste avec celle des ports concurrents, notamment de la mer du Nord, qui sont plus concentrés sur leur littoral et plus proches des zones européennes de forte consommation. Le graphique n° 1 illustre la place des sept GPM français, ainsi que le groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA¹⁹⁰ face à leurs principaux concurrents en termes de trafic et de chiffre d'affaires.

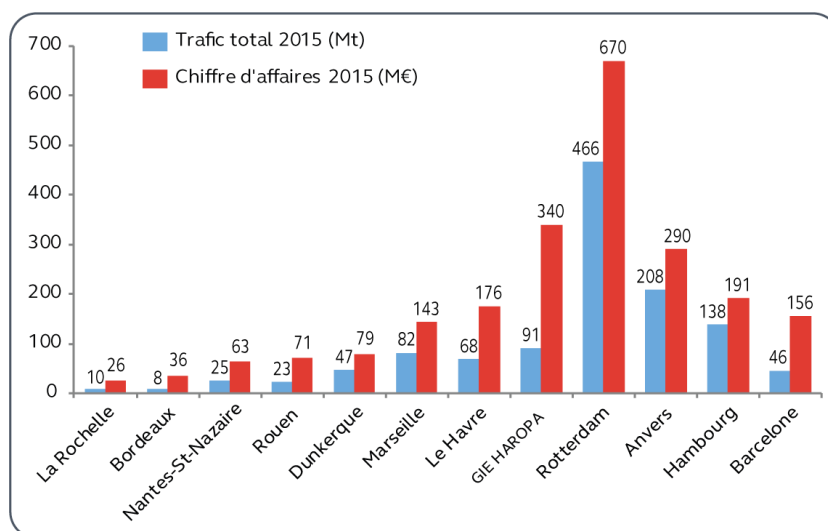
¹⁹⁰ Pour Havre-Rouen-Paris ou *Harbours of Paris*, cf. *infra*.

**Carte n° 1 : des enjeux de niveaux différents
 pour les sept grands ports maritimes français**



Source : Cour des comptes d'après des données fournies par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), Chorus (Système d'information financier de l'État), des rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2010, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2014 et de la Cour des comptes sur les GPM (les données 2015 sont les dernières disponibles).

Graphique n° 1 : positionnement des grands ports maritimes français par rapport à leurs principaux concurrents européens



Source : Cour des comptes d'après des données Eurostat, des rapports de la Cour des comptes sur les GPM et des sites internet des ports européens (les données 2015 sont les dernières disponibles)

La réforme portuaire de 2008 se voulait une réponse à ce constat en améliorant la performance des grands ports maritimes français pour regagner des parts de marché¹⁹¹ grâce à :

- la modernisation de la gouvernance. La loi prévoit la mise en place de nouvelles instances plus resserrées et plus à même de prendre des décisions (directoire, conseil de surveillance) de façon éclairée (comité d'audit assurant l'expertise financière et conseil de développement donnant un avis consultatif). L'objectif est également de limiter les conflits d'intérêts fréquents dans les conseils d'administration des ports autonomes en clarifiant la composition des instances (les représentants des unions maritimes portuaires locales ne doivent plus siéger dans les instances décisionnelles mais dans les instances consultatives) et en instaurant des règles de déontologie (communication de déclarations d'intérêts car certains membres du conseil de surveillance sont parfois également dirigeants d'entreprises

¹⁹¹ Le projet de loi visait, selon l'exposé des motifs, « à accroître la compétitivité des principaux ports maritimes français (...), afin d'améliorer leurs performances au service de l'économie française et de son commerce extérieur, dans le cadre de la politique des transports visant à développer les modes massifiés de transport de fret. »

sur la place portuaire et concernés à un autre titre que celui de l'intérêt du port par les décisions proposées au vote) ;

- le recentrage des missions des grands ports maritimes sur les activités régaliennes (sécurité, sûreté et police portuaire) et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire. La loi prévoit le transfert de propriété des biens de l'État (domaine public portuaire à l'exception du domaine naturel) ainsi que des voies ferrées du réseau portuaire de Réseau ferré de France (RFF – devenu SNCF Réseau) aux ports, de façon à leur permettre de se positionner dans leur nouveau rôle d'aménageur du domaine portuaire ;
- la simplification et la rationalisation de l'organisation de la manutention portuaire. L'objectif est, sur le modèle des principaux ports européens, de rendre les opérateurs intégrés de terminaux responsables de l'ensemble des opérations de manutention. Les grands ports maritimes cessent ainsi, sauf cas exceptionnels, de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention et les transfèrent à ces opérateurs. Cette évolution comprend un volet social puisque les contrats de travail des salariés affectés aux activités de manutention sont également transférés aux opérateurs ;
- l'organisation de la coordination entre ports d'une même façade maritime ou d'un même axe fluvial. Cette évolution a pour but de mettre en cohérence les politiques commerciales des ports et permettre une meilleure gestion des investissements.

Huit ans après le début de sa mise en œuvre, il est permis de dresser un état des lieux contrasté de l'application des mesures prévues par la réforme portuaire.

A - Une gouvernance réformée et une stratégie des ports redéfinie

La réforme de la gouvernance et l'établissement de projets stratégiques ont fait l'objet d'une mise en œuvre assez complète. Il convient d'en conserver les acquis : instance de décision resserrée bénéficiant d'une expertise financière indépendante, limitation des conflits d'intérêts, élaboration concertée des projets stratégiques. Cependant, les avancées auraient pu être plus importantes, notamment pour ce qui concerne l'application des règles de déontologie.

1 - Une gouvernance améliorée mais à parfaire

Les nouvelles instances de gouvernance ont été installées conformément aux dispositions prévues par la loi. Elles l'ont été rapidement début 2009 pour l'ensemble des GPM. Il en a été de même pour leur renouvellement au terme du mandat des cinq ans, à quelques notables exceptions près.

En premier lieu, la réforme a permis d'évoluer vers un organe de décision, le conseil de surveillance, plus resserré. Composé de 17 membres, ses effectifs sont en diminution de 35 % par rapport aux anciens conseils d'administration des ports autonomes.

Le comité d'audit qui en émane constitue un des apports de la réforme car il permet une expertise indépendante des questions financières. Son implication est variable selon les ports, forte au Havre, à Rouen et à Dunkerque, faible à Bordeaux par exemple. Elle est pourtant essentielle et un examen par ses soins des dossiers à enjeu financier, en amont de la présentation au conseil de surveillance, devrait être rendu systématique.

En second lieu, la composition des directoires n'est pas toujours respectée. Des périodes de vacance de longue durée ont ainsi été constatées, à Rouen (quatre ans) et à Marseille (absence d'installation depuis 2014) pour les plus notables. Elles sont parfois volontaires. La voix du président du directoire étant prépondérante, de telles situations reviennent à un pilotage par le seul président du directoire et non par une direction collégiale. La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante et l'État doit veiller à réduire les délais de nomination.

En dernier lieu, le renouvellement des conseils de développement a été tardif, en 2014, à Nantes-Saint-Nazaire et à Marseille. Leur implication est variable et les échanges ne sont pas équivalents d'un port à l'autre. Ils sont nombreux et riches dans les ports de l'axe Seine (Le Havre et Rouen), plus variables à Dunkerque et réduits à Nantes-Saint-Nazaire et surtout à Bordeaux. Le conseil de développement du Havre est par ailleurs le seul à avoir créé des commissions spécialisées.

2 - Des projets stratégiques pluriannuels mais de portée limitée

L'adoption des projets stratégiques pluriannuels a dépassé le délai de trois mois fixé par la loi. Elle est néanmoins intervenue dans un délai de six mois, ce retard n'étant dû qu'au temps nécessaire à l'installation préalable des instances de gouvernance et au recueil des divers avis. Cet

apport de la réforme constitue un progrès car tous les GPM ne disposaient pas auparavant de documents programmatiques pluriannuels.

Cependant, contrairement à ce que recommandait la Cour en 2012, peu d'entre eux ont procédé à une révision intermédiaire de leur projet stratégique. Plusieurs éléments justifiaient pourtant une telle révision¹⁹². Les GPM se sont contentés de points d'avancement, souvent annuels, devant le conseil de surveillance et le conseil de développement. Tous ont néanmoins réalisé un bilan en vue de préparer le deuxième projet stratégique.

La Cour soulignait également que les premiers projets stratégiques étaient ambitieux, avec des hypothèses de trafic volontaristes, des projets d'investissement lourds et des perspectives de financement plus ou moins précises. L'importance des écarts entre objectifs et réalisation s'est confirmée tant pour les trafics que pour les investissements. Le volume de marchandises transportées est très éloigné des ambitions affichées. Le taux de réalisation des programmes d'investissements varie quant à lui de 35 à 73 %, alors que la réalisation du programme d'investissement est moins dépendante de la conjoncture.

Si la qualité des projets stratégiques s'est améliorée pour la période 2014-2018, certaines critiques subsistent, en particulier le défaut de hiérarchisation des investissements et, pour certains ports, une vision toujours très optimiste de l'évolution des trafics.

La préparation des projets stratégiques 2014-2018 a été longue (un an et demi à deux ans), des premiers travaux menés par le directoire en 2013 à l'adoption définitive par les conseils de surveillance en 2015. Il en découle des décalages importants (de 12 à 19 mois) par rapport à la date théorique de renouvellement des projets stratégiques (tous les cinq ans). Ce retard est lié à la lourdeur du processus consultatif, qui se révèle par ailleurs d'une portée limitée.

En outre, les consultations obligatoires ont été conduites mais leurs apports au contenu du projet stratégique sont d'une portée limitée. Les ajustements constatés entre l'avant-projet stratégique et le projet validé proviennent surtout d'évolutions du contexte : mise à jour des hypothèses de trafic, ou adaptations du plan de financement des investissements en fonction des subventions décidées dans les contrats de plan État-Région (CPER) par exemple.

¹⁹² Les transferts de personnel et d'outillage plus réduits que prévus, les prévisions de trafics devenues irréalistes avec la crise économique, les reports ou modifications de projets d'investissements majeurs et l'adoption intervenue entretemps des documents de coordination interportuaire.

Enfin, des ambiguïtés restent également à lever, les projets stratégiques hésitant parfois entre réalisme financier, stratégie de développement et outil de communication. Ils ne définissent pas toujours une stratégie. De fait, certains GPM ont éprouvé le besoin d'élaborer en parallèle des réflexions à long terme (HAROPA 2030, La Rochelle 2040).

3 - Des dispositions non mises en œuvre par l'État

Tout d'abord, l'État a manqué à ses obligations sur trois points de nature à structurer ses relations avec les ports. Les lettres de mission aux directeurs de port sont peu nombreuses et, lorsqu'elles existent, elles n'affichent pas d'objectifs quantitatifs. De plus, l'État n'a signé aucun contrat pluriannuel. La Cour, dans son rapport annuel de 2012, demandait pourtant à ce qu'ils soient conclus le plus rapidement possible en cohérence avec la révision des projets stratégiques. Enfin, il n'a pas non plus demandé aux GPM de lui rendre compte des résultats à l'issue de l'exécution des projets stratégiques.

Ensuite, le suivi effectué par l'État de la prévention des conflits d'intérêts est à renforcer sur plusieurs points.

La Cour relevait dans son rapport public annuel de 2012 que la mesure visant à limiter les conflits d'intérêts au sein du conseil de surveillance n'était pas respectée dans trois ports : La Rochelle, le Havre et Rouen. Des présidents de l'union maritime ou portuaire locale y siégeaient toujours alors qu'ils auraient dû participer au conseil de développement. La situation a été régularisée au Havre lors du renouvellement de l'instance en 2014 mais perdure dans les deux autres ports. Il convient désormais de remédier à cette situation dans de brefs délais.

Par ailleurs, si les règles relatives à la fourniture des déclarations d'intérêts ont été rappelées à plusieurs reprises par les commissaires du gouvernement, notamment lors des séances d'installation du conseil de surveillance, à Marseille, au Havre, à Rouen et à Dunkerque et, plus récemment (en 2014) à Nantes-Saint-Nazaire, elles ne l'ont été à aucun moment à Bordeaux et La Rochelle.

L'examen des déclarations d'intérêts fournies montre également une absence de normalisation de leur format qui ne facilite pas leur analyse. Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a indiqué son intention de remédier à cette situation. Il convient de le faire rapidement.

B - Une évolution des missions conduite sous pression sociale

1 - Un transfert coûteux des outillages, réalisé dans des conditions difficiles pour les ports

Le constat effectué par la Cour dans son rapport annuel de 2012 demeure : une partie des outillages n'a pas été vendue et pour celle qui l'a été, les prix de cession, fixés après avis d'une commission nationale d'évaluation, ont été bas et les modalités coûteuses pour les ports.

La Cour mentionnait la vente de 92 grues et portiques sur les 122 à transférer. Un engin sur quatre n'avait pas trouvé acquéreur. En 2016, le constat est confirmé même si certains ports, comme Dunkerque, ont pu revendre des équipements sur le marché de l'occasion. Les entreprises reprenant l'exploitation des terminaux ont estimé avoir besoin de moins de grues et portiques que le port n'en avait acquis ou bien jugé les équipements obsolètes ou inadaptés. Certains outillages étaient de plus trop spécifiques pour intéresser des repreneurs et d'autres enfin ne répondaient à aucun besoin. Les ports ont donc dû rechercher des solutions pour les outillages non repris qui ont été pour partie démantelés et cédés à des ferrailleurs, pour partie conservés par les ports, parfois réutilisés pour des activités annexes.

Ensuite, les prix de cession se sont révélés inférieurs aux premières estimations. Des évaluations complémentaires et les négociations ont conduit à un fort ajustement des prix à la baisse, de près de 50 %. Plusieurs éléments ont contribué à cette diminution : le caractère déficitaire du terminal (trafic insuffisant), le contexte défavorable du marché en raison de la crise économique, etc. Des événements postérieurs à la signature des accords de vente ont réduit encore davantage les ressources résultant de la cession des outillages, notamment à Bordeaux et à Marseille avec des dépenses complémentaires de remise en état des outillages cédés.

Enfin, les GPM ont offert des conditions de financement avantageuses aux opérateurs qui ont bénéficié de taux de crédit relativement bas par rapport à l'offre bancaire.

2 - Des négociations et une mise en œuvre difficiles des conventions de terminal

Dans un certain nombre de cas, des difficultés sont apparues lors des négociations sur les conventions de terminal¹⁹³.

La loi prévoyait une priorité en faveur des opérateurs historiques dans un délai de trois mois après l'adoption des projets stratégiques. À défaut d'entente, le port devait lancer une procédure d'appel à concurrence.

À Marseille, la désignation de l'opérateur a été retardée de trois ans faute d'entente entre les opérateurs historiques. À Bordeaux, des conventions ont été remises en cause après leur signature, obligeant le port à relancer une procédure d'appel à candidatures.

À l'inverse, la procédure mise en œuvre à La Rochelle a permis d'éviter les tentatives de renégociation par le candidat sélectionné : chacun des candidats a dû proposer et signer, après son audition, un protocole d'engagement, sur lequel s'est effectué le choix définitif.

En outre, les actions de pilotage des conventions sont variables selon les ports. La plupart des ports ont négocié des objectifs de trafic et d'engagements d'investissements mais ceux-ci sont souvent modestes, fixés à des niveaux déjà arrêtés antérieurement à la réforme. La mise en place de sanctions en cas de non-respect des objectifs ne constitue par ailleurs pas le cas général. Quelques ports en ont prévu sous des formes diverses : dénonciation de la convention, réductions de durée de la convention (ou de surface du terminal) ou pénalités financières. Seuls certains d'entre eux les ont effectivement mises en œuvre (pénalités financières à La Rochelle et Marseille pour respectivement 170 000 € et 157 000 € et réduction appliquée à un opérateur sur 340 m de linéaires de quai à Rouen).

La définition d'objectifs de trafic ambitieux mais réalistes devrait être systématisée dans les conventions de terminal et les pénalités appliquées en cas de non-atteinte des objectifs. Le point est particulièrement important dans la mesure où la bonne exécution de ces conventions participe de la compétitivité des ports. À titre de comparaison, le port d'Anvers devait, selon son rapport annuel, collecter 4,6 M€ en 2014 auprès des entreprises n'ayant pas atteint leur objectif de trafic.

¹⁹³ Les conventions de terminal sont des conventions d'occupation du domaine public signées avec des entreprises en vue de créer des activités.

3 - Le maintien d'activités de manutention dans certains ports

Certains ports ont maintenu une activité de manutention, ce qui n'est pas conforme aux objectifs de la réforme. Ils ont eu recours aux exceptions prévues par la loi (exploitation par l'intermédiaire d'une filiale ou détention minoritaires de parts dans une entreprise de manutention) pour régler des difficultés locales.

Ainsi, à Marseille, le port détient des outillages par l'intermédiaire d'une filiale pour des motifs d'intérêt général. À Nantes-Saint-Nazaire, après l'échec des négociations de gré à gré puis l'absence de réponse à l'appel à concurrence, un arrêté ministériel a autorisé le port à exploiter les outillages par l'intermédiaire d'une filiale qu'il détient à 100 %, pour une durée de cinq ans. Dans quelques ports, Bordeaux et Dunkerque, des outillages ont été cédés à des structures regroupant plusieurs entreprises de manutention, dans lesquels le port est actionnaire minoritaire.

Au-delà de ces dérogations prévues par la loi, des difficultés rencontrées par des entreprises peuvent amener le port à redevenir responsable d'un terminal. C'est ainsi que le GPM du Havre est devenu propriétaire, en février 2016, du terminal multimodal, la société d'exploitation mise en place ayant connu des difficultés, ce qui contrevient aux objectifs de la réforme portuaire.

4 - Une mise en œuvre du volet social longue, coûteuse et pénalisante pour la compétitivité portuaire

Une convention collective nationale unifiée (CCNU) des ports et de la manutention a remplacé la convention collective nationale de la manutention portuaire et la convention collective dite « verte » des personnels des ports maritimes. Elle a été déclinée dans chaque port par des accords locaux.

Les négociations sociales relatives à la CCNU et surtout à la pénibilité (négociée en parallèle et génératrice de conflits sociaux importants fin 2010 et début 2011) ont fortement retardé le transfert des personnels vers les entreprises de manutention, reculant ainsi de près de deux ans le gain de compétitivité potentiel qu'il pouvait permettre.

De plus, la CCNU ne devait initialement être appliquée qu'aux salariés détachés chez les opérateurs de manutention. La convention a été étendue à tous les salariés de l'ensemble des ports.

En outre, la CCNU est porteuse de surcoûts élevés. Elle repose en effet essentiellement sur des critères d'augmentation salariale fondés sur

l'ancienneté (évolution des carrières organisée sur 27 ans et par tranche d'ancienneté de trois ans, salaires minimaux fixés dans une grille), comporte des clauses de garantie des accords antérieurs ne permettant pas de réduire les avantages sociaux acquis précédemment et ajoute des primes et des indemnités supplémentaires au dispositif existant. Une augmentation de la masse salariale en résulte, peu maîtrisable. La marge de manœuvre des ports est donc limitée et peu d'entre eux parviennent à respecter le cadrage prévu par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP). Au surplus, la négociation des accords locaux a entraîné des surcoûts supplémentaires (mécanismes de départs anticipés, aides à la mobilité pour faciliter les départs et les reclassements, etc.). Des effets d'aubaine sont également apparus.

Ces surcoûts sont délicats à évaluer. Certains ports ont fait des estimations mais les méthodologies et les intervalles de temps considérés diffèrent (cf encadré *infra*).

Enfin, le principe d'un transfert des personnels de conduite d'engins et de maintenance vers les entreprises de manutention, où ils devaient rejoindre les dockers transférés à la suite de la réforme de 1992, était inscrit dans la loi. Il a dans les faits constitué l'exception. En effet, seuls 23 agents, à Dunkerque, ont été transférés dans ces conditions.

Au total, un bilan actualisé des transferts effectués en 2011 fait état de 898 agents « détachés » dont 473 vers des entreprises de manutention (soit 53 %) et 425 vers d'autres formes (groupements, filiales, sociétés, etc.). Entre 2011 et 2016, 86 de ces salariés ont exercé le droit de retour dont ils bénéficient (soit 9,6 %).

Les mesures incitatives mises en place pour parvenir à ce résultat ont par ailleurs été coûteuses. Les salariés détachés bénéficient d'une garantie en cas de licenciement économique dont la durée, fixée à 7 ans dans la loi, a été allongée à 14 ans dans l'accord cadre puis à des durées plus longues dans les accords locaux de certains ports (20 ans voire 25 ans à Marseille ou à Dunkerque). Cet allongement de la durée a été accordé alors que les ports ne disposaient d'aucun état des lieux précis des agents susceptibles d'être concernés. D'après les données fournies par les ports à la demande de la Cour, 271 des 473 agents détachés en 2011 dans des entreprises de manutention seront encore en activité en 2031, vingt ans après leur détachement, soit 57 % des agents concernés. Le risque financier n'est donc pas négligeable. Des primes de détachement ont par ailleurs été accordées dans certains ports (18 000 € au Havre pour la plus élevée) sans que l'exercice du droit de retour ne soit conditionné à une obligation de remboursement (à l'exception de Dunkerque).

Enfin, des compensations conséquentes¹⁹⁴ ont été versées pendant plusieurs années aux entreprises de manutention en contrepartie du transfert de personnels.

La mise en œuvre du volet social de la réforme se révèle donc coûteuse, pour de nombreuses années encore, sans que l'objectif n'ait été atteint puisque le commandement unifié par les entreprises de manutention n'a été réalisé que dans 3 % des cas (23 agents transférés).

C - Des axes de progrès à poursuivre

1 - Un aménagement du domaine des ports perfectible

D'importants projets d'investissements avaient été entrepris par les ports avant la réforme de 2008. Il s'agissait surtout d'augmenter la capacité d'accueil de navires plus importants de façon à se positionner dans le trafic de conteneurs (« Port 2000 » au Havre, Fos 2 XL à Marseille). Ces investissements ont assez peu concerné les accès (ferroviaire ou fluvial) bien que des projets aient déjà été envisagés.

À partir de 2008, avec le nouveau rôle d'aménageur confié aux GPM, l'élaboration des projets stratégiques et la mise en place de deux plans de relance pour accompagner l'effort d'investissement des ports, des travaux importants ont été poursuivis. Aucun suivi fiable de la réalisation des plans de relance n'a été mis en place de sorte qu'il n'est pas possible d'en dresser un bilan. Les difficultés de transfert des biens de l'État ou de RFF aux ports¹⁹⁵ ainsi que le manque de hiérarchisation des investissements ont limité l'aménagement du domaine foncier des ports.

¹⁹⁴ Par exemple, 9 M€ au Havre en 2011 ; 560 000 € par an pendant cinq ans puis 200 000 € pendant deux ans à Nantes-Saint-Nazaire.

¹⁹⁵ Le transfert des voies ferrées portuaires a été long et difficile et l'état du réseau a donné lieu à des travaux longs et coûteux pour remise en état. Le transfert des biens de l'État est par ailleurs toujours en suspens, ce qui ne facilite pas la gestion du domaine.

2 - Des outils de coopération interportuaire inégalement mis en œuvre

Un des axes forts de la réforme consistait en la mise en place d'outils de coopération, notamment au moyen des conseils de coordination interportuaires (CCI).

Ceux-ci ont été mis en œuvre mais de façon inégale. Celui de l'axe Seine a fonctionné pleinement et les trois ports ont choisi d'aller au-delà en constituant entre eux en 2012 un groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA. L'objectif est de constituer un ensemble portuaire à l'échelle de la vallée de la Seine et de développer une offre commune (maritime, douanière, foncière et multimodale), plus compétitive. Le CCI de la façade atlantique n'a pas connu le même dynamisme.

Les prises de participations ont par ailleurs été assez rares et répondaient plutôt à des difficultés locales qu'à une logique de développement.

Évaluation du coût de la réforme

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n'a pas mis en place les indicateurs qui auraient pu permettre de calculer un coût global.

Les bilans demandés par la Cour et fournis par certains ports apparaissent incomplets mais les montants annoncés sont déjà élevés, 60 M€ pour le port de Nantes-Saint-Nazaire sur la période 2008-2015 et 103 M€ pour le port de Marseille pour la période 2008-2018 par exemple, soit des montants approchant le chiffre d'affaires annuel de chacun de ces deux ports (63 et 143 M€ en 2015 respectivement).

Ces montants ne comprennent pas certains surcoûts identifiés, tels ceux liés au volet social (compensations annuelles versées aux opérateurs de manutention pour le transfert des personnels, départs anticipés à la retraite et sureffectifs pour faciliter le reclassement, etc.). Les estimations fournies par les GPM sur ce volet social sont incomplètes et minorées : 21 M€ (jusqu'à 2013) pour le Havre, 3,9 M€ (sur la période 2011-2013) pour Nantes-Saint-Nazaire et 3,5 M€ par an pour Marseille.

Le coût total de la mise en œuvre de la réforme pour chacun des ports est donc mal connu car peu évalué mais à l'évidence élevé.

II - L'objectif de performance et de compétitivité n'est pas encore atteint

L'objectif de la réforme était le renforcement de la compétitivité des grands ports français par rapport à leurs concurrents européens. Pour évaluer l'atteinte de cet objectif, il convient d'analyser notamment l'évolution de l'activité portuaire.

1 - Une diminution du trafic et des parts de marché des GPM

L'analyse de l'évolution du trafic montre que l'objectif de performance et de compétitivité fixé par la loi de 2008 portant réforme portuaire n'a pas été atteint.

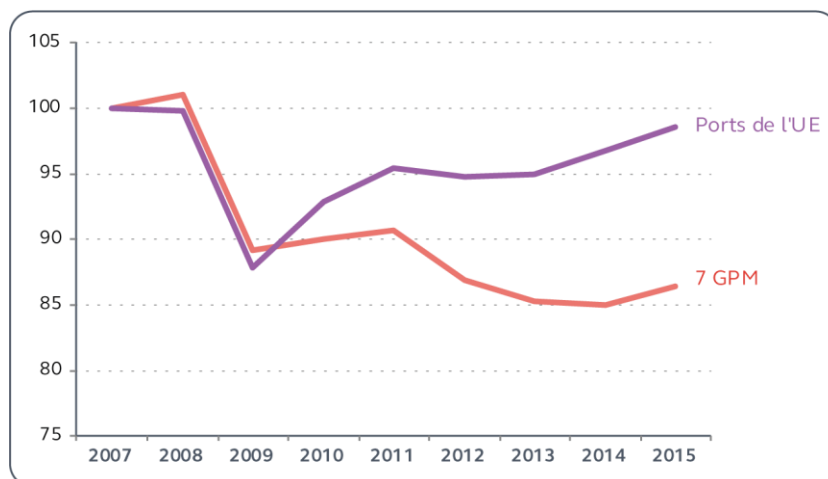
La Cour, dans son rapport public annuel de 2012, relevait une baisse du trafic des sept GPM de près de 10 % entre 2007 et 2010 mais notait toutefois une reprise en 2011 dans certains d'entre eux. Le contexte de la crise financière et économique mondiale de 2009 et les difficultés de mise en œuvre de la réforme portuaire sur les premières années pouvaient alors expliquer ce recul.

Néanmoins, les trafics ont continué à baisser en France après la crise de 2009 alors qu'ils sont repartis à la hausse au niveau européen, si bien que la baisse de trafic atteint 13,6 % entre 2007 et 2015 pour les ports français, alors qu'elle a été limitée à 1,4 % pour les grands ports européens. Au sein des grandes économies maritimes européennes, la France est le seul pays, avec l'Italie, à connaître cette évolution. Une légère augmentation du trafic apparaît en 2015 sans qu'il soit possible de déterminer à ce stade s'il s'agit d'une tendance plus pérenne.

Les éléments extérieurs à la réforme tels que la chute du trafic d'hydrocarbures¹⁹⁶ ou la désindustrialisation n'expliquent par ailleurs que partiellement ce constat.

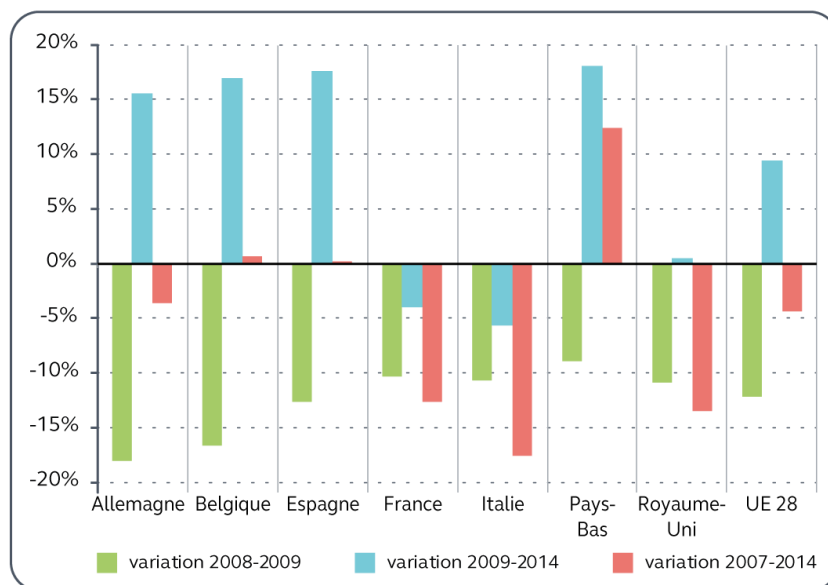
¹⁹⁶ L'essentiel des tonnages perdus par les GPM entre 2007 et 2014 relève de la catégorie du vrac liquide (43 Mt sur une perte totale de 46 Mt) et plus précisément de la chute des importations de pétrole brut.

Graphique n° 2 : évolution des trafics des GPM par rapport aux grands ports européens (en base 100)



Source : Cour des comptes d'après des données DGITM (sept GPM) et Eurostat (les grands ports européens sont les 40 plus gros en trafic, y compris les cinq plus gros GPM, hors Bordeaux et La Rochelle) (les dernières données disponibles sont celles de 2015)

Graphique n° 3 : évolution du trafic par pays avant et après la crise économique de 2009

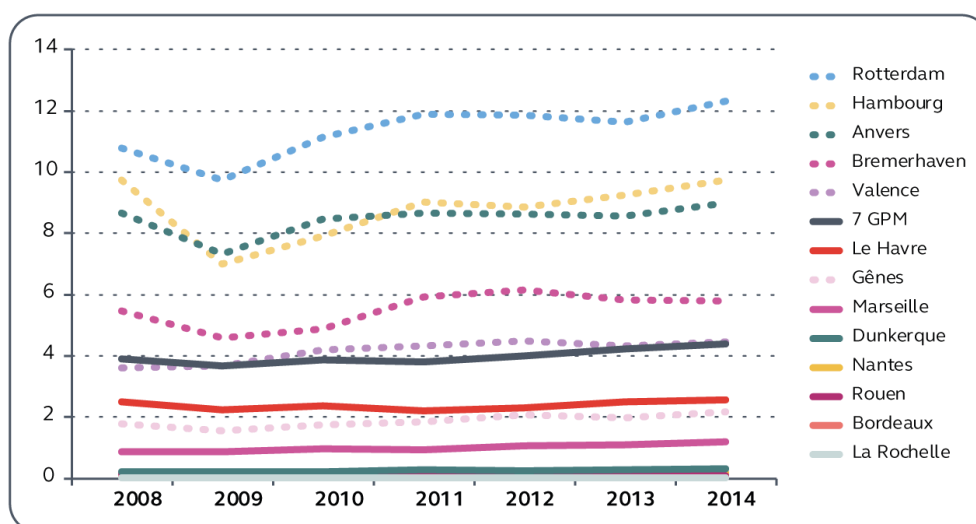


Source : Cour des comptes d'après des données Eurostat (les dernières données disponibles pour l'ensemble des pays cités sont celles de 2014)

S'il existe une tendance à la baisse de la consommation de produits pétroliers en Europe (- 16 % entre 2007 et 2014 dans l'Union européenne), tous les ports n'ont pas vu diminuer pour autant leur trafic de produits pétroliers. Ainsi le port de Rotterdam a connu une progression de son trafic de 11 % entre 2007 et 2014 quand le trafic des ports français baissait de 28 %. Cette différence d'évolution est d'autant plus notable que le niveau de trafic cumulé des sept GPM pour le pétrole brut et pour les produits raffinés était équivalent à celui de Rotterdam en 2007.

Par comparaison, les autres types de trafic des GPM sont presque stables. La baisse des flux pétroliers n'a donc pas été compensée, en France, par un développement suffisant de nouveaux trafics. Pour ce qui concerne les conteneurs, activité fortement concurrentielle, le trafic des ports français est en progression (+ 3,5 % entre 2007 et 2014 en équivalent vingt pieds vides et pleins). Il ne représente toutefois qu'une part modérée du trafic global des grands ports maritimes (17 %) et des parts relativement faibles comparées aux concurrents (39 % au Havre et 29 % à Marseille contre 54 % à Anvers, 62 % à Algesiras ou 69 % à Hambourg). Ce trafic est peu captif et nécessite des efforts d'attractivité dans la durée pour implanter durablement des activités économiques dans les *hinterland*. Le retard pris par rapport aux concurrents est là aussi important.

Graphique n° 4 : variation du trafic de conteneurs pour les ports français et leurs principaux concurrents européens entre 2008 et 2014 (en millions d'EVP)



Source : Cour des comptes d'après données DGITM et European Sea Port organisation (ESPO) (les dernières données disponibles pour l'ensemble des ports cités sont celles de 2014)

2 - Des efforts de renforcement de l'attractivité des ports qui n'ont pas encore porté leurs fruits

Les déterminants de l'attractivité d'un port sont de plusieurs ordres et ne se limitent pas au prix des services rendus et au tarif des droits portuaires.

Du point de vue d'un chargeur, le port n'est en effet qu'une étape dans la chaîne logistique entre le fournisseur et le destinataire. Les facteurs importants pour lui sont donc nombreux : temps d'immobilisation à quai d'un navire, productivité à quai des terminaux, taille des terminaux, nombre de portiques des manutentionnaires, durée de transit des marchandises dans les terminaux, efficacité et rapidité des procédures administratives et douanières et qualité des dessertes avec l'*hinterland*.

L'analyse des coûts de passage portuaire¹⁹⁷ montre un positionnement des ports français en Europe variable selon les trafics, mais cette compétitivité-prix n'est qu'un déterminant parmi d'autres de leur attractivité.

Les efforts de renforcement de leur compétitivité hors-prix n'ont pas encore porté leurs fruits. Les gains de performance découlant de la réforme de 2008 sont perçus par les acteurs mais difficiles à mesurer réellement. Les démarches entreprises pour fluidifier le passage portuaire sont plutôt récentes et visent en réalité plus à rattraper le retard français qu'à établir une stratégie de différenciation. Quant à l'amélioration de la fiabilité des ports, elle reste ténue et fragile. Enfin, les démarches commerciales ou d'amélioration de l'image sont assez inégales entre les ports et restent à renforcer. Les attentes des clients sont complexes (assurance de ne pas rester bloquer dans le port en cas de conflit, réduction du temps de déchargement, d'acheminement, offres de services logistiques proposés, coûts) et les ports auraient intérêt à disposer plus systématiquement d'analyses approfondies de la satisfaction de leurs clients par rapport à leur attractivité et leur fiabilité.

¹⁹⁷ La notion de coût de passage portuaire permet de comparer les « prix » des différents ports et de déterminer leur position concurrentielle. Elle recouvre en effet toutes les opérations depuis l'arrivée au port jusqu'au départ de la marchandise vers son lieu de post-acheminement (ou inversement).

III - De nouvelles évolutions sont nécessaires

L'impact à ce stade limité de la réforme portuaire sur la compétitivité des ports conduit à identifier les raisons de ce constat en demi-teinte et à rechercher des pistes d'amélioration.

Ces réflexions sont désormais à envisager dans le nouveau cadre régional mis en place par la loi du 7 août 2015 portant la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRÉ).

La politique portuaire est une compétence de l'État, qu'il exerce à travers les opérateurs que sont les GPM. Les collectivités locales y sont associées, grâce à leur participation aux conseils de surveillance et par les contrats de plan État-régions. Les nouvelles compétences des conseils régionaux en matière de développement économique devraient donc conduire à renforcer ces partenariats locaux.

A - Deux leviers essentiels à l'attractivité et la compétitivité à développer

Deux leviers doivent être prioritairement mobilisés pour renforcer l'attractivité des ports et leur permettre de rester dans la concurrence européenne.

1 - Une desserte portuaire concurrentielle à mettre en place

Pour certains GPM, les potentialités d'extension des *hinterland* sont limitées (Bordeaux et La Rochelle) (cf. carte n° 1) et les besoins de renforcement de la desserte, exclusivement routière, également.

À l'inverse, pour d'autres GPM, Le Havre notamment, la mise en place d'une desserte reposant sur plusieurs modes de transport concurrentiels est essentielle afin de rendre effectives les potentialités d'extension de leurs *hinterland*. Cette problématique avait été identifiée en 2008 mais aucune mesure d'envergure n'avait été prévue dans la loi portant réforme portuaire. Elle n'a pas non plus été traitée dans la définition interministérielle de la politique des transports. Les longs délais qui ont été nécessaires au transfert des voies ferrées dans le patrimoine portuaire, première étape de l'amélioration de la desserte portuaire, en témoignent.

Une priorité au développement des transports massifiés, notamment de fret ferroviaire et fluvial, a pourtant été donnée dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. L'objectif affiché était de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015, par rapport au niveau atteint en 2006. Le rôle de l'État y était souligné, notamment en ce qui concerne le développement de lignes ferroviaires prenant en compte le fret.

En premier lieu, cet objectif de doublement de la part relative du fret non routier (rail et fleuve) n'a pas été atteint pour l'ensemble des sept GPM (+ 25 % de parts du trafic pré et post-acheminé). Il l'a cependant presque été dans le cas du trafic des conteneurs pré et post-acheminés (+ 82 %).

Plus globalement, le développement de la multimodalité reste encore limité, notamment via le rail. L'évolution des trafics par voie modale entre 2006 et 2014, pour l'ensemble des GPM, est de - 16 % pour le rail, + 30 % pour le fluvial et + 32 % pour la route.

En second lieu, le développement du fret ferroviaire doit devenir une priorité.

Le développement des opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) est une option intéressante mais qui reste encore limitée du fait de blocages entre opérateurs.

Le nombre de sillons réservés aux marchandises sur les lignes ferroviaires existantes a fait l'objet de négociations entre les GPM (Le Havre, Rouen) et RFF mais il reste encore trop faible comparé aux besoins, la priorité étant largement donnée au trafic passager.

D'autres solutions s'inscrivent dans des calendriers qu'il conviendrait d'accélérer : tronçon de la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) arrivant à Rouen, prévu en 2030, celui arrivant au Havre, prévu entre 2030 et 2050, contournement par Serqueux-Gisors prévu mi-2020. Il s'agit en effet de l'interfaçage avec le réseau ferré national, essentiel à l'atteinte de l'objectif de compétitivité fixé. Des difficultés d'acceptabilité locale du transit de marchandises expliquent en partie le retard de calendrier pour ces projets. Néanmoins, il conviendrait également que le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer effectue des arbitrages clairs dans les investissements qu'il décide. Un redéploiement des crédits en faveur de l'amélioration des accès aux ports maritimes est essentiel à la compétitivité des ports par rapport à leurs concurrents.

Enfin, le potentiel du transport fluvial est sous-exploité alors qu'il apparaît fiable, sécurisé et compétitif (caractère massifié particulièrement

adapté à certaines cargaisons, aux conteneurs et au transport de matières dangereuses). Il reste néanmoins peu attractif pour les chargeurs du fait notamment d'une flotte de petit gabarit vieillissante, d'une structuration de la profession perfectible et d'un surcoût lié à la nécessité de recourir au transport routier en pré et post-acheminement (ruptures de charges).

La logistique portuaire est décisive pour la compétitivité des ports français et son amélioration doit être une priorité de la politique portuaire.

2 - Une politique domaniale à dynamiser

Les recettes du domaine, des concessions, des terre-pleins et des hangars¹⁹⁸ constituent le second produit des GPM après les droits de port¹⁹⁹. Elles représentent en moyenne, sur la période 2008-2015, 25 % du chiffre d'affaires des ports du Havre, de Marseille, de Rouen, de Nantes-Saint-Nazaire, de La Rochelle et plus de 35 % du chiffre d'affaires des ports de Bordeaux et de Dunkerque. À titre de comparaison, Anvers et Rotterdam ont des recettes domaniales qui représentent plus de 40 % de leur chiffre d'affaires.

Les surfaces valorisables sont encore mal connues mais potentiellement importantes, ce qui constitue un avantage concurrentiel en faveur des ports français. C'est ainsi que la part non urbanisée du domaine artificiel²⁰⁰ (hors surface réservée à l'environnement et voirie) et donc encore disponible pour de nouveaux projets est estimée à 16 % du domaine artificiel à Marseille et à 40 % et 55 % au Havre et à Dunkerque qui disposent donc d'une réserve foncière importante. Pour l'ensemble des GPM, ces surfaces encore disponibles représenteraient 32 % de leurs domaines artificiels cumulés.

Malgré cet atout, les ressources domaniales ont peu évolué ces dernières années. Plusieurs éléments révèlent une politique peu dynamique au sein des ports français. Le renouvellement annuel des occupants du domaine est faible (4 % du stock) ainsi que le taux de résiliation (4 % également). Le principe de renouvellement des conventions pour

¹⁹⁸ Ces recettes résultent de la cession de terrains d'une part et de la location de terrains, hangars ou terre-pleins d'autre part, dont les modalités et les prix sont définis dans des conventions d'occupation temporaire.

¹⁹⁹ Les droits de port sont directement issus du trafic.

²⁰⁰ Le domaine public portuaire comprend des parties de mer et de terre. Le domaine public artificiel en est une subdivision. Il comprend les voies destinées à assurer la sécurité et la facilité de la navigation ainsi que des biens immobiliers.

l'essentiel par tacite reconduction ne permet pas de renégocier les prix. La politique tarifaire est ancienne et n'a pas comporté jusque récemment d'explicitation des critères permettant d'évaluer l'intérêt portuaire d'une parcelle.

Plusieurs pistes pourraient être avantageusement explorées.

Ainsi, la politique tarifaire appliquée par les GPM devrait être améliorée. Des évolutions ont déjà été menées récemment par certains GPM à la suite de constats des comités d'audit et de recommandations faites par la Cour (Le Havre et Rouen). D'autres GPM ont lancé des réflexions mais moins avancées. Il convient de poursuivre l'effort. La tutelle devrait également mieux accompagner cette évolution en recensant et diffusant les bonnes pratiques (élaboration d'un document de doctrine, tel qu'il en existe un, par exemple, à Ports de Paris).

La publication par les ports de leurs offres immobilières devrait en particulier être développée de façon à permettre une plus grande concurrence. Une telle procédure n'est pas obligatoire mais la mise en place d'une publication quasi systématique sur les sites de communication et sur des supports de publicité serait efficace. Les GPM du Havre et de Rouen, en lien avec Ports de Paris et les ports partenaires du GIE HAROPA, publient désormais sur le site de ce dernier les offres immobilières et foncières les concernant. Le GPM de Marseille indique avoir engagé un projet de publication des offres foncières sur son site internet pour la fin 2016.

Une gestion plus dynamique renforcerait la solidité financière des ports en diversifiant leurs ressources à l'image des ports concurrents belges et néerlandais et susciterait de nouveaux trafics pour des clients plus captifs désireux de rentabiliser leur investissement.

La valorisation du patrimoine est, au regard de la mission traditionnelle des ports, un métier nouveau qu'il convient de professionnaliser.

B - Un mode de gouvernance à organiser autour d'une coopération dynamique entre ports

Des initiatives pour développer l'attractivité des ports ont été prises par certains ports : Le Havre et Rouen en liaison avec Paris dans le cadre du GIE HAROPA, mais aussi Marseille avec Medlink et Dunkerque avec les ports fluviaux voisins (Lille, Dourges, Valenciennes) alors que ces derniers n'étaient pas visés, dans le cadre de la réforme, par la mise en place de conseils de coordination interportuaires (CCI).

Même s'il reste difficile de déterminer pour l'instant quelle sera, sur le long terme, la plus-value d'HAROPA, cette forme de coopération semble de nature à mieux faire connaître les ports français de l'axe Seine et renforcer leur compétitivité par un effet de taille (90 Mt de trafic et 340 M€ de chiffre d'affaires) ainsi que par leur capacité à proposer une offre logistique intégrée sur l'axe de la Seine.

Les deux autres principaux ports français ont fait la même analyse et pris des initiatives qu'ils renforcent progressivement.

Fort de sa position sur un axe fluvial et conscient des faiblesses de sa desserte fluviale qui limite l'étendue de son *hinterland*, le grand port maritime de Marseille a créé un partenariat (Medlink devenue association en 2015) avec plusieurs plateformes intérieures. Le trafic fluvial a progressé de 24 % entre 2009 et 2014.

De son côté, le grand port maritime de Dunkerque a créé un GIE en 2011 avec la chambre de commerce et d'industrie Grand Lille et la plateforme de Dourges afin de promouvoir les transports par voie fluviale. Après des débuts difficiles, les trafics conteneurisés progressent (3 200 EVP en 2014 et 8 000 EVP en 2015, soit + 150 %). Dans le nouveau cadre régional, la volonté de disposer d'un effet de taille afin de consolider l'*hinterland* et de l'étendre, a pris une autre dimension. Une association a été créée, « Ports Hauts de France », qui rapproche le GPM (Dunkerque), les ports décentralisés de Calais²⁰¹, Boulogne-sur-Mer et du Tréport et des plateformes intérieures (Valencienne, Dourges, etc.) gérées par les chambres de commerce.

De telles coopérations autour d'ensembles portuaires avec des potentialités de trafics, de débouchés, de chaînes logistiques pourraient permettre de créer de la compétitivité. Une réflexion en ce sens se dessine et il convient de la poursuivre.

C - Des arbitrages à effectuer pour clarifier et renforcer le pilotage national

Les GPM ne forment pas un ensemble homogène (cf. carte n° 1).

²⁰¹ Calais est le quatrième port français en termes de trafic devant Nantes, Rouen, La Rochelle et Bordeaux et le septième port au niveau européen mais il ne comprend pas de trafic conteneurs à la différence des autres GPM.

En premier lieu, deux types de GPM peuvent être distingués en termes d'*hinterland* et de potentialités de développement

Certains GPM, notamment Le Havre (voire HAROPA), Marseille et Dunkerque, disposent d'atouts pouvant leur permettre de concurrencer d'autres ports européens. Leur développement constitue à ce titre un enjeu national. Tout d'abord, ils irriguent des *hinterland* étendus qui constituent des débouchés importants en volume (bassin parisien, vallée du Rhône etc.) et qui disposent d'une diversité d'accès (fluvial, ferroviaire) susceptibles d'intéresser les clients et donc d'augmenter les trafics. Ils ont de plus une réserve foncière importante qui peut leur permettre d'augmenter et diversifier leurs ressources et leur assurer à terme une plus grande solidité financière. Enfin, conscients de la concurrence à laquelle ils sont soumis (Anvers, Rotterdam, Gênes, Valence, etc.), ils ont développé des actions de coopération interportuaire volontaristes. Celles-ci visent, pour rester compétitifs, à disposer d'un effet de taille et à proposer une offre commune de logistique. La principale faiblesse de ces GPM réside dans leurs voies d'accès (fluviales et ferroviaires), insuffisamment dimensionnées. L'amélioration de ces dessertes, essentielles à leur développement, ne dépend pourtant pas d'eux mais d'autres acteurs, dont l'État et les collectivités.

Les autres GPM, ceux de la façade atlantique, ne présentent pas le même enjeu. Leur *hinterland* apparaît plus réduit, de portée régionale. Les débouchés sont moins importants en volume et les dessertes, moins diversifiées, sont essentiellement routières. Ils ne s'impliquent par ailleurs que peu dans des actions de coopération interportuaires.

En deuxième lieu, les situations financières des GPM diffèrent également assez largement.

Les GPM de la façade atlantique sont, en dehors de La Rochelle, dans des situations financières précaires, qui ne leur permettent pas d'autofinancer une part importante de leurs programmes d'investissement à venir.

Les autres GPM sont, pour certains, dans une situation financière satisfaisante (Dunkerque et Rouen), et peuvent mobiliser cet autofinancement. D'autres sont endettés (Le Havre et surtout Marseille).

Certains éléments montrent que la tutelle a conscience des différences d'enjeux et de positionnement des GPM. Ainsi, le niveau de représentation des commissaires du gouvernement (ainsi que des autres tutelles financières et économiques) dans les instances de gouvernance diffère selon les ports.

Néanmoins, ce positionnement différencié de l'État ne se traduit ni dans la stratégie nationale portuaire ni dans sa participation financière aux dépenses des GPM. La stratégie nationale portuaire publiée en mai 2013 donne des orientations mais les actions mentionnées comme prioritaires étaient, en 2013, déjà lancées voire réalisées et les éléments déclinant depuis lors cette stratégie, insuffisants. L'État doit clarifier davantage ses choix stratégiques. À ce titre, les dessertes fluviales et ferroviaires des principaux ports à développer sont déjà identifiées depuis longtemps, mais les décisions sont sans cesse retardées, grevant sévèrement la compétitivité des GPM de la façade Manche-mer du Nord.

Le niveau de la participation financière de l'État n'est pas non plus cohérent avec les enjeux. En effet, l'État finance proportionnellement davantage les GPM de la façade atlantique. En 2015, ces crédits représentent 13,1 et 14,4 M€ respectivement pour les investissements et le dragage (soit 44 % et 62 % des crédits versés par l'État sur ces deux thèmes à l'ensemble des GPM). Pourtant, les trafics et chiffres d'affaires des GPM de la façade atlantique ne correspondent qu'à 17 % et 21 % de ceux de l'ensemble des GPM.

L'entretien des accès des GPM, dont le dragage

Selon le code des transports, 100 % des frais d'entretien des accès, dont le dragage, doit être financé par l'État. Malgré les critiques récurrentes de la Cour en 2007, 2013 et 2014, et la difficulté croissante de l'État à honorer ces versements (moins de 50 % désormais), cette disposition n'a pas été révisée, les taux de couverture sont restés hétérogènes (plus de 70 % pour Bordeaux par exemple) et la clef de répartition entre les GPM est restée inchangée, sans incitation aux gains de productivité.

Un rapport conjoint du CGEFI et du CGEDD remis en août 2015 au MEEM propose une révision de la clef de répartition d'ici 2018 avec une partie incitative.

Cette dispersion traduit une politique de saupoudrage. Le cas de la répartition des crédits d'entretien des accès, sans incitation aux gains de productivité, l'illustre particulièrement. En raison de leur situation financière précaire, les GPM de Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux ne versent par ailleurs pas de dividendes à l'État depuis 2008 contrairement aux autres GPM (entre 25 et 45 % du résultat net comptable pour Le Havre, Dunkerque, Rouen et La Rochelle en 2014).

Les ressources financières de l'État se raréfiant, la répartition des crédits de l'État devrait cibler les investissements dans les grands ports maritimes soumis à un réel enjeu de compétitivité à l'égard des ports voisins de la mer du Nord et qui constituent un enjeu national.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2008 n'a pas encore permis de renforcer la compétitivité des GPM, ce qui était pourtant son objectif premier.

Les GPM disposent cependant de nombreux atouts.

Deux sujets sont prioritaires pour améliorer leur compétitivité : la mise en place d'une desserte des ports (ferroviaire et fluviale) à la hauteur des enjeux attendus en termes de trafics d'une part et la mise en place d'une gestion des domaines portuaires dynamique et productrice de ressources financières, susceptibles de constituer un chiffre d'affaires moins volatil que les trafics, d'autre part.

Il en ressort clairement que les sept GPM ne constituent pas un ensemble homogène : il y a d'une part les grands ports dont l'hinterland est régional et qui ne s'inscrivent pas dans une coordination (façade atlantique) et d'autre part les grands ports confrontés à la concurrence des pays voisins, desservant un hinterland étendu, engagés dans des actions de coopération voire de coordination. L'amélioration de leur desserte constitue un des principaux leviers de compétitivité qui doit s'inscrire dans le cadre d'une politique portuaire adaptée assurant la cohérence des investissements sur l'ensemble de la chaîne logistique.

La Cour recommande ainsi de :

- 1. réviser la stratégie nationale portuaire dans le but de définir les voies d'une coopération plus poussée entre les ports et des priorités d'investissement ;*
 - 2. améliorer prioritairement la desserte ferroviaire des principaux grands ports maritimes (Le Havre et Dunkerque) ;*
 - 3. améliorer la gestion domaniale en optimisant les recettes et en fiabilisant la gestion des grands ports maritimes ;*
 - 4. recueillir les déclarations d'intérêts et leurs actualisations selon les délais et critères réglementaires et sous un format permettant l'analyse d'ici mi-2017.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.....	262
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget.....	267
Réponse commune du président du directoire du grand port maritime du Havre et du président du directoire du grand port maritime de Rouen (membres du GIE HAROPA).....	269
Réponse du président de l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français (UNIM).....	272

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président du directoire du grand port maritime de Bordeaux
Président du directoire du grand port maritime de Dunkerque

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du directoire du grand port maritime de La Rochelle
Présidente du directoire du grand port maritime de Marseille
Président du directoire du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire
Président de l'Union des ports de France (UPF)

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE
L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

Je note avec satisfaction que certaines des observations faites par mon département ont pu être intégrées à l'insertion. Il me semble toutefois nécessaire d'apporter les précisions suivantes.

Ainsi, bien que certaines évolutions soulignées par la Cour soient nécessaires afin de renforcer l'attractivité des grands ports maritimes (GPM) français, je ne partage pas le constat de la Cour quant à une mise en œuvre inégale de la dernière réforme portuaire et quant à la non-atteinte de l'objectif de performance et de compétitivité fixée par celle-ci.

Je souhaite souligner que, bien qu'il soit trop tôt pour en mesurer quantitativement les gains, la mise en œuvre de la réforme portuaire présente d'ores et déjà des évolutions très positives pour l'attractivité et la compétitivité de nos ports.

- ***Les principes de la réforme portuaire de 2008 sont pleinement appliqués et constituent un socle solide pour le développement du système portuaire français.***

J'estime que la réforme portuaire est, aujourd'hui, pleinement effective. En effet, les activités de manutention des grands ports maritimes français sont désormais assurées par des entreprises privées ce qui a permis un profond changement de modèle avec l'affirmation de ports aménageurs et gestionnaires de leur domaine. De plus, la gouvernance renouvelée permet une plus grande efficacité, l'image des ports français – bien qu'impactée par les mouvements sociaux de 2016 – s'est, à juste titre, fortement améliorée et la coordination interportuaire se développe de manière très positive, notamment sur l'axe Seine et, plus récemment sur les axes Nord et Rhône-Saône.

En matière de gouvernance et de stratégie, je ne souscris pas à l'analyse de la Cour quant à la portée limitée des projets stratégiques des GPM. En effet, ces documents s'inscrivent en pleine cohérence avec la stratégie nationale portuaire portée par l'État, et permettent, pour chacun des GPM, de fixer des axes stratégiques clairs par période de 5 ans. Ces axes portent aussi bien sur l'identification des filières cibles, que sur la politique environnementale ou encore sur le programme d'investissement et la trajectoire financière de l'établissement. Le lancement de réflexions à long terme (HAROPA 2030, La Rochelle 2040) ne répond aucunement, contrairement à ce qu'indique la Cour, à une absence de définition de

stratégie dans leurs projets stratégiques. Elle s'inscrit dans une dynamique plus prospective et moins opérationnelle que les projets stratégiques mais est tout à fait complémentaire de celle-ci et permet de préserver les intérêts des ports à plus long terme.

En matière d'investissements, la Cour met en cause le faible taux de réalisation des programmes d'investissements des GPM en notant pourtant que ceux-ci sont peu dépendants de la conjoncture. Je ne partage pas cette analyse. En effet, il me semble de bonne gestion que l'évolution des trafics, aussi bien en volume qu'en nature, conduise les GPM à s'interroger régulièrement sur l'opportunité ou le calendrier de certains projets de développement. Ainsi, la mise en œuvre des premiers projets stratégiques (2009-2014) a été marquée par les effets cumulés du coût de la réforme portuaire et de la crise économique, ce qui a conduit à la modification du programme d'investissements.

La Cour indique ensuite que l'État a manqué à ses obligations sur trois points qu'elle juge structurants dans sa relation avec les ports : la rédaction de lettres de mission aux directeurs de port, l'établissement de contrats pluriannuels et de bilans formels de l'exécution des projets stratégiques. Comme cela a déjà été indiqué à la Cour, le rôle de tutelle de l'État est pleinement assuré et ne peut se résumer à ces seuls éléments.

Ainsi, des réunions associant le directeur des services de transports et les directeurs généraux des GPM se tiennent chaque mois afin d'échanger sur les différents sujets d'actualité et guider les ports dans les grandes orientations stratégiques. Par ailleurs, le secrétaire d'État chargé des transports a rencontré régulièrement les directeurs généraux des GPM. Entre 2014 et 2016 quatre réunions ont eu lieu. Au-delà, chaque année, de nombreuses réunions stratégiques associent la tutelle des ports, les ministères économiques et financiers et les directions des GPM pour l'examen des budgets initiaux, de la stratégie pluriannuelle d'investissements ou encore le suivi des investissements inscrits aux contrats de plan État-Région. L'accompagnement porte aussi bien sur les orientations stratégiques des établissements que sur le suivi de leurs investissements et de leurs trajectoires financières ainsi que sur les évolutions réglementaires en cours ou attendues pour renforcer l'attractivité et l'action au profit de la transition énergétique des GPM. En conséquence et compte tenu du dispositif de suivi en place, la question de l'opportunité de conclure des contrats pluriannuels, dans les formes habituelles, entre l'État et les GPM est posée. S'agissant des lettres de mission des directeurs de port, le ministère s'attache à résorber le retard.

La Cour souligne la problématique du terminal multimodal du Havre en précisant que l'intervention du GPM du Havre, qui est devenu

propriétaire du terminal suite aux difficultés rencontrées par les opérateurs économiques porteurs du projet, contrevient aux objectifs de la réforme portuaire. La réalité me semble être plus nuancée. En effet, le développement des modes ferroviaire et fluvial est au cœur des missions des GPM. Les difficultés des acteurs initiaux du terminal multimodal du Havre, qui constitue un outil majeur du développement des modes massifiés, ont conduit le GPM à s'impliquer fortement pour permettre le bon fonctionnement de cet outil, mais également pour préserver ses intérêts.

S'agissant enfin du transfert des personnels de conduite d'engins et de maintenance vers les entreprises de manutention, l'article 11 de la loi de 2008 renvoie à un accord-cadre le soin de préciser les modalités selon lesquelles les contrats de travail des salariés se poursuivent avec les entreprises de manutention. À défaut d'accord-cadre, l'article 12 de la loi du 14 juillet de 2008 portant réforme portuaire, qui prévoit le transfert à l'opérateur des contrats de travail des salariés du GPM, s'applique. Un accord-cadre a été signé le 30 octobre 2008 par les organisations patronales et les syndicats de salariés. Il prévoit qu'il est remis à chaque salarié dont le contrat de travail se poursuit chez un opérateur ou dans une filiale du GPM une convention tripartite individuelle de détachement liant le GPM, l'opérateur ou la filiale et le salarié, et transposant l'accord-cadre national à sa situation particulière. L'accord-cadre précise les conditions de ce détachement.

Enfin, l'analyse de la Cour, consistant à considérer que le commandement unifié n'est effectif que dans les cas de transferts, semble excessive. En effet, d'un point de vue opérationnel, les personnels détachés sont bien placés sous l'autorité hiérarchique des entreprises de manutention. Il en résulte bien l'unification du commandement des activités de manutention, d'exploitation et de maintenance des outillages.

• La performance et la compétitivité des ports français ne peuvent se mesurer aux seuls trafics

Je ne partage pas l'analyse de la Cour qui conclut à la non-atteinte des objectifs de performance et de compétitivité fixés par la loi de 2008, sur la base de la seule lecture des trafics.

En effet, l'évolution globale des trafics et du rang de classement des GPM résulte au moins autant du contexte économique national et de la fluidité du passage portuaire (manutention, formalités douanières) ou encore de la qualité de la connexion avec l'hinterland que de la compétitivité des ports eux-mêmes.

Par ailleurs, il semblerait qu'une approche par filière et sur la période post réforme (c'est-à-dire après 2012) permettrait une analyse plus riche. À cet égard, la Cour souligne que le trafic de conteneurs, qui est une des filières les plus concurrentielles, a augmenté dans les ports français entre 2007 et 2014. La Cour aurait pu noter que la croissance dans les ports français depuis 2012 a été plus importante que la moyenne européenne, signe de l'attractivité de ceux-ci.

En outre, bien que la Cour semble en douter, je confirme que la chute des trafics pétroliers est, à elle seule, responsable de la quasi-totalité des trafics perdus entre 2007 et 2014. Ces évolutions sont fortement dépendantes de décisions de grands groupes industriels et d'un contexte industriel difficile. À cet égard, l'analyse de la Cour conduisant à comparer les niveaux de trafics des GPM français à ceux du port de Rotterdam, sans précision du contexte industriel national, me semble incomplète. À titre d'illustration, le port de Rotterdam couvre un bassin possédant au moins 25 % de capacité de raffinage supplémentaire en comparaison de l'ensemble des ports français et dont les déterminants industriels sont différents.

Il n'en demeure pas moins que la baisse des trafics pétroliers met en exergue la nécessité de faire évoluer le modèle économique des grands ports maritimes, notamment en poursuivant la mise en œuvre de nouveaux relais de croissance et en développant la connexion avec l'hinterland.

• Le développement de la desserte terrestre des ports et la poursuite d'une stratégie de valorisation de leur domaine sont essentiels à la compétitivité des ports

Je partage totalement les observations de la Cour quant à l'amélioration des dessertes des ports ainsi qu'à la valorisation de leur domaine, qui constituent deux leviers essentiels du renforcement de la compétitivité des GPM.

En premier lieu, je souscris à l'analyse de la Cour quant à la nécessité de renforcer l'offre de transport massifié desservant les ports. Il s'agit d'ailleurs d'une des ambitions majeures des actions portées par la stratégie nationale portuaire de 2013, par les travaux des conférences sur le fret ferroviaire et le fret fluvial, des recommandations des quatre rapports parlementaires et des conclusions du comité interministériel à la mer (CI Mer) du 4 novembre 2016.

S'agissant du développement des infrastructures du réseau ferré national, la Cour insiste, à juste titre, sur les enjeux attachés à la desserte des ports de Rouen et du Havre. La Cour précise que le calendrier des travaux envisagés pour la ligne nouvelle Paris-Normandie, ainsi que pour

le contournement par Serqueux-Gisors, apparaissent tardifs. Elle indique que le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n'effectue pas d'arbitrages clairs en matière d'investissements. Je souhaite préciser que la desserte ferroviaire est un enjeu considérable pour les ports mais qu'elle s'inscrit dans une politique de développement du mode ferroviaire à l'échelle nationale. Le financement des investissements effectués sur le réseau ferré national s'inscrit dans ce cadre global. Concernant spécifiquement nt le projet de modernisation de la ligne entre Serqueux et Gisors, le Premier ministre a rappelé l'attachement de l'État à ce projet au cours du Comité interministériel de la mer du 4 novembre 2016. En effet, ce projet, qui bénéficie de financements communautaires importants (71 M€), est nécessaire pour développer et garantir des circulations de fret ferroviaire de qualité sur l'axe Seine, notamment dans le contexte des travaux à venir dans l'Ouest parisien. Dans ce contexte, la déclaration d'utilité publique a été prise le 25 novembre 2016 et permet d'envisager une mise en service avant la montée en puissance des travaux de l'Ouest parisien.

En matière de valorisation du foncier des GPM, je souscris à l'objectif mise en avant par la Cour d'augmentation des recettes domaniales. Je souhaite toutefois apporter les précisions suivantes.

D'abord, les recettes du domaine représentent près de 30 % des chiffres d'affaires pour les années 2015 et 2016 des ports de Marseille, Le Havre, Rouen et Nantes-Saint-Nazaire, qu'il convient de comparer aux 25 % évoqués par la Cour et qui doivent se baser sur une moyenne calculée sur une période antérieure.

Ensuite, je ne partage pas l'analyse de la Cour quant au manque de dynamisme des GPM en matière de politique domaniale. En effet, ceux-ci, saisissant pleinement leur rôle d'aménageur, se professionnalisent rapidement et mettent en place progressivement des politiques commerciales. Il importe que ces politiques commerciales soient adaptées à la réalité de chaque port. En outre, il convient que les directoires conservent suffisamment de marges de négociation avec leurs clients.

Au-delà de ces deux leviers, je partage pleinement l'invitation de la Cour à poursuivre le renforcement de la coopération interportuaire et le long des axes logistiques. C'est le sens des mesures annoncées par le Premier ministre au cours du Comité interministériel de la mer qui s'est tenu le 4 novembre 2016.

Enfin, il semble que la Cour effectue un distinguo entre les différents ports sous tutelle de l'État. Elle indique qu'il existe un positionnement différencié de l'État qui se traduit par le niveau de représentation dans les

instances de gouvernance. Elle poursuit en invitant l'État à adapter sa participation financière en conséquence, ce que je ne partage pas.

La répartition de la dotation de l'État aux ports destinée à supporter les dépenses de dragage et d'entretien conduit à soutenir les ports d'estuaire, dont deux des trois plus importants sont situés sur la façade atlantique, qui cumulent un chiffre d'affaires plus limité et des coûts de dragage importants, difficiles à absorber. Cela se justifie par le fait que ces ports situés à l'intérieur des terres sont des acteurs clés du développement durable, dans la mesure où ils favorisent la desserte des territoires en allant au plus proche des bassins de consommation et de production.

Le dragage et l'entretien des ouvrages d'accès aux GPM sont essentiels pour l'exploitation et la compétitivité des ports. En raison des contraintes budgétaires, la réduction des crédits dédiés à ces opérations a été importante ces dernières années. Compte tenu de la forte sensibilité de cette problématique et afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour en matière de répartition de la dotation entre les différents ports, une mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable et du Contrôleur général économique et financier a été engagée et vient de remettre ses propositions. Cette mission a permis de dresser un état parfaitement documentaire des coûts. La mise en œuvre de ses recommandations a conduit, dès 2016, à adopter une nouvelle clé de répartition de la dotation financière de l'État entre les GPM.

En outre, le Premier ministre a annoncé au cours du dernier CIMER, une augmentation de la participation financière de l'État au dragage des ports pouvant aller jusqu'à 26 M€ en 2017 et jusqu'à 30 M€ en 2018.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons largement les constats établis par la Cour et les recommandations qu'elle formule.

En premier lieu, nous avons bien noté le diagnostic effectué par la Cour d'une réforme portuaire de 2008 très coûteuse pour les GPM. À ce titre, les chiffrages prévisionnels établis par plusieurs ports laissent espérer une neutralisation progressive à l'horizon 2017-2018 de l'impact des compensations accordées dans le cadre de la réforme portuaire, mais ceci devra être confirmé dans l'examen des comptes de ces entités portuaires. La Cour fait par ailleurs le diagnostic d'un retard persistant de

la compétitivité des GPM français par rapport à leurs homologues européens, qui est un point d'attention majeur du Gouvernement, au regard de l'importance des ports dans notre économie.

Pour autant, et comme le souligne la Cour, la réforme portuaire a permis une modernisation de la gouvernance des GPM. Ainsi, l'efficacité de leur gestion s'est améliorée de façon sensible au cours des dernières années, en s'appuyant notamment sur le comité d'audit du conseil de surveillance, chargé d'instruire les dossiers à forts enjeux financiers.

S'agissant du pilotage stratégique des GPM, il convient de relever que les conseils de surveillance des GPM ont approuvé, comme le prévoyait la loi, des projets stratégiques pluriannuels. Nos services ont notamment veillé à ce que ces projets stratégiques soient assortis de trajectoires financières et que ces dernières fassent l'objet d'un suivi étroit dans le cadre des comités d'audit. Ce travail de suivi, qui tient compte en particulier de la rentabilité financière des projets d'investissement, des perspectives de trafic portuaire ou encore des apports financiers des principaux partenaires, s'appuie en particulier sur un effort de priorisation des projets d'investissements des GPM, et sur l'utilisation, dès que cela est possible, de mécanismes de phasage dans le temps des principaux projets d'investissements afin de permettre aux GPM d'ajuster leur rythme de mise en œuvre en cas de tension sur leur trajectoire financière.

La Cour recommande par ailleurs d'« améliorer prioritairement la desserte ferroviaire des principaux grands ports maritimes ». S'il est indéniable que le développement des GPM doit s'appuyer sur un réseau performant de dessertes, en particulier ferroviaires, l'effort d'investissement que la Cour appelle de ses vœux dans ce domaine ne peut être envisagé indépendamment de l'effort global que l'État consacre au domaine des transports ferroviaires et portuaires. Ainsi, au-delà des engagements importants déjà mis en place par l'État en faveur des GPM dans le cadre du plan de relance de l'économie (50 M€ sur 2009-2010), du plan de relance portuaire (174 M€ sur 2009-2013), et des contrats de plan État-régions, le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau prévoit un effort important de modernisation du réseau ferroviaire sur les dix prochaines années.

La Cour préconise également un renforcement de la coordination interportuaire. Nous partageons à cet égard le constat du bilan favorable de la constitution du GIE « HAROPA » entre les trois ports de l'axe Seine. Cette coopération, qui a vocation à permettre de constituer une masse critique dans la compétition européenne, notamment face aux ports du Range Nord, doit être poursuivie. D'autres formes de partenariat ou de coopération interportuaires doivent être soutenues pour les mêmes

raisons, quand bien même elles concernent un grand nombre d'entités qui ne relèvent pas toutes du périmètre de nos services.

Nous rejoignons ensuite la Cour s'agissant de la mise en œuvre d'actions de pilotage des conventions de terminal. Il est essentiel pour les GPM de veiller à la prise en compte systématique d'objectifs de trafic dans les conventions de terminal et de demander un reporting régulier au sein du comité d'audit sur le respect des objectifs de trafic par les opérateurs de terminaux portuaires ainsi que sur les conditions de mise en œuvre, le cas échéant, des sanctions prévues.

Nous partageons enfin pleinement la recommandation de la Cour s'agissant des efforts à faire porter sur la mise en place d'une gestion active du domaine des GPM, qui est susceptible de constituer un relais de croissance précieux (et moins volatile que le trafic). Outre l'utilisation appropriée du levier tarifaire – qui peut nécessiter une évolution de la politique tarifaire domaniale et justifie de notre point de vue l'association systématique du comité d'audit à ces travaux – ceci renvoie comme le souligne la Cour (i) à l'établissement d'une cartographie précise du domaine portuaire (qui permette de tenir compte du caractère plus ou moins contributif des activités susceptibles d'être implantées sur chaque parcelle) et (ii) à la nécessité de développer les compétences des ports en matière de prospection commerciale. Ce sujet figure en tête de l'ordre du jour des instances de gouvernance de plusieurs GPM et fera l'objet, de la part de nos services, d'une attention forte. Il nécessitera aussi, le moment venu, la mise en place d'indicateurs appropriés afin de mesurer la performance des GPM dans ce domaine.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU
GRAND PORT MARITIME DU HAVRE ET DU PRÉSIDENT DU
DIRECTOIRE DU GRAND PORT MARITIME DE ROUEN
(MEMBRES DU GIE HAROPA)**

Nous faisons le choix d'un courrier conjoint compte-tenu de l'important travail de coopération réalisé entre nos ports dans l'esprit de la réforme de 2008.

Nous tenons en premier lieu à souligner les éléments positifs relevés par la Cour quant à la modification de la gouvernance des ports de Rouen et du Havre qui constituait l'un des objectifs de la réforme : mise en place de conseils de surveillances « plus resserrés », de comités d'audit fortement impliqués permettant une expertise financière indépendante et

de conseils de développement aux échanges « nombreux et riches ». Nous partageons également l'avis de la Cour sur la nécessaire collégialité des décisions prises par les directoires, qui est scrupuleusement respectée. En particulier, pendant la période où la composition du directoire de Rouen a été incomplète, son président a renoncé à la prépondérance de sa voix et toutes les décisions ont ainsi été prises à l'unanimité.

Nous saluons également l'appréciation positive de la Cour sur la mise en place d'une coordination portuaire à l'échelle de la vallée de la Seine. Cette coordination a été initiée par l'installation et le fonctionnement du Conseil de coordination interportuaire de la Seine dont le principe était inscrit dans la réforme. Comme le souligne la Cour, les ports du Havre, de Rouen et de Paris ont choisi d'aller au-delà dès 2012 en matérialisant ensemble un système portuaire de premier plan au niveau européen sous la bannière HAROPA.

Pour porter l'ambition et l'action de développement de HAROPA, les trois ports de la vallée de la Seine appartenant à l'État ont mis en commun leurs moyens au sein d'un Groupement d'Intérêt Économique. Le GIE rassemble à coût constant les fonctions dont l'exercice à l'échelle des trois ports apporte une plus-value pour le développement : stratégie, action commerciale, développement de la multimodalité, facilitation du passage de la marchandise et communication (environ 100 salariés).

L'alliance HAROPA est également animée par une dizaine de clubs métiers qui réunissent les équipes de chacun des trois ports pour identifier les bonnes pratiques et mettre en œuvre des actions communes dans de nombreux domaines : management, gestion domaniale, environnement, sûreté, informatique, juridique, achats, système d'information géographique, concertation, ingénierie et conseil.

Nous partageons le point de vue de la Cour sur la nécessité d'améliorer prioritairement la desserte ferroviaire de nos ports. Cet objectif implique la réalisation rapide du projet de modernisation de l'itinéraire Serqueux-Gisors à l'horizon 2019-2020, ce que permet son arrêté de déclaration d'utilité publique pris en novembre dernier par les autorités préfectorales. L'amélioration de la desserte ferroviaire de nos ports passe également par une meilleure prise en compte des besoins du fret ferroviaire lors de la réservation des capacités sur le réseau existant afin que les opérateurs ferroviaires puissent in fine bénéficier de sillons de circulation adaptés aux besoins des chargeurs. Cet objectif fait actuellement l'objet d'un travail partenarial animé par l'État avec la région Normandie, la région Île-de-France et le STIF qui devrait porter ses fruits dans les 2 ans qui viennent. L'amélioration de la desserte ferroviaire des ports nécessite également des plateformes performantes de

traitement des trains dans l'enceinte des ports. Cette fonction est désormais assurée au Havre par l'exploitant du nouveau terminal multimodal dont la construction impliquant une prise de participation du GPMH a été conforme à l'esprit et au texte de la réforme de 2008.

Nous souscrivons également au point de vue de la Cour sur l'importance de développer les recettes domaniales au sein de nos ports pour renforcer leur modèle économique avec une part plus importante de recettes moins directement corrélée aux trafics par nature variables et conjoncturels. Cet objectif nous conduit et nous conduira à développer l'offre avec de nouveaux terrains mis sur le marché et à moderniser nos politiques tarifaires.

En revanche, nous souhaitons relativiser le bilan négatif que fait la Cour sur l'évolution globale des trafics maritimes et son utilisation comme marqueur de la compétitivité de nos ports en comparaison avec les autres ports européens. Il nous semble en effet plus pertinent de privilégier une analyse par secteur en distinguant les différents types de trafic et en prenant en compte leur sensibilité aux sous-jacents économiques des filières dont ils dépendent sur notre hinterland.

Ainsi, sur l'axe Seine, la baisse des trafics maritimes sur la période 2007-2014 est liée majoritairement à la fermeture de la raffinerie Pétroplus et à la restructuration de la raffinerie de Normandie. Ces événements s'inscrivent dans un mouvement européen de diminution des capacités de raffinage. La fermeture de la raffinerie Pétroplus de Petit-Couronne a en effet été prononcée par le tribunal de commerce de Rouen après sa mise en liquidation judiciaire et compte-tenu de l'absence de proposition de reprise acceptée. La restructuration de la raffinerie de Normandie située à Gonfreville l'Orcher, menée à terme en 2012 avec l'objectif de rééquilibrer sa production en faveur du diesel dans un contexte de diminution de la consommation de pétrole et d'excédent d'essence, a conduit à réduire sa capacité de 16 à 12 Mt par an. Nous pensons que la baisse de trafic induite n'a pas de lien direct avec l'objet et la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008 et n'est pas un indicateur de l'évolution de la compétitivité de nos ports.

La nette progression des trafics maritimes de céréales du port de Rouen de 2012 à 2015 (+43%) est le reflet d'une conjoncture favorable (quantité et qualité des récoltes sur l'hinterland de collecte, forte demande mondiale, faiblesse des taux de fret) mais aussi le résultat de l'important travail conduit par les acteurs portuaires et les acteurs de la filière pour développer l'activité. Inversement, la faiblesse de la récolte 2016 (environ -30% par rapport à 2015) devrait fortement faire chuter les trafics montrant ainsi le poids parfois déterminant de la conjoncture.

Les trafics de conteneurs peuvent rapidement et facilement passer d'un port à l'autre en fonction de la compétitivité des ports. Mais, l'évaluation des effets de la réforme portuaire sur ces trafics très concurrentiels ne nous semble pas pouvoir être faite valablement sur la période 2007-2014 compte-tenu des effets négatifs des mouvements sociaux de 2008 à 2011. Ainsi, postérieurement aux mouvements sociaux et après que les principaux éléments de la réforme ont été mis en place, ces trafics ont à nouveau progressé. Cette progression a été plus forte que celle cumulée des ports concurrents, la part de marché de HAROPA sur le trafic maritime des conteneurs au sein du range nord ayant augmenté de 9,2% de 2012 à 2015 (pour s'établir à 6,4% en 2015). Il peut s'agir d'un effet de rattrapage ou d'un mouvement plus profond de retour à la confiance chez les chargeurs et les commissionnaires de transport, porteur d'une croissance plus durable, voire encore d'un cumul des deux. Dans tous les cas cette progression mérite d'être soulignée comme un signal positif postérieur à la réforme.

Enfin, les investissements privés liés à l'activité portuaire constituent un bon indicateur de l'attractivité de nos ports. De ce point de vue le niveau important des investissements réalisés sur les terminaux à conteneurs, dans l'immobilier logistique avec actuellement 500 000 m² en cours de développement, et dans l'industrie sur ou à proximité de nos ports témoigne de la confiance des investisseurs dans la compétitivité actuelle et future de nos ports.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
INDUSTRIES DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS
FRANÇAIS (UNIM)**

▪ **Préambule**

L'UNIM prend acte du travail accompli par les services de la Cour des comptes sur l'évaluation de la réforme portuaire de 2008. Elle note la précision des analyses fournies dans le rapport et se félicite de la procédure de consultation engagée par la Cour auprès des acteurs de cette réforme avant la publication de son rapport final.

Toutefois l'UNIM, en tant qu'acteur et partie prenante aux négociations intervenues, tant au plan national (accord cadre du 30 Octobre 2008, convention collective unifiée « Ports & Manutention »), que pour ses membres au niveau des négociations locales sur les transferts / détachements, entend faire part de plusieurs

observations destinées à préciser un certain nombre de remarques de la Cour sur la base de l'expérience de ceux qui ont vécu sur le terrain ces moments particulièrement difficiles.

Il en découle des points de convergence, mais également quelques nuances, voire des divergences.

▪ **Remarque générale sur l'appréciation de la réforme**

Globalement, la Cour voit dans la réforme des GPM « une mise en œuvre inégale, des effets modestes et une attractivité insuffisante ».

De son côté, l'UNIM ne conteste pas le coût exorbitant de cette réforme, ni le fait que les attentes qui étaient très fortes sur ses effets en termes de compétitivité, sont loin d'avoir été toutes satisfaites.

Pour autant il semble excessif de parler d'un impact limité, dans la mesure où la démarche entreprise a constitué une nouvelle étape, perfectible certes, mais essentielle pour refondre et adapter le modèle économique des ports français à la réalité du moment.

C'est pourquoi, après un constat très critique de la Cour sur les effets de cette réforme, les moyens proposés pour rechercher des pistes d'amélioration de l'attractivité des ports apparaissent quant à eux incomplets, notamment en matière domaniale ou de gouvernance. D'une manière générale sur l'attractivité des ports, il conviendra de se référer aux quatre rapports d'axe produits en 2016 par des parlementaires missionnés par le Premier ministre.

▪ **Principales observations sur les constats effectués par la Cour**

- Sur l'objet même de la réforme.

Personne ne conteste que l'objectif final était bien d'accroître la compétitivité des ports français. Mais pour y parvenir, concrètement un objectif essentiel avait été identifié en amont comme un prérequis technique fondamental : séparer strictement dans la gestion des grands ports maritimes, le régalien du commercial.

Une logique qui a été clairement voulue, mais qui pourtant a été souvent très mal comprise. Or, c'est avant tout par rapport à cet objectif politique essentiel qu'il convient d'analyser la réforme de 2008, pour mieux identifier ses effets ou ses lacunes en termes d'attractivité et non pas en comptant le nombre de grutiers transférés ou le prix auquel les outillages publics ont été cédés.

L'objet de la réforme de 2008 dans les GPM n'a pas été d'abord de privatiser l'outillage et de transférer au privé ce qu'il restait de public dans les outillages de bord à quai. De même l'objectif de fond n'a pas été le transfert des grutiers aux entreprises de manutention pour qu'ils deviennent dockers afin de mettre en œuvre le commandement unique.

En fait il ne s'agit là que des conséquences pratiques d'un mouvement bien plus profond dont d'aucuns n'ont pas encore réellement pris toute la mesure.

La réforme de 2008 a eu pour véritable objet de clarifier les missions dans les ports, en distinguant ce qui relève du régalien donc des autorités portuaires, de ce qui relève du marché et donc des entreprises privées pour la fourniture de services portuaires, comme la manutention pour l'interface terre/navire. Un nouveau partage des rôles entre le public et le privé qui doivent s'entendre pour progresser ensemble.

Ce qui a priori constitue une avancée importante en restant euro-compatible. A charge d'en tirer toutes les conséquences, ce qui est loin d'être fait aujourd'hui, notamment en termes de gouvernance.

- Sur l'aspect Gouvernance.

Aucune référence n'est faite dans le rapport à la nouvelle Commission des Investissements. Les établissements portuaires ex-ports autonomes requalifiés « en ports majeurs » -les GPM- ont vu en tant qu'autorités portuaires, leurs missions clairement recentrées sur celles « d'autorité publique » (gestion du domanial, aménageur d'infrastructures, sûreté / sécurité, promotion générale du port...), alors que le commercial authentique avec la fourniture de services portuaires marchands et les investissements y afférents, est dévolu aux entreprises privées.

Cette nouvelle répartition des rôles est pourtant claire et ne tolère plus en théorie, comme par le passé, d'ingérence de la sphère publique sur la sphère privée. A chacun sa mission. Alors pourquoi par exemple, les autorités portuaires continuent-elles à démarcher les clients armateurs des entreprises de manutention, alors qu'en l'espèce leur rôle doit se limiter à la seule promotion des intérêts généraux du port ?

Cette clarification des missions et du qui-fait-quoi dans les ports aurait dû entraîner en toute logique une refonte de la gouvernance des ports bien plus poussée que ce qui a été fait en 2008. Au contraire sous

prétexte de limiter les conflits d'intérêts, les investisseurs, véritables acteurs du passage portuaire, ont été sortis des instances de décision et se sont vus relégués parmi d'autres acteurs dans des conseils de développement à caractère purement consultatif.

Pourtant la Cour considère que sur la gouvernance et l'établissement des projets stratégiques, la mise en œuvre de la réforme est assez complète, même si elle reste à parfaire. Les quelques critiques qui sont faites restent très mineures par rapport au véritable enjeu : faire en sorte que tous ceux qui mettent de l'argent au pot sur les ports aient la possibilité de s'exprimer et participent aux décisions stratégiques. Une approche en cohérence avec la redéfinition des missions de chacun qui demeure la véritable ossature de cette réforme.

Il faudra attendre la loi Leroy sur l'Economie Bleue en 2016 et la mise en place des commissions des investissements au sein des conseils de développement pour que cette lacune soit partiellement corrigée... Mais c'est une première étape et pour renforcer véritablement l'attractivité des ports il faudra sans doute aller encore plus loin et envisager probablement d'aller jusqu'à la co-décision.

- Sur les délais de mise en œuvre de la réforme et le poids du social.

Le transfert des outillages et des personnels vers les entreprises de manutention est jugé comme lent et difficile, notamment du fait du contexte de crise en 2009, ce que personne ne récuse. Difficile certes, mais sur l'aspect lenteur, il convient de rappeler que l'approche méthodologique privilégiée par Dominique Bussereau pour la mise en œuvre de la réforme a consisté volontairement à laisser la part grande au dialogue social et à la concertation avec l'ensemble des acteurs ou partenaires concernés. D'où ces très nombreuses tables rondes avec le Ministre en présence des acteurs et organisations syndicales.

Ces principes sont exposés en détails par le Ministre aux représentants de l'UNIM dès le 15 Janvier 2008. L'idée est de faire participer et d'impliquer l'ensemble des acteurs pour faire en sorte d'éviter les très nombreux blocages des ports comme ceux survenus au cours de la réforme précédente en 1992 (grèves un jour ouvrable sur 3 durant un an...). Cette approche astucieuse se retrouve dans le texte de loi qui suivra, avec la possibilité de substituer par le dialogue social avec les syndicats des dispositions plus favorables aux salariés que ce que la loi avait posé comme un minimum incontournable. Sur l'aspect

social uniquement, car il n'a jamais été question de « refaire » la loi par le dialogue social, comme certains ont pu le prétendre.

Mais la négociation d'accords conventionnels est bien souvent beaucoup plus chronophage que la stricte adoption de dispositions normatives par la loi...

Dès lors, si les partenaires sociaux avaient intérêt « à jouer le jeu » et à ne pas s'opposer frontalement au dispositif de réforme, la porte restait ouverte à d'éventuelles surenchères (en coût et en temps), très difficiles à éviter compte tenu de la pression exercée par le délai des deux ans fixé par la loi, au-delà duquel les autorités portuaires ne pouvaient plus continuer à exploiter des outillages de bord à quai. Sans compter le principe constitutionnel d'autonomie de la négociation collective, en vertu duquel on ne pouvait exclure que le champ initial prévu pour la négociation de la nouvelle convention soit plus étendu que ce que le Législateur avait préconisé.

Reste qu'en final, force est de constater que les délais ont bien été respectés puisque concrètement la loi avait prévu (art. 7) que dans un délai de deux ans à compter de l'adoption de leur projet stratégique, les GPM n'étaient plus autorisés à exploiter des outillages de manutention. C'est ce délai qui s'est imposé en pratique avec une convergence autour de la date théorique du 3 Mai 2011, de la signature des transferts d'outillages au privé, des conventions de transfert /détachement des grutiers et de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective, sous forme d'un tout cohérent.

Transférer les personnels grutiers avant cette date n'aurait concrètement rien apporté de plus.

- Sur le transfert des grutiers vers les entreprises.

Selon la Cour, il aurait constitué l'exception. En fait, ces transferts/détachements se sont fait au volontariat et dans la limite des besoins des entreprises conformément au texte de loi. L'exposé des motifs précisait explicitement que ces transferts se concevaient a minima sur les seuls besoins exprimés par les entreprises.

Parfois ces transferts ont même été supérieurs aux besoins. Il s'est agi en fait d'un choix politique délibéré de certaines entreprises qui voulaient clarifier définitivement la situation.

Quant aux autres formes de transfert, vers des groupements, filiales ou sociétés ad hoc plutôt que directement dans l'entreprise de

manutention, ils ne sont pas contraires à l'esprit de la réforme qui porte avant tout à ce propos sur le commandement unique que ces modalités pratiques ne remettent pas en cause dans les faits.

Enfin, étonnement, les effectifs de portiqueurs transférés des GPM du Havre et de Marseille n'ont pas été comptabilisés dans le rapport.

- Sur la question du transfert des outillages.

La Cour dénonce des conditions de transfert au privé des outillages publics à des prix de cession particulièrement bas et des modalités coûteuses pour les ports, sachant qu'en outre une partie des outillages n'a pas été vendue ou a dû être ferrillée. Le constat est là mais il est exagéré d'en laisser porter une quelconque responsabilité sur les entreprises.

En réalité, les transferts d'outillages conformément à la loi ont été réalisés de gré à gré sur la base du prix de marché et la Cour des comptes était elle-même partie prenante dans la Commission nationale d'évaluation chargée par la loi de s'assurer de la transparence des opérations. De nombreux matériels étaient anciens ou obsolètes, voire inadaptés. Cela pourrait laisser penser que de mauvais choix d'investissements ont été réalisés par les autorités portuaires contrairement à l'avis des opérateurs privés (cf. le terminal multimodal du Havre).

L'autre aspect porte sur la négociation des conventions de terminal liées à la mise en place de la réforme. La Cour souligne des objectifs de trafic et d'engagements d'investissements souvent trop modestes. Elle recommande aussi la mise en place systématique de pénalités appliquées en cas de non-atteinte des objectifs. Est-ce là véritablement le meilleur moyen de soutenir l'investissement privé que de créer un mécanisme de repoussoir à l'égard des banques appelées à financer les installations faisant l'objet des conventions de terminal ?

Sanctionner un manque d'activité qui peut n'être lié qu'à la conjoncture ou au manque global d'attractivité et pas forcément d'origine volontaire ou fautive, n'est pas un bon moyen d'attirer les investissements privés.

- Sur le volet social et la CCNU (voir aussi plus haut le point « délais de mise en œuvre »).

L'UNIM n'entend aucunement contester le coût exorbitant de cette réforme qui a effectivement été alourdi par la négociation de la nouvelle convention collective unifiée (CCNU) et la mise en place d'un dispositif de préretraite au titre de la pénibilité.

S'agissant de la CCNU, c'est justement la raison pour laquelle, dès le 15 Janvier 2008, lors d'une rencontre entre les représentants de l'UNIM et Dominique Bussereau, la profession avait fait savoir son hostilité quant à la mise en place d'une nouvelle convention collective commune, alors que de son côté l'UPACCIM/UPF tentait depuis 2007, sur demande du Ministère du Travail, de renégocier en vain la convention « verte », la convention collective applicable aux agents des ports. L'UNIM disposait pour sa part depuis le 1^{er} Novembre 1994 d'une convention collective moderne et récente négociée à la suite de la réforme précédente de 1992 et qu'elle n'entendait pas remettre en cause, voire mettre en péril.

Cette position a été rappelée, mais en vain, à de très nombreuses reprises au cours des réunions de travail qui ont suivi à partir du 20 Février 2008 avec l'Administration et le Cabinet.

Faute d'avoir eu gain de cause sur la dissociation des deux conventions collectives, l'UNIM pour préserver la convention manutention et éviter un trop gros effet cumulatif entre les avantages des deux conventions d'origine, préconisera de dénoncer les deux conventions collectives d'origine avant d'entamer la négociation de la CCNU. Une option qui sera jugée alors irrecevable par les pouvoirs publics.

La CCNU fait appel, comme c'était le cas dans la convention manutention, au principe des critères classants. Les salariés sont positionnés sur un niveau-échelon donné en fonction des responsabilités qu'ils assument. Pour ce classement ils bénéficient d'une garantie minimale de salaire (c'est le cas de toutes les conventions collectives). Si leur salaire réel dans l'entreprise est plus élevé, il n'y a pas lieu de procéder à un changement de classification automatique tant que leurs responsabilités n'évoluent pas. Mais pour un classement donné, l'ancienneté augmente le montant de la garantie de salaire sans pour autant que le salarié soit reclassifié sur un niveau-échelon plus élevé.

Quoiqu'il en soit au total des estimations de coût ont été données sur la nouvelle convention collective et estimées à + 10% de la masse

salariale brute (hors pénibilité) par rapport à la convention manutention portuaire.

▪ ***Remarques sur les mesures préconisées et les évolutions futures à promouvoir***

Parmi les mesures évoquées par la Cour pour redynamiser nos ports, tout le monde s'accorde pour admettre que la coopération interportuaire type Haropa est certainement une bonne piste. Tout comme le développement des modes massifiés ferroviaires ou fluviaux pour la desserte terrestre des ports. Mais il faut aller bien au-delà.

Le renforcement de l'attractivité des ports français passe par des mesures fortes en rapport avec la logique portée par la loi de 2008 avec la réforme des GPM et qui repose sur une claire séparation des missions : le régalien d'un côté ; le commercial de l'autre.

Pour autant il est indispensable que tous travaillent dans le même sens, celui de l'intérêt public. La politique portuaire ne peut plus être une compétence exclusive de l'Etat. C'est le sens des remarques qui ont été faites sur la nécessité de conforter une gouvernance des ports qui associe les intérêts du public avec ceux du privé pour soutenir des investissements pertinents dans les ports.

Mais il y a aussi la politique domaniale. La valorisation du patrimoine des ports ne peut se faire sans référence aux besoins des fournisseurs privés de services portuaires. Dynamiser la politique domaniale, comme le préconise la Cour, en renouvelant plus souvent les occupants ou en augmentant les redevances ne pourrait qu'avoir un effet négatif sur l'attractivité de nos ports.

En revanche c'est en sécurisant dans la durée les titulaires de titres d'occupation domaniale que ceux-ci pourront développer leurs investissements au profit de tous et dans l'intérêt général.

Dans une situation de très forte concurrence entre ports européens, les autorisations domaniales en France sont attribuées aux entreprises pour développer leurs terminaux dans un contexte de très grande précarité qui se révèle éminemment contreproductif et préjudiciable au développement des investissements privés dans les ports.

Dans son rapport sur le développement de l'axe Seine, c'est à juste titre que la mission Revet – Fourneyron souligne : « La règle de remise en concurrence, si elle peut être adaptée à des réalisations

temporaires ou de faible importance capitalistique est totalement inadaptée à la plupart des autorisations d'occupation du domaine public délivrées dans les ports... en particulier dans les situations de renouvellement, en raison de l'ampleur des investissements menés par les clients. »

Ces constats constituent autant d'axes de travail pertinents pour procéder utilement à la refonte et à la mise à jour de la domanialité publique portuaire. Cette réforme est à l'ordre du jour de la loi Sapin 2 qui autorise l'Etat à procéder par voie d'ordonnance pour réformer la domanialité publique. C'est une voie privilégiée pour rendre nos ports plus attractifs en sécurisant les investissements privés.

3

L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser

PRÉSENTATION

Selon les données de la dernière enquête nationale de l'Insee consacrée à ce sujet, les personnes sans domicile représentaient en 2012 environ 141 000 personnes en France métropolitaine, soit 0,2 % de la population. L'importance et la composition de ce public ont fortement évolué au cours de la période récente : leur nombre a progressé de 44 % par rapport à 2001 ; on compte davantage de femmes et de familles ; le pourcentage d'enfants a progressé d'environ 40 % en dix ans ; la part des étrangers est passée de 38 % à 53 % ; enfin, environ un quart des personnes sans domicile travaille et 10 % sont diplômés de l'enseignement supérieur²⁰².

Dans un rapport établi en 2011 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale²⁰³, la Cour des comptes avait mis en exergue quatre domaines d'amélioration de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile : la connaissance de la population des sans-domicile ; la capacité à mettre en place l'objectif du « logement d'abord », qui vise à orienter aussi rapidement que possible cette population vers un logement stable ; le fonctionnement des commissions de coordination et de prévention des expulsions (CCAPEX) ; l'organisation et le pilotage de cette politique, tant au niveau national que local.

La Cour avait également accompagné ses constats de 25 recommandations. Depuis lors, certaines d'entre elles ont été mises en œuvre et des efforts budgétaires importants ont été accomplis par l'État.

²⁰² Insee, Les sans-domicile, *Économie et statistique*, n° 488-489, septembre 2016, disponible sur www.insee.fr.

²⁰³ Cour des comptes, *Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011, 507 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Néanmoins le contexte économique, social et international pèse lourdement sur les actions entreprises et nécessite plus que jamais une clarification des objectifs publics. La crise économique prolongée, d'une part, l'accroissement récent des flux migratoires en Europe, d'autre part, ont en effet des impacts forts sur les dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile.

La politique publique de l'hébergement d'urgence a enregistré des progrès notables dans le domaine des capacités d'accueil et dans les conditions de prise en charge des personnes sans domicile (I). Toutefois, l'impact de la crise économique et du contexte international n'a pas permis une adaptation suffisante à des besoins sans cesse croissants (II). Cette politique nécessite dès lors un pilotage plus précis, notamment sur le plan budgétaire, et une articulation mieux définie avec les autres politiques publiques qui influent sur la demande d'hébergement d'urgence (III).

I - Un effort important de l'État pour mieux accueillir les personnes sans domicile

La politique d'hébergement des personnes sans domicile relève de la responsabilité de l'État.

Plusieurs solutions d'accueil sont disponibles, selon les problèmes rencontrés par les personnes concernées. Il convient à cet égard de distinguer les dispositifs généralistes, destinés à l'ensemble des personnes sans domicile, et le dispositif national d'accueil, réservé aux étrangers ayant déposé une demande d'asile.

Les dispositifs généralistes

- *Les dispositifs d'hébergement* : ils comprennent notamment les centres d'hébergement d'urgence, les nuitées d'hôtel principalement réservées aux familles, les lits halte soins santé et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). L'accueil, d'une durée normalement limitée, ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou au paiement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière. Ainsi, les personnes accueillies en CHRS ou en structure d'insertion doivent acquitter une participation financière, dès lors qu'elles disposent de revenus. Les conditions de calcul de cette participation sont fixées par arrêtés préfectoraux. Elle varie de 10 % à 40 % en fonction des revenus et des services proposés (restauration ou non).

- *Les dispositifs de logement* : les personnes accueillies ont un statut d'occupant et paient un loyer ou une redevance en fonction de leurs revenus. Elles sont hébergées temporairement ou de manière plus durable et ont une garantie de maintien dans les lieux. Il s'agit par exemple des résidences sociales, des pensions de famille, des foyers de jeunes travailleurs, des logements foyers pour personnes âgées, ou de logements ordinaires en sous-location ou en gestion locative adaptée, avec un accompagnement social des locataires.

Le dispositif national d'accueil (DNA)

Il comprend plusieurs structures : les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), à caractère temporaire ou pérenne, et les places d'accueil temporaire du service de l'asile (AT-SA). Les personnes n'ayant pas encore déposé de demande d'asile ou ayant été déboutées de leur demande ne peuvent en bénéficier.

Si les structures d'hébergement et de logement adapté sont intégralement financées par l'État et gérées généralement par des associations, les collectivités locales sur le territoire desquelles elles sont implantées contribuent à la qualité de l'accueil et à l'insertion proposée aux sans-domicile.

A - Une forte augmentation des capacités d'accueil

Face à l'augmentation des besoins d'hébergement d'urgence et de logement adapté, l'État est intervenu de façon importante : en 2016, les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 1,98 Md€ pour l'ensemble formé par la politique d'hébergement généraliste (action 12 du programme 177 – *Hébergement et logement adapté*) et les actions en faveur des demandeurs d'asile (programme 303 – *Immigration et asile*), soit une progression de 56,6 % en six ans.

1 - L'augmentation du nombre de places dans les dispositifs généralistes

Cet accroissement des moyens budgétaires s'est traduit en particulier par une augmentation des capacités d'accueil dans les dispositifs généralistes, tant dans le logement accompagné que dans les structures d'hébergement d'urgence.

Tableau n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées

<i>Nombre de places</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Logement accompagné</i>	94 653	99 665	126 492	134 199	185 583	209 749	215 750
<i>Hébergement d'urgence</i>	70 120	72 268	75 574	82 288	93 591	103 866	112 366
Total	164 773	171 933	202 066	216 487	279 174	313 615	328 116

Source : Cour des comptes d'après données de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), avril 2016, sur la base de l'enquête AHI de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

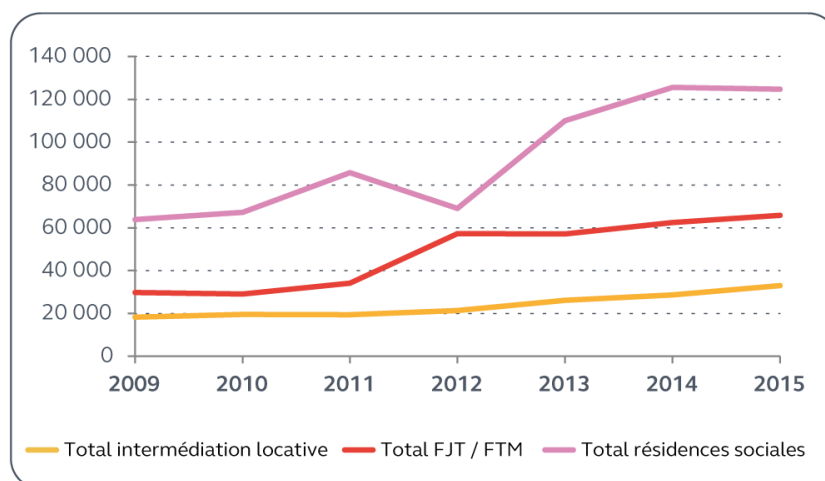
a) Le logement accompagné

L'offre de logement accompagné est diverse : résidences sociales, pensions de famille (dont les résidences accueil ouvertes aux personnes en souffrance psychique), logements d'insertion, logements en intermédiation locative dans le parc social ou le parc privé, foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de travailleurs migrants (FTM). Le nombre de places a augmenté de 128 % entre 2009 et 2015 pour s'établir à 215 750 places.

L'accompagnement des personnes sans domicile se développe par l'intermédiaire de nombreux programmes, y compris orientés vers des publics en grande difficulté. Ainsi, le programme expérimental « un chez soi d'abord » expérimente depuis 2011 sur quatre sites (Marseille, agglomération lilloise, Toulouse et Paris) l'accès direct à un logement ordinaire pour 720 personnes sans-abri souffrant de troubles psychiques sévères et d'addictions, avec un accompagnement médico-social intensif. On peut également citer le développement des pensions de famille destinées à l'accueil, sans limitation de durée, de personnes disposant d'un faible niveau de ressources, placées dans une situation d'isolement ou d'exclusion, ou encore le programme « 10 000 logements accompagnés », lancé dans le cadre du pacte signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Le recours à l'intermédiation locative dans le parc privé a également progressé, même s'il se situe à un niveau moins élevé, ainsi que l'indique le graphique suivant.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées en logement accompagné



Source : Cour des comptes d'après données DIHAL

Dans le cadre de l'intermédiation locative, les propriétaires louent leur logement à une association ou un organisme de logement social, qui le prend à bail et le sous-loue à un tarif social à des ménages défavorisés, notamment des ménages relevant de l'hébergement d'urgence. La dépense publique couvre la différence entre le loyer social et le loyer de marché, ainsi que l'ensemble des charges de fonctionnement (prospection, prise à bail, gestion sociale, équipement des logements) et d'accompagnement social. En 2015, sur le plan national, 25 200 places environ étaient financées en intermédiation locative, contre 18 300 fin 2013²⁰⁴.

²⁰⁴ On constate une forte hausse des crédits consommés au titre de ce dispositif, qui passent de 14,5 M€ en 2010 à 54 M€ en 2015 (67,6 M€ prévus pour 2016). Néanmoins, l'écart entre les crédits consommés et les crédits inscrits en loi de finances tend à se réduire.

Une expérimentation d'intermédiation locative

Engagée en 2008 avec un objectif de 210 logements en sous-location sur le territoire de la petite couronne parisienne, l'expérimentation SOLIBAIL a connu une forte montée en puissance. En revanche, cet outil peine à se développer en dehors de l'Île-de-France. Des difficultés existent même dans des territoires où la pression sur l'hébergement et le logement n'est pas forte, soit du fait des hésitations des services déconcentrés à prendre des engagements financiers sur plusieurs années, soit en raison du manque de maîtrise des opérateurs.

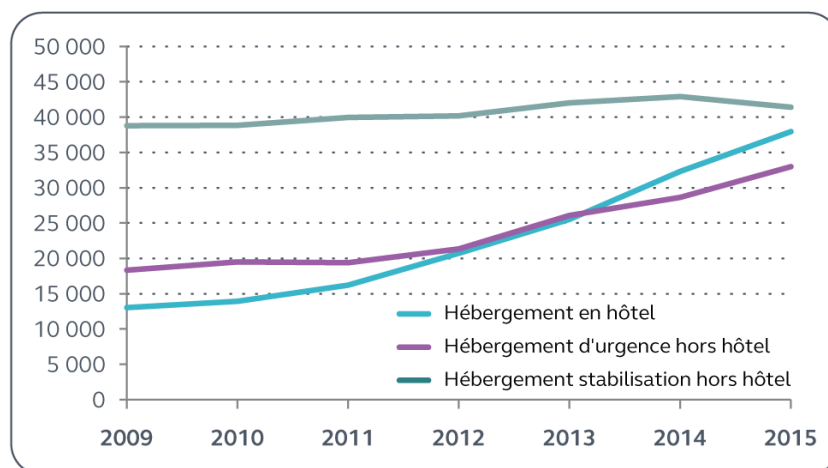
Deux autres difficultés sont observables. Ainsi, dans les centres d'hébergement, les ménages versent généralement une participation comprise entre 10 % et 25 % de leurs revenus ; de même, dans les logements temporaires, le taux d'effort se situe en deçà de 30 % et la plupart des ménages sont solvabilisés par l'aide personnalisée au logement (APL) ; or, dans le dispositif actuel de l'intermédiation locative, le taux d'effort réel peut aller jusqu'à 50 % du revenu, du fait d'un mode de calcul différent des charges réelles pesant sur le ménage²⁰⁵. Par ailleurs, des ménages peuvent être également orientés par défaut vers SOLIBAIL parce que cette offre peut être mobilisable plus rapidement qu'un logement social : à terme, le dispositif pourrait donc être en partie saturé par des ménages qui n'ont pas besoin d'accompagnement, mais seulement d'un logement durable.

b) L'hébergement d'urgence

Le dispositif d'urgence a été également fortement renforcé : environ 36 800 places ont été créées entre 2011 et 2015, soit une augmentation de 48 %, en dépit de la volonté initiale de remplacer les places d'hébergement d'urgence par des places de logement accompagné, qui répondent le plus souvent mieux aux besoins des personnes sans domicile.

²⁰⁵ La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit une modification des textes permettant une meilleure prise en compte des revenus des ménages éligibles.

Graphique n° 2 : évolution des places d'hébergement



Source : Cour des comptes d'après DIHAL

La structure des places offertes est tributaire de l'évolution des publics. Ainsi, les familles ne peuvent être facilement hébergées dans les centres d'urgence ; elles sont plutôt dirigées vers des hôtels sociaux, ce qui contribue depuis quelques années à expliquer le recours massif aux nuitées hôtelières, auquel un plan de réduction tente de remédier depuis 2015.

2 - L'augmentation du nombre de places dans le dispositif national pour les demandeurs d'asile²⁰⁶

Le ministère de l'intérieur a également accompli, sur le programme 303, des efforts importants de création de places pour le dispositif consacré aux demandeurs d'asile. Entre 2011 et 2015, près de 12 000 places ont été créées, soit une augmentation de 27 % en quatre ans. Ainsi, on comptait fin 2015 29 778 places en CADA, 5 500 places en AT-SA et 18 910 places en HUDA. Mais elles sont encore insuffisamment nombreuses pour répondre à la demande d'hébergement : en janvier 2016, 40 % des demandeurs d'asile étaient hébergés en dehors du dispositif géré par le ministère de l'intérieur, soit par leurs propres moyens, soit pour partie dans les dispositifs d'urgence généralistes.

²⁰⁶ Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Une amélioration des conditions de prise en charge des personnes sans domicile

Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, l'objectif du « logement d'abord », visant à permettre aux personnes sans domicile de parvenir le plus tôt possible à un logement stable, au besoin avec l'appui d'un accompagnement social, s'est peu à peu imposé : en sens inverse, la notion de « parcours » obligatoire à travers différents dispositifs successifs (urgence, stabilisation, insertion) est peu à peu abandonnée.

La loi du 25 mars 2009 a également posé le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans les dispositifs d'hébergement d'urgence en cas de « détresse médicale, psychique ou sociale » (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles). Elle prévoit aussi une aide en fonction de la situation de la personne (gîte, couvert, hygiène et première évaluation médicale, psychique et sociale). Elle souligne enfin la nécessité d'une continuité de la prise en charge, ce qui permet théoriquement un maintien dans les structures d'hébergement jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée, assortie d'un accompagnement personnalisé²⁰⁷.

1 - La réussite du plan d'humanisation des centres d'hébergement

Un plan d'humanisation lancé en 2009 a nettement amélioré la situation dans les structures d'urgence et de stabilisation, notamment grâce au remplacement des dortoirs par des chambres individuelles ou pour deux personnes, à la construction de sanitaires en plus grand nombre, à la rénovation des peintures et des parties communes (cuisines communes, salles d'accueil), voire à la construction d'unités nouvelles.

²⁰⁷ Ce principe de la continuité de la prise en charge n'empêche pas l'ouverture de places temporaires supplémentaires pendant les mois d'hiver (entre 8 et 10 000). Néanmoins certaines places sont désormais pérennisées : on comptait 2 000 pérennisations en 2015 et 2 300 en 2016, essentiellement à Paris.

Évaluation du programme d'humanisation des centres d'hébergement

64 % des structures ont réalisé des travaux de réhabilitation pour un coût moyen par place de 20 237 €. 76 % des établissements ont réalisé des travaux d'individualisation et la surface des chambres individuelles a été augmentée en moyenne de 2 m². On constate également un accroissement de l'offre de services, qui se rapproche davantage de celle des logements foyers : ainsi, 41 % des chambres sont désormais équipées de sanitaires, contre 16 % avant les travaux. La surface des espaces collectifs (accueil, bagagerie) a également augmenté.

Des difficultés subsistent cependant. Même après les travaux, 21 % des établissements n'ont toujours pas d'espace d'accueil et 59 % d'espace bagagerie. En outre, si 56 % des établissements ont modifié leur projet social, moins de la moitié ont fait évoluer leurs prestations d'accompagnement. Enfin, plus de 40 % des structures d'urgence restent fermées pendant la journée.

Source : DIHAL et ANAH

2 - Une meilleure association des personnes accueillies à la vie des structures

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013 a retenu le principe de la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques qui les concernent. Il se situe dans la continuité de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, qui a permis l'association des personnes prises en charge aux projets des établissements, grâce à la création de conseils de la vie sociale (CVS). Cette participation se met en place plus aisément au niveau national qu'à l'intérieur des différentes structures d'hébergement, les publics accueillis ayant peu l'habitude d'une expression organisée au sein d'une collectivité.

3 - L'amélioration de la continuité de la prise en charge des personnes

Dans les centres d'hébergement d'urgence, l'application du principe de la continuité de la prise en charge conduit à moins souvent remettre les personnes à la rue après une nuit. Simultanément, les durées de prise en charge se sont allongées : à Paris, le nombre moyen de nuitées attribuées par personne est passé entre 2010 et 2015 de 45 à 99 nuitées par année pour les personnes isolées et les couples et de 130 à 191 nuitées pour les familles. Certains CHRS visités lors de l'enquête de la Cour atteignent des durées de présence moyenne supérieures à un an et demi, alors même qu'ils ne sont pas prévus pour cela. Cet allongement des durées de séjour révèle les difficultés rencontrées pour organiser la sortie des centres d'hébergement d'urgence, soit parce que le dispositif recherché ou un logement ordinaire ne sont pas disponibles, soit parce que la personne ne remplit pas les conditions administratives pour y accéder.

4 - Des progrès dans la prévention des expulsions locatives et la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux

Les procédures de prévention des expulsions locatives développées depuis 1990 ont permis de contenir leur hausse dans un contexte où la part du loyer dans le budget des ménages a augmenté, ce qui accroît le risque d'impayés. Alors que le nombre de contentieux locatifs pour impayé de loyer ou défaut d'assurance a progressé de presque 13 % entre 2011 et 2014, le nombre d'expulsions impliquant une intervention effective de la force publique a diminué de 9 %.

En revanche, l'efficacité de la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux est inégale : 90 % du contingent devrait être utilisé pour les publics prioritaires, mais, dans les faits, cette proportion est variable d'un département à l'autre. Certains progrès sont enregistrés²⁰⁸, mais 77 % des ménages prioritaires se trouvent en Île-de-France, où se concentrent la majorité des personnes sans domicile et où l'offre de

²⁰⁸ Pour la première fois depuis 2008, le nombre de personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) a commencé à diminuer légèrement en 2015 (58 183 ménages en 2015, contre 59 502 l'année précédente, soit - 2,2 %). 18 381 ménages ont été relogés en 2015, chiffre sensiblement identique à celui de l'année précédente.

logement social est limitée par la faiblesse de la rotation des locataires dans le parc existant.

5 - Une politique plus active de résorption des bidonvilles

Par ailleurs, 12 M€ ont été consacrés à la résorption des bidonvilles, ce qui a permis de mener une centaine d'opérations entre 2012 et 2015. ADOMA²⁰⁹ est notamment intervenu dans ce cadre en tant qu'opérateur, tant pour évaluer les besoins des personnes avant la destruction des campements que pour proposer des solutions de relogement aux personnes déplacées.

6 - La création des services uniques d'accueil et d'orientation

Un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) a pour objet de gérer l'ensemble des places d'hébergement et de logements adaptés sur le territoire d'un département : grâce à cette concentration de l'offre, le taux d'occupation est amélioré, puisque toutes les places sont mutualisées et attribuées aux personnes sans domicile par un interlocuteur unique.

Les SIAO se mettent en place de façon inégale. Au 31 décembre 2015, un quart d'entre eux n'étaient pas encore unifiés : on décomptait ainsi 125 SIAO dans les 101 départements ayant répondu à une enquête de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

En Île-de-France, quatre départements ont mis en place à l'été 2016 un SIAO unique : la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, le Val d'Oise et les Hauts-de-Seine. Selon les services de l'État en région, les autres départements devraient être prochainement dotés d'un SIAO unique, à l'exception de Paris. En effet, dans ce département, le poids historique du SAMU social, qui gère le SIAO urgence et le numéro d'appel 115, ainsi que la complexité de ses relations avec les différentes associations gestionnaires, expliquent que le SIAO Insertion reste séparé et géré par un groupement de coopération sociale et médico-sociale. De même, dans les Hauts-de-France, le département du Nord comptait encore en juin 2016 trois SIAO et celui du Pas-de-Calais sept SIAO.

²⁰⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I – volume 2. De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement, p. 433-479. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Il convient de noter que l'application de gestion commune (le SI SIAO), qui doit être mise à leur disposition par l'État et permettrait de mieux connaître et suivre les publics, a subi un retard important depuis 2010.

II - Des efforts sensibles compromis par le contexte économique et social

A - L'impact de la crise économique et de la poussée migratoire sur la demande d'hébergement

Plusieurs facteurs extérieurs exercent une forte pression sur la politique d'hébergement généraliste.

Tout d'abord, les conséquences de la crise économique de 2008 ont entraîné une augmentation de la pauvreté monétaire²¹⁰ de 12,6 % entre 2008 et 2014. Elle concerne désormais 8,8 millions de personnes, soit 14,1 % de la population métropolitaine. Cette évolution a eu un impact sur le nombre de personnes sans domicile.

D'autre part, la France a enregistré une augmentation du nombre de demandeurs d'asile de 27 % entre 2012 et 2015, date à laquelle ce nombre a atteint 80 075 personnes²¹¹. Le nombre de premières demandes d'asile a, en outre, continué à progresser de 15 % au cours du premier semestre 2016. Cette augmentation et le maintien sur le territoire de déboutés du droit d'asile ont entraîné un recours important au dispositif d'hébergement d'urgence et ont contribué à sa saturation. Plus généralement, l'année 2015 a été marquée par une accentuation des phénomènes migratoires à l'échelle européenne.

Enfin, le profil des personnes sans domicile s'est modifié. Ainsi, à Paris, le nombre de familles a très fortement augmenté dans la population hébergée. Par rapport à 2010, cette progression s'est élevée à 90 % depuis 2010 – année où pour la première fois le nombre de personnes en famille a

²¹⁰ Une personne est considérée comme pauvre sur le plan monétaire, lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian (Insee).

²¹¹ Chiffre comprenant les premières demandes (59 335 en 2015, en augmentation de 43 % par rapport à 2013) et les demandes réexaminées.

dépassé le nombre de personnes isolées -. On observe également une augmentation du nombre de femmes (+ 49 %) et des couples sans enfants (+ 17 %). Cette modification des profils nécessite une adaptation de l'offre d'hébergement.

Tableau n° 2 : personnes hébergées par le 115/SIAO Urgence de Paris

<i>Nombre de personnes hébergées</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	janvier-avril 2016
Public isolé :	10 407	9 445	11 193	11 933	11 448	10 848	7 405
<i>femmes</i>	1 482	1 509	1 927	2 050	2 293	2 213	1 420
<i>hommes</i>	8 243	7 287	8 405	9 043	8 371	7 837	5 430
<i>en couple sans enfants</i>	682	649	861	840	784	798	555
Public en famille :	11 230	11 510	17 278	19 989	20 576	21 333	16 263
<i>majeurs</i>	5 575	5 730	8 755	10 135	10 476	10 730	8 161
<i>mineurs</i>	5 655	5 780	8 523	9 854	10 100	10 603	8 102

Source : Cour des comptes d'après données Aloha-4D, 115/SIAO Urgence de Paris

Qu'ils recherchent une insertion durable – avec des solutions de logement adapté ou d'accès direct au logement – ou bien un hébergement d'urgence – en s'occupant des personnes qui appellent le 115 ou qui sont signalées par un travailleur social –, tous les SIAO sont confrontés à la même difficulté : l'insuffisance de places par rapport à la demande exprimée. En 2015, le SIAO Insertion 75 n'a pu ainsi répondre favorablement qu'à moins d'une demande sur cinq, alors qu'en 2013 le taux des réponses positives était de 30 %.

En outre, le taux des appels au 115 de Paris obtenant un interlocuteur s'est élevé à seulement 30 % en 2015. Parmi eux, le quart n'a pas obtenu d'hébergement. En particulier, 24 % des personnes isolées qui ont formulé une demande sont restées sans proposition de solution en fin de journée. Ce taux est très variable selon les profils (43 % pour les femmes, 46 % pour les couples, et 20 % pour les hommes), ce qui met en évidence une pénurie plus importante de places pour les femmes seules et les couples²¹².

Par ailleurs, le nombre de demandes non pourvues en fin de journée pour les personnes en famille était à Paris en moyenne de plus de 3 000 par mois en 2015, contre 2 000 en 2014, 1 500 en 2013, 1 000 en 2012, 500 en 2011 et à peine 50 les années précédentes. Ce nombre augmente donc constamment d'année en année.

Dans ce contexte d'augmentation générale des demandes non pourvues, les SIAO apparaissent dans l'incapacité de proposer systématiquement des solutions, ce qui rend leur travail quotidien difficile et suscite une appréciation souvent critique de la part des associations et des personnes qui y font appel. La tension est encore plus forte pour les écoutants du 115, qui, dans les faits, doivent opérer un tri parmi les demandes d'hébergement d'urgence : leurs décisions se fondent sur des critères déterminés à l'avance dans la plupart des cas, mais dont l'application relève *in fine* de leur seule appréciation. C'est ainsi qu'au 115 de Paris sont pris en compte non seulement la composition de la famille, l'âge des enfants ou le temps d'errance, mais aussi la détresse exprimée, telle qu'elle est ressentie par l'écoutant.

²¹² Pour les familles, le taux des demandes non pourvues en fin de journée s'est élevé à 43 %. Ce taux est cependant difficilement comparable à celui des demandes formulées par les personnes isolées. En effet, une personne en famille, comparativement à une personne isolée, réitère en général moins souvent ses demandes avant de finir par être hébergée sur une place en long séjour : en attendant de pouvoir bénéficier de cette place, elle alterne souvent les demandes non pourvues et les hébergements de très courte durée. Les personnes isolées, quant à elles, sont encore nombreuses à être hébergées sur des places à la nuitée, malgré la mise en place de l'hébergement en continuité dans de nombreux centres d'hébergement, et réitèrent quotidiennement leur demande de prise en charge.

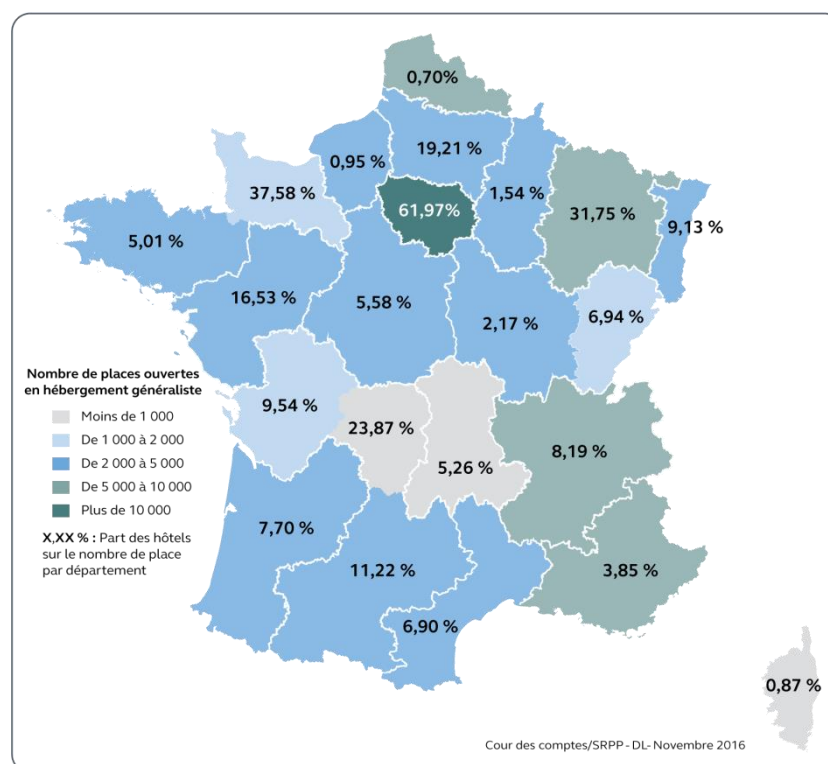
B - Des efforts d'adaptation encore insuffisants

En dépit de l'accroissement des moyens mis en œuvre, l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement reste globalement insuffisante.

1 - L'échec du plan de réduction des nuitées hôtelières

Pour faire face aux variations souvent fortes de la demande d'hébergement d'urgence, le recours à des nuitées d'hôtel, au volume lui-même variable, demeure un moyen de régulation largement utilisé.

Carte n° 1 : répartition territoriale des places ouvertes au 31 décembre 2015 en hébergement généraliste (dont places en hôtel)



Source : Cour des comptes d'après DIHAL

Au 31 décembre 2014, on recensait au plan national 32 300 nuitées d'hôtel affectées à des personnes sans domicile, ce qui représentait une hausse de 131 % par rapport à 2010.

Le coût de ce mode d'hébergement a atteint 234 M€ en 2015. Or, non seulement les prestations fournies sont très limitées²¹³, mais le coût unitaire de ces nuitées est élevé : une place en hôtel coûte en moyenne 6 234 € par an contre 2 427 € pour une place en intermédiation locative. En outre, les durées des séjours à l'hôtel sont parfois très longues, ce qui est contraire à l'objectif du « logement d'abord » : ainsi en Île-de-France, en 2014, 36 % des ménages étaient hébergés à l'hôtel depuis plus d'un an ; ce pourcentage atteignait même 64 % à Paris.

Afin de limiter le recours à ce dispositif, un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières a été mis en œuvre à partir de février 2015. Il prévoit une réduction de 10 000 nuitées entre 2015 et 2017, grâce à la substitution de solutions pérennes dans le logement adapté ou dans l'hébergement, avec un accompagnement social renforcé, portant notamment sur l'aide alimentaire et l'accès aux droits²¹⁴.

Tout juste engagé, ce plan peine toutefois à produire des effets en raison de la pression très forte des besoins en hébergement d'urgence. De fait, le nombre de nuitées financées par l'État est passé à 37 950 nuitées en 2015, soit une augmentation de 17 %, alors que l'on attendait au contraire une diminution. Au premier semestre 2016, on observait encore une hausse des nuitées d'hôtel (+ 8 % par rapport à 2015).

2 - La délicate mise en place de la réforme du droit d'asile²¹⁵

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile porte à la fois sur la procédure mise en œuvre, avec un objectif de réduction des délais de traitement des dossiers à neuf mois à la fin 2017, et sur l'évolution

²¹³ Pas de restauration à l'exception du petit déjeuner, peu de cuisines collectives, pas d'accompagnement individualisé, mais seulement deux visites annuelles si l'hébergement est assuré par le SAMU social de Paris.

²¹⁴ Le plan vise à créer 13 000 places en dispositifs alternatifs, dont 9 000 places en intermédiation locative, 1 500 places en logement adapté et 2 500 places d'hébergement dans des centres dévolus aux familles. Il prévoit également la création chaque année de 2 000 places alternatives à l'hôtel pour les demandeurs d'asile, financées par le programme 303.

²¹⁵ Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

du parc d'hébergement affecté au public demandeur d'asile, au bénéfice de l'hébergement en CADA. L'article 23 de cette loi dispose que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est désormais l'autorité compétente pour décider des admissions et sorties dans les lieux d'hébergement destinés à ce public, à la place des préfets de département. L'objectif de cette réforme est de mieux répartir les demandeurs d'asile et de les installer dans des territoires qui ne sont pas en tension en matière d'hébergement. Il est notamment prévu la mise en place d'un dispositif d'orientation directive, en application duquel l'accueil est conditionné par l'acceptation, par le demandeur d'asile, d'une offre d'hébergement proposée par l'OFII. La mise en œuvre de ce dispositif soulève toutefois la question de sa compatibilité avec le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement d'urgence.

Des difficultés d'interprétation des normes

En application de la règle de l'orientation directive, un demandeur d'asile qui refuserait la proposition qui lui est faite devrait se voir privé de l'allocation d'hébergement ainsi que de toute autre possibilité d'hébergement, y compris dans les dispositifs généralistes. Or, ces dispositions sont difficilement applicables en l'état actuel du droit. La prise en charge d'une situation de détresse dans un dispositif d'urgence est en effet un droit protégé par la loi pour toute personne, quelle que soit sa situation administrative : elle se fait sur une base déclarative, sans vérification de l'identité du demandeur. En outre, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) interdit que l'on collationne des données nominatives sur la situation administrative des hébergés.

De même, la jurisprudence administrative²¹⁶ souligne de façon constante que le principe de l'inconditionnalité de l'accueil s'applique aux ressortissants étrangers sans considération de régularité de leur séjour. Elle précise que ce principe bénéficie à toute personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et ayant épuisé les voies de recours, « en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, une situation de détresse suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ ». Cette analyse rend donc possible l'accueil en hébergement d'urgence pour une partie des déboutés du droit d'asile.

²¹⁶ CE, 4 juillet 2013 ; CE, 8 juillet 2016, *Ministre des affaires sociales et de la santé contre M. et Mme Rumija*.

3 - La prise en charge des personnes arrivant sur le territoire

a) La mise en place du plan « migrants »

La France s'est engagée à accueillir 19 714 demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie avant fin septembre 2017, dans le cadre du programme européen de relocalisation.

En juin 2015, le plan « répondre au défi des migrations, respecter les droits, faire respecter le droit », dit plan « migrants », a été adopté en conseil des ministres. Son coût total a été estimé lors d'une réunion interministérielle du 16 juin 2015 à 36 M€ en 2015 et 76 M€ en 2016. Ce plan prévoyait la création à l'horizon 2016 de 11 000 places d'hébergement supplémentaires pour les migrants. Selon le ministère de l'intérieur 5 130 places nouvelles en CADA leur sont réservées en 2016. Le nombre de réfugiés accueillis demeure faible pour l'instant : au 1^{er} septembre 2016, selon le ministère de l'intérieur, 1 658 personnes étaient hébergées au titre de la relocalisation.

b) La création en urgence de dispositifs d'accueil temporaire

Le désengorgement du site de la Lande à Calais a conduit à ouvrir depuis la fin 2015, sur l'ensemble du territoire, des centres d'accueil et d'orientation (CAO), pour un coût estimé actuellement à 25 M€ pour l'année 2016²¹⁷.

Les CAO temporaires ne correspondent pas aux principes de l'hébergement généraliste, alors qu'ils sont pris en charge financièrement à titre principal par le programme 177. En effet, parfois après une orientation en hébergement provisoire (qui peut être un gymnase, un hôtel ou un centre d'hébergement d'urgence), les personnes sont dirigées dans un centre d'accueil pour une durée d'un mois maximum, au terme de laquelle les migrants sont orientés, font une demande d'asile ou choisissent de repartir.

En mai 2016, 2 050 places étaient ouvertes dans 75 départements²¹⁸. En juin il a été décidé de créer 3 000 places supplémentaires avant la fin de l'année 2016. Fin juin, plus de 4 000 migrants avaient été accueillis dans

²¹⁷ Une partie de ce coût (5,7 M€) est financée par le Royaume-Uni au titre de la résorption de la crise calaisienne. Le reste est à la charge du programme 177.

²¹⁸ Fin mars 2016, 107 CAO étaient opérationnels dans 62 départements. Leur taux d'occupation était de seulement 76 %.

ces structures, y compris des personnes provenant des évacuations de campements parisiens.

Entre juin 2015 et août 2016, Paris a connu 27 opérations de « mise à l'abri » visant à démanteler des campements regroupant le plus souvent des migrants, installés dans des lieux divers (sous les métros aériens, dans des établissements scolaires inoccupés, dans des jardins publics notamment). Au total, 15 306 personnes ont été évacuées²¹⁹.

Toutes les évacuations de campements, excepté la première, se sont opérées après un diagnostic social réalisé auprès des personnes concernées, ce qui permet de disposer d'une information minimale sur leur situation sanitaire, économique et administrative. Lors de chaque évacuation, des lieux et des places d'hébergement supplémentaires ont dû être trouvés dans l'urgence, alors même que, depuis des années, les places manquaient pour répondre aux demandes d'hébergement d'urgence. De fait, l'État a mobilisé des lieux souvent déjà recensés (centres de l'Association pour la formation professionnelle des adultes – AFPA, places d'hôtel, casernes, etc.). La recherche de places, limitée jusqu'à la fin juin 2016 à la seule région parisienne, atteint désormais la limite des possibilités d'hébergement.

III - Une politique qui doit être mieux définie

A - Un pilotage à améliorer

1 - Un public encore mal connu

Le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) a été fusionné avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), pour donner naissance au « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes

²¹⁹ Selon les informations produites par la préfecture de la région Île-de-France, sur 6 000 personnes présentes dans les CAO au début septembre 2016 et rencontrées par l'opérateur chargé de l'évaluation de leur situation (le GIP HIS), environ 3 000 étaient orientables vers une demande d'asile et près de 680 étaient déjà bénéficiaires d'une protection internationale. Il s'agit de personnes ayant le statut de réfugié ou bénéficiant de la protection subsidiaire (articles L. 712-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

défavorisées » (PDALHPD). Ce changement devrait permettre de mieux coordonner les actions à mettre en œuvre et de mobiliser l'ensemble des acteurs sur un territoire donné.

Toutefois, d'importantes difficultés continuent d'affecter le pilotage des actions. Le public des personnes sans domicile reste mal connu : on dispose de peu de données statistiques et qualitatives, ce qui empêche une adaptation convenable des différents dispositifs. En outre, la réflexion engagée en 2013 sur une réforme des statuts des différentes structures d'accueil et d'hébergement n'a pas encore abouti.

2 - Une sous-budgétisation systématique des crédits en loi de finances initiale

Les dépenses du programme 177 et du programme 303 sont systématiquement sous-évaluées en loi de finances initiale, notamment pour les actions relatives à l'hébergement et au logement adapté du dispositif généraliste. Les crédits ouverts ne correspondent pas aux crédits consommés l'année précédente, alors que rien n'indique que les besoins d'hébergement ont diminué. Sous la pression de l'urgence, ces crédits doivent faire l'objet d'abondements en cours d'année.

Tableau n° 3 : comparaison crédits de paiement LFI / crédits de paiement consommés

En €	Programme 177 – action 12 Hébergement/logement adapté		Actions du Programme 303 (demandeurs d'asile)	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2010	967 879 428	1 121 457 638	296 580 000	429 510 000
2011	1 087 150 000	1 124 836 353	305 500 000	502 810 00
2012	1 095 625 000	1 169 834 565	387 060 000	490 949 000
2013	1 131 212 775	1 304 102 860	476 000 000	508 445 544
2014	1 242 313 921	1 386 074 285	475 880 000	536 278 454
2015	1 289 277 235	1 508 872 738	461 737 696	450 722 129
2016	1 439 550 000		540 349 260	

Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performance, direction générale des étrangers en France (DGEF), DGCS et Chorus - Exécution au 30 juin 2016 - La baisse de 2015 sur les crédits « asile » est liée à la réforme de l'allocation d'hébergement.

Ainsi, l'administration n'a pas anticipé en 2016 le financement des CAO dans la loi de finances initiale : pour déléguer les crédits nécessaires en région, la DGCS a attendu un arbitrage de la direction du budget lui permettant d'utiliser une enveloppe de 70 M€ résultant d'un amendement à la loi de finances initiale et initialement centrée sur le seul dispositif de relocalisation des réfugiés ; en juin 2016 une enveloppe supplémentaire de 98,3 M€ a dû être déléguée aux services déconcentrés pour couvrir les dépenses engagées au premier semestre.

Cette sous-budgétisation récurrente ne permet pas aux services compétents de disposer de prévisions de financement fiables. Une prévision budgétaire réaliste est pourtant indispensable pour financer les structures partenaires, majoritairement associatives, qui sont souvent amenées à faire des avances de trésorerie pour permettre le fonctionnement des différents dispositifs.

3 - Un manque de pilotage pour les personnes évacuées des campements

Selon le ministère de l'intérieur, 7 600 migrants étaient présents en septembre 2016 dans des campements situés dans les Hauts-de-France. À Paris, leur nombre est variable et difficile à estimer. Au total, le nombre de migrants mis à l'abri par l'État, de manière temporaire ou de façon plus durable en cas de demande d'asile, s'est élevé entre septembre 2015 et septembre 2016 à 23 000 personnes.

Après plus d'un an de fonctionnement des CAO et près d'une trentaine d'évacuations de campements de migrants, l'administration ne suit toujours pas de manière précise le nombre de places effectivement disponibles à un instant donné dans ces centres : elle ne s'est notamment pas dotée des moyens nécessaires pour savoir combien de personnes ont été effectivement prises en charge. En outre, la décision de gérer nationalement les flux migratoires, en répartissant les accueils sur l'ensemble du territoire, ne date que du mois de juin 2016.

4 - Des relations financières à clarifier entre l'État et les organismes gestionnaires de structures d'hébergement et de logement adapté

Si les coûts réels des structures d'hébergement sont désormais mieux connus, ils ne sont pas pour autant utilisés pour déterminer l'allocation par l'État des moyens financiers qui leur sont destinés.

En outre, le dialogue entre l'État et les associations gérant les différents dispositifs a du mal à s'intégrer dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle : seulement 19 % des crédits de l'action 12 du programme 177 sont couverts par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

En définitive, le recours dans l'urgence aux associations ne favorise guère l'établissement de relations équilibrées entre l'État et les structures gestionnaires : la capacité d'intervention de ces dernières leur permet de réagir très rapidement, mais son coût est difficile à maîtriser.

5 - Une organisation de l'administration à parfaire

Les services déconcentrés du ministère du logement sont de plus en plus absorbés par des tâches sortant de leur champ traditionnel de compétences : ils ont ainsi beaucoup travaillé au cours de l'année 2016 sur les questions relatives aux migrants, au détriment de leur mission de pilotage des dispositifs généralistes.

Au niveau central, les services chargés du logement, de l'hébergement et des demandeurs d'asile travaillent de plus en plus étroitement ensemble, souvent sous la coordination du délégué à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Mais celui-ci s'est vu confier des missions de gestion spécifiques (plan migrants, accès des jeunes au logement, prévention des expulsions locatives, résorption de l'habitat indigne et des bidonvilles) qui l'éloignent progressivement de sa mission initiale d'animation interministérielle et de conduite d'expérimentations. Le ministère chargé de la santé est en outre trop souvent absent des réflexions menées au niveau interministériel, en dehors des actions de terrain financées par les agences régionales de santé. L'articulation actuelle entre services doit donc être améliorée, afin de donner aux administrations la possibilité d'anticiper les évolutions et de piloter correctement les actions à mettre en œuvre.

B - Une articulation à préciser avec d'autres politiques publiques

Une contrainte majeure de la politique d'hébergement des personnes sans domicile provient de ce qu'elle est fortement tributaire d'autres politiques publiques.

Il en va ainsi de celle qui concerne les jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance. En effet ceux-ci, une fois sortis des structures qui les prennent

en charge, se retrouvent pour une part à la rue et connaissent des difficultés que les dispositifs généralistes ne savent pas toujours traiter : ainsi, la proportion de personnes ayant été placées dans leur enfance est de l'ordre de 2 à 3 % pour l'ensemble de la population, alors qu'elle atteignait 23 % en 2012 pour les « sans-domicile » nés en France²²⁰. Des difficultés analogues concernent les personnes sortant de prison ou les mineurs isolés étrangers.

La situation difficile des mineurs isolés étrangers

Le droit commun de la protection de l'enfance est applicable aux mineurs isolés étrangers au même titre qu'aux nationaux. Mais, depuis un protocole du 31 mai 2013, les mineurs isolés étrangers peuvent faire l'objet d'une procédure spécifique en amont de la prise en charge de droit commun. Ce texte conduit à une répartition des jeunes primo-arrivants sur l'ensemble des départements, après une procédure préalable de mise à l'abri et d'évaluation de la situation.

Les dépenses de protection des mineurs en danger constituent des dépenses obligatoires pour les départements (article L. 226-11 du code de l'action sociale et des familles). Or, certains départements refusent de les prendre en charge, notamment lorsque les mineurs arrivent directement sur leur territoire sans passer par le dispositif de répartition nationale. Pour justifier leur refus, ils indiquent ne pas disposer de places en nombre suffisant dans le dispositif d'aide sociale à l'enfance. C'est ainsi le cas d'un département de la région Auvergne-Rhône-Alpes, où, malgré des ordonnances de placement provisoires, deux mineurs isolés étrangers se sont vu refuser en mai 2016 l'entrée dans un centre d'accueil de l'aide sociale à l'enfance. D'autres cas ont été observés, notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces décisions sont contraires au droit²²¹.

Les résultats de la politique menée en matière de droit d'asile influent également fortement sur l'hébergement d'urgence²²². De très nombreuses personnes qui ont été déboutées de leur demande restent en effet sur le territoire national : en l'absence de droits, elles sont conduites à s'orienter vers l'hébergement d'urgence généraliste. Ce dernier accueille donc non seulement des réfugiés, mais aussi, conformément au principe d'inconditionnalité de l'accueil, des déboutés du droit d'asile. Dans les deux cas, les dispositifs d'hébergement d'urgence servent de sas d'attente,

²²⁰ « Économie et statistique » n° 488-489, septembre 2016.

²²¹ Conseil d'État, 27 juillet 2016, *Département du Nord c/M.B.*

²²² Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

et ne peuvent de ce fait remplir leur mission pour toutes les personnes en situation de détresse.

Enfin, malgré les efforts accomplis dans le cadre de la politique du logement social, la construction de logements très sociaux pour des personnes à très faible revenu reste insuffisante. Entre 2000 et 2010, le nombre de logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) construits annuellement a été multiplié par cinq : malgré le lancement de projets récents comme les « PLAI adaptés », ils ne représentent qu'une fraction très minoritaire du nombre de logements sociaux construits (4 % du parc). Les leviers facilitant l'accès au parc privé restent donc des outils privilégiés, à défaut de pouvoir davantage mobiliser le parc social.

Au total, en l'absence de solution de logement, les personnes concernées restent parfois plusieurs années dans le dispositif d'hébergement d'urgence, ce qui engorge les structures d'hébergement et entraîne presque mécaniquement la création de nouvelles places pour accueillir les nouveaux entrants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis cinq ans, des progrès importants ont été accomplis pour mieux héberger et accompagner dans le logement les personnes sans domicile.

Ces efforts se poursuivent, malgré un contexte économique et social difficile.

Pour autant, l'État doit clarifier ses objectifs et sa stratégie, afin de mieux maîtriser les évolutions budgétaires. Une meilleure coordination de l'action de ses services et des gestionnaires des différents dispositifs est également indispensable, afin de rendre plus efficace et plus efficiente une politique soumise aujourd'hui à des contraintes très fortes.

La pression de l'urgence ne doit pas conduire l'État à remettre en cause les actions appliquant le principe du « logement d'abord ». Ces actions sont souvent moins coûteuses que la création en urgence de places d'hébergement. De plus, elles permettent de sortir durablement de la précarité les personnes sans domicile qui, lorsqu'elles ne se voient pas proposer de solution durable de logement, alternent de brefs séjours dans des structures aux statuts variés et des retours à la rue.

L'ensemble des constats effectués amène dès lors la Cour à émettre les recommandations suivantes :

- 1. privilégier le logement accompagné par rapport à l'hébergement d'urgence dans les réponses apportées aux besoins des personnes sans domicile ;*
 - 2. accélérer le processus de reconquête par les préfets de leur contingent de logements sociaux ;*
 - 3. mettre en place rapidement un SIAO unique par département ;*
 - 4. développer un outil de suivi statistique et anonyme des profils des publics accueillis ;*
 - 5. inscrire en loi de finances initiale des dotations correspondant effectivement aux besoins de financement prévisibles, tant pour les demandeurs d'asile que pour les dispositifs généralistes ;*
 - 6. mettre en place une structure nationale de coordination pour gérer les mises à l'abri résultant des évacuations de campements illicites qui se constituent régulièrement dans Paris depuis mi-2015 ;*
 - 7. privilégier la construction de logements très sociaux en favorisant les PLAI dans l'allocation des aides à la pierre.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	308
-----------------------------------	-----

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du conseil d'administration du Samu Social de Paris

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La politique d'hébergement des personnes sans domicile qui relève de la responsabilité directe de l'État est une des priorités du Gouvernement. La stratégie globale, réaffirmée dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, consiste à considérer l'accès aux dispositifs d'hébergement ou de logement comme le premier levier d'une insertion réussie, point de départ permettant d'accéder aux autres droits.

Comme souligné dans le rapport de la Cour, pour faire face à des besoins croissants en matière de recherche de solutions de mise à l'abri, l'État a renforcé les moyens nécessaires à la prise en charge de ces publics. Cet effort s'est traduit par une hausse constante des crédits du programme 177 « Hébergement et logement adapté » (+ 25 % de crédits en LFI entre 2012 et 2016) et une hausse attendue de 15 % inscrite en PLF 2017 pour atteindre 1,74 Md€. Cet effort soutenu a été poursuivi tout en apportant une réponse rapide et cohérente à la crise migratoire qui a touché la France comme les autres pays européens en 2015 et 2016. Ces hausses significatives ont favorisé l'émergence de nouvelles capacités d'accueil en hébergement pour les personnes les plus démunies (+ 44 % de places pérennes ouvertes entre 2012 et juin 2016), mais aussi l'augmentation des crédits en faveur du logement adapté (+ 18 % en 2016). En effet, afin d'améliorer la fluidité des dispositifs de mise à l'abri et l'accès au logement, le Gouvernement a fait le choix de renforcer considérablement le développement de l'offre de logements adaptés dont le nombre de places a connu une augmentation en volume de plus de 67 % depuis 2012.

En ce qui concerne l'évolution du nombre de places dédiées à l'accueil des demandeurs d'asile, ce sont au total 18 500 places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) qui auront été créées sur la période 2012-2017, auxquelles doivent être ajoutées 4 000 places d'Accueil Temporaire Service de l'Asile (AT-SA), 10 000 places en centres d'accueil et d'orientation (CAO), et 5 350 places d'accueil pour les personnes désireuses d'entrer dans la démarche d'asile qui seront créées au cours du premier semestre 2017 dans le cadre d'un marché public national.

En complément des campagnes de créations de places généralistes dans les départements, le Gouvernement a permis, en sortie d'hiver 2014/2015 puis en sortie d'hiver 2015/2016, des campagnes de création de places, majoritairement en urgence mais également dans le logement adapté, de 2 000 places puis 2 300 places afin de garantir aux personnes hébergées au titre de la période hivernale des possibilités d'orientation

vers des places pérennes après le 31 mars. Dans la même logique de renforcement des capacités d'accueil généralistes, le gouvernement a également fait le choix de lancer un appel d'offre pour l'ouverture de 5 000 places d'hébergement d'urgence pour les personnes sans abris à partir de début 2017 (qui s'ajoutent aux 5 350 places réservées aux demandeurs d'asile).

Par ailleurs, le Gouvernement poursuit le double objectif d'infléchir la courbe de progression du recours aux nuitées hôtelières dont le taux de croissance annuel était supérieur à 25 % avant le lancement du plan hôtel en mars 2015 et d'améliorer les conditions de vie des personnes qui resteront à l'hôtel. Sur le premier volet, le plan porte ses fruits, puisque la progression du recours aux nuitées n'était que de 17 % l'an dernier et qu'il est inférieur à 10 % sur les six premiers mois de l'année 2016. Cette inflexion notable de la croissance du recours à l'hôtel était le premier signe attendu de réussite du plan de réduction des nuitées hôtelières. L'effort doit se poursuivre pour permettre d'accentuer durablement cette dynamique. Ce résultat positif s'inscrit dans le plan consistant à éviter 10 000 nuitées sur trois ans et à créer à concurrence des places dans des dispositifs plus pérennes en hébergement d'urgence, en maisons relais et dans l'intermédiation locative. En outre, la question de la prise en charge des sujets de santé des personnes en situation de précarité fait l'objet d'un travail interministériel soutenu dans le cadre du groupe de travail « santé précarité » mis en place au sein du Conseil supérieur de la santé mentale et dans le cadre du déploiement pluriannuel des dispositifs de lits d'accueil médicalisé et de lits « halte soins santé ».

Malgré les efforts entrepris tant en ce qui concerne l'hébergement d'urgence généraliste que l'hébergement spécifique des demandeurs d'asile, le nombre de personnes en demande d'hébergement reste important en raison notamment du contexte de crise économique. Le contexte est également très fortement marqué par l'accroissement des flux migratoires, essentiellement en provenance des zones de conflit du Moyen-Orient. En privilégiant la mise en place de dispositifs spécifiques pour prendre en charge les migrants (dont les publics arrivés dans le cadre des dispositifs « relocalisés » ou « réinstallés ») et assurer une mise à l'abri des personnes issues de campements, le Gouvernement, grâce au pilotage concerté entre les services du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement, a évité une concurrence entre ces publics. L'augmentation du parc d'hébergement généraliste et l'ouverture de places dédiées aux migrants (centres d'accueil et d'orientation) se sont faits parallèlement et ont permis d'éviter que les publics traditionnels pris en charge au titre de la politique d'hébergement généraliste n'aient à pâtir de l'accueil des migrants.

L'évolution du parc s'adapte aux besoins des personnes en demande d'hébergement grâce à un travail de diagnostic entrepris au niveau local et partagé entre tous les acteurs de l'hébergement et du logement. Ces diagnostics dits « à 360° » ont ainsi été réalisés dans 85 départements et sont agrégés au niveau régional. Des évolutions en termes de besoins sont également envisagées dans le dispositif d'asile. Il convient ainsi de souligner que si le nombre de familles en demande d'hébergement dans le dispositif généraliste augmente fortement, une évolution inverse est constatée pour ce qui concerne le public des demandeurs d'asile, pour laquelle une très forte augmentation de la part du public isolé (plus de 90 % des arrivées en Île-de-France par exemple) est constatée sur la période récente. L'information n° INTV1626579J du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile demande ainsi aux préfets de réunir les opérateurs en vue d'assurer une transformation du parc d'hébergement vers des places pour personnes isolées.

Le Gouvernement a également fait le choix de renforcer le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), outils structurant de la modernisation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion dont l'existence juridique et le rôle prééminent dans l'orientation des personnes sans abri ont été consacrés par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). La Direction générale de la cohésion sociale a réalisé un état des lieux de la mise en œuvre du SIAO « unique » en juillet dernier. Cette enquête révèle que 75 SIAO sur 100 ayant répondu sont « unique » à savoir qu'il n'existe qu'un SIAO par département qui intègre à la fois l'insertion et l'urgence pour éviter une fragmentation de l'organisation de la politique de l'hébergement. Sur les 25 départements n'ayant pas encore mis en place le SIAO unique, l'enquête révèle que ceux-ci envisagent d'échelonner la mise en œuvre du SIAO unique jusqu'en 2018. C'est pourquoi la Direction générale de la cohésion sociale met en œuvre un plan d'actions ciblées pour appuyer les services déconcentrés afin de susciter une dynamique nouvelle.

Le Gouvernement a aussi entrepris de doter l'ensemble des acteurs locaux d'un outil de gestion unique (SI-SIAO) qui permettra un partage d'informations entre travailleurs sociaux, une harmonisation des pratiques dans un secteur aux pratiques encore trop hétérogènes et une observation sociale fiable reposant sur des indicateurs partagés. Ce système d'informations dont certains travaux préliminaires remontent à 2010 est désormais pleinement opérationnel s'agissant de son volet insertion et le module urgence qui permettra d'outiller l'activité 115 est en voie de

finalisation. L'année 2017 verra le déploiement de cet outil sur l'ensemble des territoires (à ce jour 49 départements l'utilisent).

Plusieurs recommandations appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour recommande de privilégier le logement accompagné par rapport à l'hébergement d'urgence dans les réponses apportées aux besoins des personnes sans domicile (recommandation n° 1).

L'engagement du ministère du logement et de l'habitat durable en faveur du logement accompagné demeure constant. Notamment, l'achèvement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants demeure une de ses priorités et l'effort en direction des jeunes donnera lieu à un accord cadre qui sera prochainement signé avec l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) afin de réhabiliter les foyers de jeunes travailleurs.

Par ailleurs, un plan de relance du dispositif de pensions de familles et de résidences accueil avec 1 500 places nouvelles par an sera décliné suite aux annonces du Président de la République en mai 2016.

La Cour recommande d'accélérer le processus de reconquête par les préfets de leur contingent de logements sociaux (recommandation n° 2).

Le contingent de l'État est maintenant reconquis. Après une phase d'identification, les préfets ont choisi le mode de gestion de ce contingent, soit en flux avec délégation aux bailleurs du choix des candidats, soit en stock avec, généralement, une gestion directe de la présentation des candidatures. Les services de l'État ont mis en place un outil de pilotage et de contrôle de l'usage du contingent de logements réservés de l'État (Système priorité logement, dit « SYPLO ») qui a permis d'outiller les services déconcentrés, dont les rapports permettent aux préfets de suivre de nombreux indicateurs utiles au pilotage de leur contingent. Si les volumes de logements disponibles restent limités en secteur tendu en raison du faible taux de rotation du parc, comme l'indique le rapport, ils permettent tout de même de loger un nombre significatif de personnes en difficultés. Néanmoins, il conviendra de veiller à ce que 100 % de ce contingent soit utilisé pour loger des personnes relevant des publics auxquels il est exclusivement destiné.

Par ailleurs, le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » prévoit la suppression de la délégation du contingent préfectoral aux communes, après avis des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), ce qui devrait contribuer à l'atteinte de cet objectif. Le projet de loi prévoit

également que 25 % des contingents des autres réservataires et des bailleurs soient consacrés au logement de ces mêmes publics.

La Cour recommande de développer un outil de suivi statistique et anonyme des profils des publics accueillis (recommandation n° 4).

Les différents systèmes d'informations et les infocentres pilotés par les services du ministère en charge du logement permettent déjà d'obtenir des données anonymisées sur les profils des requérants, notamment en matière de droit au logement opposable (DALO) et droit à l'hébergement opposable (DAHO) ou de logement social (Système national d'enregistrement -SNE-, site d'information INFODALO, SYPLO...).

La Cour recommande de mettre en place une structure nationale de coordination pour gérer les mises à l'abri résultant des évacuations de campements illicites (recommandation n° 6).

La prise en charge des personnes vivant dans des campements illicites en vue de leur résorption est encadrée par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et pilotée par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

Des stratégies territoriales pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption pourraient être mises en place, comme en Île-de-France, en s'appuyant sur les diagnostics territoriaux partagés « à 360° » et le cas échéant, les outils de gouvernance et de programmation existants dans les territoires, en particulier les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), les projets régionaux de santé (PRS) et notamment leurs programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les plans d'action élaborés par les recteurs avec l'appui des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), les programmes départementaux d'insertion (PDI) et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Par ailleurs, la prise en charge des personnes vivant dans des campements de grande taille et/ou situés dans des zones tendues doit se faire grâce aux centres d'accueil et d'orientation (CAO).

La Cour recommande de privilégier la construction de logements très sociaux en favorisant les Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans l'allocation des aides à la pierre (recommandation n° 7).

Je partage la préoccupation de la Cour s'agissant de la nécessité de développer le logement d'insertion permettant de favoriser l'accès au

logement des publics aux ressources les plus modestes. A cet égard, les crédits d'aide à la pierre directe sont prioritairement affectés au financement des logements sociaux PLAI destinés aux publics sous plafond de ressources les plus bas. Parmi ces PLAI, en sus des logements ordinaires, ces crédits contribuent également au financement des résidences sociales, dont les pensions de famille, destinées à des personnes fragilisées et aux revenus modestes, pour faire le lien entre hébergement et logement.

Ces modalités de financement sont au cœur de la feuille de route 2015-2017 du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en œuvre en 2013, qui prévoit notamment de financer chaque année 150 000 logements sociaux dont 34 000 PLAI et 5 000 PLAI adaptés. Par ailleurs, dans le cadre de la conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, l'État a réaffirmé l'objectif d'aboutir à la création de 1 500 places supplémentaires par an, en pensions de famille (sur cinq ans).

Sur l'objectif de production de 150 000 logements locatifs sociaux par an, le pacte d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH) pour 2013-2015, poursuivi par une convention signée en septembre 2016, a instauré une dynamique de production qui porte ses fruits : en 2013 ont été financés 117 065 logements locatifs sociaux (LLS) dont 29 734 PLAI, en 2014 134 088 dont 33 000 PLAI, en 2015 132 164 dont 34 000 PLAI, en 2016 139 496 dont 35 000 PLAI. La prévision 2017, adoptée le 1^{er} décembre par le conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre, est de 142 428 LLS dont 38 889 PLAI.

Au-delà des subventions directes accordées par l'État à la production de LLS, une bonification des taux pour des prêts à très long terme ainsi que les aides fiscales ont certainement permis une accélération de la production de logements sociaux et une augmentation de la part représentée par les PLAI (mobilisant le plus d'aides directes et indirectes) dans la production totale.

S'agissant plus particulièrement des PLAI adaptés, le ministère du logement et de l'habitat durable a mis en place, depuis 2014, un programme de développement de l'offre de logements très sociaux à bas niveau de quittance, financé par les majorations des prélèvements prévus par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) versés anciennement au fonds national de développement d'une offre de logement locatif très social (FNDOLLTS) et maintenant au fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Ce programme permet, par l'octroi de subventions exceptionnelles, en complément des subventions apportées par l'État aux PLAI, de financer des opérations destinées à des ménages fragiles rencontrant des difficultés non seulement économiques, mais aussi sociales et dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer et charges maîtrisés, ainsi qu'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, un accompagnement, ou encore des configurations de logement spécifiques. Ces opérations ont donné lieu depuis 2013 à trois appels à projets ayant conduit au financement d'environ 1 600 logements. Ce résultat ne reflète que partiellement la forte mobilisation et le grand intérêt qu'ont montrés les partenaires locaux pour ce programme qui répond à un réel besoin des territoires. Aussi, le dispositif évolue-t-il pour une meilleure efficacité, notamment par sa déconcentration afin d'insérer cette offre, sur la base d'un cahier des charges national, dans la programmation classique.

4

Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser

PRÉSENTATION

Les autoroutes ferroviaires, forme spécifique d'exploitation du rail pour le transport combiné rail-route, visent à favoriser le report de la route vers le rail. Des trains spécialement conçus pour cet usage transportent, selon un rythme cadencé, des camions entiers ou des semi-remorques non accompagnées. La France a développé depuis le début des années 2000 deux autoroutes ferroviaires et s'efforce d'étendre ce réseau.

Faisant suite à son insertion au rapport public annuel de 2012²²³, la Cour a effectué un bilan de la situation de ces autoroutes en 2016. Elle a étendu son analyse aux projets d'extension intervenus depuis son précédent contrôle.

Le développement des autoroutes ferroviaires en France est une entreprise ambitieuse (I). Les deux autoroutes en service présentent toutefois des situations contrastées et des résultats en demi-teinte (II) tandis que les nouveaux projets ont rencontré de nombreux obstacles (III). À l'encontre des espoirs mis en elle, la contribution des autoroutes ferroviaires au report modal apparaît actuellement modeste (IV).

²²³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I. Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir, p. 359-404. La Documentation française, février 2012, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Les autoroutes ferroviaires françaises : une entreprise ambitieuse

L'autoroute ferroviaire : une forme très spécifique du report modal

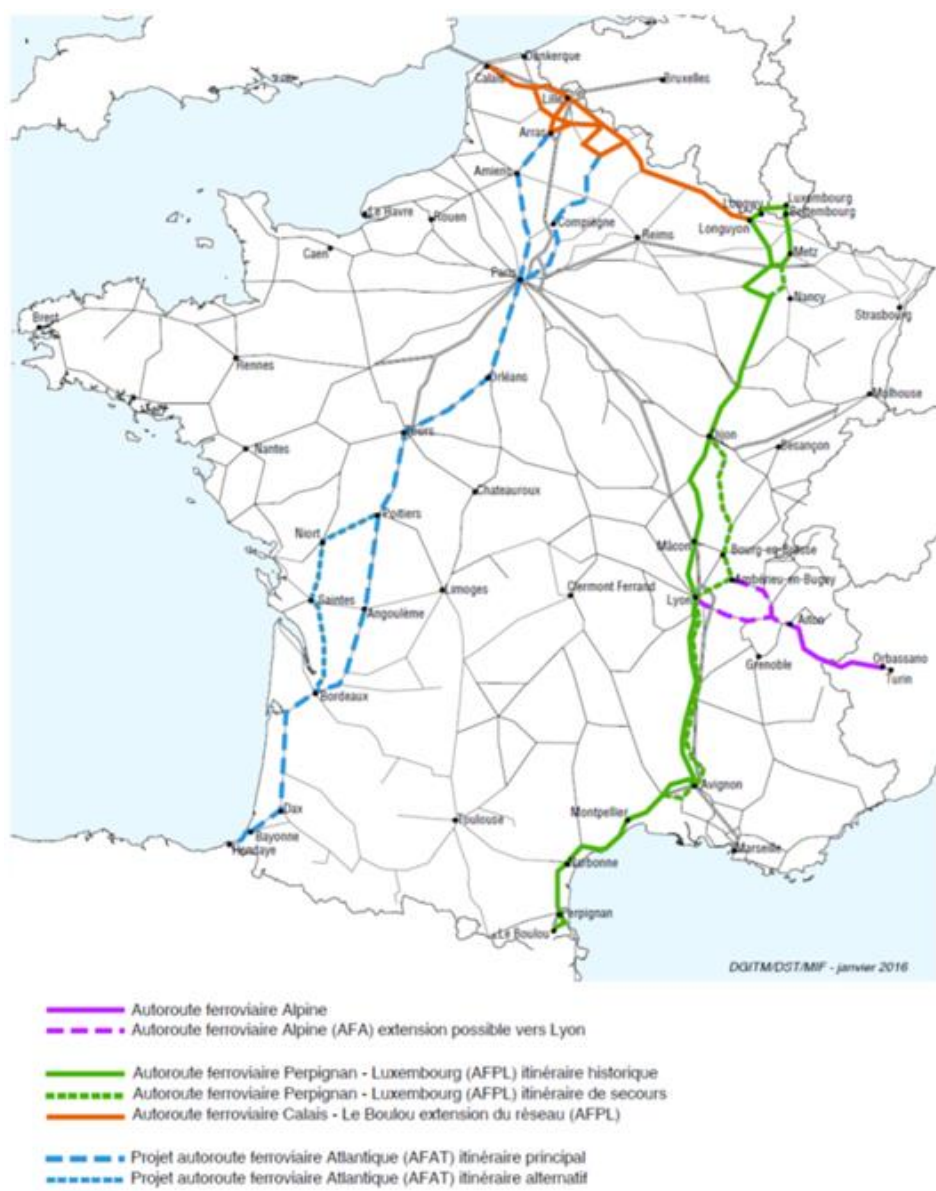
Une autoroute ferroviaire est un service de transport combiné entre la route et le rail, permettant à des chargeurs de faire transporter leurs camions sur des wagons spécifiquement conçus à cet effet, pour des trajets de transit. Afin d'inciter les transporteurs routiers à consentir à cette rupture de charge, l'autoroute ferroviaire utilise un système d'embarquement et de débarquement par roulage, simple et rapide pour l'utilisateur, et offre un cadencement des départs et arrivées tout au long de la journée. Elle accueille soit le camion entier (semi-remorque et son tracteur, le chauffeur prenant place dans une navette d'accompagnement), soit la semi-remorque non accompagnée, tractée sur le wagon par roulage.

Les autoroutes ferroviaires se différencient ainsi du transport combiné *stricto sensu* qui utilise des matériels (caisses mobiles ou semi-remorques) conçus pour être transférés de la route au rail par manutention verticale (grue ou portique) et qui s'adresse à des transporteurs spécialistes de l'intermodalité, ayant investi dans ce type de matériel. Plus complexes à charger, les wagons de transport combiné ne nécessitent en revanche pas les mêmes adaptations du réseau que ceux des autoroutes ferroviaires.

Les autoroutes ferroviaires concernent deux types de trajet : le franchissement d'obstacles naturels, pour lequel elles permettent de limiter le nombre de poids lourds empruntant des routes de montagne ou des tunnels, et le transport de longue distance en plaine, par lequel elles diminuent le nombre de camions en transit sur le réseau routier.

A - Le pari des lignes de longue distance

Carte n° 1 : réseau des autoroutes ferroviaires françaises
(en service et en projet)



La France met en œuvre les deux types d'autoroutes ferroviaires. Elle dispose depuis 2003 d'une autoroute de franchissement de montagne avec « l'autoroute ferroviaire alpine », assurant sur 175 km le transport de camions entre les terminaux d'Aiton, en France, et d'Orbassano, en Italie, liaison gérée conjointement par les deux pays.

Elle a également développé deux autoroutes de longue distance : une ligne relie depuis 2007 sur une distance de 1 050 km le terminal du Boulou, près de Perpignan, à celui de Bettembourg, au Luxembourg (« autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg » – AFPL) ; une nouvelle ligne de longue distance (1 400 km), ouverte en mars 2016, relie ce même terminal du Boulou au port de Calais par un itinéraire en grande partie commun avec la précédente. Ces deux autoroutes visent une clientèle de transporteurs internationaux effectuant des trajets de transit sur le territoire français. Par leur longueur, supérieure à 1 000 km, elles n'ont, pour l'instant, pas d'équivalent en Europe.

Les autoroutes ferroviaires françaises utilisent un type de wagon spécifique, le wagon à coque pivotante Modalohr²²⁴. Celui-ci a l'avantage d'être bien adapté aux trajets de longue distance, mais le gabarit en partie basse des deux premières générations de ce matériel a nécessité d'importantes adaptations du réseau ferré et se prêtait mal à des interconnexions européennes. Les autoroutes ferroviaires françaises se différencient en cela de leurs homologues européennes, qui reposent sur des choix techniques différents.

Les autoroutes ferroviaires européennes

Les autres autoroutes ferroviaires européennes offrent des liaisons de courte et moyenne distance de franchissement d'obstacle pour des camions entiers accompagnés. Il s'agit de la liaison transmanche, longue de 50 km, assurée depuis 1994 par les navettes d'Eurotunnel. Il s'agit également des « chaussées roulantes » de transit alpin traversant les territoires de la Suisse et de l'Autriche²²⁵ selon un axe nord-sud, sur des distances variant entre 100 et 400 km. Ces dernières utilisent des wagons « à petites roues », moins exigeants en termes de gabarit mais peu adaptés aux trajets de longue distance.

²²⁴ Produit par le constructeur français *Modalohr SAS*, filiale du groupe *Lohr*.

²²⁵ Fribourg/Novare, Bâle/Lugano, Singen/Milan, Wörgl/Brennersee, Wörgl/Trente, Wels/Maribor, Salzburg/Trieste.

Les « chaussées roulantes » suisses, qui transportent environ 110 000 camions par an, sont gérées par un opérateur choisi après appel d'offres et sont subventionnées. Elles sont l'un des éléments d'une vaste politique de report modal du trafic de transit, objectif inscrit dans la constitution helvétique. Cette politique bénéficie d'investissements d'infrastructure massifs, notamment sur les tunnels de base du Lötschberg, du Saint-Gothard et du Ceneri, et de puissantes incitations des chargeurs à transférer leurs cargaisons sur le rail (chaussée roulante mais surtout transport combiné non accompagné qui draine les plus gros volumes) via un péage routier sur les poids lourds, un renforcement des contrôles routiers et un soutien financier aux acteurs du report modal. Selon des estimations citées par l'Office fédéral des transports suisse, l'ensemble de ces mesures permet d'extraire près de 700 000 camions par an des trajets routiers de transit alpin.

Sur les autres réseaux européens, le transport ferroviaire de semi-remorques sur longues distances s'effectue pour l'instant par transport combiné (chargement vertical), telles les lignes Vienne-Duisburg ou Vérone-Rotterdam.

B - Des objectifs ambitieux assignés par l'État

Le report sur des autoroutes ferroviaires d'une partie des trajets effectués par des poids lourds est considéré par la puissance publique comme un facteur de diminution des nuisances qui s'attachent au transport routier : bruit, pollution, encombrement des réseaux routiers, risques liés au transport de produits dangereux. La référence reste la politique suisse en la matière, même si le contexte géographique et réglementaire est différent (cf. *supra*).

Le Grenelle de l'environnement et l'Engagement national pour le fret ferroviaire²²⁶ ont défini une politique de report modal qui vise à faire passer de 14 % à 25 % en 2022 la part du transport n'utilisant pas les voies routières et aériennes. Partant de l'expérience de l'autoroute ferroviaire alpine et de l'AFPL, ces textes ont prévu la création d'un véritable réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence, comportant dans une première phase le prolongement de l'autoroute ferroviaire alpine jusqu'à la région lyonnaise et la création d'une « autoroute ferroviaire atlantique » entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France.

²²⁶Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Engagement national pour le fret ferroviaire du 16 septembre 2009.

Ce réseau devait être capable de fournir une alternative performante aux transports routiers de longue distance, notamment pour des trajets de transit, en transportant dès 2020 500 000 camions, soit une économie annuelle de 450 000 tonnes de CO₂.

II - Deux autoroutes ferroviaires en service : des situations très contrastées

A - L'autoroute ferroviaire alpine : un régime provisoire qui dure depuis treize ans

Créée par une convention franco-italienne de 2003, l'autoroute ferroviaire alpine constituait initialement une expérimentation dont le subventionnement était à ce titre admis par la Commission européenne jusqu'en 2013. Elle est exploitée depuis l'origine par une société de droit italien, *Autostrada Ferroviaria Alpina* (AFA), filiale commune de la SNCF et de son homologue *Trenitalia*, constituée à la demande des deux États.

a) Une activité déficitaire fortement subventionnée

Après l'échec d'une procédure de mise en concession engagée en 2009, la Commission a accepté la prolongation du subventionnement jusqu'en 2018, sous un régime qualifié de transitoire et non plus d'expérimental, à l'issue duquel devrait en principe avoir abouti un nouvel appel d'offres. Le fonctionnement de l'autoroute ferroviaire alpine reste ainsi fortement subventionné, même si le niveau de l'aide publique a baissé, passant de 63 % des recettes en 2010 à 54 % en 2015. La charge, de 9,08 M€ en 2015, en est assurée à parité entre l'Italie et la France, soit cette année-là une contribution française de 4,54 M€.

En raison de la complexité de la négociation entre les diverses parties prenantes, cette subvention n'est définie chaque année que très tardivement, en cours d'exercice, parfois même après la clôture de l'exercice. De ce fait, il est impossible de conditionner son montant à l'atteinte d'objectifs fixés dans un plan d'affaires. La procédure se borne, pour l'essentiel, à combler un déficit d'exploitation déjà largement constitué, ôtant au mode de calcul de la subvention tout caractère incitatif qui permettrait une amélioration de la rentabilité.

b) Une faible contribution au report modal alpin

De fait, l'activité de l'autoroute ferroviaire alpine connaît une certaine stagnation. Si son trafic a connu une augmentation de 20 % en 2013 grâce à l'achèvement de travaux d'adaptation du gabarit de la ligne qui a permis de ne plus limiter l'activité au transport de citernes et l'a ouverte aux camions bâchés, il a lentement décru depuis lors.

Tableau n° 1 : trafic de l'autoroute ferroviaire alpine

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Nombre de passages</i>	25 923	25 681	31 616	29 722	28 699

Source : Cour des comptes d'après SNCF Logistics

Ce trafic ne représente en moyenne qu'entre 50 et 60 camions dans chaque sens par jour ouvré. Si l'on compare le trafic capté par l'autoroute ferroviaire alpine au nombre de poids lourds empruntant les deux tunnels routiers alpins du Fréjus et du Mont-Blanc, sa part apparaît marginale, à peine supérieure à 2 % de l'ensemble de ces flux.

Tableau n° 2 : trafic de poids lourds traversant les Alpes du nord

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Tunnel du Fréjus</i>	734 670	677 876	662 995	666 527	676 956
<i>Tunnel du Mont-Blanc</i>	605 955	580 978	549 175	553 680	575 567
<i>Autoroute ferroviaire alpine</i>	25 923	25 681	31 616	29 722	28 699
<i>Autoroute ferroviaire alpine : % du total</i>	1,90 %	2,00 %	2,54 %	2,38 %	2,24 %

Source : Cour des comptes d'après DGITM et SNCF Logistics

La ligne souffre encore d'un problème de qualité de service, en termes de ponctualité et du fait d'un trop fort taux de suppressions de trains liées, notamment, aux travaux d'infrastructure. Elle ne draine qu'une clientèle essentiellement régionale, et les difficultés à identifier un site en mesure d'accueillir un terminal en région lyonnaise limitent les perspectives d'élargissement de sa zone de chalandise.

Demeurant depuis 13 ans dans un statut provisoire²²⁷, l'autoroute ferroviaire alpine a un avenir encore incertain : fortement subventionnée, gérée sans enthousiasme par les deux pays, elle peine à trouver son créneau.

B - L'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg : un équilibre fragile

À l'inverse de l'autoroute ferroviaire alpine, l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg (AFPL) est issue d'une initiative privée, tout en ayant bénéficié de financements et de l'appui des États français et luxembourgeois. Depuis sa mise en service en 2007, l'AFPL est gérée par la société *Lorry Rail*, société de droit luxembourgeois associant la SNCF, actionnaire majoritaire depuis 2010, son homologue luxembourgeoise CFL et le constructeur *Modalohr*.

a) Des contraintes persistantes de circulation

La Cour avait relevé en 2012 que la montée en puissance de la ligne était handicapée par les travaux d'adaptation du réseau nécessaires à la circulation des wagons *Modalohr*, qui n'avaient pas été effectués préalablement à l'annonce de la mise en service de 2007. Elle l'était également par les limites capacitaires des deux terminaux et par des contraintes de circulation de ses convois.

L'AFPL a vu depuis se poursuivre les investissements d'adaptation du réseau et du terminal du Boulou²²⁸, financés essentiellement par l'État via l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

²²⁷ Le 6 octobre 2016, dans le cadre de son plan d'action pour la relance du fret ferroviaire, le Gouvernement a annoncé son intention de lancer début 2017 un appel d'offres pour pérenniser le service de cette autoroute.

²²⁸ Le Luxembourg ayant engagé un effort similaire depuis 2012 sur le terminal de Bettembourg.

(AFITF). Ces travaux, qui bénéficient également aux convois du transport combiné, devraient se poursuivre jusqu'en 2018 et représenter un effort total de près de 70 M€ sur la période 2007-2018. La ligne dispose désormais d'itinéraires alternatifs sur 60 % de son parcours, tandis que le terminal du Boulou, commun avec la nouvelle autoroute Calais – Le Boulou²²⁹, offre une capacité d'accueil améliorée.

Les progrès sont en revanche plus limités s'agissant de la circulation des convois : la procédure d'« avis de transport exceptionnel », qui soumet jusqu'à présent chaque convoi à un long processus d'aval préalable à son insertion dans les circulations, s'est peu allégée et reste incompatible avec le service hautement cadencé qu'exige ce type de transport. De même, les restrictions de circulation causées par les chantiers de rénovation du réseau ferré national, qui touchent tous les convois de fret, perturbent particulièrement la régularité de ce service de transport.

La circulation des convois reste ainsi contrainte et permet difficilement à l'AFPL d'atteindre son rythme commercial de quatre navettes par jour dans chaque sens.

b) Une augmentation de l'activité permise par l'allongement des convois

L'AFPL a connu un réel développement de son trafic jusqu'en 2013, l'activité demeurant depuis à un niveau d'environ 40 000 passages par an. Elle semble avoir trouvé sa clientèle, constituée de clients réguliers et d'utilisateurs plus volatils, et comprenant un grand nombre de chargeurs étrangers.

Compte tenu de la difficulté de multiplier le nombre de convois, cette évolution n'a été possible que par l'allongement des trains. L'adaptation progressive des normes et l'amélioration du savoir-faire du tractionnaire Fret SNCF ont en effet permis, à partir de 2015, de faire tracter par une seule locomotive des trains de 850 m et de 2 300 tonnes. L'augmentation ainsi possible du nombre de semi-remorques par convoi entraîne une amélioration de la rentabilité du service.

Cependant, les performances de la ligne pâtissent encore de nombreux retards, principalement dus aux problèmes d'infrastructure et à des aléas de traction. En augmentation depuis 2011, ces retards touchaient 35 % des trains en 2014. L'opérateur a consacré des efforts importants à ce

²²⁹ Appelée aussi « autoroute ferroviaire Côte d'Opale – Le Boulou ».

problème, ce qui a permis une diminution sensible de la durée des retards à compter de 2016.

Globalement, le trafic de l'AFPL représente encore une contribution modeste en termes de report modal : les 40 000 semi-remorques transportées annuellement sur cette ligne doivent être comparées au nombre de camions transitant par la route sur le même axe, estimé à 630 000 unités par an²³⁰. Le trafic de l'AFPL ne représente donc que 6 % de l'ensemble du trafic de poids lourds sur cet axe.

c) Un équilibre d'exploitation fragile

L'AFPL a connu une amélioration lente de ses résultats d'exploitation, qui a permis à l'exploitant d'atteindre récemment un résultat positif, alors même que la ligne, contrairement à son homologue alpine, n'est pas subventionnée²³¹. Ce résultat semble fragile et paraît conditionné à la poursuite de l'effort d'amélioration de la qualité de service mais aussi au maintien d'une tarification incitative pour les transporteurs routiers. Or la baisse observée du prix du carburant réduit l'attractivité de ce service de transport par rapport à la route.

III - Des projets nouveaux difficiles à concrétiser

A - La création d'une autoroute ferroviaire au départ de Marseille : un projet gelé

La SNCF, intervenant via sa holding *TLP*, a signé le 12 janvier 2011 avec le grand port maritime de Marseille, la société *Louis Dreyfus Armateurs* et le fonds d'investissement *OptiCapital*, un protocole d'accord visant à mettre en service une autoroute ferroviaire entre le port de Marseille et Avignon, où elle se raccorderait à l'axe utilisé par l'AFPL. Ce projet avait vocation à traiter notamment des flux de poids lourds

²³⁰ Source : SNCF Mobilités.

²³¹ Elle a néanmoins perçu des aides remboursables pour le démarrage de son activité, ainsi que des subventions d'investissement pour ses installations du Boulou et une avance remboursable de l'AFITF pour l'acquisition des 150 wagons *Modalohr* qu'elle utilise.

acheminés par voie maritime en provenance ou à destination du Maghreb. Dans cette perspective, 2,37 M€ d'investissements ont été consentis pour mettre au gabarit le tunnel ferroviaire de la Nerthe, au nord de Marseille, financés par l'AFITF, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), le département des Bouches-du-Rhône et le grand port maritime de Marseille.

Ces investissements auront été jusqu'à présent inutiles. La SNCF s'est retirée du projet après que des études ont mis en évidence un marché insuffisant pour justifier l'ouverture d'un tel service. D'autres opérateurs privés discutent depuis de ce projet, qui n'a néanmoins connu aucune avancée depuis 2012.

B - L'autoroute ferroviaire atlantique : l'échec coûteux d'un grand projet public

Le projet d'une autoroute ferroviaire atlantique, reliant, sur une distance de 1 050 km, le pays basque au nord de la France, a connu une gestation difficile. Lancée en 2007, devenue en 2009 un projet phare du Grenelle de l'Environnement, cette autoroute, dans sa version ultime, devait relier un terminal situé à Tarnos, au nord de Bayonne, à un autre situé à Dourges, au sud de Lille, et entrer en service en 2011. Ce projet a bénéficié d'un fort engagement de l'État, matérialisé par un protocole entre ce dernier et les cinq régions intéressées, et par le financement, sur crédits de l'AFITF et des régions concernées, de travaux d'aménagement du réseau ferroviaire à hauteur de 52,5 M€.

Il s'est néanmoins heurté à de nombreuses vicissitudes, notamment un avis très réservé du Commissariat général à l'investissement sur son bilan socio-économique, et un rapport de l'Autorité environnementale qui soulignait les risques en matière de nuisances sonores et de vibrations. L'État a néanmoins signé en 2014 avec *VIA Atlantique*, filiale de la SNCF, un contrat de concession de 15 ans pour l'exploitation de la ligne.

Les difficultés se sont par la suite amplifiées : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (désormais Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) a rendu un avis défavorable au projet d'accord-cadre entre Réseau ferré de France (désormais SNCF Réseau), *VIA Atlantique* et l'État en s'inquiétant de ses conséquences en termes de concurrence et de libre accès au réseau. Surtout, le projet rencontrait de fortes oppositions au sein de la commune de Tarnos en raison des nuisances provoquées par la traversée régulière de la ville par des convois ferroviaires de 850 m.

Cette dernière raison semble avoir été déterminante pour amener, le 30 avril 2015, le Gouvernement à annoncer que la concession ne serait finalement pas affermie, ce qui revenait à un abandon du projet sous cette forme. Un nouveau tracé est maintenant évoqué, susceptible de relier un terminal situé à Vitoria, en Espagne, à celui de Dourges, mais ce projet, qui commence à être discuté avec le partenaire espagnol, n'est pas envisageable avant 2020 au plus tôt.

L'abandon du projet d'autoroute ferroviaire atlantique sous sa forme actuelle représente pour l'État et les collectivités concernées un coût estimé par la Cour à 69,3 M€, dont une quarantaine dépensés en pure perte, à savoir l'indemnité de 16,8 M€ versée au concessionnaire et près de la moitié (25,5 M€) des 52,5 M€ d'investissements engagés, correspondant à des études et travaux d'adaptation du réseau qui resteront sans objet même si le projet renaît un jour au départ de Vitoria.

C - L'autoroute ferroviaire Calais – Le Boulou : un projet prometteur au démarrage laborieux

La création d'une autoroute ferroviaire entre le port de Calais et le terminal du Boulou est une initiative de l'entreprise *VIIA*, filiale de la SNCF, en 2013. Elle vise à offrir aux transporteurs routiers effectuant une liaison par ferry en provenance ou à destination de Douvres, au Royaume-Uni, un service d'acheminement de leurs semi-remorques jusqu'à la frontière franco-espagnole. Ce service, intitulé « *VIIA Britanica* », constitue une nouvelle autoroute, même si son tracé est en partie commun avec celui de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg. Le projet prévoit par ailleurs une extension vers l'Italie à compter de 2017, la ligne offrant à hauteur d'Ambérieu-en-Bugey une connexion vers Orbassano, utilisant un tracé commun à celui de l'autoroute ferroviaire alpine.

Outre l'important marché potentiel représenté par le nombre de poids lourds effectuant un trajet transmanche, ce projet bénéficie de plusieurs atouts : il profite des investissements déjà réalisés pour la partie commune du réseau avec l'AFPL, limitant les investissements d'infrastructure à des travaux d'adaptation sur l'embranchement vers Calais, à hauteur de 17,99 M€ d'investissements financés par l'AFITF. S'y ajoutent la création d'un terminal à Calais, financé conjointement par le port et l'Union européenne, et l'aménagement du terminal du Boulou, qui profite également à l'AFPL.

Cette autoroute utilise les wagons *Modalohr* de 3^{ème} génération, dits *UIC*, qui ne nécessitent pas d'aménagement du réseau pour s'adapter à son gabarit bas²³² et sont considérés comme capables de circuler sur les principaux corridors de fret européen. La société *VIA* a acquis 105 wagons de ce modèle en 2014 et prévoit d'en acquérir 110 autres pour la liaison Calais-Orbassano.

L'objectif initial était d'assurer dès 2015 deux allers-retours quotidiens six jours par semaine, pour atteindre cinq ans après un régime de croisière de 40 000 semi-remorques par an.

Ce projet, qui renforcerait significativement la capacité de report modal des autoroutes ferroviaires françaises, peine à démarrer en raison de la situation sécuritaire prévalant à Calais et du risque d'accident dû aux tentatives d'embarquement de très nombreux migrants qui peuvent profiter du passage des trains à faible vitesse pour accéder au port. Après une première mise en service le 29 mars 2016 suivie de trois mois de fonctionnement difficile, l'autoroute a dû interrompre son service au début de l'été dans l'attente d'une amélioration de la situation.

IV - Des résultats éloignés des ambitions initiales

A - Une montée en puissance qui se heurte aux limites du réseau ferroviaire français

À l'inverse de la situation suisse, les seuls leviers des autoroutes françaises pour s'attacher une clientèle volatile de transporteurs routiers sont leurs tarifs, dont l'attractivité est minée par la baisse du prix du gasoil, et une qualité de service satisfaisante.

Cette dernière est fragilisée par les caractéristiques du réseau ferroviaire français – un réseau en étoile, des nœuds ferroviaires importants – et un encombrement lié aux travaux de rénovation en cours, qui amènent à accorder la priorité au transport de passagers par rapport au fret ferroviaire. Les autoroutes ferroviaires sont particulièrement sensibles à ces handicaps du fret, leur modèle économique étant fondé sur un système

²³² La connexion vers Orbassano nécessitera néanmoins de vérifier que certaines parties anciennes du réseau respectent elles-mêmes ce gabarit.

de navettes hautement cadencées, particulièrement exigeant en termes de régularité et de fluidité du trafic.

Les perspectives de connexions vers les réseaux européens, jusqu'à limitées par le gabarit du wagon *Modalohr*, paraissent meilleures avec la dernière génération de ce matériel. Il reste à déterminer si le modèle français d'autoroute ferroviaire sur longue distance pourra susciter l'intérêt d'autres acteurs au niveau européen. Beaucoup ont fait jusqu'à présent le choix du transport combiné par chargement vertical pour ce type d'acheminements.

B - Une part encore limitée du trafic

La contribution des autoroutes ferroviaires au report modal est encore faible. Le nombre total de semi-remorques transportées par les deux autoroutes ferroviaires en service était d'environ 70 000 unités en 2015. La montée en puissance de l'autoroute Calais-Le Boulou permettrait, en rythme de croisière, d'atteindre un volume total, non négligeable, de 110 000 semi-remorques transportées par an, qui resterait néanmoins nettement en deçà de l'objectif de 500 000 camions fixé pour 2020 par l'Engagement national pour le fret ferroviaire.

Le transport ferroviaire de semi-remorques assurait, en 2015, 15 % du transport combiné français, soit un pourcentage proche du taux européen de 18 %²³³. Néanmoins, ce transport combiné ne représentait que 4,1 % du volume total du fret ferroviaire français, qui lui-même ne constituait que 10,6 % du transport terrestre de marchandises. Le transport routier, quant à lui, continuait à assurer 87,1 % du transport de marchandises²³⁴.

C - Pour la collectivité, un coût certain mais un bénéfice qui reste à démontrer

Au cours de la période 2010 à 2015 examinée par la Cour, le montant total des crédits publics engagés au titre des deux autoroutes en service et des projets en cours ou gelés s'est élevé à 213 M€. Ces

²³³ Source : Union Internationale pour le Combiné Rail Route (UIRR) et ministère chargé des transports.

²³⁴ Source : comptes des transports 2015.

investissements d'infrastructure profitent également aux autres types de transport de fret.

Si ce montant peut paraître peu élevé à l'échelle des investissements ferroviaires, encore faut-il qu'il permette d'atteindre des résultats probants justifiant ces financements publics. Il est souhaitable, à ce titre, que soit effectué un bilan socio-économique mais surtout environnemental des autoroutes ferroviaires existantes afin de mesurer le bénéfice qu'en retire la collectivité, au regard de l'objectif fixé par l'Engagement national pour le fret ferroviaire d'une économie annuelle de 450 000 tonnes de CO₂ à l'horizon 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré les ambitions initiales, le développement des autoroutes ferroviaires françaises a été beaucoup plus lent qu'espéré, handicapé par les tâtonnements technologiques sur le matériel roulant et le poids des investissements sur le réseau ferroviaire français.

On peut espérer qu'elles entrent dans une nouvelle phase où, capitalisant sur les efforts fournis et bénéficiant d'interconnexions européennes, elles pourront apporter une contribution beaucoup plus significative aux objectifs de report modal qui justifiaient le soutien des pouvoirs publics à leur développement.

Ce développement restera néanmoins fragile compte tenu de l'inadaptation du réseau à ce type de circulations et d'une concurrence de la route toujours aussi vive. Les autoroutes ferroviaires françaises ne bénéficient pas des puissantes incitations au transfert de la route au rail dont profitent leurs homologues suisses, l'abandon de l'écotaxe poids lourds illustrant les difficultés de mettre en œuvre en France une politique de report modal.

La Cour formule deux recommandations :

- 1. mettre en œuvre d'ici 2018 la mise en concession de l'autoroute ferroviaire alpine et poursuivre la réduction de son subventionnement ;*
 - 2. évaluer le bénéfice socio-économique et environnemental apporté à la collectivité par l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche	332
Réponse commune du président du directoire de la SNCF, président-directeur général de SNCF Mobilités, du directeur général de Lorry-Rail S.A. et du président de la société Viia	336
Réponse du président-directeur général de SNCF Réseau.....	339
Réponse du président de la société Autoroute Ferroviaire Alpine	340

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances
Secrétaire d'État chargé du budget

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
CHARGÉE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE
CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES
TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

Nous souhaitons en préambule vous indiquer que l'État a œuvré, autant qu'il lui était possible, à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport public annuel de 2012 (« Les autoroutes ferroviaires : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir »). Son engagement en faveur du développement des autoroutes ferroviaires s'est, notamment, matérialisé par la mise en place d'itinéraires de secours permettant de fiabiliser les performances des services, et par l'identification des infrastructures principales, supports des services, et des plateformes du Boulou et de Dourges dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). En outre, le développement des spécificités techniques d'interopérabilité (STI) au niveau communautaire permet, aujourd'hui, de disposer de matériels roulants (dits UIC) plus facilement aptes à la circulation dans les différents pays européens.

Nous partageons l'analyse de la Cour en ce qu'elle permet à nouveau, d'une part, de mettre en lumière les spécificités, le contexte difficile dans lequel évoluent ces services de transport et la complexité de leur mise en place, et d'autre part, de souligner les facteurs externes limitant encore leur compétitivité.

En effet, le développement de ces services nécessitera la réduction du différentiel de compétitivité entre ceux-ci et le transport routier de marchandises, qui constitue leur concurrent direct sur les principaux axes. Cette évolution induira notamment l'amélioration de leur modèle économique. Ces conditions, cruciales pour le développement de ce mode de transport, font d'ailleurs l'objet de travaux de la Conférence ministérielle sur le fret ferroviaire et de la Conférence nationale sur la logistique, qui associent l'ensemble des acteurs concernés.

Tout en souscrivant à l'essentiel des analyses de la Cour, certains constats concernant les sujets techniques de l'intermodalité rail-route mériteraient d'être nuancés.

En effet, si le gabarit bas spécifique a, un temps, handicapé le développement des services d'autoroute ferroviaire, l'innovation dont ont fait preuve les constructeurs de matériels roulants a permis depuis de lever cette contrainte. Le traitement du gabarit haut doit nécessairement – pour un réseau ferré national construit essentiellement au XIX^{ème} siècle – faire l'objet de compromis entre la fraction des camions en circulation captable

par les services d'autoroute ferroviaire et le coût induit par les adaptations d'infrastructure nécessaires, qui grèvent la rentabilité socio-économique des opérations. De plus, le sujet des gabarits des matériels roulants constitue un enjeu pour le transport combiné dans son ensemble, au-delà des autoroutes ferroviaires, comme l'illustre la ligne POLT1 (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse) aujourd'hui inaccessible aux trains du transport combiné par caisse, reportés usuellement sur l'axe Atlantique en raison de leur gabarit.

La Cour pointe par ailleurs les différences entre les services exploités en France et les autres services existants en Europe. Nous tenons à souligner que la finalité, régulièrement rappelée en Suisse, du report du trafic de transit sur le rail est identique en France qui l'a notamment inscrite dans la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Il nous semble, toutefois, délicat d'opérer une comparaison stricte entre nos deux pays. En effet, une adaptation à la géographie française et aux caractéristiques de ses infrastructures est nécessaire. Il s'agit, en premier lieu, de proposer des trajets de longue distance dont l'équilibre du modèle économique soit plus aisément atteignable. En second lieu, il importe de mettre en place des solutions techniques, notamment pour le matériel roulant, compatibles avec ces distances et plus facilement adaptées au réseau ferré national.

Concernant les différents services en exploitation ou les projets en cours, certaines des analyses de la Cour appellent de notre part les observations suivantes.

S'agissant de l'autoroute ferroviaire alpine (AFA), la France et l'Italie restent mobilisées dans la démarche de pérennisation de ce service au-delà de 2018 en relançant une nouvelle consultation internationale prévue dans les prochains mois. Dans l'immédiat, grâce à l'accord de la Commission européenne en 2015 sur les aides d'État, l'exploitation peut se poursuivre sous sa forme actuelle jusqu'en 2018, notamment grâce au développement du trafic de remorques de dimension standard, rendu possible par la mise au gabarit du tunnel ferroviaire du Fréjus.

En outre, ce service constitue aujourd'hui un élément incontournable du transport de marchandises dangereuses entre la France et l'Italie, dont le transit par les tunnels routiers est strictement encadré.

Concernant plus spécifiquement les services sur l'axe Perpignan- Luxembourg, la Cour souligne les progrès réalisés (itinéraires de secours, amélioration du terminal du Boulou, trains longs ...) tout en indiquant les voies potentielles d'amélioration qui nécessiteront des efforts

complémentaires. Nous tenons à rappeler, à cet égard, que l'opérateur du service Perpignan-Luxembourg a d'ores et déjà remboursé l'avance consentie par l'Agence française de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) relative à l'acquisition de wagons et rembourse comme prévu l'aide au démarrage allouée.

De plus, afin de lever toute ambiguïté concernant les coûts, nous précisons que les financements affectés à l'itinéraire Perpignan-Luxembourg seront d'environ 54,5 M€ sur la période 2007-2018²³⁵. Quant à l'itinéraire complémentaire vers Calais, il représente un coût d'environ 18 M€²³⁶ financé par l'État.

Concernant l'axe Atlantique, le projet de mettre en place des services d'autoroute ferroviaire, que nous avons souhaité poursuivre aujourd'hui en partenariat avec l'Espagne, est également un dossier d'une particulière complexité.

La Cour rappelle dans son rapport certaines évaluations jugées négatives reçues par le projet sous concession. Toutefois, une appréciation plus complète nécessite de mentionner que plusieurs institutions ont rendu des évaluations ou des avis positifs sur ce projet : avis favorables de la commission d'enquête publique et de la Commission européenne et évaluation très favorable du dossier de demande de subvention européenne. De son côté, la contre-expertise du Commissariat Général à l'Investissement (CGI), s'appuyant sur le rapport Quinet²³⁷, à la base de l'actualisation du cadre de l'évaluation socio-économique des projets de transport en 2014, a conclu que le bilan socio-économique du projet était équilibré au niveau européen, avec un taux de rentabilité interne de 5,4 %²³⁸. Cette orientation du CGI vers la dimension européenne du projet a d'ailleurs conforté la demande de soutien financier sollicité auprès des institutions européennes pour ce projet.

De plus, nous ne rejoignons pas entièrement l'analyse de la Cour concernant le coût du projet Atlantique sous concession. Selon les éléments transmis précédemment à la Cour, le montant total des engagements financiers (contrat de concession et travaux d'infrastructure) a été d'environ 150 M€. Compte tenu de la résiliation du contrat, seulement

²³⁵ 47,1M€ sur le réseau ferré national et 7,35 M€ pour l'aménagement du terminal

²³⁶ 16,3 M€ sur le réseau fer ré et 1,68 € pour le terminal.

²³⁷ « L'évaluation socio-économique des investissements publics » - rapport de mission du Commissariat général à la stratégie et à la prospective présidée par Emile Quinet - septembre 2013.

²³⁸ Grâce notamment à l'allongement à 1000 m des trains du service.

environ 53,8 M€ sur le total des engagements seront effectivement payés y compris l'indemnisation du concessionnaire.

La Cour semble, par ailleurs, considérer comme hypothétique la relance d'un projet d'autoroute ferroviaire atlantique. Nous soulignons, cependant, qu'un engagement politique entre la France et l'Espagne, a d'ores et déjà été pris en octobre 2015 pour mener une collaboration active sur les services d'autoroutes ferroviaires entre nos deux pays, et notamment sur la relance de ce service sur l'axe atlantique à partir de la plateforme de Vitoria, qui était déjà en projet côté espagnol. Le travail technique est actuellement en cours suivant une feuille de route validée par les ministres concernés des deux pays, et doit se formaliser par le lancement très prochain d'un Appel à Manifestation d'Intérêt.

Plus globalement, pour l'ensemble des autoroutes ferroviaires, les éléments chiffrés semblent conduire à évaluer l'engagement global de l'État à 213 M€ pour la période sous revue (2010-2015), dont seuls 116 M€ environ seront, au vu des conventions en cours de clôture, effectivement payés. Cette différence s'explique essentiellement par l'arrêt du projet d'autoroute ferroviaire Atlantique sous concession.

Enfin, les différentes consultations publiques relatives à ces projets, ont montré que le terme « autoroute » est généralement associé par nos concitoyens à la construction de nouvelles infrastructures lourdes. La mise en place de ces services de ferroutage, circulant sur les voies existantes, pâtit véritablement de cette image éloignée de la réalité et de leur objectif vertueux. Ce phénomène nécessitera donc de la part de l'ensemble des acteurs impliqués sur ces sujets, et notamment de l'État, des efforts de pédagogie tout particuliers.

En conclusion, si les services de transport combiné par caisse et d'autoroute ferroviaire ne peuvent être dissociés du contexte de forte tension que connaît le fret ferroviaire en général, l'intervention de l'État dans ce domaine a d'ores et déjà permis de faciliter le développement de nouveaux services en capitalisant les investissements déjà réalisés.

Il s'agit ainsi pour l'État, notamment en suscitant et en appuyant les initiatives privées, de permettre à la France de disposer, à terme, d'un réseau interconnecté capable de développer des services de ferroutage et d'améliorer le bilan environnemental du transport de marchandises par des solutions massifiées répondant aux besoins des clients.

C'est ainsi que l'initiative du chargeur EKOL, en partenariat avec SNCF VIIA et avec l'appui de notre Ministère, a permis la circulation depuis 2016 d'un aller-retour quotidien de semi-remorques sur wagons entre le Port de Sète et le terminal de Noisy-le-Sec, dans la continuité d'une

liaison maritime entre ce même port et la Turquie. Cette première circulation fait partie d'un projet plus ambitieux du même chargeur de développer de tels services en France et en Europe. D'autres initiatives sont attendues par ailleurs.

Poursuivant cet objectif et dans la continuité des suites données au rapport public annuel 2012 de la Cour, l'État s'attachera à mettre en œuvre les nouvelles préconisations de ce rapport concernant, d'une part, l'autoroute ferroviaire alpine avec sa mise en concession d'ici 2018 et la réduction de son subventionnement et, d'autre part, l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg par la réalisation d'un bilan socio-économique et environnemental.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA
SNCF, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF
MOBILITÉS, DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LORRY-RAIL S.A.
ET DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ VIIA**

SNCF partage pour l'essentiel le bilan dressé à date, et en particulier le retard constaté dans les services déployés à ce jour au regard des ambitions affichées en 2009 et confirmées en 2013.

Avant de revenir sur les causes de ce retard, il me paraît utile de réitérer certaines précisions pour éviter des malentendus que la Cour a généralement bien levés.

D'abord, l'appellation « autoroutes ferroviaires » s'avère en elle-même, source de confusion. Dans le cas précis, il ne s'agit pas d'une infrastructure spécifique, les « autoroutes ferroviaires » circulant sur le réseau ferroviaire existant ; il s'agit plutôt d'un service de transport et plus précisément d'une fréquence de convois entre une origine et une destination.

Outre l'appellation, la confusion a pu provenir également du fait que les deux premières générations de wagons Lohr utilisés spécifiquement pour ce service d'autoroute ferroviaire, avaient nécessité sur certaines portions du réseau des aménagements du gabarit bas. La troisième génération de ces wagons Lohr est, elle, conforme aux normes dites UIC et donc ces wagons ne nécessitent pas d'aménagements particuliers sur l'infrastructure ferroviaire.

Il importe aussi de bien préciser la nature de certains des montants évoqués par la Cour :

- les travaux sur l'embranchement vers Calais d'un montant de 17,99 M€ (2^{ème} paragraphe du III C) profiteront à tout trafic ferroviaire de et vers le port de Calais ;
- SNCF estime aussi nécessaire de dissiper tout malentendu qui naitrait de l'indemnité de 16,8 M€ versée au concessionnaire suite à l'abandon de l'autoroute ferroviaire atlantique (évoquée au dernier paragraphe du III, B). Cette somme correspond pour l'essentiel au remboursement de travaux engagés par des tiers dans le cadre dudit projet (études et premiers travaux sur les terminaux notamment).

La Cour a mis en exergue le décalage entre les services déployés, ou en passe de l'être, et les ambitions affichées. Ce décalage doit cependant être relativisé et mérite sans doute de s'interroger sur ses causes.

Ainsi le retard constaté dans les services déployés à ce jour au regard des ambitions affichées est réel. Pour autant, je constate que l'autoroute ferroviaire longue distance parvient à capter 10 % des flux des mêmes origine-destination (l'AFPL dépasse les 60 000 unités transportées et c'est bien cette totalité des unités transportées qui est à mettre en regard des 630 000 ensembles routiers décomptés).

Surtout, si l'on ajoute aux deux autoroutes ferroviaires en fonctionnement, celles à partir de Calais, dont le décalage est extérieur à toutes les parties, le volume transporté est supérieur à 180 000 unités.

D'ores et déjà sur 2015, les autoroutes en fonctionnement représentent 5 % du trafic ferroviaire exprimé en tonnes-kilomètres. Si l'on raisonne en kilomètres-camions évités, elles représentent un trafic équivalent à celui des navettes-camions du tunnel sous la Manche et il s'agit là d'un report venant de la route et non, comme le tunnel, du maritime, ce qui me semble être encore plus vertueux.

Quant aux causes de ce retard, l'ampleur des travaux de rénovation du réseau n'y est pas étrangère. En effet, les autoroutes ferroviaires, comme le combiné continental en général, supposent des sillons fiables et de qualité, d'autant plus difficiles à garantir que ce sont pour l'essentiel des sillons longs qui ont donc de grandes probabilités, sur une partie du parcours, de rentrer en conflit avec des travaux.

A cet égard, le non-aboutissement du projet d'autoroute ferroviaire atlantique, même si la décision finale de non-affermissement a été prise par l'État, a résulté aussi de ce contexte de travaux : ainsi il aurait fallu dérouter l'itinéraire par un tronçon non électrifié entre Niort-Saintes et

Bordeaux, au lieu de l'itinéraire normal Poitiers-Bordeaux par Angoulême qui va subir de lourds travaux pendant plusieurs années.

On peut aussi relever un certain manque de doctrine de la part des services de l'État quant au cadre juridique dans lequel peuvent se développer les services d'autoroute ferroviaire.

Le franchissement d'obstacles naturels, avec une distance courte, appelle une contribution publique en fonctionnement et donc a priori la mise en place d'un système de délégation de service public (DSP).

Il n'en va pas de même pour un service sur longue distance qui doit pouvoir, avec des sillons à peu près fiables, trouver son modèle économique. Reste toutefois la question de la construction des terminaux nécessaires. Pour permettre un coût de passage compétitif, un investissement partiellement public est nécessaire. Ceci n'est d'ailleurs pas spécifique aux « autoroutes ferroviaires » mais vaut pour la plupart des chantiers ferroviaires et tous ceux du combiné.

L'État avait en son temps choisi de lancer une délégation de service public pour l'autoroute atlantique. Je remarque d'abord que cet instrument a conduit à des interrogations sur des subsides de fonctionnement et donc de possibles atteintes à la concurrence (sur ce point, la Cour mentionnant en III, B l'avis de l'ARAFER devrait aussi mentionner celui de la Commission européenne, compétente en la matière, et qui avait conclu à l'absence de tout risque concurrentiel du projet). Je constate aussi que ce choix de la DSP s'est traduit par des délais très importants puisque supérieurs à 6 ans. Or, au fur et à mesure que l'État calait des éléments en termes juridiques, les contextes ferroviaire ou économique changeaient.

Il me semble que les pouvoirs publics pourraient avantageusement étudier à quelles conditions, un financement partiellement public des dépenses d'investissement des terminaux, serait envisageable et en définir les critères qui seraient soumis à la validation de la Commission européenne. Cela ne pourrait que faciliter pour l'avenir le développement de services d'autoroute ferroviaire à l'initiative des acteurs du ferroviaire, comme cela existe dans d'autres pays européens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF RÉSEAU

La Cour relève le montant élevé de l'investissement consenti au regard d'un report modal inférieur aux objectifs initialement fixés par l'engagement national pour le fret ferroviaire. L'objectif initial était d'un report de 500 000 semi-remorques de la route sur le réseau ferré au moyen d'un service cadencé de transport longue distance. RFF puis SNCF-Réseau ont accompagné cette ambition politique depuis dix ans en rendant possible l'exploitation de deux services d'Autoroute Ferroviaire long parcours. Dans un contexte économique qui reste favorable au mode routier, d'utilisation souple et soutenu tant par un prix de gasoil favorable que par les progrès constants des constructeurs de camions, la fréquentation peut être jugée satisfaisante.

La volonté d'optimiser le modèle économique du transporteur s'est notamment portée sur l'augmentation de la longueur des convois en permettant la circulation de trains de 850 mètres de long. Cela a nécessité des adaptations du réseau, conçu en principe pour des convois ne dépassant pas 750 mètres, portant sur les installations de sécurité, l'aménagement de garages en ligne, la modification d'installations de tractions électriques et de plans de voies dans les terminaux. SNCF Réseau est un des seuls gestionnaires d'infrastructures européens à avoir consenti un tel effort d'investissement en faveur du report modal.

En comparaison du transport combiné, il est exact que l'autoroute ferroviaire nécessite une adaptation du gabarit offert par l'Infrastructure. La géographie du réseau ferré français, qui traverse de nombreuses régions vallonnées ou montagneuses, pénalise en effet les services requérant un gabarit important. L'augmentation de gabarit au droit des tunnels, ponts, routes et marquises en gare rend nécessaires des opérations complexes, coûteuses, qu'il convient dans l'idéal de coupler à des opérations de régénération dans une politique globale d'axe et, pour ce qui est du choix du gabarit, à une logique d'intégration dans les corridors frets européens et d'ouverture du marché à d'autres types de wagons. Pour autant, les progrès réalisés dans la conception des wagons ont permis de ne plus devoir dégager pour les nouveaux services le gabarit bas de l'infrastructure, ce qui constitue une avancée majeure.

Le fonctionnement même de l'autoroute ferroviaire, qui repose sur le principe de navettes régulières cadencées sur de longues distances, met en tension le réseau ferré national, dont la topologie « en étoile » offre peu d'alternatives à l'évitement des centres urbains denses et des plages travaux. Il n'existe en effet souvent pas d'itinéraire alternatif possible au

regard des contraintes d'armement de la voie et de gabarit, alors même que l'importance des travaux de maintenance et de régénération requis par le réseau peut réduire de façon importante la capacité sur tout ou partie du trafic.

Dans cette configuration, le cadencement régulier des trains au départ des terminaux nécessite une attention particulière portée à la qualité de service offerte, pour limiter les conflits d'usage entre les autoroutes ferroviaires et les bassins successifs de circulation des trains de la vie quotidienne. Les trains du combiné, circulant généralement en « saut de nuit », ne présentent pas les mêmes contraintes.

De nombreux projets d'Autoroutes Ferroviaires émergent actuellement, y compris de nouveaux opérateurs, signe que le concept est intéressant et répond bien à un besoin. SNCF-Réseau accompagne ces développements. L'extension de l'offre se fera en fonction des perspectives de marché, des contraintes d'aménagement du Réseau et de l'évaluation des bénéfices apportés à la collectivité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ AUTOROUTE FERROVIAIRE ALPINE

(Réponse en langue italienne, voir traduction infra)

Preliminarmente, desidero esprimere il mio apprezzamento per l'approfondita analisi svolta dal rapporto sullo stato dell'arte dei servizi di trasferimento modale mediante Autostrade ferroviarie, voluti per decongestionare la rete stradale, ridurre i costi esterni dell'autotrasporto e, nel caso specifico dell'Autostrada Ferroviaria Alpina, ridurre i rischi legati al trasporto di merci pericolose attraverso l'arco alpino Francia-Italia.

Auspico che il mio contributo possa contribuire al tema rispondendo ad alcune tematiche emerse e rafforzando la prospettiva di un progetto che possiede ulteriori spazi di ampliamento e miglioramento.

Un bilancio positivo di riduzione dei costi esterni dell'autotrasporto

L'Autostrada Ferroviaria Alpina ha operato con successo in questi anni la missione affidatale dai due Governi, e solo alcuni vincoli legati ai lavori, prima per l'ampliamento della sagoma del tunnel ferroviario del Frejus e successivamente per il rinnovamento della linea ferroviaria, ne

*stanno ancora oggi significativamente limitando la capacità. Dal 2004 ad oggi sono stati trasportati oltre 300.000 semi rimorchi , con la previsione di superare al termine del periodo definito come “transitorio” le 350.000 unità. I valori pur rappresentando una quota inferiore al 4,5% del transito stradale di mezzi pesanti attraverso il tunnel del Frejus, hanno consentito nel solo triennio 2013 – 2015 il trasferimento da gomma a ferro di oltre 600 milioni di tonnellate*km di merce, che salgono a oltre 900, considerando anche la tara dei mezzi trasportati. Il risparmio di costi esterni nel triennio è stimabile su tale base in oltre 80 milioni di euro, a fronte di contributi ricevuti dai due Ministeri per 27.8 milioni di euro a copertura dei costi operativi e degli investimenti infrastrutturali iniziali.*

Se consideriamo anche le previsioni di traffico per il successivo periodo 01.01.2016 – 30.06.2018, i costi esterni risparmiati salgono ad oltre 150 milioni di euro, con una contribuzione pubblica stimabile in ca. 55 milioni di euro, pari al 37% dei costi stessi. I costi esterni considerati si riferiscono al solo impatto del transito veicolare su ambiente e comunità residenti; difficilmente stimabili dal punto di vista socio economico, ma fortemente significativi, sono i minori rischi di incidenti o eventi catastrofici ottenuti tramite il servizio AFA togliendo dalla strada più di 100.000 semi-rimorchi di merci pericolose. Senza il servizio AFA, tutti i semi-rimorchi di merci pericolose dovrebbero percorrere molti più km in aree ad alta densità abitativa e turistica (come Riviera Ligure e Costa Azzurra) a causa del divieto di transito attraverso i tunnels del Mont Blanc e del Frejus, a seguito del disastro del 2001.

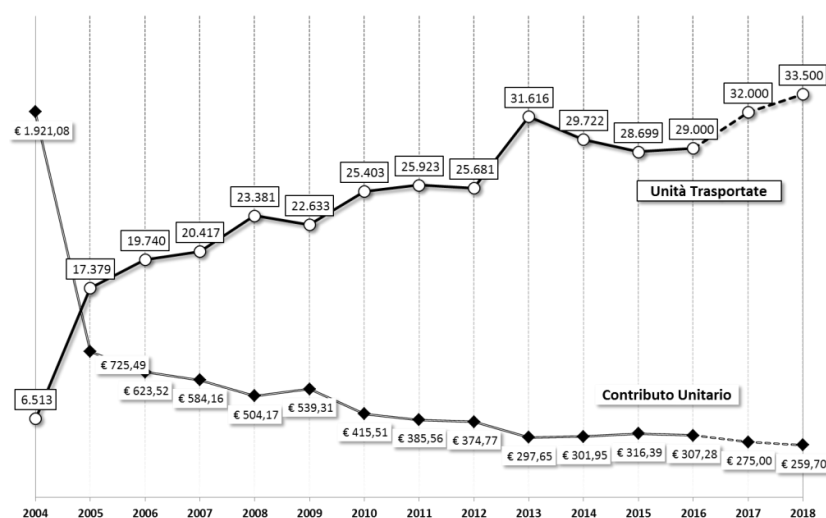
Un trend di sviluppo con una forte riduzione dei contributi pubblici

*Nell’arco dei quindici anni di esercizio complessivo del servizio di Autostrada Ferroviaria Alpina, dal 2004 al 30 giugno 2018, data di termine della periodo “transitorio”, la stima delle tonnellate*km complessivamente trasferite supera i 3.6 miliardi, con un risparmio sui costi esterni stimabile in almeno 300 milioni di euro. La crescita dei volumi trasportati nel tempo è stata graduale ma costante, raggiungendo la soglia di oltre 31.000 unità del 2013. Il leggero calo degli anni seguenti è da attribuirsi principalmente ai lavori infrastrutturali sulla linea Modane – Aiton, che hanno costretto alla cancellazione di numerose circolazioni, passando dalle cinque coppie giornaliere del 2013 alle tre/quattro attuali e, fattore ancora più importante non hanno consentito una sufficiente regolarità e qualità del servizio verso i clienti, così da poter beneficiare dell’effettivo potenziale.*

Il grafico 1 consente di apprezzare sia la costante e significativa crescita del servizio in termini di unità trasportate, che la progressiva

riduzione delle contribuzioni unitarie, che sono scese dai 1.921 euro del 2004 ai 297 euro del 2013. Nel triennio successivo le contribuzioni si sono comunque mantenute intorno ai 300 euro, senza peggiorare pur in presenza di un calo di volumi, mentre per i prossimi anni, è prevista la ripresa del trend di riduzione.

Grafico 1: unità trasportate da AFA per anno nel periodo 2004 – 2018 e contributo unitario



Un servizio attento alle esigenze del cliente

Nel 2016 il servizio ha visto un incremento della lunghezza dei treni, portata da 11 a 12 carri, con una potenzialità di trasporto di 24 semi-rimorchi per circolazione, il cui beneficio in termini di produttività darà i primi risultati positivi nel 2017, consentendo il superamento della soglia raggiunta nel 2013 ed un incremento della redditività dei singoli treni. Non si sono potuti conseguire i benefici attesi nel corso del 2016, a causa del rilevante impatto dei lavori e di una forte incidenza di scioperi dell'impresa che opera il servizio di trazione in Francia (SNCF) nella prima metà del 2016. Ulteriori incrementi della capacità dei treni sono previsti nei prossimi anni, con l'obiettivo di arrivare ai 14 carri, attraverso un'armonizzazione e potenziamento delle capacità di trazione delle due Imprese ferroviarie lungo la linea ed interventi di manutenzione straordinaria degli impianti a terra nei due terminali.

Nonostante le forti problematiche evidenziate precedentemente, l'Autostrada Ferroviaria Alpina ha, in questi anni, ridisegnato le proprie strategie tanto verso il mercato quanto verso le imprese ferroviarie,

*raggiungendo così ottimi risultati se confrontati con gli obiettivi, forzosamente ridotti dalle cause esterne. La programmazione delle circolazioni è stata adattata al programma dei lavori, così da mantenere il più alto tasso di effettuazione degli stessi e da offrire maggiore continuità alla propria clientela. Nel periodo 2007-2015 la produzione è stata di 17.696 treni, corrispondenti ad un totale di oltre 1,8 mln di treni*km effettuati, con un risultato pari al 98% rispetto al numero di treni programmati (18.054) nello stesso periodo. Le merci complessivamente trasportate nel periodo sono quantificabili in circa 6,3 mln di tonnellate, su un totale trasportabile di circa 7,7 ed una percentuale di saturazione media pari all'82%, che sale oltre al 90% nel periodo 2013 – 2015.*

Il futuro di AFA

a) le azioni per un potenziamento del servizio

Lo sviluppo futuro del servizio passa innanzitutto attraverso una incremento della capacità di transito della linea, con l'individuazione da parte dei due Gestori dell'Infrastruttura di tracce ferroviarie, più organiche e frequenti, che consenta una maggiore continuità del servizio offerto al mercato, consentendo di cogliere così il reale potenziale ancora inespresso.

Quest'incremento di capacità, congiuntamente al potenziamento delle prestazioni dei singoli treni e ad ulteriori miglioramenti nell'efficienza del servizio, ottenibili grazie a molteplici iniziative e progetti in corso, consentirà di massimizzare le prestazioni e la redditività del servizio attuale.

b) un nuovo modello operativo

Accanto ai miglioramenti tecnico-operativi, AFA vuole agire verso il mercato al fine di rendere più attrattivo il servizio ed erodere ulteriore quota di mercato ai transiti stradali. Le esperienze di questi ultimi anni hanno evidenziato come l'attuale percorso sia troppo limitativo per fare quel salto di qualità in termini di trasferimento modale, tanto atteso dal mercato e dagli stessi Governi.

A tal fine si ritiene necessario lo spostamento del terminale francese nell'area di Lione ed il parallelo potenziamento della capacità ricettiva del Terminale di Orbassano, abbinando efficientemente aree attrezzate per il carico e lo scarico di carri Modalhor con aree intermodali a movimentazione verticale. I due terminali, in questo modello, assumono così la funzione non solo di raccolta e distribuzione di traffico regionale, ma anche di hub per la concentrazione e rilancio di trasporti a lunga

percorrenza, ottimizzando i collegamenti come una sorta di “pipeline” ferroviaria.

Questo nuovo modello di esercizio avrà l’obiettivo di intercettare e trasferire su rotaia una quota crescente dei flussi di merce tra l’Europa sud-orientale (Italia, Europa dell’Est e Balcani) e l’Europa occidentale (Francia, UK ma anche Spagna e Portogallo), preparando di fatto la strada al futuro collegamento tra Torino e Lione, con una base di traffico già ottimizzato. Il nuovo tunnel di base, grazie alle superiori caratteristiche prestazionali, potrà fornire un ulteriore impulso al processo e consolidare i risultati di trasferimento modale, consentendo una capitalizzazione degli investimenti operati sulle Autostrade ferroviarie e sull’intermodalità dai due Paesi in questi anni.

c) gli obiettivi possibili e le scelte dei due Governi

In uno scenario come quello appena descritto, il ruolo dei due Governi risulta fondamentale, nel guidare ed indirizzare un processo, finalizzato ad agevolare il successo in termini di trasferimento modale del grande progetto della Torino – Lione, piuttosto che di gestire un ulteriore periodo di transizione. In questo quadro l’Autostrada Ferroviaria Alpina può ricoprire il ruolo estremamente importante di facilitatore del cambiamento nel modello di esercizio e dello sviluppo del traffico delle merci su rotaia.

Per concludere, sottolineo come l’orizzonte temporale di questa fase debba essere adeguato agli investimenti richiesti e come il consolidamento della collaborazione tra i due gruppi transalpini nel nuovo progetto e nell’Autostrada Ferroviaria Alpina risulti di fondamentale importanza per il raggiungimento degli sfidanti obiettivi, finalizzati a rendere sostenibile il sistema Ferroviario alpino come alternativa al trasporto su gomma, anche in assenza di forme di tassazione dell’autotrasporto di tipo svizzero.

(Traduction de la réponse en langue française)

Je souhaite avant tout exprimer mon appréciation pour l’analyse approfondie effectuée dans ce rapport sur l’état des lieux des services de report modal vers les autoroutes ferroviaires, dans le but de décongestionner le réseau routier, de réduire les coûts externes du transport routier et, dans le cas précisément de l’Autoroute Ferroviarie Alpine, de réduire les risques liés au transport de produits dangereux dans l’arc alpin Franco-Italien.

J'espère pouvoir apporter ma contribution en répondant à certaines problématiques identifiées et en renforçant la perspective d'un projet qui présente d'autres espaces de développement et d'amélioration.

Un bilan positif de réduction des coûts externes du transport routier

L'Autoroute Ferroviaire Alpine a géré avec succès la mission qui lui a été confiée ces dernières années par les deux gouvernements, et seules quelques contraintes liées aux travaux, tout d'abord pour l'élargissement du gabarit du tunnel ferroviaire du Fréjus et ensuite pour la rénovation de la ligne ferroviaire, limitent encore aujourd'hui considérablement sa capacité. De 2004 à ce jour, plus de 300 000 semi-remorques²³⁹ ont été transportées, avec la prévision de dépasser les 350 000 unités au terme de la période définie comme « transitoire ». Ces chiffres, bien que représentant une part inférieure à 4,5% du transit routier de poids lourds par le tunnel du Fréjus, correspondent, au cours de la seule période triennale 2013-2015, au transfert de plus de 600 millions de tonnes-kilomètres de marchandises de la route aux voies ferrées, passant ainsi à plus de 900 millions, poids des véhicules transportés compris. L'économie de coûts externes sur les trois années peut ainsi être estimée à plus de 80 millions d'euros, les subventions versées par les deux Ministères s'élevant à hauteur de 27,8 millions d'euros²⁴⁰ pour couvrir les frais d'exploitation et les investissements initiaux dans les infrastructures.

Si nous considérons également les prévisions de trafic pour la période 01.01.2016-30.06.2018, les coûts externes économisés dépassent les 150 millions d'euros, avec une contribution publique pouvant être estimée à environ 55 millions d'euros, soit 37% des coûts en question. Les coûts externes pris en considération font référence au seul impact du transit de véhicules sur l'environnement et les communautés qui y résident ; la diminution des risques d'accidents ou d'événements catastrophiques obtenue grâce au service AFA en retirant plus de 100 000 semi-remorques de produits dangereux de la circulation sur route est difficile à estimer d'un point de vue social et économique mais reste très significative. Sans le service AFA, toutes les semi-remorques de produits dangereux devraient parcourir beaucoup plus de kilomètres dans des zones à forte densité de population et très touristiques (telles que la Riviera Ligure et la Côte d'Azur) en raison de l'interdiction de transit par les

²³⁹ La 300 000^e semi-remorque a été transportée au mois d'octobre 2016.

²⁴⁰ Source : Trenitalia, *Compte-rendu des bénéfices environnementaux du Projet Autoroute Ferroviaire Alpine pour les Ministères du Transport et de l'Environnement*, octobre 2016.

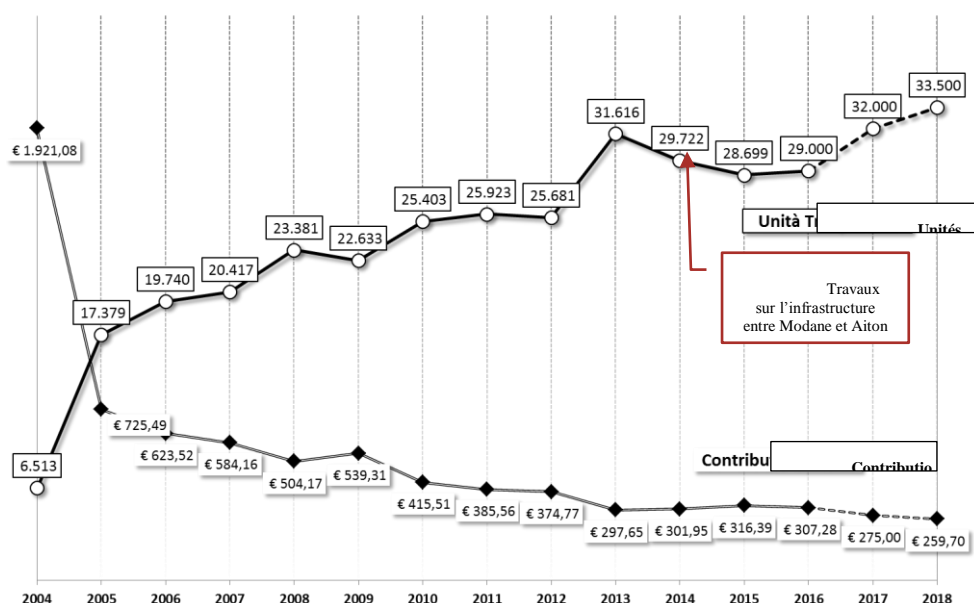
tunnels du Mont Blanc et du Fréjus suite à la catastrophe survenue en 2001.

Une tendance de développement avec une forte réduction des subventions publiques

Au cours des quinze années d'exploitation globale du service de l'Autoroute Ferroviaire Alpine, de 2004 au 30 juin 2018, date de fin de la période « transitoire », l'estimation des tonnes-kilomètres totales transférées dépasse les 3,6 milliards avec une économie sur les coûts externes pouvant être estimée à 300 millions d'euros au minimum. La croissance des volumes transportés a été progressive mais constante dans le temps, atteignant un seuil de plus de 31 000 unités en 2013. La légère baisse au cours des années qui ont suivi doit être attribuée principalement aux travaux d'infrastructure sur la ligne Modane-Aiton, qui ont contraint à annuler de nombreux transits, en passant de cinq navettes par jour en 2013 à trois/quatre actuellement et, facteur encore plus important, ces travaux n'ont pas permis d'assurer une régularité et une qualité suffisantes du service envers les clients, de sorte qu'il puisse atteindre son potentiel réel.

Le graphique 1 permet de constater à la fois la croissance constante et significative du service en termes d'unités transportées, ainsi que la réduction progressive des contributions unitaires qui sont passées de 1 921 euros en 2004 à 297 euros en 2013. Au cours des trois années suivantes, les contributions ont toutefois été maintenues autour des 300 euros, sans diminuer davantage, malgré la présence d'une baisse des volumes, alors que pour les prochaines années, la reprise de la tendance à la baisse est prévue.

**Unités transportées par l'AFA par année au cours
de la période 2004-2018 et contribution unitaire**



Un service soucieux des besoins du client

En 2016, le service a connu une augmentation de la longueur des trains, passant de 11 à 12 wagons, avec une capacité de transport de 24 semi-remorques par trajet, dont le bénéfice en termes de productivité apportera ses premiers résultats positifs en 2017, permettant de dépasser le seuil atteint en 2013 et une augmentation de la rentabilité de chaque train. Les bénéfices attendus n'ont pu être atteints au cours de l'année 2016 à cause de l'impact important des travaux et d'une forte incidence des grèves de l'entreprise qui effectue le service de traction en France (SNCF) au cours du premier semestre 2016. D'autres augmentations de la capacité des trains sont prévues au cours des prochaines années, avec l'objectif d'atteindre les 14 wagons, par une harmonisation et un renforcement des capacités de traction des deux entreprises ferroviaires sur la ligne et par des interventions de maintenance extraordinaire des installations au sol dans les deux terminaux.

Malgré les gros problèmes soulignés ci-dessus, l'Autoroute Ferroviaire Alpine a, au cours de ces dernières années, repensé ses propres stratégies aussi bien envers le marché qu'envers les entreprises ferroviaires, obtenant ainsi d'excellents résultats si on les compare avec

les objectifs, lesquels ont été par la force des choses réduits par des causes extérieures. La programmation des circulations a été adaptée au programme des travaux, afin de maintenir le plus haut taux de réalisation desdits travaux et d'offrir une meilleure continuité à la clientèle. Au cours de la période 2007-2015, 17 696 trains ont circulé, correspondant à un total de plus de 1,8 millions de train-km effectués, avec un résultat à hauteur de 98% par rapport au nombre de trains programmés (18 054) sur la même période²⁴¹. La quantité de marchandises transportée globalement sur cette période peut être estimée à 6,3 millions de tonnes environ, sur un total transportable de 7,7 millions environ et un taux de saturation moyen égal à 82%, dépassant même les 90% pour la période 2013-2015.

L'avenir de l'AFA

a) les mesures pour une extension du service

Le développement futur du service passe avant tout par une augmentation de la capacité de transit de la ligne, avec l'identification de la part des deux gestionnaires de l'infrastructure de sillons ferroviaires, plus cohérents et fréquents, pour offrir une plus grande continuité du service proposé au marché, permettant ainsi également de tirer parti d'un réel potentiel encore inexploité.

Cette augmentation de capacité, conjointement à l'extension des prestations de chaque train et à d'autres améliorations dans l'efficacité du service, pouvant être obtenues grâce à de multiples initiatives et projets en cours, permettra d'optimiser les prestations et la rentabilité du service actuel.

b) un nouveau modèle opérationnel

À côté des améliorations techniques et opérationnelles, l'AFA souhaite agir au niveau du marché afin de rendre le service plus attractif et de gagner d'autres parts de marché, relatifs aux transits routiers. Les expériences de ces dernières années ont montré à quel point le parcours actuel était trop restrictif pour mettre en œuvre une amélioration qualitative en termes de report modal, tant attendue par le marché et par les gouvernements eux-mêmes.

À cet effet, nous estimons que le déplacement du terminal français dans la région de Lyon est nécessaire avec l'augmentation en parallèle de la capacité de réception du Terminal d'Orbassano, en combinant

²⁴¹ Source : Trenitalia, Compte-rendu des bénéfices environnementaux du Projet Autoroute Ferroviaire Alpine pour les Ministères du Transport et de l'Environnement, octobre 2016.

efficacement des zones équipées pour le chargement et le déchargement de wagons Modalohr avec des zones intermodales à mouvement verticale. Les deux terminaux, dans ce modèle, assurent ainsi non seulement la fonction de collecte et de distribution du trafic régional, mais aussi celle de plate-forme pour la concentration et la relance des transports longue distance, en optimisant les liaisons comme une sorte de « pipeline » ferroviaire.

L'objectif de ce nouveau modèle d'exploitation sera d'intercepter et de transférer sur rail une part croissante des flux de marchandises entre l'Europe du Sud-Est (Italie, Europe de l'Est et Balkans) et l'Europe de l'Ouest (France, Royaume-Uni, mais aussi Espagne et Portugal), en ouvrant de fait la voie à la future liaison entre Turin et Lyon, avec une base de trafic déjà optimisée. Le nouveau tunnel de base, grâce à des caractéristiques supérieures en termes de prestations, pourra apporter une dynamique supplémentaire au processus et consolider les résultats de report modal, permettant une capitalisation des investissements effectués ces dernières années par les deux pays sur les Autoroutes ferroviaires et sur l'intermodalité.

c) les objectifs possibles et les choix des deux gouvernements

Dans un scénario comme celui décrit ci-dessus, le rôle des deux gouvernements est fondamental pour orienter et diriger un processus dont l'objectif devrait être de faciliter le succès en termes de report modal du grand projet de la ligne Lyon-Turin, plutôt que de gérer une autre période de transition. Dans ce contexte, l'Autoroute Ferroviaire Alpine peut jouer le rôle capital de facilitateur du changement de modèle de fonctionnement et du développement du trafic de marchandises sur rail.

Pour conclure, je souligne à quel point l'horizon temporel de cette phase doit être adapté aux investissements nécessaires et à quel point le renforcement de la collaboration entre les deux groupes transalpins dans le nouveau projet et sur l'Autoroute Ferroviaire Alpine revêt une importance fondamentale pour atteindre les objectifs fixés, lesquels visent à rendre le système ferroviaire alpin pérenne comme alternative soutenable au transport sur route, même en l'absence de formes de taxation du transport routier sur le modèle suisse.

Chapitre IV

La Cour alerte

1. L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité
2. Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession
3. La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée
4. L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé
5. Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité

1

L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité

PRÉSENTATION

L'Agence française pour la biodiversité (AFB), créée par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, résulte de la fusion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'établissement Parcs naturels de France (PNF) et de l'Atelier technique de la nature (GIP ATEN)²⁴². Elle est appelée à devenir un acteur majeur de la préservation de la biodiversité terrestre, de l'eau et des milieux aquatiques et marins, aux côtés de nombreux autres acteurs institutionnels (services de l'État, agences de l'eau ou collectivités territoriales). Après une période de préfiguration heurtée et une création plusieurs fois reportée, l'AFB devrait connaître une lente montée en charge. La fusion d'établissements de taille et d'organisation très hétérogènes demeure, début 2017, autant une opportunité qu'un risque.

Parmi les établissements fusionnés, l'ONEMA a une place particulière compte tenu de sa taille. Plus de 70 % des agents de l'Agence sont en effet issus de l'ONEMA (865 agents sur 1 200 environ) et l'ex-Office disposait, jusqu'en 2016, d'un budget équivalent à 80 % du budget de l'AFB (181 M€ sur un total d'environ 226 M€). L'ONEMA a logiquement été mobilisé lors de la période de préfiguration de l'Agence dès 2015 : c'est en effet son organisation qui a en grande partie servi de base à la structuration des fonctions d'administration générale, des procédures internes et du dispositif territorial de la nouvelle agence.

²⁴² Cette fusion laisse subsister l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Or la Cour, à la suite de son contrôle de l'ONEMA en 2012²⁴³, avait mis en évidence de nombreuses défaillances, tant du point de vue de la gestion que de l'exercice de ses missions. Compte tenu de ces évolutions institutionnelles, il a paru utile de vérifier la manière dont, à la veille de la fusion, l'établissement avait suivi les recommandations de la Cour.

Le contrôle conduit en 2016 montre que leur mise en œuvre par l'ONEMA n'est que partielle. Ce constat appelle donc à la vigilance, puisque les réformes qui n'ont pas été menées avant 2017 devront l'être rapidement dans le cadre de l'AFB, sauf à compromettre la réussite de ce nouvel établissement. Les deux principaux enjeux concernent la gestion des ressources humaines (I) et le dispositif territorial (II).

I - Améliorer la gestion des ressources humaines

A - Des difficultés de recrutement à surmonter

L'ONEMA a continué de connaître des difficultés importantes de recrutement. Le manque d'attractivité de l'ex-Office a en effet perduré et a été renforcé par la perspective de création de l'AFB : les retards successifs dans la mise en œuvre de l'Agence²⁴⁴ et le lent processus de préfiguration mis en place à partir de 2015 au sein de l'ONEMA ont en effet entretenu un climat d'incertitude et pesé sur les recrutements.

La Cour a ainsi noté la persistance d'un nombre significatif d'emplois permanents non pourvus, en particulier sur des postes opérationnels majeurs : le poste de directeur des ressources humaines a été vacant 9 mois en 2013, celui de directeur financier 12 mois, de mai 2014 à mai 2015, et celui de chef de la mission de contrôle de gestion n'a pas été pourvu entre novembre 2015 et début 2017. Ce constat aggravé par un *turn-over* élevé a été préjudiciable à l'ONEMA et fait courir un risque au nouvel établissement public créé.

²⁴³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante, p. 323-358. La Documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁴⁴ Annoncée à l'automne 2014, mise en place prévue pour le 1^{er} janvier 2016 puis reportée à fin 2016 et finalement au 1^{er} janvier 2017.

Ce contexte a conduit l'ONEMA à continuer de recourir massivement à des modalités de recrutement dérogatoires après la publication du décret du 16 septembre 2015²⁴⁵, qui a réduit le périmètre des emplois dérogatoires au sein de l'ONEMA, c'est-à-dire ceux pouvant être pourvus par des contrats à durée déterminée ou par des détachements sur contrat. Pour faire face à ses difficultés de recrutement, l'ONEMA, qui avait eu, entre 2012 et 2015, un recours très important à des détachements sur contrat (42 % des recrutements sur la période) et des contrats à durée déterminée (28 % sur la période), n'a en effet pas, depuis lors, diminué ce type de recrutements au profit de fonctionnaires en position normale d'activité.

L'AFB risque de connaître les mêmes difficultés pour se conformer aux dispositions du décret du 16 septembre 2015. Un ensemble de textes nouveaux devrait néanmoins faciliter la gestion des ressources humaines de l'Agence, en définissant un cadre de gestion commun aux contractuels des établissements publics du ministère de l'environnement pour répondre à leurs besoins spécifiques.

B - Des rémunérations à maîtriser

Après le contrôle de la Cour en 2012, l'ONEMA indiquait avoir mis en place une sécurisation de la politique de rémunération, en renforçant les contrôles internes et en tenant compte de l'évolution des bases réglementaires, en lien avec le ministère chargé de l'écologie. Le versement de l'indemnité de mobilité, jugé irrégulier par la Cour²⁴⁶, a effectivement été suspendu en juillet 2015. Il a été régularisé par voie réglementaire à la fin de 2015²⁴⁷ mais la récupération des indus s'avère complexe. Elle est encore partielle.

D'autres anomalies ont perduré. C'est notamment le cas de l'indemnité de sujétion, dont les textes prévoyaient un taux de base de 7 % du traitement avec une possibilité de modulation jusqu'à 14 % mais qui,

²⁴⁵ Décret du 16 septembre 2015 modifiant l'annexe du décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

²⁴⁶ L'arrêt *Comptes de l'agence de l'eau Rhin-Meuse* de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes du 23 juin 2015 a confirmé cette analyse en considérant dans ses attendus que les paiements effectués étaient infondés en droit.

²⁴⁷ Le décret du 29 décembre 2015 a permis de régulariser cette situation en introduisant un complément à l'article 6 du décret de 2001. Il est entré en vigueur de manière rétroactive à sa parution pour une application au 1^{er} août 2015.

entre le début de 2010 et la fin de 2016, a été systématiquement versée au taux maximal. Le versement de cette indemnité à un taux uniforme témoigne d'une interprétation discutable des textes et d'une absence de prise en compte des sujétions propres à l'emploi tenu et aux fonctions exercées. Des anomalies ont également été constatées concernant le versement de la prime de technicité puisque, jusqu'en 2014, l'ONEMA ne respectait pas les taux moyens définis par l'arrêté du 21 décembre 2001. Ces taux ont finalement été révisés à la hausse par une modification de cet arrêté.

La révision de la politique indemnitaire dans le cadre de l'AFB doit être l'occasion de corriger ces anomalies. À cet égard, le travail sur les conditions d'attribution du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, aux agents des corps du ministère de l'environnement devra conduire à la suppression des différentes primes préexistantes au sein des établissements fusionnés.

Pour autant, l'AFB va devoir supporter le coût de la politique salariale consentie antérieurement.

Au sein de l'ONEMA, le coût moyen par ETP a augmenté de 7 % entre 2012 et 2015. Le montant moyen par ETP des primes et indemnités a quant à lui progressé de 3 %.

**Tableau n° 1 : évolution de la masse salariale de l'ONEMA
entre 2012 et 2015**

(en €)	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012-2015
Montant moyen brut annuel du traitement / ETP	22 647	23 259	23 030	24 273	+ 7,2 %
Montant moyen brut annuel des primes et indemnités / ETP	12 148	12 391	11 475	12 498	+ 2,9 %
Coût moyen annuel / ETP – charges employeur incluses	60 110	62 551	60 420	64 249	+ 6,9%

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers de l'ONEMA

Comme en 2012, la Cour constate que la politique de rémunération de l'ONEMA n'a pas connu de modération significative. Dans la mesure où l'effectif actuel de l'AFB est constitué à 72 % d'anciens agents de

L'ONEMA et qu'une garantie de la rémunération a été accordée aux agents des quatre établissements fusionnés au cours de la phase de préfiguration, la nouvelle agence risque de faire face à une masse salariale en augmentation régulière.

C - Une organisation du temps de travail à revoir

Jusqu'à son intégration dans l'AFB, et contrairement à ce qu'avait recommandé la Cour en 2012, l'ONEMA ne disposait toujours pas d'outils fiables de suivi du temps de travail. Malgré des évolutions notables du règlement intérieur²⁴⁸, les seuls dispositifs existants étaient fragiles : à défaut d'un dispositif de pointage, dont la mise en place avait été évoquée depuis 2012 sans jamais avoir été concrétisée, le suivi du temps de travail reposait sur le renseignement, par les agents eux-mêmes, d'un fichier Excel transmis mensuellement au responsable hiérarchique puis centralisé annuellement par la direction des ressources humaines. Or les difficultés managériales existant au sein des services départementaux de l'ONEMA ne permettaient pas de fiabiliser ce système déclaratif. L'amélioration du dispositif a été volontairement retardée en raison de la mise en place de l'AFB, puisque les quatre établissements fusionnés disposaient de logiciels différents. Le logiciel commun retenu dès la fin de l'année 2014 pour constituer le système d'information des ressources humaines de l'AFB (*Virtualia*) n'avait toujours pas été mis en place à l'ONEMA fin 2016.

L'organisation du temps de travail au sein de l'ONEMA était surtout rendue difficile par la possibilité, ouverte depuis 2008, d'opter pour trois modalités : une semaine de 5 jours, de 4,5 jours ou de 4 jours. En 2012, la Cour avait mis en évidence les risques d'une « semaine de quatre jours » au regard des missions de l'ONEMA. Il a été constaté qu'aucune évolution n'est intervenue depuis, ni au sein de l'ONEMA, ni dans le cadre de l'AFB. Ce *statu quo* s'explique, selon la tutelle, par un climat social tendu et par la nécessité de mener d'autres chantiers sociaux. Entre 2008 et 2014, la proportion d'agents ayant opté pour la semaine de quatre jours est pourtant passée de 29 % à 48 % tandis que, dans le même temps, les effectifs de l'ONEMA diminuaient de 905 à 857 ETP. Dans certains services départementaux où les vacances de postes étaient – et demeurent – importantes et où l'effectif plancher était loin d'être atteint (*cf. infra*),

²⁴⁸ Une révision a été amorcée en 2013 (mise en place d'un groupe de travail interservices) et adoptée en juillet 2014. Ce nouveau règlement intérieur, complété par une instruction générale sur le temps de travail (IGTT) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

l'organisation de l'activité était devenue problématique, notamment lorsque la quasi-totalité des agents n'était présente que quatre jours par semaine. La Cour regrette que la nécessité de service n'ait jamais été invoquée pour refuser le droit d'option d'un agent de l'ONEMA à la semaine de quatre jours, y compris dans les services fonctionnant à 50 % de leur effectif plancher.

La possibilité d'opter pour la semaine de quatre jours n'apparaît donc plus compatible avec la nécessité d'assurer une continuité du service sur le terrain. Elle devrait être supprimée dans le cadre de l'AFB.

II - Adapter le dispositif territorial à l'exercice des missions

A - Un réseau qui reste à restructurer

Le réseau territorial de l'ONEMA, constitué de 9 délégations interrégionales et de 91 services départementaux ou interdépartementaux, a peu évolué entre 2012 et 2016. Ce réseau constitue aujourd'hui l'armature territoriale de l'AFB, puisque celle-ci s'organise autour de directions régionales ou interrégionales et de services départementaux auxquels s'ajoutent des antennes de façades maritimes et des parcs marins²⁴⁹.

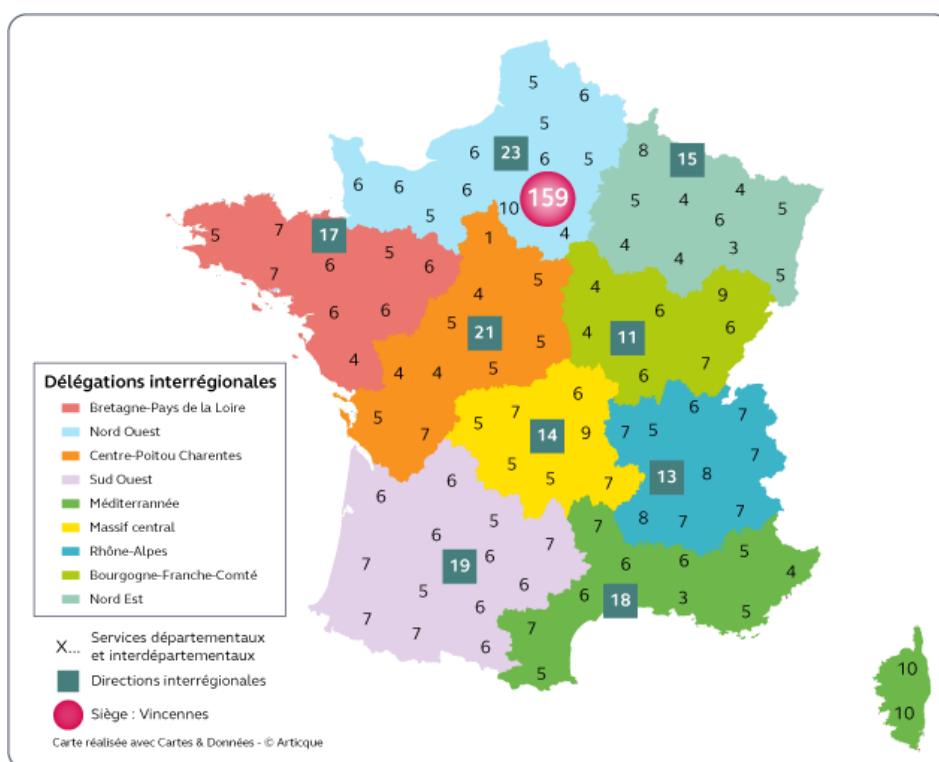
La rationalisation du réseau de l'ONEMA était très largement inachevée fin 2016. À quelques mois de son intégration dans l'AFB, l'ONEMA disposait toujours de 113 implantations dont seulement 43 % dans des locaux domaniaux (25,6 % appartenaient à l'État) et 37 % en site mutualisé. C'est un résultat éloigné de l'objectif du schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui prévoyait que 50 % des services soient implantés en sites domaniaux et 66 % en sites communs avec d'autres services.

Si les trois autres établissements fusionnés disposent d'un réseau territorial d'une moindre ampleur, les défis posés à l'AFB sont importants. Il conviendra de poursuivre et d'accélérer la mutualisation des sites ainsi que la réduction du nombre des implantations, en particulier celles héritées de l'ONEMA. L'expérimentation puis la mise en œuvre de la mutualisation

²⁴⁹ Des agences régionales pour la biodiversité (ARB) devraient être créées sur la base de partenariat avec les régions, sans qu'un calendrier n'ait été fixé pour l'instant.

avec d'autres services, dont ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage au niveau départemental, devra également être l'occasion d'une accélération significative dans la rationalisation du réseau de la nouvelle agence²⁵⁰.

Carte n° 1 : organisation territoriale de l'ONEMA et répartition de l'effectif fin 2015



Source : Cour des comptes. Effectif de l'ONEMA en personnes physiques au 31 décembre 2015.

La détermination du siège de l'Agence constitue un élément important de sa stratégie immobilière. Le maintien de trois implantations « centrales », héritées des sièges des établissements fusionnés, est la solution retenue. Elle apparaît contradictoire avec l'objectif de réduction

²⁵⁰ Cette mutualisation n'a pas été prévue par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, des paysages et de la nature mais a été annoncée dans une lettre de la ministre en juin 2016.

du nombre des implantations. La Cour regrette que cet objectif n'ait pas été privilégié par les pouvoirs publics.

B - Une allocation des moyens qui devra correspondre aux enjeux locaux

Avant son intégration dans l'AFB, l'ONEMA n'était toujours pas parvenu à mettre en adéquation les ressources attribuées localement et les enjeux écologiques du terrain²⁵¹. Cette adéquation constitue donc un objectif que l'AFB devra atteindre.

L'évolution du réseau territorial de l'ONEMA, notamment de ses services départementaux, n'a pas pris en compte l'évolution de ses ressources : entre 2012 et 2015, la diminution du plafond d'emplois de l'établissement a été intégralement appliquée aux services territoriaux, tandis que le siège voyait ses effectifs croître²⁵². Le nombre de leurs agents a ainsi diminué respectivement de 10 % (services interrégionaux) et 7 % (services départementaux et interdépartementaux) sur la période. Subis et souvent non anticipés, les départs d'agents pour cause de retraite ou de mobilité ont entraîné de nombreuses vacances de postes, en particulier au sein de services peu attractifs.

En l'absence de dispositifs d'incitation ou d'obligation à la mobilité, cette évolution, qui ne s'est pas inscrite dans une stratégie de réallocation des ressources, a lourdement pesé sur le fonctionnement de certains services départementaux : en 2012, 10 % puis en 2015, 16 % d'entre eux n'atteignaient plus l'effectif plancher de cinq agents, considéré comme un seuil critique pour fonctionner correctement.

Un travail de cartographie des effectifs a été engagé en 2014 afin de « mieux répartir les effectifs selon les besoins spécifiques de chaque région ». Cet objectif est pourtant loin d'être atteint aujourd'hui.

Dans les services confrontés aux plus forts enjeux écologiques, la diminution des effectifs observée entre 2012 et 2015 est ainsi supérieure à celle constatée dans ceux présentant des enjeux bien moindres. La situation au niveau interrégional présente le même paradoxe : en Bretagne-Pays de la Loire et en Méditerranée, où les enjeux environnementaux sont jugés les

²⁵¹ Caractérisés par l'importance du linéaire de cours d'eau, la présence d'activités agricoles ou industrielles ou les impératifs de préservation de la biodiversité.

²⁵² Évolution qui correspond pour partie à une stratégie de renforcement des fonctions supports, conformément à ce que la Cour avait recommandé en 2013.

plus élevés, la diminution des effectifs a été d'environ 10 % tandis que dans le Massif Central et le Sud-Ouest, où les enjeux sont jugés plus faibles, cette diminution a été limitée à 2 et 3 %. En outre, les 3 délégations interrégionales présentant les sous-effectifs les plus importants par rapport à la cartographie cible (Bretagne-Pays de la Loire, Nord-Est et Centre-Poitou Charentes) sont également celles qui enregistrent les plus fortes baisses d'effectifs depuis 2012.

En matière de répartition des effectifs, il demeure une inégalité très marquée entre le Nord et le Sud du pays. Cette inégalité risque de perdurer au sein de l'AFB puisque la garantie qu'aucune mobilité ne serait imposée a été donnée en 2016. Seule une mutualisation des services départementaux avec ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage peut permettre de rééquilibrer le réseau territorial de la nouvelle agence.

C - La police de l'eau : un enjeu pour l'AFB

La police de l'eau est l'un des instruments visant à assurer le bon état des eaux, objectif inscrit dans la directive cadre européenne sur l'eau. Elle vise à contrôler l'application effective des législations sur l'eau et s'appuie sur des actions de police judiciaire comme de police administrative. Les contrôles conduits par les inspecteurs de l'environnement concernent la qualité des eaux (pollutions chroniques, protection des aires de captage), la gestion quantitative de la ressource (contrôle des ouvrages de prélèvement), la préservation des milieux aquatiques ou des espèces protégées ainsi que la lutte contre le braconnage organisé.

En dépit d'évolutions réglementaires intervenues dans le domaine de la police de l'eau depuis 2012 (*cf. infra*), l'exercice de cette mission par les services départementaux de l'ONEMA a continué de connaître des difficultés de mise en œuvre.

Les évolutions de la police de l'eau depuis 2012

La police de l'eau a fait l'objet d'évolutions réglementaires significatives avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'harmonisation pénale²⁵³, qui habilite les inspecteurs de l'environnement de l'ONEMA à conduire des enquêtes ou à mener des auditions.

Des instruments de coordination ont en outre été créés ou renforcés. Les plans de contrôles départementaux, arrêtés par les préfets et qui déterminent un ciblage des zones et thématiques à enjeux, sont de mieux en mieux appropriés par les agents de l'ONEMA. Environ 90 % des contrôles s'inscrivent dans le cadre de ces plans.

La cartographie des cours d'eau, qui vise à distinguer les cours d'eau sur lesquels s'applique la police de l'eau, des fossés, sur lesquels elle ne s'applique pas, a également été relancée. L'objectif fixé par le Premier ministre en juin 2015 était de parvenir à une cartographie couvrant 66 % du territoire national en 2015. Or, ce travail de cartographie ne couvre, à ce jour, que 44 départements. Il devra être accéléré puisque la loi relative à la reconquête de la biodiversité a pour la première fois fixé la définition des cours d'eau.

La première difficulté s'explique par la diminution des effectifs chargés concrètement de la police de l'eau, déjà évoquée. Ceux-ci sont passés de 345 ETPT en 2012 à 300 environ en 2015. Dans certains services, la poursuite de la sectorisation, qui consistait à allouer un secteur à un agent-inspecteur de l'environnement, était déjà compromise dès 2015.

La seconde difficulté découle de l'absence d'adaptation des indicateurs de performance relatifs à la police de l'eau depuis 2012. La Cour avait constaté qu'ils ne rendaient pas compte de l'activité de police. Or, en l'absence de travaux d'harmonisation avec les autres services territoriaux de l'État et sans modification des logiciels de suivi des actions de police²⁵⁴, il n'existe pas de définition partagée de la notion de « pression de contrôle » ni sur le terrain, ni en administration centrale. Si les contrôles sont conduits de manière plus précise et mieux ciblés grâce à la géolocalisation, la révision globale de ces indicateurs reste à mener à bien dans le cadre de l'AFB, en même temps que la mise au point, considérablement retardée, d'outils de suivi communs. Le projet OSCEAN (outil de surveillance et de contrôle « eau et nature »), dont l'ONEMA

²⁵³ Ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

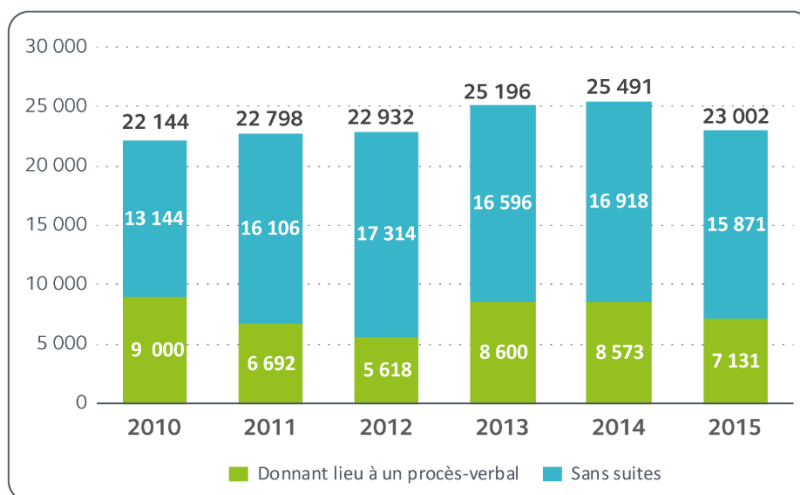
²⁵⁴ Les échanges de données entre les systèmes d'information de l'ONEMA (Opale), ceux des services de l'État ou du ministère de la justice ne sont toujours pas systématisés.

indique qu'il a débuté en 2016, devra donc être rapidement finalisé et mis en œuvre.

Les difficultés de mise en œuvre de la police de l'eau se traduisent aussi par une stagnation du nombre annuel des contrôles. Une augmentation avait été observée entre 2012 et 2013, avec une hausse de 10 %, mais la tendance est nettement moins favorable depuis : ce nombre n'a progressé que de 1 % entre 2013 et 2014 et a même chuté de 10 % entre 2014 et 2015. Au total, entre 2012 et 2015, le nombre de contrôles n'a augmenté que de 0,3 %.

Le nombre de contrôles par agent diminue lui aussi, et passe de 106 par an en 2012 à 95 par an en 2015. Cette diminution est partiellement imputable au travail de cartographie des cours d'eaux²⁵⁵ et à la nouvelle compétence des inspecteurs de l'environnement pour conduire des auditions dans le cadre de contrôles donnant lieu à poursuites ; elle pose cependant la question de la capacité de certains services à maintenir une « pression de contrôle » suffisante. Le nombre de procès-verbaux dressés passe quant à lui de 4 396 en 2012 à 2 785 en 2015, soit une baisse de 37 % même si, parallèlement, la part des « procès-verbaux d'avertissement », à vocation pédagogique, augmente.

Graphique n° 1 : nombre de contrôles annuels



Source : Cour des comptes d'après ONEMA

²⁵⁵ Ce travail a mobilisé environ 0,5 ETP par service en 2015.

Le maintien de la pression de contrôle est donc un enjeu important pour l'AFB, qui a hérité de la mission de police de l'environnement. Cette mission est d'autant plus stratégique qu'elle contribue très largement à alimenter la connaissance des milieux et donc le dispositif de rapportage européen sur l'état des eaux, le système d'information sur l'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis sa création en 2007, l'ONEMA aura connu plusieurs transformations majeures en moins de dix années d'existence. Émanation du Conseil supérieur de la pêche, dont la conversion en opérateur chargé de la police de l'eau et de la connaissance des milieux aquatiques avait été mal préparée, l'ex-Office vient tout juste d'intégrer l'Agence française pour la biodiversité, dont la préfiguration a été laborieuse.

Si, au cours des quatre années séparant le dernier contrôle de la Cour de son intégration dans l'AFB, l'ONEMA a remis à plat une partie de son organisation, de sa gestion ou des modalités d'exercice de ses missions, ces évolutions sont incomplètes et partielles. C'est également le cas du fonctionnement de ses fonctions d'administration générale ou de certaines procédures internes, qui demandent à être renforcées.

L'ex-Office a donc, de fait, reporté sur l'AFB la responsabilité de la mise en œuvre de ces réformes. Il convient dès lors de réagir rapidement. L'amélioration de la gestion des ressources humaines et l'adaptation du dispositif territorial de l'AFB à ses missions sont des priorités.

La Cour formule trois recommandations :

- 1. mettre un terme à la semaine de quatre jours dans le cadre de la création de l'AFB (recommandation réitérée) ;*
- 2. déterminer une implantation unique pour le siège de l'AFB ;*
- 3. redéfinir les indicateurs relatifs aux missions de police de l'eau afin d'aboutir à une définition et à une mesure de la « pression de contrôle ».*

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.....	366
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget.....	366
Réponse du directeur général de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).....	367

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur de la phase d'installation de l'Agence française pour la biodiversité	
---	--

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE
L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

En préambule, j'apprécie que ce contrôle ait pu dresser un bilan de la mise en œuvre des recommandations de la Cour émises en 2012 sur la gestion 2007-2011 de l'ONEMA, ce qui permettra d'en tirer tous les enseignements nécessaires à la bonne intégration de cet établissement au sein de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) qui sera opérationnelle au 1^{er} janvier 2017.

4. *Sur les recrutements.*

La Cour constate que l'ONEMA connaît des difficultés de recrutement l'ayant conduit à recourir majoritairement (et de façon excessive selon l'appréciation de la Cour) à des contractuels ou à des fonctionnaires en détachement sur contrats au lieu d'affecter des fonctionnaires en position normale d'activité.

Les contrats à durée déterminée ne sont utilisés par l'établissement que pour occuper des postes non permanents (remplacements temporaires, missions courtes). La politique de recrutement de l'AFB, actuellement en cours d'élaboration, tiendra pleinement compte de ce nouveau contexte.

5. *Sur la mesure de la pression de contrôle en matière de police de l'environnement, sur l'organisation du temps de travail et la semaine de quatre jours.*

Je donnerai les instructions au Président du conseil d'administration de l'AFB et au directeur de l'Agence pour appliquer les recommandations de la Cour.

6. *Sur le siège de l'AFB.*

J'arrêterai prochainement l'implantation du siège de l'Agence française pour la biodiversité.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

Nous prenons tout d'abord bonne note des constats et des points de vigilance de la Cour sur l'état d'avancement des évolutions de l'établissement, notamment en matière de gestion des ressources humaines

et de modération de la politique salariale, d'organisation territoriale et d'allocation de ses moyens humains dans les territoires.

En l'occurrence, la mise en place de l'agence française pour la biodiversité (AFB) à compter du 1^{er} janvier 2017, intégrant notamment l'ONEMA, constitue l'occasion privilégiée de répondre aux recommandations de la Cour. En raison de son poids relatif en termes de budget et d'effectifs, l'ONEMA sera effectivement le socle de la nouvelle agence, tant dans son organisation que dans l'exercice de ses missions.

Dans ce cadre, la réussite de la mise en place de l'AFB dépendra en partie de l'achèvement de la professionnalisation des processus de réforme de l'établissement, que ce soit en matière d'adaptation de son dispositif territorial mais aussi en termes de gestion des ressources humaines et de temps de travail, dans le contexte par ailleurs propice pour les agents de la mise en œuvre du quasi-statut des personnels contractuels de l'environnement, induisant des revalorisations de rémunérations importantes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)

Ces éléments me paraissent constituer, conformément au titre de cette insertion, des points d'appui tout à fait utiles dans le contexte de « transition » vers l'Agence française pour la biodiversité dans lequel se trouve l'Onema en cette fin d'année 2016.

Cela étant, certaines formulations justifient de notre part des remarques ou commentaires de nature à éclairer et, à tout le moins, nuancer, les appréciations ou propositions de la Cour. Ainsi, et sur les aspects essentiels :

Sur le plan général

La « Présentation » de l'insertion resitue bien le contexte très particulier qui est celui de l'Office depuis 2014-2015, avec son intégration désormais imminente dans l'Agence française pour la biodiversité, contexte qui n'était pas celui qui prévalait au moment du précédent contrôle, en 2012. Cela explique pour beaucoup d'aspects la mise en œuvre qualifiée de « partielle » des précédentes recommandations de la Cour, ce qui n'est cependant pas exclusif de progrès substantiels. On peut donc regretter que cette insertion s'attache de façon quasi exclusive à « ce qui reste à faire », des précisions pouvant être apportées sur les raisons qui

justifient cela dans un certain nombre de cas, en omettant largement « ce qui a été fait ». Les observations détaillées qui suivent visent donc, notamment, à apporter ces éléments complémentaires d'appréciation.

En ce qui concerne l'amélioration de la gestion des ressources humaines (I)

A – Des difficultés de recrutement à surmonter

La Cour considère que le « contexte a conduit l'Onema à recourir à des modalités de recrutement dérogatoires, contrairement aux dispositions des textes... ». Il convient cependant de souligner que, jusqu'à la publication du décret n° 2015-1154 du 16 septembre 2015, l'Onema faisait partie de la liste des établissements dérogatoires, établie en application du décret n° 84-38, pour l'ensemble de ses personnels. À ce titre, les recrutements directs sur CDI, selon les modalités d'un quasi-statut régi par le décret n° 2000-792 du 24 août 2000, étaient autorisés, ainsi que les détachements sur contrat. Ainsi, l'Onema a bien respecté les dispositions des textes jusqu'à la publication de ce décret, qui se situe en toute fin de la période sous contrôle.

À compter de 2016, en application du nouveau décret, seuls certains types de fonctions, occupés par des personnels de catégorie A et restant inscrits sur la liste dérogatoire, peuvent être recrutés en CDI selon les modalités du quasi-statut. Pour les autres fonctions, l'Onema, en tant qu'établissement public, est régi par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et les textes en découlant. Il n'en reste pas moins vrai que cette « transition » entre deux cadres réglementaires substantiellement différents justifie une certaine souplesse, l'application de ces nouvelles modalités de recrutement ne pouvant se traduire de façon absolument immédiate sans une période d'adaptation.

Par ailleurs, dans l'analyse des pourcentages des différents modes de recrutements « entre 2012 et 2015 », il conviendrait de relever que, pour une part non négligeable, la réduction des recrutements en position normale d'activité est la conséquence directe du cumul de la réduction du plafond d'emploi, du nombre restreint de postes ouverts aux concours de techniciens et agents techniques de l'environnement (TE/ATE) et de l'élargissement des besoins de l'établissement au-delà des missions de police de l'eau. Et parallèlement, le recours à des CDD sur cette période n'a été utilisé par l'établissement que pour faire face à des besoins non permanents et ne peut donc être considéré comme une voie de recrutement.

Enfin, de façon plus ponctuelle et à titre d'illustration des incidences du « contexte » évoqué plus haut, il est à noter que c'est de façon volontaire que le chef de mission du contrôle de gestion de l'Onema

n'a pas été remplacé fin 2015, dans la perspective de la création d'une mission « Performance » de l'AFB et de la mutualisation des moyens entre les 4 établissements « intégrés », le responsable pressenti de cette mission appartenant à un autre établissement : le remplacement à l'Onema aurait ainsi conduit à une absence d'optimisation.

B – Des rémunérations à maîtriser

Au 1^{er} paragraphe, la Cour évoque la suspension en juillet 2015 du versement de l'indemnité de mobilité en indiquant que « la récupération des indus s'avère complexe. Elle est encore partielle ». Dans les faits, le caractère « partiel » de cette récupération s'explique par le fait que 115 des agents destinataires des titres de recette correspondant aux indus ont formé à l'encontre de l'Onema un recours gracieux puis contentieux devant le tribunal administratif, procédure à caractère suspensif. Néanmoins, 17 agents se sont acquittés de cette dette et 4 sont en cours de paiement.

Au 2^{ème} paragraphe, la Cour considère que « Le versement de cette indemnité [de sujétion] à un taux uniforme témoigne d'une interprétation discutable des textes et d'une absence de prise en compte des sujétions propres à l'emploi tenu et aux fonctions exercées ». Cependant, comme cela a été précisé dans les remarques faites sur le relevé d'observations provisoires de la Cour, la pratique en vigueur à l'Onema est convergente avec l'analyse des textes applicables faite par la DGFIP.

L'application d'un taux uniforme de l'indemnité de sujétion pour les agents assermentés, commissionnés et armés reflète le fait qu'ils sont collectivement soumis aux mêmes sujétions quelle que soit leur affectation, ces sujétions étant liées aux fonctions. Cela ne ressort donc pas comme une « anomalie ».

Enfin, la Cour estime que « la politique de rémunération de l'ONEMA n'a pas connu de modération significative. Dans la mesure où l'effectif actuel de l'AFB est constitué à 72 % d'anciens agents de l'ONEMA [...], la nouvelle Agence risque de faire face à une masse salariale en augmentation régulière ». Dans la réalité, toutefois, l'augmentation du traitement brut et du régime indemnitaire/ETP des ATE et TE, soulignée par la Cour, est corrélée à celle du régime indiciaire, due à l'avancement, dans un contexte de réduction des effectifs et de non-remplacement, donc d'accroissement de l'âge moyen et de l'ancienneté moyenne des agents. Réglementairement, la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) s'accompagnera du maintien de la rémunération et prendra en compte cette augmentation.

C – Une organisation du temps de travail à revoir

Au 1^{er} paragraphe, la Cour évoque le suivi du temps de travail, reposant sur le renseignement par les agents eux-mêmes d'un fichier Excel transmis mensuellement au responsable hiérarchique puis centralisé annuellement par la Délégation aux ressources humaines, en estimant que « les difficultés managériales existant au sein des services départementaux ne permettaient pas de fiabiliser ce système déclaratif ».

L'établissement s'est fondé sur le fait que, si le principe est la mise en œuvre par l'employeur de moyen automatisé permettant de comptabiliser les heures de travail, un décompte déclaratif contrôlable peut être mis en place (cf. décret n° 2002-60 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires – art. 2-2° – notamment pour des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ou pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10). Cette exception se fonde donc sur le fait que les agents (ATE-TE) exercent leurs fonctions principalement sur le terrain. Cependant, dans les services départementaux où le poste de chef de service est vacant, ce contrôle managérial est assuré par le Délégué (inter-)régional ou le responsable du contrôle des usages.

Par ailleurs, la Cour indique que « le logiciel commun retenu dès la fin de l'année 2014 pour constituer le système d'information des ressources humaines de l'AFB (Virtualia) n'avait toujours pas été mis en place à l'ONEMA ». En réalité, l'application Virtualia a bien été mise en place à l'Onema dès fin 2015. Mais seuls ses modules pour la gestion administrative des dossiers individuels des agents et pour la gestion des absences ont été activés. En effet le module permettant le décompte horaire n'a pas été retenu car il ne permet pas de répondre aux exigences réglementaires en termes de récupération de service de nuit et de week-end ou de temps de déplacement.

Dans ce même chapitre, au 2^{ème} paragraphe, la Cour évoque le recours, jugé excessif et incompatible avec l'organisation de l'activité des services de terrain, de l'option « semaine de 4 jours », ce qui renvoie également à la recommandation n° 1 d'y mettre un terme. Si la motivation de la recommandation n'appelle pas de remarque, il convient de relever que ce chantier supposait en tout état de cause une approche dépassant assez largement le seul cadre de l'Onema, avec la création de l'AFB, puisque bien évidemment c'est une harmonisation des régimes d'horaires variables entre les 4 établissements « intégrés » qui doit être visée.

On doit en outre souligner que l'engagement du processus de mutualisation des services territoriaux de l'AFB avec ceux de l'ONCFS apporte à ce contexte « partagé » entre établissements une complexité supplémentaire, dans la mesure où cette harmonisation doit aussi, désormais, intégrer l'ONCFS, établissement public pour lequel ce régime de semaine de 4 jours constitue également une option possible.

En ce qui concerne l'adaptation du dispositif territorial à l'exercice des missions (II)

A – Un réseau qui reste à restructurer

Il est souligné que « La détermination du siège de l'Agence constitue un élément important de sa stratégie immobilière. Le maintien de trois implantations “centrales”, héritées des sièges des établissements fusionnés, est une hypothèse envisagée à l'heure actuelle. Elle apparaît contradictoire avec l'objectif de réduction du nombre des implantations. La Cour recommande qu'un seul site soit retenu pour l'implantation du siège de l'Agence ».

Toutefois, à ce jour, le projet de décret transmis au Conseil d'État relatif à l'organisation de l'AFB en application de la loi instituant sa création prévoit effectivement que « par arrêté du ministre chargé de l'environnement, le siège de l'établissement est fixé en veillant à la pérennité des trois implantations correspondant aux sièges des établissements intégrés de l'Agence française pour la biodiversité ».

Cela étant, et cela fait également référence à la recommandation n° 2, s'il est clair que le siège de l'AFB ne pourra être fixé qu'en un seul lieu, il est non moins évident que la réduction effective du nombre des implantations immobilières par ce biais supposerait un regroupement, et donc une mobilité, de plusieurs centaines d'agents entre Brest, Montpellier et Vincennes-Saint-Mandé, selon le choix qui sera fait. Indépendamment de la pertinence organisationnelle d'une telle option, cela supposerait de disposer d'un « siège » ayant des capacités d'accueil sans commune mesure avec les locaux actuellement existants, avec un coût immobilier et social qui mériterait d'être évalué. Une telle option est par ailleurs contraire aux engagements souscrits par la tutelle d'absence de mobilité géographique imposée aux agents.

B – Une allocation de moyens qui devra correspondre aux enjeux locaux

Globalement, ce chapitre pose la question de l'adéquation entre les effectifs « locaux » (surtout départementaux) de l'Onema et les « enjeux » environnementaux des territoires concernés. Cette préoccupation est bien

évidemment totalement légitime, et c'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, l'Office s'est engagé en 2014 dans le travail de cartographie des effectifs évoqué.

Néanmoins, il est nécessaire de souligner que l'insuffisance d'évolution découle de difficultés liées à la convergence de plusieurs causes :

- des effectifs décroissants avec un schéma d'emploi réalisé essentiellement grâce aux départs en retraite, essentiellement des agents du corps de l'environnement, dont la population est la plus nombreuse et sans renouvellement. Ces agents de terrain étant en poste en services départementaux, ce sont les effectifs de ces services qui diminuent, avec des possibilités limitées de remplacement ;
- l'Onema n'avait la maîtrise ni de la politique de recrutement des ATE et TE, ni de la répartition effective des effectifs. C'est en effet, dans la limite des plafonds d'emploi par corps, la commission administrative paritaire ministérielle qui statue sur l'affectation des agents. Le corps des ATE, globalement en diminution très sensible²⁵⁶, n'offre pas l'effectif suffisant pour pourvoir tous les postes vacants, même identifiés comme prioritaires par la cartographie des effectifs (nombreuses absences de candidatures...).

Face à ces difficultés, et en tenant compte des priorités définies, depuis 2012 seuls les postes vacants dans les départements disposant de moins de 4 ATE sont ouverts à la mobilité, et les postes de chef de service départemental vacants sont systématiquement ouverts.

C – La police de l'eau : un enjeu pour l'AFB

Comme l'a souligné à juste titre la Cour dans son relevé d'observations provisoires, les performances de la police, tout comme la pertinence et l'intensité de la « pression de contrôle » ne peuvent s'évaluer par la seule comptabilisation du nombre des contrôles, a fortiori si l'on tient compte du fait que 90 % des contrôles s'inscrivent dans le cadre des plans de contrôles départementaux, arrêtés par les Préfets et qui déterminent un ciblage des zones et thématiques à enjeux, et qui ne relèvent donc pas de la seule initiative de l'Onema.

À cet égard, l'insertion relève bien que, si le nombre global de contrôles est en réduction, cela est pour partie imputable au travail de

²⁵⁶À titre d'illustration, globalement pour l'ensemble du corps et en fonction des éléments dont nous disposons : 1 560 ATE environ en 2011, 1 460 en 2014 et 1 380 en 2015, soit 180 agents de moins (-11,5 %) en 4 années.

cartographie des cours d'eau qui a mobilisé environ 0,5 ETP en moyenne par département, soit 15 % de l'activité de l'ONEMA à ce niveau territorial. Cette seule nouvelle priorité pourrait expliquer, à due proportion, et comme le note la Cour, la diminution du nombre de contrôles alors que la progression était jusqu'alors continue et cela malgré la décroissance des effectifs. À charge constante, la progression des contrôles reste donc significative.

La mise en œuvre de l'ordonnance d'harmonisation pénale entraîne par ailleurs également une réduction du nombre d'actes. En effet, jusque-là les auditions étaient effectuées par des officiers de police judiciaire, essentiellement des gendarmes. La compétence d'audition donnée aux inspecteurs de l'environnement permet un traitement continu du dossier, mais en contrepartie d'un temps supplémentaire à y consacrer.

Le nombre de contrôles ayant diminué du fait de la mise en œuvre de nouvelles activités, le nombre de constats d'infraction diminue également, même si, comme la Cour le relève justement, la part des procès-verbaux d'avertissement, à vocation pédagogique, s'accroît.

Enfin, il convient de noter que, si la loi a confié à l'AFB l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement (et donc pas uniquement de police de l'eau), cette mission est prévue pour s'exercer (art. L. 131-9 du code de l'environnement) « en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes ». De ce fait, si la « mutualisation » avec l'ONCFS n'est pas explicitement mentionnée, elle est bien implicitement visée.

2

Le soutien aux débiteurs de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession

PRÉSENTATION

La vente au détail du tabac en France repose pour l'essentiel sur un réseau de 25 492 débits de tabac (fin 2015), dont les tenanciers sont des préposés de l'administration des Douanes. Cette organisation structure les relations entre ces commerçants et l'État : l'implantation des débits de tabac est décidée par l'administration ; le débiteur signe un contrat de gérance de trois ans renouvelable ; l'État fixe le taux de remise brute qui détermine la part du produit de la vente du tabac qui revient aux buralistes ; depuis 1995, l'État peut financer une partie des dépenses engagées pour améliorer la sécurité des débits de tabac ; enfin, l'État prend à sa charge une partie du financement du régime de retraite supplémentaire des gérants de débit de tabac créé en 1963.

Depuis 2004, considérant que sa politique de lutte contre le tabagisme aurait un impact sur la vente du tabac dont le prix a été fortement augmenté, l'État a mis en place de nouvelles aides destinées à soutenir le revenu des buralistes, à favoriser la diversification de leur commerce ou accompagner leur retrait de cette activité. Ces aides ont pris place dans un premier contrat, dénommé « contrat d'avenir », conclu avec la Confédération des buralistes pour la période 2004 à 2007. À l'issue du deuxième contrat d'avenir qui s'est déroulé de 2008 à 2011, la Cour des comptes notait dans son rapport public annuel de 2013 que « la collectivité avait consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé de la situation des seuls débiteurs effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac »²⁵⁷. Elle recommandait de procéder à une remise en cause rapide des mesures arrêtées début 2012 dans le cadre du troisième contrat d'avenir pour ne laisser subsister que les aides structurelles (indemnité de

²⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome 1. Le soutien de l'État aux débiteurs de tabac : des aides injustifiées, p. 583-620. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public), de maintenir pour les quatre années suivantes le taux de la remise nette au niveau de 2012 et de mettre en place une dégressivité de cette remise nette en fonction des niveaux de chiffre d'affaires.

Le troisième contrat d'avenir est arrivé à son terme fin 2016. La Cour a constaté que la plupart des recommandations qu'elle avait émises en 2013 n'a pas été mise en œuvre²⁵⁸ et souligne que ce troisième contrat n'a pas corrigé les défauts relevés en 2013 : les dispositifs sont toujours nombreux, peu ciblés et insuffisamment contrôlés (I), alors que les revenus des débiteurs continuent d'augmenter et que le nombre d'établissements en difficulté apparaît limité (II) ; le nouveau protocole d'accord signé par l'État le 15 novembre 2016 avec la Confédération des buralistes pour la période 2017-2021 tout en comportant quelques améliorations ne pose pas les bases de l'indispensable refondation de la politique de soutien à la profession (III).

I - Des dispositifs toujours nombreux et peu ciblés

L'État intervient par divers canaux en vue de soutenir le revenu des débiteurs. Il prend également en charge des aides destinées à faire évoluer les débits. Mais ces aides restent insuffisamment ciblées et contrôlées.

²⁵⁸ Dans le *rapport public annuel 2016*, Tome 2. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr, la Cour observait qu'« une réforme a été esquissée lors de la préparation du plan national de réduction du tabagisme, 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 ».

La vente au détail du tabac en France

Le décret du 28 juillet 2010 relatif à l'exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés dispose qu'en France métropolitaine, « la vente au détail du tabac est confiée par l'État (administration des douanes et droits indirects) aux débiteurs de tabac. Les débiteurs sont classés en deux catégories, les débiteurs de tabac ordinaires et les débiteurs de tabac spéciaux ». Les contrats de gérance sont établis pour une durée de trois ans et les débiteurs sont astreints à une obligation de formation.

L'implantation des débiteurs ordinaires est décidée par l'administration : elle se fait par transfert ou par appel à candidature. L'article 8 du décret du 28 juin 2010 relatif à l'exercice du monopole précité prévoit que les débiteurs de tabac ordinaires sont implantés sur décision du directeur régional des douanes et droits indirects territorialement compétent, après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débiteurs de tabac. L'article 9 du décret précise que « l'implantation d'un nouveau débit ne doit pas avoir pour effet de déséquilibrer le réseau local existant ». Le 3^{ème} contrat d'avenir a mis fin au moratoire sur l'ouverture de nouveaux débiteurs : les décisions d'implantation prises chaque année sont de l'ordre d'une cinquantaine, dont environ 45 % concernent des communes de moins de 3 500 habitants²⁵⁹.

Le directeur régional des Douanes peut également attribuer par appel à candidature des débiteurs de tabac ordinaires saisonniers (de trois à huit mois) dans les lieux touristiques.

À côté de ces débiteurs ordinaires, deux cas de figure peuvent exister :

- la revente de tabac par certains commerces (restaurants titulaires d'une licence restaurant, stations-service implantées sur le réseau autoroutier ou les voies rapides ou express – toutes les stations-service en Corse –, établissements militaires, pénitentiaires ou recevant des personnes dont la liberté de circulation est restreinte, débiteurs de boissons à consommer sur place ayant une licence III ou IV) est autorisée en tant que service complémentaire. Ces commerces sont tenus de s'approvisionner auprès d'un débit de tabac ordinaire de rattachement ;

²⁵⁹ L'article 70 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a transféré aux maires la compétence d'autoriser le déplacement d'un débit au sein d'une même commune. 222 demandes ont été examinées en 2015 et 140 autorisées.

- des débits de tabac spéciaux peuvent être attribués au titulaire d'un contrat de concession d'occupation du domaine public, au responsable du domaine public géré en régie ou au titulaire exclusif d'un droit d'exercer une activité commerciale dans une enceinte non librement accessible au public. Un exemple est la vente de cigarettes par les magasins Relay H ou les supérettes Monop dans les gares, qui vendent essentiellement par ailleurs de la presse et du « snacking ».

Les débits ordinaires et les débits spéciaux sont tenus de s'approvisionner auprès des fournisseurs agréés par l'administration et d'appliquer les prix publiés au Journal officiel sans percevoir d'autres rémunérations que la remise consentie par les fournisseurs sur la base du taux fixé par l'État.

Seuls les débits ordinaires sont éligibles aux aides prévues par les contrats d'avenir et le protocole d'accord 2017-2021.

En France, un débitant de tabac tire les revenus suivants de la vente de ce produit : une fraction du prix de vente (remise), déterminée par l'État, à laquelle peuvent s'ajouter diverses aides budgétaires soumises à certaines conditions. De ces revenus se déduisent les charges d'exploitation du fonds.

A - Le soutien au revenu

1 - Les aides budgétaires au revenu

Trois aides, financées sur le programme budgétaire 302 – *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion de la fonction publique et des ressources humaines*, ont directement pour objet de soutenir le revenu des débitants de tabac. La dépense budgétaire s'est élevée à 92,41 M€ en 2015.

Le complément de remise, plafonné à 2 900 € par an et par débit, correspond au reversement par l'État d'une fraction du droit de licence qu'il prélève sur les débitants. Cette exonération du droit de licence, qui portait originellement sur les premiers 129 500 € de chiffre d'affaires, a été étendue aux 152 500 premiers euros de chiffre d'affaires par le 1^{er} contrat d'avenir²⁶⁰. Les 2^{ème} et 3^{ème} contrats d'avenir ont relevé ce plafond à

²⁶⁰ Depuis 2008, les débitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 157 650 € perçoivent un versement différentiel (31 270 € de dépenses en 2015, soit 7,2 € en moyenne).

157 650 € en France continentale et à 118 238 € dans les départements corses. La dépense s'est élevée à 66,7 M€ en 2015.

La remise additionnelle, comme le complément de remise, bénéficie à tous les buralistes. Cette aide est également fixée en pourcentage d'une part du chiffre d'affaires. Créé dans le cadre du 1^{er} contrat d'avenir, le dispositif a été réformé à plusieurs reprises. Son taux et le niveau du chiffre d'affaires concerné ont été abaissés. La dépense s'est élevée à 12,36 M€ en 2015.

La remise compensatoire vise à compenser la baisse du chiffre d'affaires subie par un débitant par rapport à l'année 2002, dès lors que cette baisse est d'au moins 10 %. L'aide est calculée en pourcentage de la perte du revenu généré par la vente du tabac, la remise nette²⁶¹. Comme pour la remise additionnelle, le dispositif a été revu à plusieurs reprises, dans un sens plus restrictif : ainsi, les buralistes situés en-dehors des départements frontaliers ou en difficulté (départements dont le montant annuel des livraisons de tabac manufacturés est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002) ne sont plus éligibles depuis 2015. La dépense s'est élevée à 13,35 M€ en 2015.

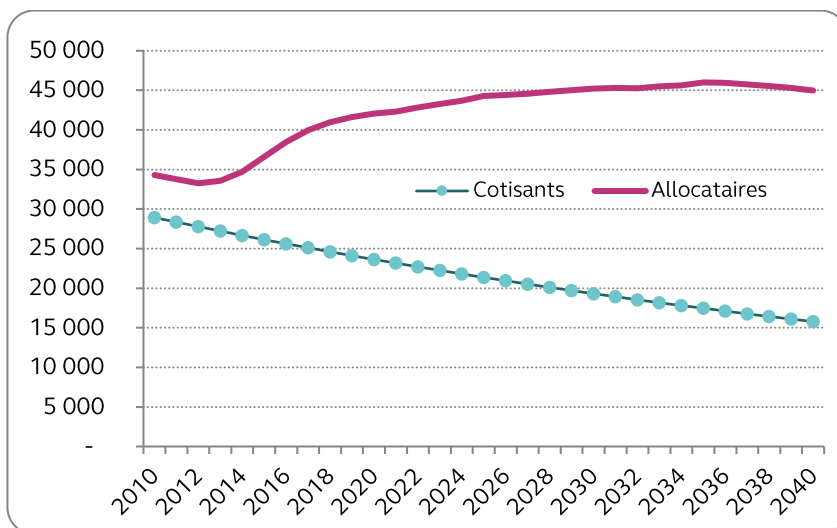
2 - La contribution au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac

Pour leurs activités commerciales hors tabac, les buralistes relèvent du régime social des indépendants (RSI). Pour leur activité tabac, ils sont affiliés au régime d'allocations viagères des gérants de débit de tabac (RAVGDT), institué par le décret du 30 octobre 1963, modifié par les décrets du 21 décembre 2005 et du 31 décembre 2009, qui joue donc le rôle d'un régime supplémentaire de retraite.

Ce régime est financé aux deux tiers par l'État, sur crédits budgétaires jusqu'en 2015, via un prélèvement de 0,25 % sur les recettes de droit de consommation depuis 2016. En hausse régulière, la contribution de l'État à ce régime s'est élevée au total à 897,1 M€ de 2004 à 2015.

Le déséquilibre démographique de ce régime va s'accroître, pesant de ce fait plus encore sur le financement public.

²⁶¹ La remise nette est égale à la remise brute (part du produit de la vente du tabac qui revient aux débiteurs) moins le droit de licence et la cotisation au régime d'allocation viagère des débiteurs de tabac.

Graphique n° 1 : évolution démographique du RAVGDT

Source : Cour des comptes d'après DGDDI

3 - La fixation du taux de remise

Les prix de vente au détail des tabacs sont fixés par les fabricants et homologués par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Les débitants sont rémunérés par les fournisseurs agréés au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail. Le taux de cette remise est fixé par l'État. En pratique, les fournisseurs versent aux débitants la remise nette, après avoir prélevé pour le compte de l'État un droit de licence et la cotisation au RAVGDT²⁶². En fixant le taux du produit de la vente qui revient aux débitants, l'État dispose d'un levier important pour agir sur l'évolution de leurs revenus.

Le taux du droit de licence est également fixé par l'État. Il s'établissait à 20,84 % de la remise brute pour les autres produits du tabac en 2012. Il a été baissé à 20,36 % en 2014, 20,25 % en 2015 et 20,14 % en 2016 afin de maintenir constant le montant du droit de licence acquitté dans le contexte de hausse du taux de remise.

²⁶² Les taux sont différents en Corse.

B - Les autres aides de l'État

Ces aides, souvent qualifiées d'aides structurelles car elles visent en principe à pérenniser les débits (sécurité, diversification) ou à faire évoluer le réseau (indemnité de fin d'activité), sont également financées par le budget de l'État.

1 - L'aide à la sécurisation des débits

Cette aide a été créée en 1995. Lors des deux premiers contrats d'avenir, son montant (80 % du coût hors taxes des matériels de sécurité et de leur installation) était plafonné à 10 000 € sur trois ans et par débit. Ce plafond a été porté à 15 000 € par le 3^{ème} contrat d'avenir, augmentant significativement le coût annuel de cette mesure (14,24 M€ en 2015).

Les matériels éligibles (coffres forts, vidéosurveillance, marquages invisibles et codés, mécanismes de renforcement des rideaux métalliques, etc.) évoluent chaque année. Pour bénéficier de l'aide, le débitant doit fournir au moins deux devis détaillés.

2 - Les aides à la diversification de l'activité des débits

Les trois contrats d'avenir successifs insistent sur la nécessité pour les buralistes de diversifier leur activité. Le 3^{ème} contrat d'avenir indique ainsi que « l'État favorise l'émergence de nouvelles pistes de diversification des activités par les débitants de tabacs et veille à privilégier les partenariats avec ce réseau, notamment dans le domaine des services publics. Il soutient et accompagne les débitants de tabacs dans leurs démarches de diversification, notamment dans le milieu rural ».

La poursuite de cet objectif emprunte plusieurs voies : des démarches volontaristes de l'administration visant à articuler diversification de l'activité des débits et services publics ; des initiatives privées émanant des débitants ou portées par la Confédération des buralistes ; la création, dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir, d'une prime de service public de proximité (PSPP). Son coût s'est élevé à 6,7 M€ en 2015.

Cette prime²⁶³ est accordée aux débiteurs offrant au moins quatre des neuf services listés par l'arrêté du 22 octobre 2012²⁶⁴ et dont le chiffre d'affaires annuel réalisé sur la vente de tabac est inférieur à 300 000 €. Elle s'élève à 1 500 € par an pour les débiteurs implantés dans les communes de moins de 1 500 habitants et à 1 000 € pour les autres communes.

3 - Les aides au départ ou à la mobilité

Égale à trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, l'indemnité de fin d'activité (IFA) était versée à l'origine aux débiteurs des départements frontaliers ou assimilés (notion remplacée en 2007 par celle de « départements en difficulté ») qui souhaitent cesser leur activité car la viabilité de leur point de vente ne leur semble plus assurée.

Le dispositif a été revu à plusieurs reprises : il a été étendu aux petits débiteurs des zones rurales (« IFA rurale »), à compter du 1^{er} juillet 2007, dans la limite de 200 dossiers par an, selon des critères géographiques (le débit doit être le dernier d'une commune comptant moins de 1 500 habitants), de revenus (le chiffre d'affaires 2002 doit être inférieur à 100 000 euros) et d'âge (avoir au minimum 60 ans et justifier d'au moins dix ans d'activité).

Le 3^{ème} contrat d'avenir a rendu le dispositif plus généreux : le décret du 25 juin 2013 a ouvert le dispositif de l'IFA rurale à un nombre plus important de bénéficiaires en modifiant deux des cinq conditions posées pour en solliciter l'attribution (suppression de la condition relative à la gestion du dernier débit de la commune et rehaussement du plafond en valeur des livraisons de tabacs faites au débit en 2002 de 100 000 à 150 000 €). Le mode de calcul du montant des IFA classique et rurale a également été harmonisé, ce qui a entraîné une revalorisation de l'aide versée au gérant de débit en zone rurale.

L'aide est accordée par un comité national composé à parité de représentants de la Confédération des buralistes et de la DGDDI. Le coût

²⁶³ Elle remplace la prime de service public.

²⁶⁴ La liste comprend la délivrance de timbres postaux, la délivrance de timbres-amende sous format papier ou l'existence d'un agrément en cours « Point de Vente Agréé » pour le paiement automatisé des amendes radar, la délivrance de timbres fiscaux, la réception de colis au bénéfice des usagers, la délivrance de titres de transports nationaux, régionaux, intercommunaux ou communaux, l'offre de presse nationale ou régionale, l'offre de jeux de grattage, de loterie ou de paris sportifs ou hippiques, l'offre de services téléphoniques ou d'accès à internet, un commerce alimentaire de proximité offrant des produits de première nécessité.

des dossiers d'indemnité de fin d'activité acceptés s'est élevé à 5,8 M€ en 2015 pour 93 bénéficiaires, et le montant payé cette même année à 7,4 M€.

C - Des aides insuffisamment ciblées et contrôlées

Alors que la Cour appelait en 2013 à un ciblage des aides en faveur des débiteurs véritablement en difficulté par une remise en cause des aides au revenu du 3^{ème} contrat d'avenir, un maintien du taux de la remise nette à son niveau de 2012 et une dégressivité de ce taux en fonction du chiffre d'affaires, les réformes ont été timides et les aides versées demeurent insuffisamment contrôlées.

1 - De timides réformes des aides budgétaires jusqu'à fin 2016

Le complément de remise n'a pas été réformé alors qu'il constitue en 2015 les deux tiers des aides budgétaires au revenu et qu'il ne cible pas les débiteurs en difficulté.

La remise additionnelle a été mise en extinction. Au 1^{er} janvier 2012, son taux a été ramené de 2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires à 1,6 % sur les premiers 130 000 € de chiffre d'affaires. Ce taux, devenu dégressif, s'élève à 0,2 % en 2016, dernière année de ce dispositif.

La remise compensatoire a également été réformée dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir. Le niveau de la compensation de la diminution du chiffre d'affaires est dégressif depuis 2012 et seuls les débiteurs situés dans les départements frontaliers ou en difficulté²⁶⁵ sont désormais éligibles. Les buralistes doivent être entrés en fonction avant 2012. Malgré cette réforme, le dispositif actuel est peu satisfaisant. La référence aux livraisons de tabac de 2002 pour déterminer les départements éligibles est peu pertinente car trop ancienne. En outre, en prenant pour base l'évolution des revenus et non pas leur niveau, le dispositif ne permet pas de cibler les débiteurs véritablement en difficulté. Ainsi, plus du tiers des bénéficiaires de la remise compensatoire en 2015 ont un chiffre d'affaires supérieur à 300 000 € et 43 ont un chiffre d'affaires supérieur au million d'euros. Enfin, le plafond de la remise compensatoire demeure élevé (50 000 €).

²⁶⁵ Les départements dits en difficulté sont ceux dont le montant annuel des livraisons de tabac manufacturé est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002.

Tableau n° 1 : les aides budgétaires de l'État pendant les trois contrats d'avenir (en M€)

	2004-2007	2008-2011	2012-2015 ²⁶⁶	Total
<i>Remise additionnelle</i>	429,4	341,5	133,2	904,2
<i>Remise compensatoire</i>	219,9	154,3	79,4	453,6
<i>Complément de remise</i>	386,7	287,9	273,3	947,9
<i>Indemnité de fin d'activité</i>	31,8	18,3	22,5	72,5
<i>Prime de service public</i>	0,0	12,9	21,2	34,1
<i>Aide à la sécurisation des débits</i>	76,7	37,3	55	169,1
<i>Contribution au RAVGDT</i>	273,6	302,3	321,2	897,1
<i>Crédit d'impôt modernisation des débits²⁶⁷</i>	1,0	11,0	3,0	15,0
Total	1 419,2	1 165,5	908,8	3 493,5

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Ces réformes se sont traduites par une diminution de la dépense budgétaire de l'État : la dépense pour la remise additionnelle s'est élevée à 12,36 M€ en 2015, soit près de cinq fois moins qu'en 2012. Elle a été divisée par deux depuis 2012 pour la remise compensatoire (13,4 M€), et le nombre de bénéficiaires, 1 463 en 2015, a été divisé par trois sur la même période.

²⁶⁶ Les données de 2016, dernière année du contrat d'avenir, ne sont pas disponibles.

²⁶⁷ La loi de finances rectificative du 31 décembre 2006 a ajouté un crédit d'impôt égal à 25 % des dépenses portant sur la rénovation des linéaires et des vitrines ou l'acquisition de terminaux informatiques dans la limite de 10 000 € HT au titre des années 2007 à 2009. La loi de finances rectificative du 31 décembre 2009 a prolongé le dispositif jusqu'à fin 2011.

2 - Une augmentation de la remise nette non ciblée et près de trois fois supérieure à la baisse des aides au revenu

Le montant total de la remise nette, c'est-à-dire du revenu de la vente au détail du tabac qui revient aux buralistes, s'établit à 1 269,3 M€ en 2015. Il a progressé de 5,45 % entre 2012 et 2015.

**Tableau n° 2 : évolution de la remise nette
en moyenne annuelle (en M€)**

<i>Période</i>	2004-2007	2008-2011	2012-2015
<i>Remise nette</i>	908,5	1 051,7	1 233,2

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Cette augmentation du revenu résulte de trois effets : la hausse du prix de vente du tabac, la baisse du volume des ventes et le relèvement du taux de remise.

Les ventes dans les débits en France ont en effet diminué, passant de 54 108 millions d'unités en 2011 à 45 014 en 2014. La remontée constatée en 2015, avec 45 457 millions d'unités vendues, semble conjoncturelle (liée vraisemblablement à un contrôle accru des frontières à l'hiver 2015 à la suite des attentats qui a réduit l'achat de tabac dans les pays frontaliers) ; la baisse des volumes vendus a d'ailleurs repris en 2016 (- 2,4 % de janvier à juin). Au total, le chiffre d'affaires sur la vente au détail du tabac, fruit des évolutions opposées des quantités vendues et des prix des cigarettes, a augmenté faiblement (de 18 136 M€ en 2012 à 18 451 M€ en 2015).

Sur la même période, l'État a conduit, dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir, une politique de relèvement annuel du taux de la remise nette pour les produits du tabac, hors cigares et cigarillos : au total, le taux de la remise nette sur les cigarettes a augmenté de 0,4 point entre 2011 et 2016, pour atteindre 6,9 % en janvier 2016.

Cette politique de hausse du taux de la remise a favorisé les débits qui ont les chiffres d'affaire les plus importants.

L'augmentation des revenus qui en a résulté, + 726 M€ au cours des quatre premières années du 3^{ème} contrat d'avenir, a plus que compensé la baisse des crédits budgétaires sur la période (- 256,5 M€). Ce mouvement, avec la hausse du taux de la remise nette et la réduction de la part de la

remise compensatoire dans les aides budgétaires au revenu, s'est opéré au détriment d'un ciblage sur les débits en difficulté.

3 - Un contrôle insuffisant

a) Des fraudes à l'aide à la sécurisation des débits

L'aide à la sécurisation des débits a été perçue par 10 783 débiteurs depuis 2004, pour un coût total de 100 M€. En 2015, 3 843 débiteurs ont bénéficié de cette aide pour un montant moyen de 3 853 € et chaque année, près de 15 % des débiteurs utilisent le montant maximum de l'aide (15 000 €) pour sécuriser leur débit. Un débiteur peut solliciter cette aide à plusieurs reprises et le montant moyen de 9 255 € masque des écarts considérables et des montants conséquents : 461 débiteurs ont ainsi perçu plus de 20 000 € et trois plus de 44 000 €.

Des contrôles menés en 2015 par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont débouché sur la notification de 19 infractions à des entreprises situées dans sept départements²⁶⁸ (ententes, devis de complaisance, etc.). La plupart ont abouti à un règlement transactionnel.

De son côté, l'administration des Douanes est dans l'incapacité d'indiquer combien de contrôles ses services déconcentrés ont effectué pour s'assurer de la réalité des travaux financés. Elle note par ailleurs que le traitement des demandes génère des lourdeurs administratives et des délais importants. Les cas de dossiers instruits pour des sommes peu importantes ne sont pas rares : 96 débiteurs ont perçu une subvention inférieure à 1 500 €.

b) Un usage opportuniste des indemnités de fin d'activité

Si le nombre de bénéficiaires des indemnités de fin d'activité (IFA) est limité (93 en 2015) et toujours très inférieur aux contingents autorisés, l'évolution de l'indemnité moyenne a été très dynamique au cours du 3^{ème} contrat d'avenir. Les montants moyens – 92 000 € pour l'IFA classique et 14 110 € pour l'IFA rurale entre 2012 et 2015 – recouvrent des

²⁶⁸ Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Haute-Savoie, Isère, Lorraine, Rhône-Alpes.

écarts importants avec des aides qui sont allées de 3 569 € à 548 261 € pour l'IFA classique et de 1 579 € à 34 126 € pour l'IFA rurale.

Les caractéristiques du dispositif favorisent des comportements opportunistes.

Le maintien à 2002 de l'année de référence pour le bénéfice des aides ne prend pas en compte l'évolution souhaitée du marché du tabac et, en assurant trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, l'IFA peut être très élevée : parmi les 257 débiteurs bénéficiaires entre 2012 et 2015, 29 ont perçu plus de 150 000 € et deux plus de 400 000 €.

La grande majorité des bénéficiaires de l'IFA classique (63 % des bénéficiaires de 2012 à 2015) a pris la gérance du débit concerné après 2002. Or, l'absence de plafonnement peut conduire à un niveau d'IFA supérieur au prix d'achat du fonds de commerce. Selon la DGDDI, « certains débiteurs semblent parfois organiser la baisse des livraisons de tabac, et, en tout état de cause, assurent une gestion déficiente de leur activité afin de répondre aux critères d'attribution de l'IFA. »

II - Des revenus globalement en croissance en dépit de la baisse des ventes de tabac

Malgré la baisse des ventes de tabac, les revenus tirés de celles-ci par les débiteurs ont continué d'augmenter et les débits en difficulté, essentiellement situés aux frontières avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne, sont peu nombreux. De plus, la diversification de l'activité des débiteurs permet d'améliorer encore leur situation.

A - Les revenus tirés de la vente du tabac continuent d'augmenter

Le chiffre d'affaires moyen lié à l'activité de vente au détail du tabac a augmenté de 15,5 % pendant le premier contrat d'avenir. Il a cru de 20,5 % au cours du 2^{ème} contrat d'avenir. Au cours des quatre premières années du 3^{ème} contrat, de 2012 à 2015, la hausse s'est poursuivie, quoiqu'à un rythme plus modéré de 7,8 %.

Tableau n° 3 : évolution du chiffre d'affaires moyen et du nombre de débits

	2002	2004	2007	2008	2011	2012	2015
CA moyen en €	447 238	469 781	516 753	534 837	644 610	671 271	723 778
Nombre de débits	32 850	31 965	29 616	28 955	27 539	27 017	25 492

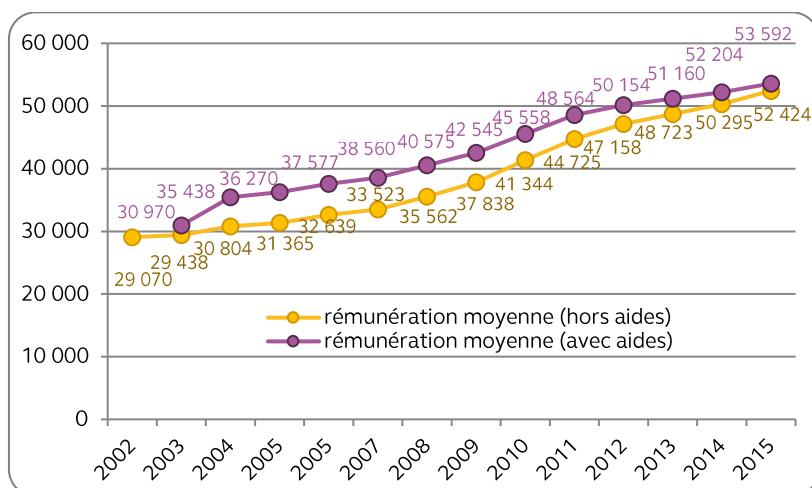
Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Cette progression est le résultat d'une hausse modérée du chiffre d'affaires total des débits et de la diminution de leur nombre.

La rémunération des débiteurs résultant de la remise nette et des différentes aides qui leur sont apportées au titre de cette activité a continué d'augmenter : elle a crû de 11,2 % entre 2012 et 2015 avant prise en compte de la prime de service public de proximité et des remises additionnelle et compensatoire, de 6,9 % après prise en compte de ces aides compte tenu de la baisse des montants de ces remises. Les évolutions réelles sont significatives, compte tenu des faibles taux d'inflation sur la période : + 2 % en 2012, + 0,9 % en 2013, + 0,5 % en 2014 et inflation nulle en 2015.

Au total, la rémunération moyenne des débiteurs sur la seule activité tabac s'élève à 53 592 € en 2015.

Graphique n° 2 : rémunération moyenne liée à la vente du tabac, avec et sans aide de l'État



Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

B - Des évolutions contrastées dans les zones considérées comme fragiles

Les trois contrats d'avenir ciblent dans leur principe les départements ruraux ou frontaliers pour lesquels on estimait que la baisse des ventes du tabac devrait être particulièrement importante, entraînant de ce fait des difficultés pour les débits de tabac.

Dans les départements frontaliers, les rémunérations moyennes ont augmenté plus rapidement entre 2012 et 2015 que dans l'ensemble des départements (+ 13,0 % avant prise en compte des aides de l'État et de + 7,9 % en tenant compte de ces aides). Cette différence tient à la baisse également plus rapide du nombre de débits : - 9,5 % entre 2012 et 2015 contre - 5,6 % pour l'ensemble des départements.

La disparition de ces débits n'est pas uniquement imputable au développement du marché parallèle : le chiffre d'affaires total dans les départements frontaliers est en effet resté quasiment stable entre 2012 et 2015 (- 0,6 %) quand il augmentait de 1,7 % pour l'ensemble des départements. Les raisons des différences d'évolution du chiffre d'affaires selon les frontières (hausse dans les départements frontaliers avec l'Italie, l'Espagne et Andorre et baisses aux frontières avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne) n'ont pas été suffisamment analysées par les pouvoirs publics. De façon générale, les autres causes des difficultés rencontrées localement par certains débitants (baisse du nombre d'habitants, baisse de la prévalence du tabagisme, modifications de la composition de la population, changement dans les habitudes de consommation) ne sont pas étudiées.

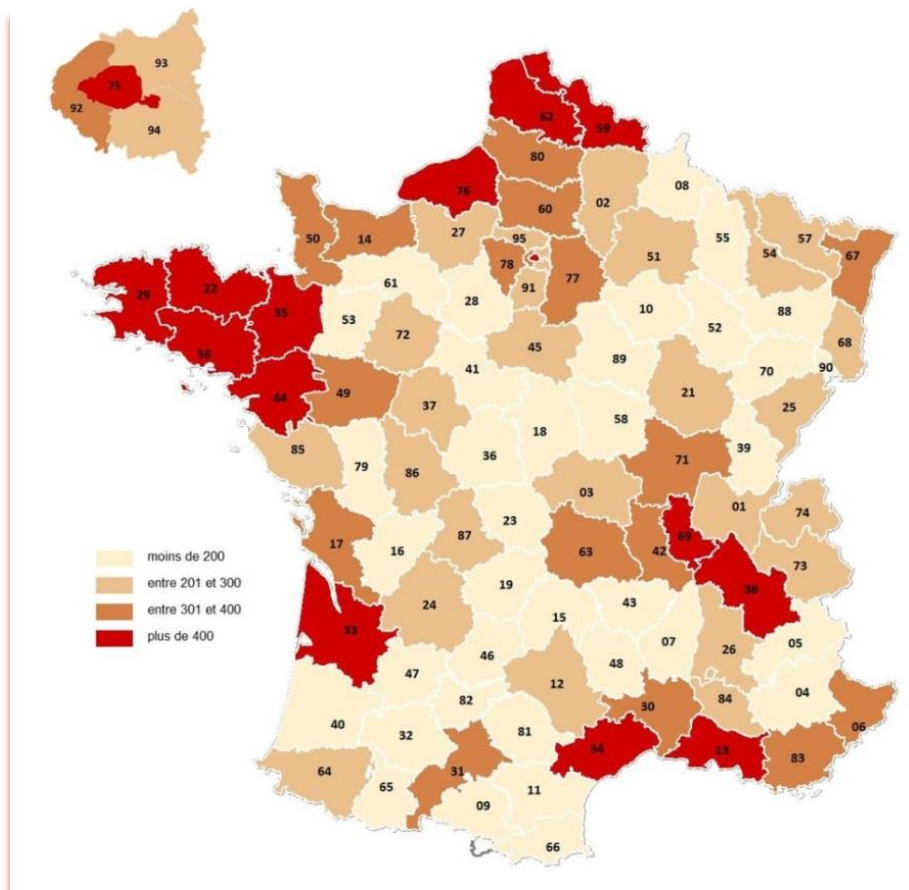
La densité du réseau des débitants est par ailleurs toujours élevée, y compris dans certains départements frontaliers, ce qui pourrait expliquer le nombre de fermetures de débits dans ces départements. Fin 2015, sur l'ensemble du territoire, les débits sont présents dans 34,5 % des communes qui représentent 85,6 % de la population. Malgré la baisse du nombre de débits, le taux de couverture reste proche de celui des boulangeries et supérieur à celui des médecins omnipraticiens²⁶⁹.

Un seul des départements considéré comme en difficulté en 2012 et en 2015, le Haut-Rhin, connaît une diminution de la rémunération moyenne de ses débitants avant aides d'État entre 2012 et 2015.

²⁶⁹ Travaux de l'Observatoire des territoires (Commissariat général à l'égalité des territoires - CGET) pour la DGDDI.

La situation individuelle des buralistes peut s'apprécier à partir de l'évolution des bénéficiaires de la remise compensatoire. En 2015, moins de 1 500 débiteurs ont été éligibles à cette aide dans les 24 départements (frontaliers ou en difficulté) concernés et parmi eux, seuls 895 avaient un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 €.

**Carte n° 1 : répartition des buralistes par département
au 1^{er} janvier 2016**



Source : *Buralistes.fr* site de la Confédération syndicale des buralistes

C - Une évolution dynamique des revenus, toutes activités confondues

Si les tentatives de diversification de l'activité des buralistes dans le champ des services publics (mise en œuvre de Points de ventes agréés pour le paiement électronique des amendes et la délivrance de timbres fiscaux, labellisation comme maison de services au public, etc.) se traduisent par des résultats mitigés, les buralistes ont largement développé d'autres activités que la seule vente du tabac : 58 % tiennent un café, avec ou sans presse ; 35 % vendent de la presse ; 7 % conjuguent le débit avec des activités autres que la presse ou le bar. La plupart des débitants (près de 22 000) sont détaillants de la Française des jeux, dont le marché est en expansion et dont ils représentent les trois quarts du chiffre d'affaires. Ils participent à des réseaux de retraits ou dépôts de colis (Kiala, Mondial Relay, Relais-colis, Pick up) ou de transfert d'argent (Moneygram, Western Union). Depuis 2014, la profession s'est engagée de façon dynamique dans le déploiement du Compte-Nickel, service de compte de paiement : mi-2016, 1 677 buralistes offraient ce service et, en entrant au capital de la Financière des Paiements électroniques à l'initiative du Compte-Nickel, la Confédération des buralistes a assuré aux buralistes le monopole de la distribution de ce compte jusqu'en 2025.

Or, l'évolution des revenus globaux des commerçants qui tiennent un débit de tabac n'est pas connue de l'administration des Douanes, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu de l'objectif de diversification des activités poursuivi par les trois contrats d'avenir successifs.

La fédération des centres de gestion agréés a analysé²⁷⁰ le résultat courant brut moyen (avant prise en compte des cotisations sociales dues par le chef d'entreprise) des TPE relevant de son champ : les « tabacs, journaux, jeux » avec 61 100 € et les « cafés tabac, jeux, journaux » avec 60 400 € appartiennent avec douze autres professions (sur les soixante-dix-sept observées) à la tranche la plus élevée.

Pour mieux documenter les évolutions du réseau des débitants, des travaux plus complets devraient être engagés. Ceux qui ont été réalisés pour la première fois en 2016, à partir des liasses fiscales déposées par les entreprises et des données de l'entreprise LOGISTA qui livre les produits du tabac aux buralistes, indiquent que le résultat net moyen des débitants en 2014 est deux fois plus élevé que celui des boulangers et que la

²⁷⁰ FCGA, *Chiffres et commentaires*. Cahier n° 21, octobre 2015.

rentabilité des commerces qui vendent du tabac (résultat net/chiffre d'affaires) a augmenté entre 2009 et 2014 pour s'établir à 14,2 %.

Au final, l'évolution des revenus des commerçants continue d'être dynamique. Elle est notamment favorisée par la hausse du prix de vente du tabac qui se répercute sur le chiffre d'affaires des débiteurs et par l'augmentation du taux de remise. Le soutien budgétaire et le niveau atteint de la remise interrogent d'autant plus qu'ils peuvent désinciter à la recherche d'autres sources de revenus, commerciaux en particulier.

III - Une politique de soutien à revoir en profondeur

En matière de vente de tabac, l'objectif central des politiques publiques est aujourd'hui de privilégier la santé publique, et les différentes décisions adoptées ont pour but la baisse de la consommation du tabac. Or, les dispositifs de soutien au réseau de vente de tabac sont élaborés et mis en œuvre sous l'égide de la seule direction des Douanes du ministère de l'économie et des finances, en lien très étroit avec la Confédération des buralistes qui cogère certains dispositifs, mais en l'absence du ministère de la santé.

Ce manque de cohésion dans les politiques publiques se traduit par un soutien à la profession aujourd'hui inadapté qui doit être rebâti en profondeur.

Les mesures prises à la suite de la signature du protocole du 15 novembre 2016, valable pour la période 2017-2021, n'inversent pas les tendances observées. Il est désormais urgent de rebâtir la politique de soutien à la profession.

A - Un nouveau protocole qui prolonge une politique inadaptée

Un « protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes 2017-2021 : le buraliste de demain » a été signé le 15 novembre 2016. Censé accroître le ciblage des aides, il va, par l'augmentation du taux de la remise nette, soutenir de manière indifférenciée les débiteurs de tabacs.

1 - Une baisse programmée des aides sur crédits budgétaires

Ce nouveau protocole prévoit une modification du régime des aides accordées aux débitants de tabac. Ainsi le complément de remise sera désormais réservé aux débitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 400 000 €, ce qui diminuera significativement le niveau de la dépense budgétaire.

Comme prévu par le 3^{ème} contrat d'avenir, la remise additionnelle disparaît. La remise compensatoire est réformée : elle est élargie aux débitants installés avant fin 2015 mais son montant est plafonné à 30 000 € contre 50 000 € précédemment et fixé à 70 % de la remise nette. Elle est désormais calculée en référence à l'année 2012 au lieu de 2002, comme le demandait la Cour.

Les autres dispositifs sont marginalement réformés :

- l'indemnité de fin d'activité est plafonnée à trois fois le montant de la remise nette mais pour les seuls buralistes entrés en fonction après 2002. Elle reste inchangée pour les autres malgré les dérives constatées ;
- la prime de service public de proximité disparaît au profit d'une prime de diversification de l'activité dont le bénéficiaire ne peut plus être demandé que par les buralistes installés en zones rurales ou en zones urbaines prioritaires ou encore dans les départements dits en difficulté, mais son montant passe à 2 000 € par an ;
- l'aide à la sécurisation est portée à 15 000 € au maximum tous les quatre ans, par débit et non plus par débitant, et ses modalités d'attribution (forfaitisation des tarifs de remboursement des équipements) sont améliorées dans leur principe ;
- une aide à la modernisation des débits est créée pour aider les buralistes à reconfigurer leur commerce en raison de l'arrivée du paquet neutre. Elle est égale à 25 % des dépenses réalisées et plafonnée à 10 000 € tous les cinq ans. Elle sera attribuée par une commission paritaire DGDDI/Confédération des buralistes.

Au total, ces diverses réformes devraient aboutir à une baisse des dépenses budgétaires.

2 - Une hausse sans précédent de la remise nette qui pourrait peser à terme sur les finances publiques

La mesure principale de ce nouvel accord est une hausse de la remise nette, d'une ampleur sans équivalent dans le passé. Le taux de la remise nette va ainsi passer de 6,9 % du prix de vente à 8 % en cinq ans, l'essentiel de la hausse se concentrant sur 2017 (+ 0,6 point dès janvier). La hausse prévue du revenu tiré de la vente du tabac, à la suite de l'augmentation du taux de la remise nette, est ainsi sans commune mesure avec la diminution programmée des aides budgétaires puisqu'elle atteindrait 116 M€, à niveau de consommation de tabac inchangé. Pour 2017, cela correspond à une hausse du revenu moyen des débiteurs de 4 550 €, soit plus de 8 %.

Le Gouvernement a choisi de privilégier la hausse du taux de la remise nette, qui permet dans le cadre des discussions conduites avec la profession de compenser un désengagement partiel du soutien budgétaire.

Cette hausse de la part du produit de la vente du tabac qui revient aux débiteurs intervient alors que le Parlement devrait adopter une disposition créant une contribution sociale assise sur le chiffre d'affaires des fournisseurs de produits du tabac²⁷¹. Le poids de cette contribution pourrait, selon l'exposé des motifs de l'article de loi, être répercuté par les fournisseurs sur les fabricants de tabac.

Cette hausse de la remise nette, à laquelle s'ajoutent le financement de la nouvelle contribution sociale due par les fournisseurs et la hausse de la fiscalité pesant sur le tabac à rouler sont autant de facteurs de réduction des marges des fabricants. Ceux-ci seront donc tentés de pousser à la hausse les prix de vente du tabac. Cette augmentation profiterait pour l'essentiel aux débiteurs compte tenu de la hausse du taux de remise nette, le taux augmenté de la remise nette s'appliquant alors à un prix supérieur. Un relèvement des taxes sur le tabac aurait eu le même effet sur les prix de vente, mais au profit du budget de l'État.

3 - Un soutien indifférencié qui ne constitue pas une aide à la diversification

Le protocole 2017-2021, comme les contrats d'avenir qui l'ont précédé, prend en compte uniquement les revenus issus de la vente du tabac, sans tenir compte des autres revenus de ces commerçants. Ce soutien

²⁷¹ Article 28 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

aux revenus tirés du tabac pose question quand la logique économique voudrait que des revenus tirés d'un marché en décroissance diminuent.

En donnant un coup de pouce substantiel aux revenus procurés par la vente du tabac, il n'incite pas les commerçants à diversifier leurs activités, autrement que par des mesures marginales (prime de diversification).

De surcroît, le choix d'augmenter le taux de remise nette favorise les débitants dont les chiffres d'affaire sont les plus élevés. Pour cette raison et compte tenu du poids de la remise nette dans le revenu tiré de la vente du tabac, l'accord conclu ne peut en aucune manière être présenté comme un dispositif de soutien aux débitants les plus en difficultés.

La politique menée depuis plusieurs années, renforcée par le protocole d'accord du 15 novembre 2016, constitue donc largement une aide indifférenciée aux buralistes et susceptible de freiner la diversification de leurs activités.

B - Une politique à rebâtir

1 - Mieux évaluer les décisions

Les différents contrats d'avenir, comme le nouveau protocole d'accord, ont été élaborés sans réelle connaissance des revenus globaux des commerçants et de leur distribution et sans vision prospective territoriale. Ces engagements ont été pris par l'État sur la base d'un risque éventuel de baisse des revenus (lié aujourd'hui à la mise en place du paquet neutre) plutôt que sur le fondement de difficultés constatées. Si la DGDDI a bien entamé une refonte de son applicatif de gestion informatisé du monopole des tabacs (GIMT) (dont les effets ne seront pas perceptibles avant 2017/2018), elle n'a pas conduit de travaux pour comprendre les évolutions au regard des deux objectifs qu'elle se fixe : aider les débitants en difficulté notamment en favorisant la diversification de leurs activités, assurer une implantation géographique des débits pertinente.

Il n'existe ainsi pas d'outil de connaissance de l'ensemble des revenus des commerçants qui tiennent un débit de tabac – alors que cela est possible comme le montrent les travaux conduits par la direction générale des finances publiques (DGFIP) mi-2016 –, si bien que la politique de soutien au revenu est conduite en aveugle.

Il n'existe pas non plus d'outil permettant de réfléchir à l'implantation géographique des débits et à l'évolution souhaitable du réseau. Cela est d'autant plus regrettable que le 3^{ème} contrat d'avenir a abrogé le principe du gel de créations de nouveaux débits et que « des débits de tabac sont implantés sur décision du directeur régional des douanes territorialement compétent après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débiteurs de tabac ». La DGDDI a demandé en 2016 au CGET de produire des cartes sur l'implantation des débits mais ce travail demeure trop exceptionnel.

Il n'existe pas enfin de travaux de comparaisons internationales sur les modalités de rémunérations des détaillants ou encore sur la question du monopole de la vente au détail.

2 - Impliquer réellement la profession dans une démarche contractuelle

Les contrats d'avenir, signés pour la première fois en décembre 2003 par l'État et la Confédération des buralistes, constituent un soutien public qui dans son principe – compenser la forte hausse des prix du tabac intervenue au début des années 2000 –, sa durée – treize ans –, et ses destinataires – des agents économiques qui exercent de activités commerciales – est atypique. Le protocole d'accord prolonge le soutien jusqu'en 2021.

L'engagement contractuel est largement unilatéral : dans les deux premiers contrats, la Confédération des buralistes n'a souscrit aucun engagement. Le 3^{ème} contrat mentionne l'implication des buralistes dans la lutte contre les trafics illicites par le biais de « fiches tabac ». L'administration comme la Confédération reconnaissent cependant que ce dispositif ne fonctionne pas.

En outre, ces contrats, très médiatisés, ne retracent que la moitié des aides budgétaires dont la profession a bénéficié pendant leur durée. Ni le complément de remise (30 % de l'intervention budgétaire sur la période des trois contrats d'avenir), ni la contribution de l'État au financement du régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac (RAVGDT) (près de 900 M€ depuis 2004) ne sont mentionnés.

De façon générale, les modalités mêmes du financement des aides que la profession estime nécessaires devraient être réexaminées. Si près de 8 000 débits ont un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 €, plus de 6 000 ont un chiffre d'affaires supérieur à 1 M€ : la possibilité d'un système de

péréquation au sein de la profession par le biais d'une contribution volontaire obligatoire devrait être explorée.

3 - Repenser les modes de commercialisation et de régulation

Les défauts persistants du dispositif de soutien de l'État aux débiteurs de tabac, que le protocole signé fin 2016 aggrave, s'expliquent notamment par la façon très particulière dont est gérée la profession (cf. encadré *supra*).

Cette organisation de la vente au détail est peu répandue en Europe, et se retrouve sous des formes proches seulement en Autriche, en Espagne et en Italie.

Les arguments avancés pour le maintien de cette organisation – la mise en œuvre de la politique de santé publique qui implique une baisse de la consommation du tabac et l'interdiction de la vente aux mineurs ainsi que la sécurisation des recettes fiscales qui nécessite de lutter contre les trafics illicites et de limiter les achats transfrontaliers - sont peu étayés. Ainsi, aucune donnée n'a pu être fournie sur le nombre de contrôles et éventuellement d'infractions des buralistes au regard de leurs obligations en matière de santé publique²⁷². Par ailleurs, le lien entre la lutte contre le tabagisme et les modalités d'organisation de la vente du tabac est peu étudié, mais les travaux conduits par la commission européenne²⁷³ indiquent que deux des pays à monopole, la France et l'Espagne, ont un taux de prévalence du tabagisme parmi les plus élevés.

La lutte contre les trafics passe essentiellement par les contrôles effectués par les services des Douanes. Les quantités saisies en 2015 ont augmenté notamment grâce aux saisies hors du territoire européen effectuées en lien avec des partenaires étrangers. Cette lutte passe aussi par le renforcement de l'arsenal juridique : les dispositions relatives à l'interdiction des ventes sur internet ont permis la mise en cause d'un millier de clients en 2015. La Cour estime également nécessaire de poursuivre les demandes d'harmonisation fiscale (les ministres chargés du budget et de la santé ont saisi la commission européenne le 11 septembre

²⁷² Interdiction de la publicité pour le tabac y compris dans le débit ; interdiction de la vente aux mineurs ; obligation de suivre des formations lors de la signature et du renouvellement du contrat de gérance.

²⁷³ Commission européenne, *Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes*. Special eurobarometer 429, 2015.

2015) et maintient sa recommandation d'affiner la mesure des incidences des mouvements de prix sur les ventes hors réseau²⁷⁴.

D'autres modes de régulation et de contrôle de la vente au détail du tabac devraient être expertisés, qui permettraient de lutter tout autant contre le tabagisme et les trafics illégaux. La suppression possible du statut de préposés des Douanes pourrait ainsi s'accompagner du maintien d'obligations pour les commerçants à l'instar de ce qui existe pour d'autres commerces comme celui des médicaments : obligation de s'approvisionner auprès des fournisseurs agréés par l'administration ; maintien de l'homologation des prix de vente notamment.

Une telle évolution serait de nature à transformer en profondeur la relation particulière qui s'est nouée au fil du temps entre l'État et une profession commerciale, au travers d'une administration qui, de plus, n'est pas en charge des objectifs de santé publique qui guide aujourd'hui l'action des pouvoirs publics²⁷⁵.

CONCLUSION

À l'issue du 3^{ème} contrat d'avenir conclu par l'État avec les buralistes, la Cour estime que l'évolution des revenus des commerçants qui vendent du tabac et de ce réseau de vente aurait justifié l'abandon des trois dispositifs budgétaires d'aide au revenu et l'arrêt de l'augmentation de la remise nette. La hausse du taux de la remise décidée par le Gouvernement dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir, dans un contexte où l'augmentation des prix du tabac a compensé la baisse des ventes, ainsi que la diversification de l'activité des débitants, ont en effet permis une croissance des revenus.

La Cour relève que, sans attendre d'avoir observé les éventuelles conséquences de la mise en place du paquet neutre sur le revenu des débitants, l'État a conclu le 15 novembre 2016 un protocole avec la Confédération des buralistes. En augmentant significativement la remise nette, et pour une très large part dès le 1^{er} janvier 2017, et en poursuivant sous diverses formes les aides financières aux buralistes, ce protocole ne

²⁷⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*. Tome 2. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider. P. 325-356. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁷⁵ Cela pourrait, par ailleurs, générer des économies pour le budget de l'État : la DGGDI estime à 148 le nombre de ses agents travaillant sur le secteur « débitants de tabac ».

prend pas en compte la réalité d'un secteur dont la situation économique globale n'est pas affectée et qui doit résolument se tourner vers d'autres activités que le tabac. Il est conclu pour une durée longue, cinq ans, sans considération des besoins réels des débits véritablement en difficulté. Il ne tire pas suffisamment les conséquences du caractère très insatisfaisant de la gestion et du fonctionnement des aides structurelles constaté pendant le 3^{ème} contrat d'avenir.

La Cour constate également que le statut de préposé des Douanes induit une relation particulière entre l'État et une profession commerciale, relation qui a pour objet quasi exclusif le maintien d'un « réseau », par l'octroi de diverses aides budgétaires ou encore l'augmentation du volume de la remise au détriment des recettes de l'État.

Cette situation, outre qu'elle profite d'abord aux débits qui réalisent les chiffres d'affaires les plus importants, est inadaptée aux évolutions souhaitées par ailleurs : la politique de santé publique conduit à la baisse inéluctable de la consommation de tabac et l'objectif principal doit être la reconversion de ces commerces à d'autres activités.

En conséquence, la Cour invite les pouvoirs publics à réfléchir aux modalités d'organisation de la vente au détail du tabac, sans tabou sur le statut de préposé des Douanes et dans un objectif de meilleure efficacité et de plus grande cohérence des politiques publiques. Elle invite à reconsidérer au plus vite, et sans attendre l'échéance de 2021, les dispositions du protocole d'accord du 15 novembre 2016 afin de mettre en place une politique profondément renouvelée dans ses objectifs, ses responsables et ses outils.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire chargé du budget.....	402
Réponse du président de la confédération des buralistes	406

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE CHARGÉ DU BUDGET

Nous soulignons d'abord que l'engagement de l'État en faveur du réseau des buralistes sur la période 2012-2016 s'était matérialisé par la signature du troisième contrat d'avenir, le 22 septembre 2011. Dès lors, le Gouvernement devait conduire le dispositif d'accompagnement à son terme. Par conséquent, la remise en cause, avant l'échéance, de certaines aides, souhaitée par la Cour, ne semblait pas compatible avec le maintien d'une action cohérente de l'État.

Le troisième contrat d'avenir, qui prend fin le 31 décembre 2016, s'est néanmoins inscrit dans une logique budgétaire mieux maîtrisée par rapport aux dispositifs antérieurs. En effet, son coût budgétaire représente la moitié de celui du premier contrat et les deux tiers de celui du deuxième contrat'. En outre, le troisième contrat d'avenir a permis un allègement de certains mécanismes de soutien de 2012 à 2016 (taux dégressif de la remise additionnelle, restriction du bénéfice de la remise compensatoire aux seuls départements en difficulté et frontaliers à partir de 2015) et donc une baisse progressive des dépenses.

I. La hausse moyenne de la rémunération des buralistes masque la contraction du réseau et la persistance de fortes inégalités au sein de la profession, qui justifie l'intervention de l'État

La Cour met en cause la légitimité des aides en évoquant, notamment, la hausse du chiffre d'affaires et du revenu moyen des buralistes, tout en montrant que celle-ci résulte des effets conjugués de la contraction du réseau, de la hausse des prix de vente au détail, ainsi que de la revalorisation de la remise nette ces dernières années.

Ces indicateurs masquent, en fait, de fortes disparités au sein du réseau des buralistes en fonction des territoires. En effet, les débits implantés dans les régions frontalières et les zones rurales connaissent des difficultés (difficultés d'approvisionnement, de financement), par rapport aux débits de centre- villes de grandes agglomérations.

Chaque année, environ 500 points de vente sont fermés définitivement, dont les deux tiers sont généralement situés dans des communes de moins de 3 500 habitants. Il s'agit le plus souvent du dernier débit de la commune (60 % des cas de fermetures définitives en 2015).

Si le chiffre d'affaires des buralistes a augmenté de plus de 25 % depuis 2002, la région frontalière du nord-est et les communes rurales sont particulièrement touchées par la diminution des ventes de tabacs. Sur la période 2002-2012, l'évolution du chiffre d'affaires des débitants est

négative sur les façades belge, luxembourgeoise et allemande (-20 % à -30 %).

Ce constat justifie pleinement un ciblage accru des aides à l'activité dans le cadre du nouveau protocole d'accord.

II. Le protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes signé en 2016 permettra des économies budgétaires substantielles dès 2017, avec des aides ciblées et plafonnées

Le protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes signé le 15 novembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération des buralistes pour la période 2017-2021 permet une refonte complète des dispositifs d'aide, qui tient compte des critiques faites par la Cour des comptes en 2013 et permet une économie budgétaire de 39 M€ qui a été intégrée dans la loi de finances initiale pour 2017.

Le protocole permet en effet un renforcement du ciblage des aides sur les débitants les plus en difficulté en fonction des territoires et un plafonnement systématique des dispositifs. Les aides existantes ont été soit supprimées (remise additionnelle), soit réaménagées pour en améliorer le ciblage :

- *Le complément de remise sera, dès 2017, réservé aux seuls débitants dont les livraisons de tabac de l'année précédente sont inférieures à un montant de 400 000 €, sous forme d'un remboursement du droit de licence limité à 2 800 € par an.*
- *La remise compensatoire vise à compenser une perte de chiffre d'affaires annuel des débits de tabac, implantés dans les seuls départements en difficulté² ou frontaliers, d'au moins 10 % par rapport à une nouvelle année de référence, 2012, au lieu de 2002 actuellement. Ce décalage de dix ans permet de mieux prendre en compte la réalité du marché du tabac. Le taux de compensation sera de 70 % de la perte de remise nette, alors qu'actuellement il se situe entre 70 et 80 % selon l'ampleur de la baisse d'activité. La remise compensatoire sera désormais plafonnée à 30 000 € par débit (contre 50 000 € actuellement). Le débit de tabac perd le bénéfice de la remise compensatoire, en cas d'absence de livraisons de tabac pendant une période d'au moins 120 jours consécutifs.*
- *Le dispositif d'indemnité de fin d'activité est également réformé. Il sera réservé, dans la limite d'un contingent de 100 dossiers par an (160 actuellement), aux seuls débitants ayant pris leur fonction avant le 1er janvier 2018. Si les conditions actuelles d'attribution sont maintenues pour les débitants entrés en fonction avant le 1er janvier*

2002, elles sont révisées pour ceux ayant pris leur fonction à partir du 1er janvier 2002 : le montant de l'aide est plafonné à 80 000 €, et l'évolution du chiffre d'affaires est appréciée par rapport à une année de référence complète suivant celle d'entrée en fonction du débitant.

- Le dispositif des indemnités de fin d'activité (IFA) rurales est maintenu, mais le montant des aides est plafonné à 30 000 € et le contingent limité à 100 dossiers par an (200 actuellement).
- L'aide à la sécurité, gérée dans le cadre d'une enveloppe annuelle de crédits, sera plafonnée à 15 000 € par débit de tabac sur une période de 4 ans (contre 3 ans actuellement). La mise en place d'un système forfaitaire par catégorie de matériels doit permettre de simplifier ses modalités d'attribution et de gestion, ainsi que de faciliter les contrôles.
- La prime de diversification d'activité (PDA), remplaçant factuelle prime de service public de proximité (PSPP), vise à aider les buralistes à diversifier leurs activités lorsqu'ils offrent au moins 5 services (contre 4 actuellement) et sont implantés dans les communes rurales, les départements en difficulté et frontaliers et les quartiers prioritaires, avec un chiffre d'affaires annuel inférieur à 300 000 euros. Actuellement, cette prime est accordée à tous les buralistes, quel que soit leur lieu d'implantation. Le montant de la prime sera désormais fixé à 2 000 € dans le cadre d'une enveloppe annuelle de crédits.

III. L'évolution de la remise nette favorise une rémunération directe des buralistes, dépendant de l'évolution du marché du tabac, sans aucun impact sur les comptes publics

La hausse de la remise nette correspond au souhait du Gouvernement, en accord avec la profession, de poursuivre la dynamique prévue au sein du troisième contrat d'avenir consistant à responsabiliser davantage les débiteurs de tabac, par le biais d'une amélioration de leur rémunération directe. Il est rappelé que la charge financière de la remise nette, principale source de revenus des buralistes, ne pèse pas sur les finances publiques mais sur les fournisseurs de tabac et, le cas échéant, les consommateurs, en cas de répercussion sur les prix.

Par ailleurs, son impact effectif sur les revenus des buralistes dépendra de l'évolution des prix et des volumes de vente de tabac. Or l'évolution du marché reste incertaine, d'autant que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 crée une nouvelle taxe sur les fournisseurs agréés de tabac et a procédé à une hausse des droits d'accises perçus sur certains produits (tabac à rouler).

La politique du gouvernement en matière de fiscalité du tabac étant principalement déterminée par les objectifs de santé publique, et non pas de rendement, nous contestons l'analyse de la Cour selon laquelle la hausse de la remise nette pourrait "peser à terme" sur les finances publiques, en réduisant les possibilités de hausse des droits d'accises. Nous notons d'ailleurs que la Cour ne conteste pas l'impact budgétaire positif à court terme du nouveau protocole.

IV. Le monopole de la vente au détail permet de sécuriser les recettes et contribue à la politique de lutte contre le tabagisme : il doit donc être conservé

La vente au détail des tabacs manufacturés fait l'objet d'un monopole exercé par l'État via le réseau des buralistes, préposés de l'administration pour la vente de ces produits réglementés.

La tutelle de ce réseau est assurée par l'administration des douanes et droits indirects qui dispose d'un réseau territorial d'agents spécialisés dans la gestion des buralistes dans l'ensemble des directions régionales.

La Cour s'interroge sur la pertinence de maintenir le statut de préposés de l'administration, attribué aux buralistes.

Les débiteurs de tabac signent un contrat de gérance avec l'État, qui peut ne pas être renouvelé, voire résilié. Les buralistes sont soumis à des obligations, notamment pour le respect des règles de santé publique, et à un régime disciplinaire.

L'encadrement juridique de la vente des tabacs manufacturés a pour objet de maîtriser la chaîne de leur distribution, depuis leur fabrication ou leur importation jusqu'à leur commercialisation. Il permet de connaître avec précision l'évolution du marché et des recettes pour l'État.

Il permet également d'assurer une mise en œuvre efficace des règles de publicité et d'interdiction de ventes aux mineurs prévues par la loi sur la modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016. Le buraliste est ainsi un acteur de la lutte contre la prévalence tabagique, alors que dans de nombreux pays européens (Allemagne, Autriche), la vente de tabac peut se faire par le biais de distributeurs automatiques.

Enfin, le monopole des débiteurs contribue à contenir les trafics illégaux de tabacs écoulés en dehors du réseau des buralistes et à faciliter leur détection dès que les tabacs sont vendus en dehors de ce réseau. Nous considérons donc que ce principe doit être maintenu

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION DES BURALISTES

En présentation de cette insertion, il est fait référence aux contrats d'avenir mis en place dès 2004, sans aucune référence au contexte spécifique qui a présidé à leur mise en place.

Nous en rappelons ci-après la teneur :

- *La politique de lutte contre le tabagisme en France s'est traduite par une hausse brutale des prix en 2003 et 2004, entraînant une chute de fréquentation tout aussi brutale chez les buralistes, particulièrement les frontaliers, contribuant ainsi à la mise en place d'un approvisionnement sur les marchés parallèles qui représente en 2015 plus de 27% de la consommation de tabac par les Français et un manque à gagner de plus de 4 milliards d'euros par an pour l'Etat.*
- *Cet approvisionnement en-dehors du réseau des buralistes – préposés de l'Administration – est reconnu par l'Etat depuis plusieurs années. Pour autant, aucune action n'a été engagée au niveau européen pour envisager une politique de santé aboutissant sur un prix cohérent des produits du tabac dans tous les Etats membres.*
- *La dernière décision de l'Etat français en matière de lutte contre le tabagisme a consisté à adopter le paquet neutre, alors qu'une Directive européenne lançait une mesure commune pour tous les pays de l'Union, au travers d'un conditionnement identique pour tous les paquets de cigarettes distribués dans chaque pays.*

Nous avons créé ainsi un nouvel avantage concurrentiel en faveur du marché parallèle.

Nous souhaiterions que cette insertion tienne compte des éléments suivants :

Au lieu de « chiffre d'affaires tabac », il convient d'indiquer « livraisons tabac ». En effet, la notion de « chiffre d'affaires », telle que mentionnée dans ce rapport, ne correspond en fait qu'aux livraisons de tabac en valeur chez les buralistes. Le véritable « chiffre d'affaires tabac » correspond à la somme de la remise sur facture et de certaines aides que l'on peut nommer « commission tabac », mais ce qui ne constitue en aucun cas un « revenu tabac ». Pour rappel, ce qui est enregistré comptablement

dans le compte de résultat des buralistes correspond à la remise et en aucun cas à la valorisation au prix de vente public des produits du tabac.

Concernant le protocole d'accord signé le 15 novembre dernier, trois orientations ont été prises, pour souligner la nécessité de modernisation du réseau des buralistes, au-delà de la « diversification ». En effet, la Confédération tient à préciser qu'aucun buraliste n'a jamais été uniquement un « débitant de tabac ».

En effet, il a toujours existé des bars-tabac- jeux, des tabac-presse-jeux, tabac-jeux avec pour activités communes le tabac, les jeux, les articles fumeurs, la confiserie, les produits de services publics, les produits postaux.

C'est donc une logique de modernisation qui doit être mise en place désormais avec l'arrivée du paquet neutre de manière à mieux mettre en valeur les produits et services du pôle d'activité réglementées (tabac, jeux, produits du vapotage, services publics) d'une part, et les produits et services commerciaux d'autre part.

Le deuxième axe de ce protocole est de cibler les aides de l'Etat, en maintenant un filet de sécurité pour les buralistes les plus en difficulté face aux décisions de l'Etat.

Le troisième volet du protocole consiste à rémunérer l'activité tabac en lien avec l'arrivée du paquet neutre (difficultés de gestion, image négative et dégradation de l'environnement de travail pour le gérant et ses salariés), sans aucun coût supplémentaire pour l'Etat. Au contraire, la suppression du complément de remise – élément historique de la rémunération tabac des buralistes – (suppression qui justifie la hausse de 0.6 point en un an) permet une économie de 43 millions d'€ par an. La hausse de remise tabac ne représente aucun coût pour l'Etat.

En plus de ces remarques générales, nous indiquons ci-dessous nos commentaires et/ou souhaits de correction pour chaque paragraphe de l'insertion.

I. Des dispositifs toujours aussi nombreux et peu ciblés

A. Le soutien au revenu

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ».

1. Les aides budgétaires au revenu (CDR, RA, RC)

Même remarque qu'au paragraphe précédent (A.)

2. *La contribution au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac*
3. *La fixation du taux de remise*

B. Les autres aides de l'État

1. *Les aides à la sécurisation des débits*
2. *Les aides à la diversification de l'activité des débits*

Comme évoqué en introduction, il convient de rappeler que les débits de tabac offrent un ensemble de produits et services diversifiés depuis toujours. Aucun buraliste n'aurait pu exercer son activité uniquement avec les produits des ventes de tabac, compte tenu des baisses de volume tabac constatées depuis 2002 (-37%) qui ont entraîné des baisses de fréquentation.

Il est mentionné ici que « la poursuite de cet objectif emprunte plusieurs voies : des démarches volontaristes de l'administration visant à articuler diversification de l'activité des débits et services publics [...] ». A quelles démarches est-il fait référence ?

La Confédération demande depuis 2003 à ce que de nouvelles démarches soient confiées au réseau des débitants de tabac : le réseau des buralistes n'a malheureusement été témoin d'aucune démarche proactive de l'Etat en ce sens.

Un exemple existe avec la délivrance de certification d'immatriculation pour les achats de véhicules d'occasion. Une solution est possible, avec un prestataire technique identifié et déjà agréé par le Ministère de l'Intérieur (un coût nul pour l'Etat), mais les buralistes n'ont toujours pas une autorisation officielle pour le faire.

3. *Les aides au départ ou à la mobilité*

C. Des aides insuffisamment ciblées et contrôlées

Le fait que ce paragraphe soit conjugué au présent de l'indicatif est inapproprié étant donné qu'il est fait référence au 3^{ème} contrat d'avenir qui prend fin en 2016.

1. *De timides réformes des aides budgétaires*

Tableau n°1 : « les aides budgétaires de l'Etat pendant les trois contrats d'avenir (en M€) » : les chiffres relatifs à la contribution RAVGDT sont très supérieurs à ceux mentionnés dans le rapport de l'IGF de juillet 2016. Nous ne comprenons pas le chiffre de 3M€ inscrit pour la période 2012-2015 pour la ligne « crédit d'impôt modernisation des

débts » qui a pris fin au 31/12/2011 (le rapport de l'IGF indique « 0 » pour la période du 3^{ème} contrat d'avenir).

2. Une augmentation de la remise nette non ciblée et près de trois fois supérieure à la baisse des aides au revenu

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ». Et cela à mettre en parallèle avec les volumes en baisse de 37% sur la période 2002-2016.

3. Un contrôle insuffisant

- a) Des fraudes à l'aide à la sécurisation des débits

L'administration des Douanes va mettre en place avec le plein assentiment de la Confédération un système de forfaitisation par type de matériel pour éviter les abus réalisés par certaines entreprises spécialisées dans la sécurisation.

- b) Un usage opportuniste des indemnités de fin d'activité

Nous souhaitons préciser que les indemnités ont été accordées à des buralistes ayant rencontré des baisses d'activité tabac bien souvent de plus de 50% par rapport à 2002.

Le protocole du 15/11/16 définit une nouvelle année de référence, fixe un plafond et supprime le dispositif pour tous les buralistes ayant pris leurs fonctions après le 31/12/2017.

II. Des revenus globalement en croissance en dépit de la baisse des ventes de tabac

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires »

- A. Les revenus tirés de la vente du tabac continuent d'augmenter

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires »

- B. Des évolutions contrastées dans les zones considérées comme fragiles

- C. Une évolution dynamique des revenus, toutes activités confondues

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ».

Dans ce paragraphe, il est indiqué que les tentatives de diversification dans le champ des services publics se traduisent par des

« résultats mitigés ». Effectivement, comme évoqué plus haut, l'Etat n'a pas proposé d'autres pistes en ce sens.

Cependant, il est indiqué ici comme exemple de diversification dans le champ des services publics :

- « La mise en œuvre de PVA (Points de vente agréé pour le paiement électronique des amendes et des timbres fiscaux) » : cela ne constitue en aucun cas une « diversification » puisque les buralistes distribuaient déjà en tant que charge d'emploi du contrat de gérance, pour le compte de l'État, des timbres amendes et fiscaux au format papier.
- « labellisation comme maison de services au public » : nous ignorons à quoi il est fait référence puisque l'État a confié aux bureaux de Poste et non aux débitants de tabac cette labellisation.

Par ailleurs, indiquer que « les buralistes ont largement développé d'autres activités que la seule vente du tabac » en prenant comme exemple le café, la presse, ou les jeux est une aberration puisqu'il s'agit là de la définition même d'un buraliste. Il n'est pas fait mention des produits du vapotage, du snacking et boissons à emporter, des points de retrait d'argent (qui existent depuis plus de 15 ans), des services de dépôts (gaz, pain, pressing), des dépannages alimentaires, des cadeaux, des services divers et variés que les buralistes ont développé en fonction de leur zone de chalandise.

Le déploiement de Compte-Nickel, développé sans aucune aide, représente aujourd'hui 2100 buralistes agréés par l'ACPR-Banque de France.

III. Une politique de soutien à revoir en profondeur

Le manque de cohésion dans les politiques publiques provient selon nous de décisions inadaptées au marché français, dans le contexte européen que nous connaissons (aucune harmonisation des prix, des emballages, de la publicité des produits ainsi que de la prévention anti-tabagique). La profession soutient l'objectif prioritaire de santé publique, mais à condition que les politiques européennes convergent dans le même sens.

Le nouveau protocole d'accord signé le 15/11/2016 marque une évolution dans la relation qui lie l'Etat et les buralistes. La profession s'engage dans la modernisation du réseau alors que la rémunération tabac donne une perspective attractive aux repreneurs indispensables à la

pérennité du réseau. Le protocole maintient des aides pour les buralistes les plus en difficulté en zone rurale, frontalière et quartiers prioritaires.

A. Un nouveau protocole qui prolonge une politique inadaptée

1. Une baisse programmée des aides sur les crédits budgétaires

2^{ème} paragraphe : le montant de la remise compensatoire est fixé à 70% de la « perte de remise nette » et non de la « remise nette ».

Indiquer que les dispositifs sont marginalement réformés n'est pas cohérent selon nous :

- *Le « complément de remise », élément de rémunération tabac en-dehors des aides des contrats d'avenir, va disparaître. Ce sont plus de 43 millions d'€ d'économie budgétaire annuelle que la profession perd en rémunération. Consciente des efforts à réaliser, la Confédération a donné son accord à la disparition du complément de remise, à condition que les buralistes n'y perdent pas en termes de commission, à chiffre d'affaires tabac constant. C'est ce qui justifie la hausse de commission, financée uniquement par le marché du tabac. Par conséquent, nous estimons que la présentation de l'insertion : 2) du A. n'est pas conforme à la réalité. Pour compenser la suppression du complément de remise, une hausse de remise de 0.6 point était nécessaire en 2017.*
- *L'indemnité de fin d'activité reste inchangée seulement pour les buralistes en fonction avant 2002, dans une dizaine de départements en difficulté (un maximum de 600 buralistes éligibles) : c'est justement cela qui limite les dérives. Pour les autres buralistes, leur année de référence sera l'année suivant la prise de fonction et l'IFA est plafonnée. Le dispositif est supprimé pour les buralistes prenant leurs fonctions après le 31/12/2017.*
- *Si le montant de la prime de diversification d'activité est de 2000€, 5800 buralistes sont susceptibles d'en bénéficier, au lieu de 7100 pour l'ancienne PSPP.*
- *Le dispositif de la subvention sécurité est réformé, encadré par un barème par matériel.*

Au total, ces diverses réformes vont aboutir de manière certaine (et non au conditionnel) à une diminution des dépenses budgétaires significative par rapport au dernier contrat d'avenir.

2. *Une hausse sans précédent de la remise nette qui pourrait peser à terme sur les finances publiques*

Comme indiqué précédemment, ce titre de paragraphe pêche par manque d'explication : le 0.6 point de hausse de remise en 2017 vient compenser la disparition du complément de remise.

Le financement de cette hausse de remise ne pèsera pas sur les finances publiques, dans la mesure où elle est financée par le marché, contrairement aux marchés parallèles générateurs d'un important manque à gagner fiscal (4 milliards d'euros par an).

Le terme de « hausse de revenu moyen des débiteurs de tabac » n'est pas conforme. Il s'agit d'une hausse théorique de « chiffre d'affaires moyen » à condition que le montant valorisé des livraisons tabac reste identique, ce qu'aucun professionnel du secteur ne se risque à projeter.

3. *Un soutien indifférencié qui ne constitue pas une aide à la diversification*

Le 2^{ème} paragraphe démontre une méconnaissance du réseau des buralistes. Les buralistes encaissent à 90% des sommes liées à des produits commissionnés : sans possibilité d'ajuster prix d'achat et prix de vente. Dégager plus de chiffre d'affaires avec une hausse de commission sur les jeux, le tabac, ou la presse lui permet d'investir, d'acheter une nouvelle vitrine, de démarrer une nouvelle activité à marge avec un stock de produits de départ (ex : épicerie sucrée et salée, boissons à emporter, produits de dépannage). En ce sens, 2000€ de prime de diversification n'a rien d'une « mesure marginale » : elle permet au gérant d'acheter un linéaire de présentation de produits ou de financer le stock initial d'une nouvelle activité.

B. Une politique à rebâtir

1. *Mieux évaluer les décisions*

Le Centre de Gestion Agréé des buralistes dispose de statistiques sur le réseau des débiteurs de tabac. Cependant, il est évident que chacun des 25 000 buralistes de France a ses spécificités, sa zone de chalandise, sa clientèle propre.

Les comparaisons internationales sur les modalités de rémunération des détaillants de tabac n'auraient de sens que si les règles fiscales et commerciales étaient identiques.

2. *Impliquer réellement la profession dans une démarche contractuelle*

La profession est impliquée contractuellement par le contrat de gérance signé entre chaque buraliste avec l'Administration des Douanes, et avec chaque contrat signé avec un fournisseur, un opérateur de jeux. Le buraliste applique chaque règle (interdiction de la publicité, interdiction de vente aux mineurs du tabac et des jeux, etc) en tant que commerçant responsable et agréé par l'Etat pour distribuer des produits et des services réglementés.

3. Repenser les modes de commercialisation et de régulation

Plusieurs pays européens adoptent une organisation de la vente au détail sous forme de monopole car elle permet de contrôler le marché officiel, de le mesurer et d'ajuster des politiques de santé publique.

La Confédération Européenne des Débitants de Tabac regroupe désormais l'Italie, l'Espagne, La France, l'Autriche, la Grèce et la Hongrie.

Plus que repenser les modes de commercialisation et de régulation, il conviendrait de repenser les politiques de santé publique au niveau européen (en termes de prix, d'emballages et de prévention).

3

La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée

PRÉSENTATION

La CIPAV est la plus importante des dix sections professionnelles de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), avec 540 000 cotisants et 84 000 pensionnés en 2015. Au-delà des professions réglementées d'architecte et de géomètre-expert ou des professions de conseil qui constituent son socle historique, elle a reçu vocation, en l'état actuel des textes, à couvrir tout professionnel libéral assurant des activités non explicitement énumérées par le code de la sécurité sociale. À ce titre lui ont été rattachées plus de 300 professions d'une très grande diversité. Elle accueille notamment de ce fait depuis la création de ce statut en 2009 une grande partie des auto-entrepreneurs²⁷⁶, soit 320 000 affiliés et 7 000 pensionnés relevant de ce mode d'exercice.

La caisse gère un régime d'invalidité-décès et deux régimes obligatoires d'assurance-vieillesse : le régime de base, qu'elle administre par délégation de la CNAVPL, et un régime complémentaire, qui lui est propre. Elle a perçu en 2015 au total 1,075 Md€ de cotisations et versé 511 M€ de prestations. Principalement pour lisser dans le temps le financement de son régime complémentaire, elle a constitué des réserves substantielles, atteignant 4,2 Md€ fin 2015.

Caractéristique spécifique, la CIPAV avait formé depuis 1959 avec deux autres sections de la CNAVPL²⁷⁷ et une institution de retraite

²⁷⁶ Dénommés depuis le 1^{er} janvier 2016 micro-entrepreneurs.

²⁷⁷ La CAVOM, caisse d'assurance-vieillesse des officiers ministériels, et la CAVEC, caisse d'assurance-vieillesse des experts comptables.

complémentaire²⁷⁸, le « groupe Berri », mutualisant pour ses membres différentes activités, en principe pour plus d'efficacité.

Lors d'un contrôle mené en 2012-2013, Cour avait constaté les graves dysfonctionnements de la CIPAV dont elle avait rendu compte au rapport public annuel 2014²⁷⁹. Elle soulignait que le « groupe Berri », paralysé par une gouvernance floue, avait été lourdement défaillant dans de nombreux domaines : la gestion des placements, médiocre et peu transparente, la mise en œuvre des règles de la commande publique, systématiquement non respectées, et le pilotage de la mise à niveau des systèmes d'information, marqué à la fois par une extrême dérive des coûts (dépassant plus de dix fois les prévisions) et par la persistance de difficultés majeures. Dans ce contexte, la Cour avait mis en évidence la qualité déplorable du service rendu aux assurés à toutes les étapes du processus de gestion de leur retraite : erreurs dans les affiliations et le calcul des cotisations dues, sécurité insuffisante dans le recouvrement, retards importants dans la liquidation des pensions, suivi lacunaire des dossiers contentieux, communication avec les assurés particulièrement insatisfaisante.

La Cour avait notamment recommandé la mise en place immédiate d'un plan de redressement (ou, à défaut, la nomination d'un administrateur provisoire) et l'engagement d'un processus de fusion des caisses du « groupe Berri » dans le but de faire émerger une entité d'une taille critique.

Comme elle l'avait alors annoncé, la Cour a réalisé en 2016 un nouveau contrôle de la CIPAV, de manière à apprécier l'ensemble des évolutions intervenues depuis sa précédente enquête et à évaluer dans quelle mesure il a été remédié aux graves défaillances qu'elle avait constatées.

Il s'avère que le processus de redressement, insuffisamment structuré, a tardé à s'engager et est demeuré partiel, dans un contexte d'éclatement du « groupe Berri » (I). Il n'a dès lors pas été encore en mesure de restaurer une qualité de service correcte aux usagers (II). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 réduit désormais le périmètre de la CIPAV au bénéfice du régime social des indépendants, réforme qui apparaît précipitée et comporte des risques d'échec si sa mise en œuvre n'est pas précédée de plusieurs préalables (III).

²⁷⁸ L'IRCEC, caisse nationale de retraite complémentaire des artistes auteurs.

²⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, vol.2, chapitre III. La CIPAV : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable, p. 253-275. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Un redressement tardif et incomplet

A - Une mobilisation tardive

1 - La lenteur de réaction de la tutelle et des administrateurs

La Cour avait appelé l'administration de tutelle à se départir d'une position de constant retrait qui n'avait pu que contribuer aux dérives observées. Elle appelait à la nomination d'un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre sans délai par la CIPAV des actions de redressement indispensables.

L'administration a cependant choisi de ne pas prendre de mesures immédiates mais a préféré commanditer un nouvel audit, effectué par la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC), rattachée au directeur de la sécurité sociale. Celui-ci a été rendu en juin 2014, mais il a encore fallu attendre jusqu'en octobre pour que la CIPAV se dote d'une nouvelle direction en recrutant comme directeur général, non sans fortes turbulences internes, le directeur de la MNC qui avait conduit l'audit. Ce n'est qu'en janvier 2015, après le renouvellement partiel de son conseil d'administration, que la caisse a pu prendre des orientations en faveur de son redressement. Ce n'est qu'alors également qu'a pu être constituée une nouvelle équipe de direction, composée presque exclusivement de personnes disposant d'une expérience au sein d'organismes sociaux, conformément à la recommandation de la Cour de recruter des professionnels aguerris et de haut niveau.

L'attentisme de la CIPAV et de sa tutelle après le contrôle de la Cour n'a pas seulement fait prendre du retard au redressement de la caisse. Il en a aggravé la situation. Ainsi, les évolutions du système informatique ont été brutalement stoppées. Des agents en place à des postes-clés ont quitté la caisse dans ce climat d'incertitude sur son évolution.

2 - Les dissensions internes au « groupe Berri »

Lors de ses travaux sur les retraites des professions libérales²⁸⁰, la Cour avait constaté que les sections professionnelles de la CNAVPL peinaient à construire des synergies, à dégager des gains de productivité et à faire preuve d'une réelle capacité de réforme²⁸¹. Elle avait mis en évidence la nécessité de les faire évoluer vers une gestion unifiée.

Le « groupe Berri » constituait une tentative, souhaitable dans son principe, mais gravement défailante dans sa mise en œuvre, pour mutualiser certaines fonctions de gestion au bénéfice de ses membres. La Cour avait considéré qu'il était de la responsabilité de l'administration de tutelle de veiller à clarifier et stabiliser la gouvernance de ce groupe en engageant un processus de fusion de ses membres. Au lieu de cela, la tutelle s'est rangée à la conclusion du rapport de la Mission nationale, selon laquelle les divergences de vues entre les caisses, notamment en matière d'investissements à réaliser, ne laissaient pas d'alternative à la dissolution du groupe. Ainsi, toute opportunité de recomposition de l'organisation de la CNAVPL a été abandonnée.

Dès lors, le « groupe Berri » est entré dans un processus d'éclatement désordonné et conflictuel. Le conseil d'administration de la CIPAV n'a voté qu'à une courte majorité, en octobre 2014, en faveur de la dissolution du groupe. Un protocole de sortie a été signé avec l'IRCEC en avril 2015, puis avec la CAVEC en juin 2015. Ces deux entités ont néanmoins passé des conventions de prestations de service avec la CIPAV.

Le « groupe Berri » n'a alors plus associé que deux caisses, la CIPAV et la CAVOM (la première étant cent fois plus importante en termes d'affiliés que la seconde), en désaccord sur son avenir, la CAVOM restant attachée au maintien du groupe, le temps pour elle de se préparer à l'autonomie. La CIPAV a échoué dans sa tentative de se retirer en décembre 2015 et conserve ainsi jusqu'en décembre 2017, aux termes des statuts, confirmés par une décision judiciaire en août 2016, la position de « membre démissionnaire » du groupe, désormais dirigé par un administrateur provisoire. La survie artificielle du groupe jusqu'à cette échéance complique certains actes de gestion de la CIPAV notamment pour

²⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVI. Les retraites des professions libérales, p. 451-478. La Documentation française, septembre 2013, 621 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁸¹ En particulier du fait de leur taille réduite et de leur éparpillement. Fin 2015 sur les dix sections de la CNAVPL, seules trois caisses comptaient plus de 100 000 affiliés (dont la CIPAV), et trois autres moins de 20 000.

le personnel. Les relations entre ses anciens membres restent marquées de divergences de vues sur la mise en œuvre de leurs obligations respectives.

Une part considérable de l'investissement de la nouvelle direction a été ainsi absorbée, depuis près de deux ans, par la gestion des conflits résultant de l'éclatement du « groupe Berri », au moment où toutes ses priorités devaient être consacrées aux efforts de redressement de sa gestion et de service rendu aux assurés.

B - Une remise en ordre sous forme d'initiatives dispersées

1 - Un plan de redressement incomplet

L'ampleur et l'imbrication des dysfonctionnements, la difficulté à articuler des mesures d'urgence et des réformes de fond, les tensions internes et avec les autres membres du groupe, ont rendu difficile la conception et la mise en œuvre d'un plan de redressement exhaustif.

La nouvelle direction de la CIPAV a certes impulsé une dynamique de changement au sein de la caisse. Elle a bien identifié comme fil conducteur la nécessité d'améliorer la qualité de service aux assurés, tant en termes de communication que de traitement de leurs dossiers au fond, et pour cela le besoin de refonte des outils informatiques, d'optimisation des processus, de renouvellement de la gestion des ressources humaines et de définition d'indicateurs de pilotage.

Le nouveau conseil d'administration a soutenu pour sa part cet effort de redressement et en a facilité la mise en œuvre. Les administrateurs n'interfèrent plus dans la gestion quotidienne de la caisse ni dans celle des dossiers des assurés²⁸².

Pour autant, l'action engagée a comporté différentes lacunes. D'une part, certaines sources de grief des assurés, tels que les délais de traitement des courriers et des réclamations, la gestion des contentieux, et plus généralement la hiérarchie des priorités parmi le flux des dossiers à traiter par les agents, n'ont pas été mises en évidence suffisamment en amont, ou

²⁸² Renouvelé par moitié en janvier 2015, le conseil d'administration a nommé son précédent président « président honoraire », en mars 2015. Cette nomination a été invalidée par le TGI de Paris, saisi par des affiliés, dans un jugement du 19 juillet 2016, car non prévue par les statuts.

ont vu leur règlement renvoyé à un horizon éloigné (ainsi, l'analyse des incidents et le traitement des anomalies a pour l'essentiel été reporté en 2017). Par ailleurs, constitué de plusieurs chantiers menés en parallèle, ce plan n'a pas établi la hiérarchie des différentes actions ni défini avec suffisamment de précision leur calendrier de déploiement en fonction de leurs interdépendances. À titre d'exemple, la modélisation des processus de gestion technique aurait dû faire l'objet d'une priorité plus importante, car elle est nécessairement le préalable à leur remise à plat et à leur traduction dans les systèmes d'information.

L'action de redressement engagée s'est accompagnée d'une augmentation substantielle des effectifs entre 2012 et 2015 (de 268,9 à 290,4 ETP, soit + 8 %), qui a principalement bénéficié aux fonctions administratives plutôt qu'aux services de gestion technique. Un climat social tendu n'a pas permis de fait d'ouvrir une véritable réflexion sur la productivité des agents (sauf à l'accueil téléphonique). Celle-ci demeure affectée par un absentéisme élevé, en particulier au service des prestations où il atteint en moyenne 8 % de l'effectif.

2 - La correction de certains dysfonctionnements de gestion

La CIPAV s'est enfin conformée pour l'essentiel au respect des règles de la commande publique, qui a fait l'objet d'un effort immédiat et prioritaire dès l'installation de la nouvelle direction²⁸³.

Sa gestion financière et immobilière a progressé sur un plan opérationnel, mais ne se fonde toujours pas sur une stratégie d'investissement définie de manière rigoureuse.

La caisse, qui concentrait l'essentiel de ses avoirs financiers entre les mains d'un seul prestataire, avec des performances médiocres, diversifie désormais convenablement ses placements. En décembre 2015, un prestataire qui détenait encore 37 % des actifs lors du précédent contrôle de la Cour n'en gérait plus que 23 %. La CIPAV suit désormais plus précisément le coût et le niveau de risque de ceux-ci, et obtient une performance qui se situe dans la moyenne des classes d'actifs dans lesquelles elle investit.

²⁸³ Toutefois, elle ne s'est pas portée partie civile (de même que la CAVEC et l'IRCEC, mais à la différence de la CAVOM) dans la procédure pénale relative aux marchés passés antérieurement sans appels d'offres qui a abouti, dans le cadre d'une procédure de reconnaissance préalable de culpabilité, à la condamnation pour favoritisme des personnes mises en cause.

Par ailleurs, la CIPAV a réalisé des progrès en matière de connaissance de son patrimoine comme de suivi de ses gestionnaires d'immeubles et s'inscrit désormais dans une logique de valorisation de celui-ci en effectuant les travaux nécessaires.

La caisse doit cependant encore progresser dans la définition de sa stratégie d'investissement. Celle-ci doit en effet reposer sur l'étude rigoureuse de la chronique des décaissements à prévoir et du niveau de risque accepté. Or, la caisse a adopté une stratégie d'allocation, consistant à investir 15 % de ses avoirs en immobilier, et le solde en valeurs mobilières réparties pour moitié en actions et pour moitié en produit de taux, sur des bases largement arbitraires. De plus, la stratégie pour les valeurs mobilières est appliquée avec une marge de tolérance si large (+ 15 ou - 15 %) qu'elle perd toute pertinence. Compte tenu, en outre, de conventions de calcul favorables à la prise de risque, la caisse est en réalité plus exposée sur les marchés que souhaitable. Enfin, les choix effectués en matière d'investissements immobiliers, marqués par une forte concentration sur le marché des bureaux parisiens, demeurent largement intuitifs.

La situation de la CIPAV souligne la difficulté des caisses de retraite de professions libérales à disposer de toutes les compétences requises pour la gestion de leurs considérables réserves et l'urgence qu'il y a à mutualiser cette fonction, comme la Cour l'a déjà recommandé.

II - Des lacunes persistantes dans le service rendu aux usagers

A - Une relation avec les usagers meilleure, mais encore nettement en deçà des exigences

1 - Un accueil téléphonique en voie d'amélioration

Afin de rétablir un accueil téléphonique très dégradé, la direction a pris, dans un premier temps, une série de dispositions en interne : un suivi de la productivité individuelle a été instauré et un outil de pilotage permettant de mieux dimensionner les effectifs en fonction des pics d'activité a été mis en place. Par ailleurs, à partir de décembre 2015, une partie des appels portant sur les cotisations a été externalisée auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA), suivie début 2016 par une partie de ceux relatifs aux prestations.

Ces différentes mesures, en particulier l'externalisation, ont permis une amélioration du taux de décrochés, d'abord dans le domaine des cotisations, puis dans celui des prestations. Ainsi pour les cotisations, le taux de décrochés global (y compris par serveur vocal) pour les trois premiers trimestres 2016 atteint 74 %, au lieu de 27 % en 2014 et 41 % en 2015. Toutefois, le taux de décrochés par téléconseiller demeure inférieur, se situant à 47 % pour 2016. Pour les prestations²⁸⁴, le taux de décrochés global était de 9 % en 2014 et de 7 % en 2015, mais a atteint 51 % pour 2016. Le nombre d'appels traités quotidiennement par agent, entre 26 et 39 en moyenne selon les mois, est cependant faible, dans un contexte de diminution du nombre d'appels entrants et d'augmentation des effectifs (les 14 ETP consacrés par la MSA à cette mission s'ajoutant aux 18 déjà présents à la CIPAV).

2 - Malgré des efforts dans la gestion du courrier, des délais de traitement parfois anormalement longs

Lors de sa prise de fonction, la nouvelle direction a pris une série de mesures d'urgence dans le domaine de l'enregistrement des courriers et de leur affectation aux différents services. Une opération spéciale a été conduite dès janvier 2015 pour procéder à la numérisation de 35 000 courriers en attente. Depuis lors, la caisse est parvenue à limiter le stock de courriers à numériser à environ 5 000 unités, correspondant à un délai d'attente moyen d'une semaine.

Le traitement des chèques, qui constituait une partie significative du courrier reçu, a été externalisé en totalité auprès de la MSA, qui gère désormais tant leur réception que leur encaissement. Les délais d'encaissement ont ainsi été très nettement améliorés, passant d'un mois à trois jours.

Ces efforts dans la phase initiale de la chaîne de traitement n'empêchent pas que les délais d'examen au fond des dossiers soient allongés par la persistance d'un stock substantiel de courrier numérisé mais restant à traiter. Au 30 septembre 2016, le stock de courriers à traiter atteignait 23 118 (soit un peu plus d'un mois d'attente moyenne, rapporté à la capacité de traitement de la caisse), niveau certes en baisse par rapport à 2015, mais équivalent à celui déjà connu à l'automne 2013 et l'automne 2014.

²⁸⁴ Il n'existe pas de serveur vocal pour la plateforme d'appel chargée des prestations.

Aucun mécanisme d'alerte ne permet de repérer les dossiers les plus anciens. Ainsi, un nombre important de courriers anciens demeuraient en attente de traitement au 15 avril 2016 : 60 % des courriers en attente au service contentieux avaient plus de 6 mois d'ancienneté (dont 35 % plus d'un an), et 18 % de ceux en attente au service des prestations. Cette situation est à l'origine en particulier des plaintes récurrentes des assurés sur le manque de diligence de la CIPAV à traiter leur dossier.

À la suite des constats de la Cour, la caisse a mis en place, en mai 2016, un plan d'action spécifique sur ce point. Au 30 septembre, le stock de courriers non traités depuis plus d'un an avait ainsi très fortement diminué, passant de 4 626 à 395. Au-delà cependant de l'action ponctuelle qui a été menée, il importe que les processus de traitement tiennent beaucoup mieux compte en routine de l'ancienneté des dossiers en cours.

Alors que le nombre de pensions liquidées augmente depuis 2013, les délais de liquidation se sont améliorés pour les pensions de droits propres sans rejoindre pour autant le délai moyen des autres sections professionnelles de la CNAVPL. Mais ils demeurent considérablement dégradés pour les pensions de droits dérivés dans le régime de base.

Tableau n° 1 : évolution du taux de liquidation des pensions à date d'effet, régime de base (RB) et complémentaire (RC)

		CIPAV 2013	CIPAV 2014	CIPAV 2015	CIPAV sept. 2016	Moyenne autres sections 2015
<i>Droits propres</i>	RB	68 %	75 %	76 %	79 %	88,1 %
	RC	67 %	74 %	75 %	79 %	92,6 %
<i>Droits dérivés</i>	RB	18 %	16 %	21 %	21 %	43 %
	RC	63 %	66 %	64 %	76 %	80,1 %

Source : Cour des comptes d'après données CIPAV, CNAVPL

Selon la caisse, ses performances modestes tiennent au profil de ses assurés, aux carrières souvent heurtées et complexes, mais ces résultats sont également à relier à la faiblesse de ses outils et processus. En outre, le

nombre de dossiers traités par agent est faible²⁸⁵ par rapport aux autres sections.

Une action sociale tardivement encadrée

La caisse dispose depuis fin 2016 d'un règlement d'action sociale qui définit précisément la typologie des aides. Elle n'avait jusque-là qu'une grille d'action peu détaillée. Certaines décisions paraissent insuffisamment fondées. En témoigne la prise en charge récente des dettes de 222 cotisants au titre des régimes de base et complémentaire. Cette opération a conduit à prendre en charges des dettes d'un montant parfois élevé (jusqu'à 97 000 euros), pour des professionnels ayant eu dans le passé des revenus importants, sans véritable instruction de leur capacité contributive. Elle n'entrait pas dans les critères de la grille d'action sociale.

3 - Une reprise du recouvrement confrontée à la mauvaise qualité des données relatives aux cotisants

La mauvaise qualité des données d'affiliation se traduit par un nombre important de personnes affiliées à tort à la CIPAV, voire à leur insu, auxquelles sont réclamées, en l'absence d'informations sur leurs revenus, des cotisations majorées au titre d'une procédure dite de taxation d'office. À la faveur de nouvelles dispositions fixant les règles de calcul des taxations d'office, la caisse a mis en œuvre un plan d'action qui a permis de réduire leur montant de 1,1 Md€ à 515 M€ entre 2014 et 2015, puis à 378 M€ en septembre 2016 soit cependant encore près de 26 % des cotisations appelées sur une année.

En parallèle, alors que la caisse n'avait adressé aucune mise en demeure ni contrainte entre 2007 et 2009 puis en 2011, elle a envoyé en 2015 près de 47 000 relances, 52 000 mises en demeure et 35 000 contraintes.

Dans ce contexte, le taux de recouvrement tous régimes s'est amélioré, passant de 62 % en 2014 à 74,61 % en 2015. Néanmoins, le taux

²⁸⁵ Le personnel de la CIPAV chargé de la liquidation traite 113 dossiers par an, contre 156 à la caisse des chirurgiens-dentistes et 243 à celle des médecins, la comparaison étant à prendre cependant avec précaution du fait de questions de périmètre. Au RSI (régime social des indépendants), selon l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), chaque agent liquide 165 dossiers de droits propres par an.

de restes à recouvrer demeurait, en 2015, nettement plus élevé que celui observé dans d'autres caisses. Au régime de base, il s'élève en 2015 à 22,1 % à la CIPAV contre 2,6 % en moyenne dans les autres sections ; au régime complémentaire, il est de 28,5 % contre 3,4 % en moyenne. Le taux constaté à la CIPAV demeure également plus élevé que celui, pourtant dégradé, observé au RSI (régime social des indépendants) (13,2 %, tous régimes confondus²⁸⁶).

La relance du recouvrement a occasionné un afflux de réclamations et de contentieux, s'ajoutant à ceux destinés au service des prestations, que la caisse ne parvient pas à absorber dans de bonnes conditions.

Les réclamations sont en général traitées par les services sans véritable pilotage des délais de traitement. Récemment créée, une « cellule réclamations » examine 6 % des demandes, celles adressées à la direction ou à une autorité officielle (parlementaires, administration de tutelle, Défenseur des droits, etc.). Cette amélioration dont bénéficie une minorité d'assurés introduit toutefois une inégalité de traitement préjudiciable.

Par ailleurs, la caisse est confrontée à une explosion du stock de recours devant le Tribunal des affaires sociales (1 597 dossiers fin 2014, 5 738 à la fin du troisième trimestre 2016), à laquelle elle n'a pu faire face avec, jusqu'à une date récente, deux juristes seulement.

B - Un rétablissement de la situation encore lointain

1 - Des données encore à fiabiliser

Comme le montre l'exemple de la taxation d'office parfois appliquée à tort à des personnes radiées, la CIPAV est confrontée à de nombreux problèmes en matière de qualité des données relatives à ses affiliés, à tous les stades de la gestion de leur dossier de retraite.

²⁸⁶ La CIPAV calcule des taux de recouvrement hors taxation d'office, qui s'élèvent encore à 12,1 % dans le régime de base et 18,5 % dans le régime complémentaire. Le RSI, confronté à une problématique voisine, effectue un calcul analogue et affiche des taux inférieurs (8,8 %, tous régimes).

Pour l'affiliation des professions libérales, elle reçoit, *via* la CNAVPL, les données nécessaires du Centre national d'immatriculation commune (CNIC) d'Auray. Or, dans 17 % des cas, celles-ci doivent être retraitées pour partie manuellement. Pour l'affiliation des auto-entrepreneurs, la caisse utilise un flux de données en provenance de l'ACOSS, lui aussi porteur d'anomalies telles que l'utilisation d'un code inconnu pour décrire la profession de l'affilié. Il présente de nombreuses discordances avec celui émanant du CNIC. Par ailleurs, la caisse reçoit des différentes URSSAF, *via* la CNAVPL, des flux de données portant sur les radiations d'affiliés peu homogènes et lacunaires. Un très grand nombre de données injectées dans le système d'information sont considérées comme non valides ou inutilisables sans que la CIPAV ne réagisse.

La caisse a identifié un nombre important de personnes (selon les estimations actuelles, près de 20 000²⁸⁷), déclarant à l'URSSAF des revenus en tant que professions libérales et qui devraient à ce titre être affiliés à la caisse, mais ne le sont pas. Une fois analysé le motif de leur non-affiliation, il convient que le ministère mette en place avec la CIPAV un plan d'action permettant leur affiliation rétroactive, s'il est confirmé que les personnes concernées ne peuvent être tenues pour responsables de la situation constatée²⁸⁸.

Si la CIPAV a pris diverses initiatives pour mieux identifier les sources d'erreurs et y remédier²⁸⁹, seule une action conjointe et résolue des acteurs concernés sous l'impulsion des autorités de tutelle permettra de fiabiliser réellement les données utilisées par la caisse.

Sur un autre plan, la caisse a longtemps été dans l'incapacité de renseigner les auto-entrepreneurs sur leurs droits et leur situation individuelle. Ces données ont été intégrées récemment au système d'information, au prix toutefois d'un nombre élevé d'anomalies, et rendues accessibles aux affiliés sur son portail.

²⁸⁷ L'analyse des déclarations de revenus reçues du RSI et non traitées par la CIPAV laisse à penser que ce chiffre pourrait être plus élevé de plusieurs milliers.

²⁸⁸ À cela s'ajoute la question des quelque 6500 anciens affiliés de la CREA (caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, des sports et du tourisme, absorbée le 1^{er} janvier 2004 par la CIPAV pour la partie régime de base), qui n'ont pas été affiliés régulièrement, et pour lesquels il faut également prévoir, en liaison avec la tutelle, une affiliation rétroactive.

²⁸⁹ Elle a notamment croisé sa base de données avec celle du RSI afin de détecter les comptes inactifs, et lancé un audit général des flux de données en juin 2016.

Une absence anormale de rétablissement des auto-entrepreneurs dans leurs droits

Pour encourager à l'adoption du statut d'auto-entrepreneur, ceux-ci ont été assujettis à une cotisation forfaitaire (sur la base de leur chiffre d'affaires) à un taux inférieur à celui applicable aux professionnels libéraux. Afin toutefois que ce taux minoré soit sans incidence sur les droits ouverts aux auto-entrepreneurs, la loi a prévu, de 2009 à 2015 (cette disposition ayant été supprimé au 1^{er} janvier 2016), le versement d'une compensation de l'État à la CIPAV pour couvrir la perte de recette induite, dans des conditions assurant une cotisation « au moins égale à la plus faible cotisation non nulle dont ils pourraient être redevables ». Pour définir cette dernière, la caisse a appliqué systématiquement et automatiquement, sans leur consentement, une disposition de ses statuts permettant aux professionnels libéraux de droit commun de demander expressément, s'ils le souhaitent, en cas de faibles revenus, un abattement sur leurs cotisations se traduisant par une réduction de leurs droits.

L'administration de tutelle, qui n'avait pas contesté ce point lorsque la Cour l'avait précédemment mis en évidence, soutient désormais l'interprétation de la CIPAV²⁹⁰, contraire pourtant au caractère incitatif du dispositif, mais qui permet de manière opportuniste un allègement de la charge de compensation de l'État. La Cour réitère sa recommandation de rétablir dans la plénitude de leurs droits les auto-entrepreneurs concernés entre 2009 et 2015, sur la base d'une cotisation minimale recalculée.

2 - Un système d'information encore à mettre à niveau

La CIPAV doit toujours composer avec un outil informatique incomplet et défaillant. Ainsi, en 2016, les agents sont encore contraints d'extraire manuellement les informations du « compte cotisant » et de les saisir ensuite dans un tableur pour calculer les droits à retraite. De nombreuses anomalies se manifestent sans être réglées²⁹¹. Seules des adaptations ponctuelles ont été conduites pour résoudre les dysfonctionnements rencontrés. Des modifications plus structurelles

²⁹⁰ Elle considère désormais que la notion de « plus faible cotisation non nulle » peut juridiquement être comprise en référence à tous les cas de figure possibles, y compris celui d'une cotisation volontairement réduite.

²⁹¹ À titre d'exemple, sur les 3 850 signalements d'erreurs demeurant non résolues fin 2014, 1 158 restaient encore en instance de traitement au début de l'année 2016.

n'aboutiront que tardivement. Ainsi, ce n'est que début 2017 que devrait être opérationnelle une liquidation assistée par ordinateur.

Un schéma directeur recense cependant désormais les évolutions nécessaires pour disposer d'un système d'information à hauteur des besoins. Elles s'avèrent coûteuses et repoussent à un horizon loin d'être immédiat le règlement de toutes les difficultés rencontrées.

À la suite de différentes études, le choix a été de faire évoluer par l'adjonction de nouveaux éléments l'applicatif « RAM » qui constitue le cœur du système d'information de la caisse et qui concentre les dysfonctionnements. Cette modalité a été préférée, sans arguments véritablement déterminants²⁹², à l'adoption d'un progiciel déjà utilisé dans d'autres sections professionnelles et différents organismes sociaux dans des conditions qui donnent satisfaction.

La mise en service des nouveaux applicatifs demandera au mieux deux à trois ans selon la direction de la CIPAV, mais pourrait nécessiter de cinq à sept ans selon d'autres acteurs. Sur la période 2016 à 2019, le coût total de la refonte du système d'information est estimé à 30,1 M€ (y compris les dépenses internes), montant considérable qui vient s'ajouter à des coûts ayant largement dérivé dans le passé, estimés à 25 M€ pour la seule application « RAM ». Elle implique par ailleurs le recrutement de 45 personnes dans un délai très court, d'ici fin 2017, ce qui n'est pas sans risque en termes de capacité à fédérer des équipes sur un projet aussi complexe.

III - Une réforme précipitée qui exige une mise en œuvre rigoureuse

Prenant sans doute conscience des difficultés structurelles de la caisse à conduire son redressement, de la lenteur des progrès réalisés et des délais que nécessite le retour à une situation pleinement satisfaisante, les pouvoirs publics ont brusquement changé de stratégie. Une réforme profonde du périmètre de la caisse vise à réduire le nombre des affiliés de la CIPAV et à la recentrer largement sur son cœur d'activité historique, de manière notamment à rendre moins difficile la mise à niveau de sa gestion.

²⁹² La taille relativement petite de la société éditrice de ce progiciel, et l'éventuelle difficulté de cette application à gérer un nombre d'affiliés aussi élevé que celui de la CIPAV.

Elle apparaît précipitée et porteuse de risques considérables, dès lors que différents préalables à sa mise en œuvre ne sont pas réunis à ce stade.

A - Le basculement au RSI d'un grand nombre de professions jusque-là affiliées à la CIPAV

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit le transfert au RSI d'une partie des professions actuellement affiliées à la CIPAV, selon deux modalités :

- une affiliation automatique des nouveaux entrants au plus tard le 1^{er} janvier 2018 pour les micro-entrepreneurs et au plus tard le 1^{er} janvier 2019 pour les autres travailleurs indépendants ;
- un droit d'option pour les actuels affiliés à la CIPAV dont la profession relèverait dorénavant du RSI : ils disposeront de 5 ans pour demander leur transfert au RSI à partir d'une date qui ne pourra excéder le 1^{er} janvier 2019, et jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

Les professions réglementées (architectes, géomètres-experts, ingénieurs-conseils, soit un peu moins de 40 000 cotisants, dont 10 000 auto-entrepreneurs, sur 540 000 aujourd'hui), ont vocation à rester à la CIPAV. Aux termes de la décision du 22 décembre 2016 du Conseil constitutionnel, il appartiendra à des dispositions législatives ultérieures de définir les critères d'affiliation des autres professions. Un décret viendra ensuite préciser les professions concernées. Le RSI remplacera ainsi la CIPAV comme régime « balai », affiliant l'ensemble des professions indépendantes qu'un texte ne rattacherait pas explicitement à un autre organisme de sécurité sociale pour leur assurance vieillesse.

Les assurés ainsi affiliés dorénavant au régime de base du RSI, désormais unifié, rejoindront le dispositif de « liquidation unique des régimes alignés²⁹³ ». S'agissant du régime complémentaire, les droits acquis antérieurement à la CIPAV feront l'objet d'une conversion pour être repris par le régime complémentaire du RSI, avec un transfert des réserves correspondantes constituées au sein du régime complémentaire de la CIPAV.

²⁹³ Ce dispositif permettra à compter du 1^{er} juillet 2017 à un assuré ayant cotisé dans plusieurs régimes ayant les mêmes règles (régime général des salariés, régime social des indépendants, mutualité sociale agricole pour les salariés agricoles) de demander la liquidation de l'ensemble de sa retraite au dernier régime auquel il aura été affilié.

B - Une absence d'études préalables

Cette réforme présenterait, selon le Gouvernement, différents avantages. S'agissant des cotisations, la mesure éviterait aux professions libérales de cotiser auprès des URSSAF d'une part au titre de l'assurance maladie, de la CIPAV d'autre part pour leur assurance vieillesse²⁹⁴. Les allocataires bénéficieraient également d'un niveau de prestations plus élevé, en contrepartie toutefois de cotisations plus importantes²⁹⁵. Cette modification des règles d'affiliation pourrait mettre fin à certaines anomalies dans les échanges de données entre le RSI, les URSSAF et la CIPAV, et, en fonction de son périmètre final, à certaines des difficultés constatées dans la répartition de différentes professions entre le RSI et la CIPAV.

La charge supplémentaire de gestion qui en résulterait pour le RSI pourrait être absorbée par ce dernier, celui-ci étant confronté à une baisse d'activité du fait de la mise en œuvre prochaine du dispositif de liquidation unique des retraites.

La réforme serait également bien accueillie par la CNAVPL dont elle réduirait très sensiblement les versements au titre de la compensation démographique, qui ont été fortement accrus par l'afflux des autoentrepreneurs, alors même que la plus grande partie de ceux-ci n'apportent que des cotisations réduites.

Il est prévu de laisser un an aux deux caisses pour se préparer au basculement des nouveaux flux d'assurés et d'étaler celui du stock sur plusieurs années. S'agissant de ce dernier, l'hypothèse implicite est que le nombre d'affiliés à la CIPAV choisissant d'exercer une option pour le RSI sera réduit à la fois par la perspective d'acquitter des cotisations plus élevées et par un taux de rotation qui amènera une partie de ceux qui auraient pu en demander le bénéfice à changer de statut et de profession dans l'intervalle. Pour autant il reste difficile de prévoir le comportement des affiliés concernés.

Surtout, cette réforme de grande ampleur a été annoncée soudainement, quelques semaines seulement après la signature, en juillet 2016, du contrat pluriannuel d'objectifs entre l'État et la CNAVPL, qui a vocation à être décliné avec chaque section professionnelle. Elle en remet

²⁹⁴ Elle est sans impact pour les micro-entrepreneurs puisqu'ils cotisent déjà auprès d'un guichet unique géré par les URSSAF.

²⁹⁵ Le RSI est invité à proposer un taux intermédiaire pendant une période transitoire pour faciliter l'adhésion des professionnels bénéficiant de cette option.

brutalement en cause toute l'économie, car elle n'est pas sans conséquences considérables sur le dimensionnement comme sur la soutenabilité du régime de base commun à l'ensemble des professions libérales. Son principe n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les principaux acteurs concernés et interfère avec la trajectoire de redressement conduite jusque-là par la CIPAV, sans qu'en aient été évalués préalablement tous les impacts.

C - Des préalables nécessaires pour se prémunir d'un fort risque d'échec

1 - Clarifier rapidement le périmètre des transferts

À court terme, il importe de définir rapidement l'ampleur du basculement effectué, et donc de préciser par de nouvelles décisions législatives et règlementaires le champ des professions qui devraient rester affiliées à la CIPAV. Il est essentiel en effet que les caisses concernées soient en mesure d'en anticiper le plus tôt possible les conséquences en termes d'effectifs, de moyens et d'organisation. Les modalités de transfert proposées devraient permettre à cet égard de mieux affermir l'hypothèse d'un faible niveau de basculement du stock.

En tout état de cause, définir les professions concernées en fonction de la capacité supposée de la CIPAV d'une part, du RSI de l'autre à assumer leur nouveau périmètre serait se condamner à une réforme inaboutie. Celle-ci n'atteindra pleinement son objectif de simplification que si elle trace une ligne de partage claire et lisible pour les assurés, sans doute à cet égard la plus proche possible de celle qui sépare les professions réglementées des autres. Un tel choix s'inscrirait au demeurant dans la logique même de la réforme. Pour autant, et quel que soit le périmètre retenu pour son application, elle entraînera en retour des bouleversements majeurs pour la CIPAV comme pour le RSI, organismes l'un comme l'autre d'une grande fragilité.

2 - Surmonter les difficultés respectives de la CIPAV et du RSI

Cette réforme revient à transférer d'une caisse à la gestion défaillante – la CIPAV – à un régime lui-même très fragile – le RSI – la gestion des droits des membres des professions libérales concernées.

Elle ne peut que déstabiliser davantage la CIPAV en cours de redressement. Certes, à moyen terme, la caisse pourrait voir sa gestion facilitée par la réduction du nombre de ses affiliés et sa gouvernance facilitée par la plus grande cohérence de son périmètre. Mais certains choix lourds, récemment faits, seront nécessairement à remettre en cause, qu'il s'agisse de l'évolution des systèmes d'information, de l'équilibre du régime complémentaire, ou du dimensionnement des effectifs de la caisse qui seront à adapter à une perspective d'attrition. Dans une phase transitoire, la caisse pourrait avoir à gérer un flux de sollicitations lié au transfert d'un grand nombre d'affiliés, alors même qu'elle peine à traiter le flux actuel des demandes.

La capacité du RSI à absorber les nouveaux flux d'affiliés et le à reprendre les assurés antérieurement gérés par la CIPAV en leur délivrant un service de qualité ne va pas non plus de soi. Un récent rapport de l'IGAS sur la mise en œuvre de sa précédente convention d'objectifs et de gestion avec l'État note à cet égard que « le RSI est fragilisé dans sa relation avec ses ressortissants, ses fonctions métier et son système d'information » et que « sa capacité d'absorber de nouvelles réformes est limitée ». Les résultats atteints, par exemple en termes de liquidation à date d'effet, étaient, en 2015, avec un taux de 56 % pour les droits propres et 22 % seulement pour les droits dérivés (respectivement 71 % et 35 % à fin septembre 2016), sensiblement équivalents à ceux de la CIPAV.

Dans ce contexte, les délais impartis à ces deux caisses pour se préparer au basculement d'une partie de leurs affiliés ne seront utiles qu'à la condition que la CIPAV en profite pour accélérer sa remise en ordre, et tout particulièrement la fiabilisation de ses données, dont la qualité est aujourd'hui dégradée et dont certaines devront être transmises au RSI. Cette tâche exigera un soutien fort et déterminé de la tutelle, qui devra en faire une priorité. Le RSI, pour sa part, devra redoubler d'efforts pour surmonter ses propres difficultés et retrouver rapidement une bonne qualité de service aux assurés, afin de faire face dans les meilleures conditions à l'arrivée de ces nouvelles catégories de ressortissants, à la fois nombreux et à la gestion complexe.

S'agissant des travailleurs indépendants, la mise en place de l'interlocuteur social unique dans la cadre de la création du RSI a mis en lumière combien les modifications de règles de rattachement et de gestion de cette catégorie d'assurés sont délicates et doivent être très soigneusement préparées pour éviter tout risque d'une nouvelle « catastrophe industrielle » comme celle dont la Cour a analysé les origines

et les conséquences²⁹⁶. Cette préparation doit être d'autant plus attentive qu'il conviendra de définir de manière précise les modalités de conversion des droits et de transfert éventuel des réserves, dans des conditions de transparence vis-à-vis des assurés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si le redressement de la CIPAV a été engagé, la caisse n'est encore qu'au début de ce processus. La lenteur de la réaction initiale, le choix de l'autonomie et de la dissolution du « groupe Berri », l'ampleur des dysfonctionnements à corriger, le parti pris de ne renforcer qu'à la marge les équipes de gestion technique expliquent que les résultats en matière de qualité de service ne soient pas à la hauteur des exigences. Les progrès constatés, réels et nécessaires, se situent en effet dans les domaines où l'action était la plus aisée à conduire et où les résultats pouvaient être obtenus le plus rapidement : le respect des règles de la commande publique, la gestion des réserves financières, la reprise en mains de la gestion immobilière, la relation téléphonique avec les assurés. Mais malgré certaines améliorations, les défaillances demeurent marquées à tous les stades successifs de la gestion des droits des assurés : l'affiliation, le calcul et le recouvrement des cotisations et la liquidation des pensions.

L'entier rétablissement de la gestion de la CIPAV sera long. Il est conditionné au premier chef par la remise à niveau de son système d'information. Les choix opérés à cet égard, coûteux, n'auront pas d'effet immédiat. Ils reportent à un horizon de moyen terme la mise à disposition d'un outil adapté. En tout état de cause, la fiabilité très insuffisante des données sur lesquelles la CIPAV fonde sa gestion des assurés constitue toujours une difficulté majeure et n'a pas été suffisamment considérée par l'administration de tutelle comme nécessitant un effort prioritaire et conjoint des différents acteurs concernés.

La redéfinition soudaine et sans aucune concertation préalable du périmètre de la CIPAV constitue dans ce contexte une réforme aussi précipitée que risquée. La décision du Conseil constitutionnel introduit un calendrier qui pourrait décaler la montée en charge de la réforme. En tout état de cause, cette réforme n'est pas sans remettre en question

²⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre VII, p. 197-230, Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique. La Documentation française, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

immédiatement et fortement les options retenues pour le redressement de la caisse en termes de dimensionnement de ses outils, notamment informatiques, et de ses effectifs. Elle rend plus aigüe encore et plus urgente la nécessité de remédier au manque de fiabilité des données dont dispose la CIPAV. Elle soulève aussi des problématiques complexes de transfert de droits et de réserves financières au titre du régime complémentaire.

Le RSI de son côté apparaît comme une institution guère moins fragile et guère plus performante que la CIPAV, confrontée comme elle à des insuffisances multiples dans la qualité du service rendu aux assurés.

Dans ces conditions, la réforme ne saurait être mise en œuvre que sous réserve de préalables exigeants sauf à risquer une nouvelle « catastrophe industrielle » dont a souffert la protection sociale des travailleurs indépendants dans un passé encore récent, ou, à tout le moins, des reports successifs de calendriers, générateurs de nouvelles incertitudes et d'inquiétudes supplémentaires, là où l'objectif premier doit être de retrouver au plus vite une gestion fiable et rigoureuse des droits des intéressés.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. faire de la fiabilisation des données relatives aux affiliés de la CIPAV une priorité conjointe de la tutelle, de la caisse et des autres organismes concernés (ACOSS, RSI) ;*
- 2. clarifier rapidement les périmètres respectifs de chacun de ces organismes au regard des professions rattachées à l'un et à l'autre ;*
- 3. en tirer toutes les conséquences en amendant le contrat d'objectifs pluriannuels conclu par l'État avec la CNAVPL et en déclinant dans le contrat de gestion entre cette dernière et la CIPAV, en fonction de son nouveau périmètre, les objectifs, le calendrier et les résultats attendus en termes de qualité de service d'une trajectoire de redressement actualisée ;*
- 4. rétablir dans leurs droits les auto-entrepreneurs pour les années 2009 à 2015 (recommandation réitérée).*

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, de la ministre des affaires sociales et de la santé et du secrétaire d'État chargé du budget	436
Réponse commune du président et du directeur de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV)	439
Réponse du président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)	447
Réponse du président de la Caisse nationale du régime social des indépendants (CNRSI)	449
Réponse du président de la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM)	451
Réponse du président de l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC)	455

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC)
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES, DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

C'est avec intérêt et attention que nous avons pris connaissance de l'insertion au rapport public annuel de la Cour pour 2017 relative à la CIPAV, dont nous partageons très largement les constats, ainsi qu'une partie des solutions préconisées.

Comme la Cour l'observe, et dans la continuité des observations du rapport public annuel de 2014, la CIPAV est confrontée à d'importantes difficultés de fonctionnement, avec à la clé des incidences en termes de qualité de service aux assurés.

Dans ce contexte, le retour à une situation maîtrisée du groupe Berri et de la CIPAV ne pouvait être réalisé que de manière concertée avec les acteurs concernés, à l'issue d'un processus impliquant tant des évolutions législatives qu'une analyse fine des difficultés des acteurs. Les constats présentés par la Cour en 2013 ont ainsi été pris en compte dans la rédaction des dispositions qui figurent à l'article 48 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Celles-ci ont notamment conduit à redéfinir le rôle de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), afin de renforcer son rôle de pilotage des sections professionnelles, dont fait partie la CIPAV, et à introduire le principe des contrats pluriannuels, qui permettront d'assurer le suivi de la qualité de service des caisses. Ce renforcement du pilotage des sections professionnelles constituait une réforme préalable, indispensable à l'action de la tutelle en faveur du redressement de la CIPAV. Dans le même temps un audit conjoint de la mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale (MNC) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été diligenté par la tutelle afin d'approfondir les constats et de dresser les options de réforme. C'est à la suite de cette mission, et après une concertation avec l'ensemble des caisses membres du groupe Berri, qu'un nouveau directeur a pu prendre ses fonctions.

La fusion des caisses constituant le groupe Berri, proposée par la Cour, n'est pas apparue comme une option réalisable, compte tenu de la nature des difficultés constatées, des différences notables qui existent entre les régimes le composant et de l'absence de consensus de l'ensemble des parties prenantes pour cette piste, condition minimale pour qu'un tel processus puisse aboutir sans incident majeur. Dans ces conditions, la dissolution du groupe Berri est devenue inévitable. Il convient par ailleurs

de rappeler que, dès lors que le groupe Berri est organisé sous l'égide de statuts associatifs, les rapports entre ses membres, notamment s'agissant des conditions de dissolution de l'association, sont régis par le droit privé. En conséquence, la tutelle a été particulièrement vigilante à ce que la sortie de la caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables (CAVEC) et celle de l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC) soient organisées par des protocoles d'accord signés entre les différentes parties, afin d'assurer une sortie dans de bonnes conditions notamment au regard de la continuité du service. Ce processus de dissolution, alors qu'il était déjà bien engagé, a connu des difficultés au cours du dernier trimestre 2015. Les divergences de position entre la CIPAV et la caisse d'assurance-vieillesse des officiers ministériels (CAVOM) quant à l'avenir du groupe Berri étant régies par le droit privé, le tribunal de grande instance (TGI) de Paris a décidé la mise sous administration judiciaire du groupe en janvier 2016. Par la suite, le 30 août 2016, le TGI de Paris a décidé de ne pas donner suite à la demande de la CIPAV de dissoudre le groupe Berri. Il appartient donc désormais aux parties de trouver les voies de compromis qui, sous l'autorité de l'administrateur judiciaire, garantiront la continuité des services communs dont elles ont la charge jusqu'à la dissolution complète du groupe. Nos services se tiennent évidemment à la disposition des différentes parties pour les assister dans cette voie.

S'agissant des missions de service public assurées par la CIPAV, des améliorations notables ont pu être constatées. La caisse a en effet, depuis la dernière enquête de la Cour et avec l'appui de nos services, élaboré un plan de redressement structurel qui commence d'ores et déjà à porter ses fruits. Ainsi, des améliorations notables reposant sur une remise à plat des processus sont intervenues dans de nombreuses dimensions du fonctionnement de la caisse, notamment dans les domaines de la relation avec les affiliés, de la gouvernance, de l'action sociale, des démarches d'affiliation, du recouvrement, de la fonction juridique et du contrôle interne. Il convient également de souligner les progrès accomplis par la CIPAV en termes de fiabilisation des systèmes d'information et de respect des procédures de la commande publique.

Tout en saluant ces premiers résultats indéniables, nous ne pouvons que partager les recommandations de la Cour visant au renforcement du pilotage des ressources humaines, à la remise à niveau du système informatique et à la mise en œuvre d'une politique de suivi et de maîtrise des coûts. Plus généralement, les défis restent nombreux pour la CIPAV et, si la nouvelle équipe dirigeante a dans un premier temps dû se concentrer sur la nécessaire reprise en main de la caisse tout en garantissant la continuité de l'activité, l'approfondissement indispensable de sa démarche

de redressement nécessite impérativement l'élaboration d'un plan stratégique portant sur plusieurs années, pour résorber définitivement l'ensemble des dysfonctionnements relevés par la Cour. Cet effort est bien évidemment soutenu activement par la tutelle, qui ne saurait cependant se substituer à l'équipe dirigeante de la caisse dans l'accomplissement de ses missions de service public. Nos services s'attachent dans ce cadre à suivre régulièrement et au plus haut niveau les actions de redressement entreprises par les équipes de la CIPAV.

S'agissant de la réforme prévue par l'article 50 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017, celle-ci participe d'un objectif plus général d'amélioration et de simplification de la couverture vieillesse des travailleurs non-salariés. En effet, le maintien d'une segmentation juridique en matière de sécurité sociale entre les professions artisanales, industrielles et commerciales d'une part et certaines professions de services qui relèvent aujourd'hui du régime des professions libérales d'autre part apparaît complexe et inadapté aux évolutions de ces métiers, au regard du large continuum qui existe aujourd'hui entre l'ensemble de ces activités. En particulier, cette situation conduit à des différences de cotisations et de droits à retraite marquées pour des activités pourtant très proches. Il convient de souligner que, lors des débats devant le parlement, cet article a fait l'objet d'un large consensus, les deux assemblées ayant adopté cet article sans modification autre que rédactionnelle.

La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 22 décembre censure certaines dispositions de l'article 50. Le Conseil considère que le législateur a renvoyé, comme c'est cependant le cas aujourd'hui, à un décret la détermination de catégories de personnes affiliées à une organisation de prévoyance et d'assurance vieillesse, sans définir les critères de cette détermination. Cette décision ne remet toutefois pas en question le principe de la réforme qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018 pour le flux des nouvelles affiliations, après une large consultation confiée à une personnalité extérieure visant à déterminer les professions qui auront vocation à demeurer affiliés à la CIPAV.

Il est souhaitable que cette consultation soit menée et son mandat élargi afin de pouvoir disposer à son issue d'une proposition permettant de sécuriser les critères d'affiliation afin que cette réforme, dont l'objectif d'amélioration et de simplification de la couverture des travailleurs indépendants demeure, puisse être adoptée dans le respect de la décision rendue.

A titre subsidiaire, s'agissant de la protection sociale des micro-entrepreneurs, et spécifiquement de la compensation du risque

vieillesse complémentaire obligatoire, celle-ci devait se baser sur « la plus faible cotisation non nulle dont ils auraient pu être redevables en fonction de leur activité ». Sur un plan strictement juridique, la plus faible cotisation, non nulle, dont peut être redevable un travailleur indépendant constitue bien le montant correspondant à 25 % de la cotisation de classe A. Cette modalité de calcul était donc conforme aux dispositions législatives et réglementaires. Au contraire, un calcul de la compensation sur la classe A, sans prendre en compte l'existence de cotisations dues potentiellement plus faibles, aurait été manifestement contraire aux dispositions de l'article R. 133-30-10. Enfin, si le micro-entrepreneur souhaite s'acquitter d'un montant forfaitaire de cotisation d'assurance retraite complémentaire supérieur à celui qui était pris en compte par les textes réglementaires, celui-ci pouvait opter pour le calcul des cotisations et contributions sociales selon le dispositif de droit commun, de sorte que le choix pour tel ou tel niveau de cotisations versés au régime de vieillesse complémentaire reste à la discrétion de l'intéressé.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR DE
LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET
D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES
(CIPAV)**

Le précédent contrôle de la Cour, inséré au rapport public annuel de février 2014 et intitulé « La CIPAV, une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable », a constitué un véritable cataclysme pour l'organisme, son fonctionnement et son image tant il a « mis en lumière de graves dysfonctionnements ».

L'annonce d'une nouvelle mission en 2016 a par conséquent été jugée par les administrateurs et la direction de la CIPAV comme une opportunité de disposer d'une appréciation extérieure et objective sur les travaux réalisés depuis 2014.

L'objectif de la mission menée en 2016 était en effet d'« apprécier comment avait évolué la gestion de l'organisme » depuis le précédent contrôle de la Cour et d'« évaluer dans quelle mesure il avait été remédié aux graves défaillances constatées ».

Dans ce contexte, et sans même connaître la teneur du rapport définitif de la mission menée en 2016²⁹⁷, le choix de la Cour de consacrer une nouvelle fois une partie de son rapport public annuel à la situation de la CIPAV ne pouvait qu'être accueilli favorablement.

En effet, même si la situation de la CIPAV a fortement évolué depuis les observations de la Cour en 2012-2013, le rapport publié en 2014 reste encore aujourd'hui pour le public la seule étude extérieure disponible permettant de se forger une opinion sur la situation de la caisse.

En ce sens, la diffusion d'une analyse objective et actualisée sur l'évolution de la situation de la caisse permettra assurément à nos adhérents et partenaires d'avoir une meilleure vision de la situation actuelle de la CIPAV.

Sur ce point, à l'exception de rares points qu'elle entend formellement contester, la CIPAV ne peut que se féliciter des constats de la Cour sur l'amélioration de son fonctionnement et de sa relation avec ses adhérents (I).

La direction de la caisse comme son conseil d'administration sont par ailleurs parfaitement conscients du chemin restant à parcourir et ne peuvent que partager l'opinion de la Cour :

- *sur la nécessité de mobiliser rapidement et fortement l'ensemble des acteurs concernés pour poursuivre et parachever le redressement de la caisse ;*
- *sur le caractère précipité et insuffisamment concerté de la réforme portée par le gouvernement²⁹⁸ (II).*

En revanche, la CIPAV ne peut que vivement regretter l'angle éditorial retenu dans l'insertion. Loin d'être anecdotique, le fait de sélectionner des titres et accroches en fort décalage avec les constats, observations et recommandations présentés au fil du développement de la Cour risque en effet d'être fortement pénalisant dans la poursuite du redressement engagé (III).

²⁹⁷ Au 16 décembre 2016, la CIPAV n'a toujours pas eu connaissance du rapport définitif suite à la mission menée par la Cour en 2016.

²⁹⁸ Article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

I) Un constat objectif du redressement engagé, malheureusement atténué par des affirmations contestables

1.1 Un redressement confirmé par les travaux de la Cour

Tant sur le plan de la méthodologie, de l'organisation et de la gouvernance que sur les activités de production et la relation avec les usagers, la Cour confirme le redressement engagé depuis 2015 par la CIPAV en affirmant notamment les éléments suivants.

Un plan de redressement impulsé par la direction, soutenu et facilité par le conseil d'administration

- *La nouvelle direction de la CIPAV a « impulsé une nouvelle dynamique de changement » et « identifié comme fil conducteur la nécessité d'améliorer la qualité de service aux assurés » ;*
- *la nouvelle direction de la CIPAV a identifié « le besoin de refonte des outils informatiques, d'optimisation des processus, de renouvellement de la gestion des ressources humaines et de définition d'indicateurs de pilotage » ;*
- *« l'action de redressement engagée s'est accompagnée d'une hausse substantielle des effectifs » (passage de 268,9 ETP en 2012 à 290,4 ETP en 2015) ;*
- *« le nouveau conseil d'administration a soutenu pour sa part cet effort de redressement et en a facilité la mise en œuvre » ;*
- *« les administrateurs n'interfèrent plus dans la gestion quotidienne de la caisse ni dans celle des dossiers des assurés ».*

Des dysfonctionnements de gestion corrigés

- *« La CIPAV s'est enfin conformée pour l'essentiel au respect des règles de la commande publique » ;*
- *« sa gestion financière et immobilière a progressé sur un plan opérationnel » ;*
- *« la CIPAV a réalisé des progrès en matière de connaissance de son patrimoine comme de suivi de ses gestionnaires d'immeubles » ;*
- *la CIPAV « s'inscrit désormais dans une logique de valorisation de (son patrimoine) en effectuant les travaux nécessaires. ».*

Une relation avec les usagers meilleure

- *« Un accueil téléphonique en voie d'amélioration » avec des taux de décroché qui sont passés de 27 % en 2014 à 74 % en 2016 pour la*

partie cotisations et de 9 % en 2014 à 51 % en 2016 pour la partie prestations ;

- « des efforts dans la gestion du courrier » avec un stock de courrier en attente de numérisation stabilisé à 5 000 unités, soit en moyenne une semaine de traitement, contre 35 000 en janvier 2015 ;
- « au 30 septembre (2016), le stock de courriers non traités depuis plus d'un an avait ainsi très fortement diminué, passant de 4 626 à 395 ».

Un redressement des activités de production engagé

- « Les délais d'encaissement (des chèques) ont ainsi été très nettement améliorés, passant d'un mois à trois jours » ;
- « la caisse a mis en œuvre un plan d'actions qui a permis de réduire le montant des taxations d'office²⁹⁹ de 1,1 Md€ en 2014 à 378 M€ en 2016 » ;
- la caisse « a envoyé près de 47000 relances, 52000 mises en demeure et 35000 contraintes en 2015 » alors qu'« aucune mise en demeure ni contrainte » n'avait été adressée « entre 2007 et 2009 puis en 2011 » ;
- « le taux de recouvrement tous régimes s'est amélioré, passant de 62 % en 2014 à 74, 61 % en 2015 ». La CIPAV souhaite préciser que ce taux est supérieur de 80 % en 2016 ;
- les données financières et les droits à retraite des 560.000 auto-entrepreneurs au titre des années 2009 à 2015 « ont été intégrés récemment au système d'information » et « rendus accessibles aux affiliés » sur le portail de la CIPAV ;
- « les délais de liquidation se sont améliorés » avec en 2016 79 % des pensions de droits propres liquidées sans rupture de droits alors même que le nombre de liquidations a sensiblement augmenté.

1.2 Des affirmations contestables qui viennent atténuer ce redressement

Au fil de son développement sur l'amélioration de la situation de la caisse, la Cour pointe trois thématiques qu'elle entend particulièrement souligner à travers un titre spécifique pour le premier ou des encadrés pour les deux autres.

²⁹⁹ Procédure de taxation sur une base forfaitaire en l'absence d'informations sur les revenus.

Les constats de la Cour sur ces trois sujets à enjeux forts étant en grande partie inexacts, il est nécessaire d'apporter des précisions et de solliciter un correctif.

Le caractère tardif du redressement injustement imputé à la CIPAV (partie IA)

La Cour, si elle constate et confirme le redressement engagé, regrette qu'il n'ait pas été amorcé plus tôt, notamment en raison d'une mobilisation tardive des administrateurs de la caisse.

Sur ce point, il est utile de rappeler que le rapport public annuel 2014 de la Cour des comptes a été publié le 11 février 2014.

La Cour précise que ce n'est « qu'en janvier 2015, après le renouvellement partiel de son conseil d'administration, que la caisse a pu prendre des orientations en faveur de son redressement. ».

Ainsi, le redressement de la CIPAV, a été amorcé moins de 11 mois après la publication des constats de la Cour.

Si ce délai est jugé aujourd'hui trop conséquent, il était en revanche incompressible en raison notamment du renouvellement partiel du conseil d'administration programmé en décembre 2014³⁰⁰ et du délai nécessaire pour recruter des « professionnels aguerris et de haut niveau » conformément à la recommandation de la Cour formulée en 2014.

Comme le souligne la Cour, ce délai a bien sûr « aggravé la situation », cette aggravation ne pouvant toutefois être liée à un quelconque « attentisme » de la CIPAV.

En revanche, les « dissensions internes » au groupe BERRI et l'échec de la CIPAV dans ses multiples tentatives amiables puis contentieuses de se retirer de l'association ont effectivement été un facteur négatif pour le redressement de la caisse tant les dissensions avec la CAVOM ont absorbé « une part considérable de l'investissement de la nouvelle direction » depuis 2015.

Une action sociale tardivement encadrée (partie II A 3)

La définition d'une nouvelle politique d'action sociale encadrée à travers un règlement d'action sociale était un des objectifs du conseil d'administration renouvelé fin 2014. Les travaux engagés dès le premier trimestre 2015 ont abouti à l'adoption d'un règlement d'action sociale finalement approuvé par la tutelle en décembre 2016. A ce titre, toutes les

³⁰⁰ La moitié des mandats des 26 administrateurs titulaires de la CIPAV arrivaient à échéance fin 2015.

aides versées au titre de l'année 2016 l'ont été conformément au cadre fixé par le règlement d'action sociale approuvé en fin d'année.

La cour affirme par ailleurs que certaines décisions rendues dans le cadre de l'action sociale « paraissent insuffisamment fondées », affirmation basée exclusivement sur l'analyse d'une opération menée en 2015.

Comme le précise la cour, l'objectif de cette opération exceptionnelle était effectivement de permettre la liquidation de pensions de retraite complémentaire pour des assurés présentant une dette de cotisations³⁰¹, souvent ancienne et admise en non-valeur.

Si les revenus antérieurs n'ont effectivement pas été déterminants, la sélection des dossiers s'est faite à travers une série de critères déterminés par la commission d'action sociale.

A ce titre, il est important de préciser que la prise en charge des cotisations par le fonds d'action sociale n'a engendré dans la quasi-totalité des cas aucune acquisition de point.

Un calcul des droits des auto-entrepreneurs en totale conformité avec la réglementation (partie II B 1)

La Cour réitère sa recommandation de 2014 de « rétablir dans la plénitude de leurs droits les auto-entrepreneurs concernés entre 2009 et 2015, sur la base d'une cotisation minimale recalculée ». Sur ce point, il convient de rappeler que le mécanisme de compensation par l'Etat, applicable entre 2009 et 2015, était strictement encadré par l'article R. 133-30-10 du code de la sécurité sociale.

En application de ce texte, le montant de la compensation de l'Etat pour la retraite complémentaire des auto-entrepreneurs relevant de la CIPAV était basé sur la plus faible cotisation non nulle dont l'auto-entrepreneur aurait pu être redevable dans le cadre du droit commun. Au titre du régime complémentaire CIPAV, la cotisation la plus faible non nulle dont peut être redevable un adhérent est la cotisation de la classe A réduite de 75 %. C'est donc naturellement sur cette base que les droits des auto-entrepreneurs ont été calculés.

³⁰¹ Selon les statuts de la caisse, la liquidation de la pension de retraite complémentaire ne peut intervenir avant l'acquittement de la totalité des cotisations et majorations échues.

La Direction de la Sécurité Sociale, sollicitée sur ce point par la nouvelle direction de la CIPAV en 2015 a confirmé la conformité de la pratique de la CIPAV aux dispositions du code de la sécurité sociale³⁰².

Dans ces conditions et en l'absence d'instruction contraire de l'autorité de tutelle, la CIPAV n'était nullement habilitée à mettre en œuvre la recommandation de la Cour. Il n'y a donc pas lieu de laisser entendre que la CIPAV est responsable de l'« absence anormale de rétablissement des auto-entrepreneurs dans leurs droits ».

II) Un redressement qui ne pourra être parachevé sans la mobilisation de l'ensemble des acteurs et qui pourrait être remis en question par la réforme précipitée du gouvernement

Comme le souligne la Cour, le conseil d'administration a soutenu le plan de redressement de la caisse mis en œuvre depuis deux ans par la nouvelle direction. S'ils se félicitent des améliorations déjà atteintes, les administrateurs sont parfaitement conscients des difficultés et faiblesses encore pointées par la Cour et du chemin restant à parcourir pour finaliser et installer durablement le redressement de la CIPAV.

Le conseil d'administration et la direction de la caisse prennent acte des constats de la Cour et s'attacheront à mettre en œuvre les recommandations formulées et les actions nécessaires pour continuer à améliorer la qualité de service de la caisse, notamment à travers la refonte engagée du système d'information.

En revanche, le redressement de la caisse ne pourra se faire sans l'appui des pouvoirs publics et sans la mobilisation des principaux partenaires de la CIPAV que sont la CNAVPL, l'ACOSS et le RSI.

2.1 Un redressement qui est maintenant en partie conditionné par la mobilisation des partenaires

Le conseil d'administration partage totalement le point de vue de la Cour selon lequel seule une mobilisation concertée de l'ACOSS, du RSI et de la Direction de la Sécurité Sociale permettra d'atteindre cet objectif.

La fiabilisation des données est en effet essentielle à la poursuite de l'amélioration du fonctionnement de la CIPAV et comme le souligne la Cour « si la CIPAV a pris diverses initiatives pour mieux identifier les sources d'erreurs et y remédier, seule une action conjointe et résolue des

³⁰² La Cour confirme cette information en indiquant que la DSS « soutient désormais l'interprétation de la CIPAV ».

acteurs concernés sous l'impulsion des autorités de tutelle permettra de fiabiliser réellement les données utilisées par la caisse. »

2.2 Une réforme gouvernementale qui apparaît aussi précipitée que risquée

Dans le même sens, le conseil est tout à fait d'accord avec la Cour sur les risques que fait peser sur la CIPAV et ses adhérents la réforme envisagée par le Gouvernement.

L'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 place en effet la CIPAV dans une position totalement incertaine qui pourrait l'amener à devoir adapter le plan de redressement enclenché en 2015.

Comme le souligne la Cour, dans ces conditions, la convention d'objectifs et de gestion signée en juillet 2016 entre l'Etat et la CNAVPL mais également le futur contrat pluriannuel de gestion entre la CNAVPL et la CIPAV devront naturellement tirer les conséquences des évolutions des périmètres respectifs de la CIPAV et du RSI.

III) Un angle éditorial qui ne reflète pas fidèlement les constats de la Cour

Le précédent rapport de la Cour avait en 2014 identifié et « mis en lumière de graves dysfonctionnements » au sein de la CIPAV.

Comme évoqué au point I, la mission menée par la Cour en 2016 a permis en premier lieu de mettre en évidence des améliorations notables dans un grand nombre de domaines en comparaison avec la situation décrite en 2014.

La Cour souligne certes ensuite que le redressement de la CIPAV est encore incomplet, que tous les dysfonctionnements ne sont pas résolus et que le rétablissement total de la situation est encore lointain.

Alors que le développement présente clairement ce double constat, ce n'est à première vue que le second qui est mis en lumière et risque au final de retenir l'attention du public.

A travers des titres et accroches en fort décalage avec les constats, observations et recommandations présentés au fil du développement, la Cour masque en effet, au risque de les minimiser aux yeux du public, les améliorations constatées dans le fonctionnement de la caisse.

Le fait de pointer dans le titre consacré à la CIPAV uniquement « une qualité de service encore médiocre » sans évoquer la situation

observée en 2012-2013 et les améliorations déjà acquises ne reflète qu'une partie des travaux et constatations de la mission.

Dans le même sens, la Cour choisit de souligner dès le titre le caractère précité de la réforme présentée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. En revanche, la Cour ne vise qu'« une réforme précipitée » sans indiquer qu'il s'agit d'une mesure à l'initiative du Gouvernement et sans préciser que la CIPAV n'a nullement été consultée et n'a à aucun moment soutenu cette réforme.

Loin d'être anecdotiques, ces choix éditoriaux risquent de continuer à alimenter certains comportements de méfiance voire de défiance vis-à-vis de l'organisme (contestation systématique à titre « conservatoire », remise en question des informations en provenance de la caisse...).

Ces comportements, observés par la Cour, s'ils ne sont pas de nature à empêcher l'entier redressement de la CIPAV, contribueront par contre à le rendre encore plus complexe.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES (CNAVPL)

La CIPAV est l'une des 10 sections de l'OAAVPL (Organisation Autonome d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales). La CNAVPL est la Caisse nationale placée au sommet de cette Organisation, son rôle est défini par l'article L. 641-21³⁰³ du code de la sécurité sociale.

³⁰³ Article L. 641-2 du CSS : « I.- La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales a pour rôle : 1° D'assurer la gestion du régime d'assurance vieillesse de base des professionnels libéraux et la gestion des réserves du régime, dans les conditions prévues au présent titre. Elle établit à cette fin le règlement du régime de base, qui est approuvé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale ; 2° D'animer et de coordonner l'action des sections professionnelles ; 3° D'exercer une action sociale et d'assurer la cohérence de l'action sociale des sections professionnelles ; 4° De coordonner et d'assurer la cohésion de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales, de donner son avis aux administrations intéressées au nom de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales et de la représenter auprès des pouvoirs publics et des autres organisations de protection sociale ainsi qu'auprès des chambres et des ordres professionnels, associations, syndicats professionnels et de leurs unions et fédérations ou des autres organismes représentatifs ;

Il est fait mention, au II. B. 1. de l'insertion, du rôle de la CNAVPL dans la réception de données du CNIC, de l'ACOSS et des URSSAF qu'elle adresse ensuite aux différentes sections.

Le rôle de la CNAVPL est celui d'un « routeur » ; elle reçoit, trie par destinataire en fonction de la profession exercée et adresse le fruit de son action très limitée à la section ad hoc.

Elle n'a pas de possibilité de regard sur le contenu des éléments reçus et envoyés.

« Une réforme profonde du périmètre de la Caisse vise à réduire le nombre des affiliés de la CIPAV et à la recentrer largement sur son cœur d'activité historique, de manière notamment à rendre moins difficile la mise à niveau de sa gestion » (au III de l'insertion susvisée).

Cette réforme a été adoptée par le Parlement sous l'article 50 du PLFSS pour 2017. La Cour a présenté l'accueil par la CNAVPL comme positif pour des raisons liées à ses effets au titre de la compensation démographique.

La CNAVPL a organisé entre les membres du Conseil d'administration des échanges dans un cadre informel (hors CA, sans vote, mais avec une expression individuelle de chaque membre) sur le projet ; la réforme envisagée a été bien accueillie à la quasi-unanimité des membres.

Au-delà des effets liés à la compensation démographique, la CNAVPL apprécie la clarté de présentation dans le projet de texte du schéma organisationnel de la Sécurité sociale en quatre sous-ensembles. L'affichage du rattachement des indépendants au RSI vaut principe général tandis que l'OAAVPL et la CNBF constituent une exception au principe pour les professionnels libéraux. La CNAVPL apprécie la confirmation de

5° De créer tout service d'intérêt commun à l'ensemble des sections professionnelles ou à certaines d'entre elles ;

6° De s'assurer des conditions de maîtrise des risques pour la gestion du régime de base par les sections professionnelles ;

7° D'assurer la cohérence et la coordination des systèmes d'information des membres de l'organisation mentionnée à l'article L. 641-1.

Le conseil d'administration de la caisse nationale exerce, au titre des attributions énoncées aux 1° à 7°, un pouvoir de contrôle sur les sections professionnelles. Il est saisi pour avis, dans le cadre de ses compétences, de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier du régime d'assurance vieillesse de base, des régimes de retraite complémentaire et des régimes d'assurance invalidité-décès des professions libérales, dans les conditions prévues à l'article L. 200-3.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article. »

consécration de l'existence de l'OAAVPL qui trouve sa légitimité tant du fait de l'Histoire (création des régimes complémentaires et des régimes invalidité-décès par décision des professions concernées, sans contraintes législatives) que du temps présent (efficacité dans la relation, le service aux assurés sociaux, par la connaissance et la pratique des spécificités culturelles professionnelles de ces derniers ; efficacité dans la gestion des régimes pilotés avec la constitution de réserves indispensables à une bonne maîtrise dans le temps d'un régime par répartition (cf. le COR) soumis à des aléas démographiques et économiques).

Ses administrateurs ont à l'unanimité émis le souhait que la concertation annoncée soit réalisée avec le maximum d'attention afin de générer des décisions avisées au stade du décret. Ils ont naturellement dit leur attente d'une association à ce processus de la CNAVPL et de la CIPAV.

La CNAVPL précise enfin qu'elle apprécie l'interrogation posée sur le périmètre de la CIPAV permettant à cette dernière, au regard des caractéristiques des neuf autres sections, de définir sa stratégie pour l'avenir (recherche de rapprochement d'identité ou affirmation de différences sur ce plan).

La Cour formule quatre recommandations. La troisième se rapporte à la COG signée entre l'Etat et la CNAVPL et au contrat de gestion à construire entre la CNAVPL et la CIPAV.

La CNAVPL a bien intégré les particularités de la situation de la CIPAV au présent et les possibilités d'éléments de nouveauté dans un délai court. Elle a prévu dans la COG (Point 31 de l'annexe 1 sur les règles de gestion administrative) la possibilité d'introduire toutes corrections après accord de l'État pour prendre en compte les difficultés rencontrées par la CIPAV. Enfin, le contrat de gestion en cours de construction est déporté de quelques mois.

La CNAVPL réaffirme sa solidarité naturelle pour l'une de ses sections, son écoute et son accompagnement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE DU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS (CNRSI)

Je souhaite tout d'abord souligner les efforts et progrès importants accomplis ces dernières années par le RSI dans la qualité de service fourni à l'assuré et au cotisant. Ils sont caractérisés par une amélioration des indicateurs de résultat portant tant sur le champ des cotisations et

recouvrement que de prestations notamment dans le domaine retraite, comme le montrent les différentes données transmises à la Cour, ainsi que par la mise en œuvre réussie telles que le dispositif dit du « 3 en 1 » en matière d'appel et de calcul de cotisations.

La poursuite de cette dynamique d'amélioration de la qualité de service est au cœur des enjeux du RSI pour lui permettre de reconstruire une relation de confiance vis-à-vis de ses assurés et une image détériorée par les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de l'ISU. Elle est formalisée à travers les 20 mesures définies par les Ministres en juin 2015 et une démarche d'engagements de services concrets du régime qui sous-tend l'ensemble COG 2016-2019.

Ces évolutions permettent aujourd'hui d'envisager d'étendre les missions du régime dans les domaines qui font sens pour faciliter et optimiser le service aux travailleurs indépendants.

C'est ainsi que la COG prévoit d'étendre le rôle de pivot pour la sphère sociale du CNIC d'Auray (Centre national d'immatriculation commune) en matière d'affiliation des travailleurs indépendants aux fonctions de radiation et modification de situation administrative du travailleur indépendant. Cette évolution, concertée avec la CNAVPL et la CIPAV, permettra de larges progrès dans la cohérence des bases assurés entre régime comme constatée lors de l'instauration de ce rôle du CNIC sur la partie affiliation en 2011.

Enfin, je souhaite souligner l'importance de la mesure du PLFSS 2017 qui prévoit la fusion des artisans et commerçants dans un seul régime retraite des travailleurs indépendants et le rattachement au RSI pour la retraite en tant que travailleurs indépendants de certaines professions libérales non réglementées jusque-là rattachées à la CIPAV dont un décret à paraître définira le périmètre.

Tout d'abord, cela montre, et je m'en félicite, la confiance portée par les pouvoirs publics auprès du RSI pour couvrir cette nouvelle population.

Cette évolution m'apparaît être gage de qualité de service et de simplification vis-à-vis des travailleurs indépendants dans la mesure où :

- elle devrait largement simplifier les règles d'affiliation : à cet égard, le régime prône une définition de la répartition entre RSI et CIPAV par bloc homogène pour en faciliter la lisibilité et également la gestion ;

- elle permettra à ces personnes de bénéficier d'une couverture sociale élargie en matière d'indemnités journalières et renforcer en matière de retraite ;

- elle facilitera la reconstitution de carrière pour ces personnes en leur permettant de bénéficier des outils mis en place entre l'ACOSS et le RSI pour récupérer les données cotisations / recouvrement ; Ceci permettra de répondre à une recommandation très légitime de la Cour de rétablir dans leurs droits les auto-entrepreneurs.

La mise en œuvre de cette mesure se fera de façon progressive, tout d'abord les créateurs micro-entrepreneurs puis ceux au régime réel avec ensuite un droit d'option ouvert pour les personnes déjà en activité entre 2019 et 2023. Cette planification s'inscrit de façon cohérente avec la mise en œuvre de la LURA en 2017 et la baisse d'activité qu'elle engendrera pour le RSI. J'estime donc que le régime sera en capacité d'accueillir cette nouvelle population dans des conditions sécurisées en termes de qualité de service.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES OFFICIERS MINISTÉRIELS, DES OFFICIERS PUBLICS ET DES COMPAGNIES JUDICIAIRES (CAVOM)

La « réponse » de la CAVOM sera limitée, puisque le rapport de la Cour porte essentiellement sur la CIPAV.

Cinq thèmes seront abordés :

- la fusion recommandée des caisses du Groupe Berri ;
- la notion de « taille critique » ;
- les coûts informatiques ;
- le périmètre de la CIPAV ;
- la gestion des réserves.

1) La fusion recommandée des caisses du Groupe Berri

La Cour regrette que sa recommandation portant sur une fusion des caisses du Groupe Berri n'ait pas été suivie.

1-1) La CAVOM a toujours marqué son profond attachement au Groupe Berri dans le cadre duquel sa gestion est assurée depuis sa création en 1949 et le demeurera jusqu'à fin 2017.

Elle se demande par contre en quoi il aurait pu être dans l'intérêt de ses affiliés qu'elle fusionne avec les autres caisses du Groupe Berri, et en particulier avec la CIPAV, sachant que le principe de neutralité

financière de la fusion pour le régime d'accueil pénalise très fortement les affiliés des régimes entrants, notamment en cas de démographies divergentes et de maturités décalées.

Ainsi, pour la CAVOM, sur la base d'études actuarielles effectuées en 2014, le coût d'une intégration à la CIPAV est apparu quatre fois plus élevé pour ses affiliés que celui d'un retour à l'équilibre de son régime de retraite complémentaire du fait d'écarts démographiques très importants et de degrés de maturité très éloignés.

Cela a conduit en 2015 le Conseil d'administration de la CAVOM à réformer son régime de retraite complémentaire afin d'en préserver la solvabilité financière jusqu'à un horizon très éloigné et à renoncer ainsi à tout projet de fusion avec une autre caisse de retraite.

1-2) En réalité, si des opérations de fusion entre caisses devaient être envisagées, une extension à l'ensemble des régimes de retraite complémentaire du mécanisme de compensation qui permet au moins de neutraliser les écarts de démographie entre les principaux régimes de base serait nécessaire, sous peine, à défaut, de soulever de fortes oppositions, parfaitement légitimes, des affiliés des régimes entrants.

1-3) En tout état de cause, la CAVOM considère que, malgré leur caractère obligatoire, l'assise professionnelle des régimes de retraite complémentaire, décidée aux lendemains de la Libération, implique que c'est avant tout aux affiliés et à leurs représentants qu'incombent de tels choix stratégiques de regroupement, d'adossement ou encore de fusion, même si de telles opérations ne peuvent s'effectuer qu'en accord avec les pouvoirs publics.

2) La notion de « taille critique »

2-1) Contrairement à certaines idées reçues, la taille d'un régime de retraite ne constitue en rien un rempart contre un déclin démographique, la situation des régimes agricoles en étant la parfaite illustration.

Quant à la diversité des professions affiliées, si elle peut avoir un sens, elle ne se justifie que par l'association de professions en déclin et de professions en expansion au sein d'un même régime.

2-2) Si la mise en commun de moyens peut incontestablement permettre de réaliser des économies d'échelle, elle ne passe pas nécessairement par des fusions de caisses, a fortiori lorsque ces dernières gèrent des régimes différents.

Les économies d'échelle peuvent en effet résulter d'une mutualisation de diverses fonctions au sein d'une structure comme le Groupe Berri.

On rappellera qu'à compter de sa création, en 1949, le Groupe Berri a normalement fonctionné pendant plus de 60 ans, les graves défaillances relevées par la Cour ne remontant qu'à quelques années et étant pour l'essentiel liées à la croissance extrêmement rapide de la CIPAV au regard de celle des autres caisses.

De ce fait, la qualification du Groupe Berri de « tentative, souhaitable dans son principe, mais gravement défaillante dans sa mise en œuvre » ne se justifie que pour les années les plus récentes.

2-3) Par ailleurs, la croissance de toute structure finit toujours par être une source d'inefficiences.

À cet égard, on relèvera que, si la CAVOM n'a pas rencontré les mêmes difficultés que la CIPAV, elle le doit très largement à sa taille bien plus modeste.

2-4) Dans ces conditions, le concept de « taille critique » mériterait d'être précisément défini tant il apparaît théorique.

Ce qui importe pour les affiliés, c'est le rapport du prix payé à la qualité du service rendu, rapport qui peut être évalué différemment selon que l'on donne plus ou moins d'importance au prix ou à la qualité du service.

Dès lors, comme pour la fusion de caisses et pour les mêmes raisons, c'est aux affiliés de chaque caisse, à travers leurs représentants, d'apprécier ce rapport et de se prononcer sur l'étendue des mutualisations nécessaires.

3) Les coûts informatiques

Au sujet du progiciel utilisé par d'autres sections professionnelles de l'Organisation et mis en avant par la Cour, la CAVOM souhaite relever que, s'il donne satisfaction à ses utilisateurs, son coût d'intégration pour la seule CAVOM s'est révélé aussi élevé que le coût de la refonte en cours du système d'information « métier » du Groupe Berri (« RAM »).

Dans la mesure où les coûts d'exploitation et de maintenance du progiciel auquel la Cour se réfère sont également relativement onéreux, avec des perspectives de mutualisation limitées aux seuls développements futurs, le conseil d'administration de la CAVOM a pris la décision de continuer à utiliser l'applicatif RAM, conjointement avec la CIPAV.

RAM remplit, d'ores et déjà, les fonctions que la CAVOM attend de lui et, de surcroît, comporte davantage de fonctionnalités que le progiciel visé par la Cour.

4) Le périmètre de la CIPAV

L'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 porte en germe une modification plus ou moins importante du périmètre de la CIPAV, ce que la Cour paraît considérer comme prématuré.

La Cour indique que cette réforme aurait été « bien accueillie par la CNAVPL dont elle réduirait très sensiblement les versements au titre de la compensation démographique ».

Pourtant, les effets positifs sur la charge de compensation de la CNAVPL d'une modification du périmètre de la CIPAV sont incertains dans la mesure où l'on ne connaît pas les caractéristiques (revenu, durée de carrière...) des professions qui pourraient être transférées au RSI et, par voie de conséquence, leurs effets sur les paramètres de la compensation.

Au surplus, fonder le rattachement d'une profession à telle ou telle caisse sur ses conséquences en matière de compensation pourrait être de nature à remettre en cause les principes fondateurs de l'Organisation.

5) La gestion des réserves

La Cour évoque « la difficulté des caisses de retraite de professions libérales à disposer de toutes les compétences requises pour la gestion de leurs considérables réserves et l'urgence qu'il y a à mutualiser cette fonction ».

Une telle affirmation mériterait sans doute d'être relativisée.

Une fois que l'allocation stratégique a été déterminée, et à condition de l'actualiser régulièrement de façon à tenir compte notamment de l'évolution du passif, la gestion des réserves ne nécessite pas de compétences extraordinaires, dès lors que l'on a pris conscience que, sauf opérations d'initiés, il est extrêmement difficile de « battre » le marché et qu'il est préférable d'éviter de faire tourner le portefeuille, de façon à limiter les frais.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUTION DE RETRAITE
COMPLÉMENTAIRE DE L'ENSEIGNEMENT
ET DE LA CRÉATION (IRCEC)**

Je vous précise que l'IRCEC a démissionné du Groupe Berri et ne fait plus partie de ce groupement depuis le 30 septembre 2015.

Afin de répondre aux besoins de la continuité du service public, l'IRCEC a signé une convention temporaire de prestation de services avec le Groupe Berri, et non avec la CIPAV, ayant pour objet le maintien en condition opérationnelle du système d'information.

Parallèlement, l'IRCEC se dote d'un système d'information autonome qui sera opérationnel au premier trimestre 2017, ce qui mettra fin à la prestation de service du Groupe Berri.

Nous précisons par ailleurs que nous avons estimé qu'une constitution de partie civile dans le contentieux visé au II. B. 2., concernant la procédure pénale relative aux règles de marchés publics, ne pouvait qu'être rejetée, ce qui a été le cas de celle de la CAVOM, déboutée de l'ensemble de ses demandes par le jugement du Tribunal de Grande instance en date du 19 mai 2015.

4

L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé

PRÉSENTATION

L'action sociale dans la fonction publique vise à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Elle comprend des prestations interministérielles et des prestations ministérielles.

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est l'une des huit directions du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) mais elle dispose d'un budget propre (le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, BACEA) et donc d'une grande autonomie au sein de ce ministère.

L'action sociale constitue l'un des volets de la politique des ressources humaines de la DGAC, qui concerne 10 601 agents (en ETPT) en 2015 et que marque le souci de maintenir la paix sociale, en raison des répercussions économiques des mouvements sociaux sur l'ensemble du secteur du transport aérien. Elle fait l'objet d'un développement dans un protocole social triennal³⁰⁴ négocié entre la DGAC et l'ensemble des organisations syndicales.

Les prestations individuelles (famille, logement, handicap, accompagnement social) relèvent de la compétence de l'administration

³⁰⁴ Le protocole 2010-2012 du 22 septembre 2010 et le protocole 2013-2015 du 23 octobre 2013 accordent des revalorisations statutaires et indemnitaires aux agents de la DGAC en contrepartie de suppressions d'emplois et de mesures de modernisation et de performance. Sur ce sujet, se reporter à l'insertion au rapport public annuel de février 2010 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I. La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées, p. 75-102. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

alors que les prestations collectives (activités culturelles et sportives, etc.) sont gérées par des associations subventionnées.

L'action sociale de la DGAC a fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel de février 2013³⁰⁵. La Cour y relevait que ses structures étaient foisonnantes, que le montant alloué par le Parlement était inférieur aux dépenses effectives d'action sociale, que le ciblage de celle-ci ne permettait pas de satisfaire l'objectif de solidarité qu'elle était réputée poursuivre et que son organisation était trop complexe pour permettre un pilotage efficace par l'administration. Au vu de ces constats, la Cour formulait sept recommandations.

La Cour a procédé à un contrôle de suivi dont il ressort que la politique d'action sociale de la DGAC n'a pas connu de réelle évolution depuis 2013. Les constats formulés alors restent d'actualité : le coût de l'action sociale reste élevé et supérieur aux crédits affichés en loi de finances (I), la nouvelle politique n'est pas recentrée sur la solidarité (II) et le réseau associatif doit être davantage rationalisé et contrôlé (III).

I - Un coût élevé et une gestion peu rigoureuse

A - Un coût global de l'action sociale très élevé

La Cour avait déjà relevé dans son précédent rapport que certaines dépenses d'action sociale étaient prises en charge par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), en dehors du budget d'action sociale affiché en loi de finances. En 2015, alors que les crédits votés s'élevaient à 9,14 M€, le montant consolidé des dépenses d'action sociale a atteint 12,81 M€, soit un dépassement de 40 %.

L'information du Parlement demeure incomplète car les coûts indirects de l'action sociale ne sont pas toujours valorisés. Si les pratiques en matière d'investissement ont cessé³⁰⁶, l'absence de valorisation des

³⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse. La Documentation française, p. 79-102, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁰⁶ La technique du réemploi permettait d'affecter le produit des cessions immobilières au budget de l'action sociale et la règle dite « des 2 % » consistait à ce qu'une fraction

dépenses de fonctionnement a perduré depuis le précédent contrôle et inclut notamment : le personnel de la DGAC affecté à l'action sociale (coût indirect estimé à 2,39 M€), les moyens mis à disposition des associations (1,58 M€) et les autorisations d'absence (ATAS) (0,70 M€).

Tableau n° 1 : estimation du coût complet de l'action sociale

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015
<i>Crédits votés en LF</i>	9,15	8,54	8,64	9,14
<i>Loi de règlement</i>	9,43	8,82	9,00	8,14
<i>Masse salariale des agents affectés à l'action sociale</i>	2,24	2,55	2,48	2,39
<i>Masse salariale des agents mis à disposition des associations</i>	1,51	1,56	1,47	1,33
<i>Loyers budgétaires des associations nationales</i>	0,24	0,25	0,25	0,25
<i>Valorisation des ATAS</i>	0,54	0,59	0,66	0,70
Total des dépenses d'action sociale	13,96	13,77	13,86	12,81
Dépense totale par agent	1 270 €	1 268 €	1 295 €	1 208 €

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

Ainsi, en 2015, la dépense moyenne d'action sociale représente 1 208 € par agent de la DGAC. Bien qu'elle soit en diminution sur la période, elle reste à un des niveaux les plus élevés de la fonction publique³⁰⁷. À titre de comparaison, la dépense moyenne du ministère de l'intérieur s'élève à 400 € par agent.

du montant de tout investissement immobilier soit consacrée à un équipement socio-culturel et sportif.

³⁰⁷ À titre de comparaison, le rapport du Contrôle général économique et financier et de l'Inspection générale des affaires sociales de 2011 consacré à l'action sociale dans la fonction publique de l'État chiffrait les dépenses d'action sociale du ministère de la justice à 274 €/agent, celles du ministère de l'éducation nationale à 41 €/agent, celles des services du Premier ministre à 297 €/agent. Les dépenses d'action sociale du ministère de l'économie et des finances étaient chiffrées à 954 €/agent, celles du ministère de l'intérieur à 308 €/agent. Le présent rapport public chiffre les dépenses d'action sociale du ministère de l'intérieur à 400 € par agent (cf. tome I). Inspection générale des affaires sociales et Contrôle général économique et financier, *l'action sociale dans la fonction publique de l'État*, octobre 2011, 215 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

Par ailleurs, la Cour constate que la gestion de l'action sociale est elle-même onéreuse au regard des prestations versées, avec 4,7 M€ de frais de gestion pour 8,13 M€ de prestations, soit un taux de 57,8 %, ce qui est démesuré.

B - Un pilotage défaillant

Le dispositif de suivi et de pilotage des crédits d'action sociale s'appuie sur des outils budgétaires qui ne permettent pas d'obtenir des informations sur les montants par catégorie de prestation et par type de bénéficiaires. Le président et les membres du comité central d'action sociale (CCAS) ne disposent d'aucun tableau de bord de suivi de l'exécution budgétaire des crédits d'action sociale en cours d'année. Ce défaut d'information ne permet donc pas au CCAS de piloter de manière satisfaisante ou de procéder aux ajustements nécessaires en cours d'année. Cela peut s'expliquer en partie par un défaut d'outil informatique, auquel le ministère indique vouloir tenter de remédier.

1 - Une gestion des crédits locaux qui encourage la dépense

Les crédits budgétaires d'action sociale dans leur ensemble sont répartis entre le niveau central et le niveau déconcentré. Ce dernier gère 83 % des prestations individuelles, 40 % des prestations collectives et 100 % des investissements socio-culturels et sportifs.

Pour les prestations collectives, le système des budgets d'actions locales (BAL) mis en place ne permet pas une gestion économe. L'enveloppe de crédits déléguée aux directions régionales (DSAC) doit être consommée en cours d'année, ce qui conduit les comités locaux d'action sociale (CLAS) à fonctionner « à guichet ouvert » et à inciter à la dépense, tant que des crédits sont disponibles. Ce mode de délégation ne permet pas non plus l'adéquation des crédits aux besoins locaux réels, ni de prendre en considération d'éventuels besoins de péréquation entre régions dans une perspective de solidarité.

2 - Des prestations pour Météo-France remboursées sans référence aux dépenses réelles

Dans la mesure où certaines prestations d'action sociale sont versées par la DGAC à des agents de Météo-France, un rétablissement de crédit intervient entre la loi de finances (LF) et la loi de règlement (LR). Celui-ci s'est élevé à 915 000 € en 2015, sur la base d'un calcul de répartition forfaitaire historique. Ces dernières années, le montant du rétablissement de crédit a évolué au même rythme que les dépenses d'action sociale de la DGAC. Il reste déconnecté de la dépense réelle au profit des agents de Météo-France.

La Cour, ayant mis en cause la justification de ce dispositif ainsi que sa pertinence, prend acte de l'engagement du ministère « à ajuster le rétablissement de crédits de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC ». Il convient de procéder à cette réactualisation dans les meilleurs délais.

3 - Un système d'autorisations temporaires d'absence insatisfaisant

L'action sociale fonctionne en grande partie grâce au bénévolat, mais souvent au cours des heures de travail. La DGAC a donc élaboré un système d'autorisations de décharges d'activités de service à l'image de celles des activités syndicales légales : les autorisations temporaires d'absence pour raisons sociales des agents (ATAS).

Un plafond annuel de jours d'absence est autorisé, qui représente environ 16 ETP (sur la base d'une semaine de 35 heures) et un coût maximal d'un peu plus de 1,7 M€. Le ministère indique qu'en 2015, le plafond n'a pas été atteint et que l'équivalent de 6,53 ETP (0,7 M€) a été utilisé.

Par ailleurs, ce dispositif ne repose sur aucune base légale. Si les autorisations accordées aux représentants du personnel siégeant dans les instances de concertation (CCAS et CLAS) peuvent se rattacher aux dispositions réglementant l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, il n'existe en revanche aucune disposition concernant les bénévoles, hormis le congé pour siéger comme représentant d'une association, prévu par la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État qui autorise neuf jours seulement par an. Il conviendrait donc de mettre un terme aux ATAS ou, à défaut, de leur donner un cadre légal.

II - Une réforme qui manque son but

A - La définition d'une nouvelle politique

Les trois objectifs de l'action sociale affichés par la DGAC sont la solidarité, assurée par les prestations individuelles, la cohésion sociale, assurée par les prestations collectives, et l'accompagnement du changement.

1 - Le protocole social 2013-2015 et les états généraux d'avril 2014

En réponse aux recommandations de la Cour, le protocole 2013-2015 prévoyait que devait être engagée en 2013 une réflexion sur l'élaboration d'une nouvelle politique d'action sociale « dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint ». Deux objectifs étaient rappelés : solidarité et accompagnement de la modernisation de l'administration.

Une enquête a été réalisée auprès des agents de la DGAC et de Météo-France pour recenser leurs besoins, des états généraux ont été organisés fin 2013, et mandat a été donné en juin 2014 au comité central d'action sociale de définir la politique à mettre en œuvre à partir de 2015. Toutefois, force est de constater que la réorientation de l'action sociale est pour le moment minime. Le protocole préserve le montant des crédits consacrés à l'action sociale, alors que la relative stabilité des ressources perçues par la DGAC (taxes aéroportuaires) aurait dû encourager à une plus grande maîtrise des dépenses.

2 - Une réforme des instances inaboutie

La DGAC a inscrit dans le protocole 2013-2015 sa volonté de clarifier le rôle des instances de l'action sociale. Toutefois, faute de réelle harmonisation des compétences des différents acteurs, CCAS et CLAS, la gouvernance n'a pas été réellement simplifiée depuis le précédent contrôle de la Cour.

Par ailleurs, les associations doivent désormais intervenir dans la mise en œuvre des projets initiés par les CLAS. Toutefois les choix effectués ont eu des effets indésirables. En effet les CLAS, auxquels a été retirée la fonction d'opérateurs, se sont heurtés à l'incompréhension des

associations qu'ils ont dû solliciter pour porter leurs anciennes actions : les activités de type collectif (par exemple arbre de Noël) ne figurent pas dans les statuts associatifs et sont destinées à des agents qui n'ont pas forcément adhéré à ces associations.

Certaines associations ont simplement refusé cette prise en charge. D'autres l'ont acceptée, ce qui a soulevé des problèmes juridiques.

Cette situation aboutit donc à ce que l'action sociale dépende *in fine* du bon vouloir des associations.

B - Un objectif de solidarité non mis en œuvre

Un certain nombre d'évolutions sont à noter dans les dépenses d'action sociale : l'importance croissante des dépenses de restauration (qui atteignent maintenant presque 50 % des dépenses d'action sociale, même si la DGAC essaie depuis 2014 d'harmoniser le subventionnement selon les sites), la diminution des montants de subventions aux associations d'environ 30 % au cours de la période, la stabilité de l'accompagnement social et des secours qui ne forment qu'une faible part des prestations, enfin la diminution nette des prestations individuelles de logement, de handicap (dans ce cas, un fonds de concours existe par ailleurs), et dans une moindre mesure des prestations « famille » même si une relance des réservations de logements et de berceaux est attendue en 2016.

En conséquence, et contrairement à la priorité donnée à la solidarité par le protocole social, la part de l'action sociale que l'on peut le plus rapprocher de l'objectif de « solidarité » baisse sur la période, passant d'un peu plus de 30 % de l'ensemble en 2012 à moins de 27 % en 2015 ; près des trois quarts des crédits sont absorbés par la restauration collective et les subventions aux associations nationales et locales (celles-ci calculées à partir d'un montant forfaitaire par agent) pour favoriser la vie associative, culturelle et sportive.

Ces évolutions ne traduisent pas un recentrage de l'action sociale sur la solidarité. La tendance à développer le consumérisme et la billetterie s'est même encore renforcée, en réponse toutefois à des besoins exprimés par les agents. L'exploitation des données afin de mieux connaître les bénéficiaires et leurs attentes reste insuffisante.

III - Un réseau associatif à rationaliser et à mieux contrôler

L'action sociale collective est gérée par des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui ont conclu des conventions d'objectifs et de moyens avec la DGAC lorsque leur subvention annuelle excède 23 000 €. Trois associations agissent au niveau national, respectivement dans les domaines culturel, sportif et en faveur des personnels retraités³⁰⁸, et 101 associations sont réparties sur l'ensemble du territoire national.

A - L'association ARAMIS

Les précédentes observations de la Cour n'ont été que partiellement suivies d'effet par ARAMIS.

Cette association continue de bénéficier de la mise à disposition gratuite de personnel (représentant une masse salariale de 807 163 € en 2015) et de moyens matériels importants. Ces moyens sont désormais valorisés dans les documents comptables de l'association.

Plus généralement, la place de l'administration dans les instances de gouvernance d'ARAMIS est très organisée. Elle y détient notamment un droit de veto qui, même s'il n'a pas été utilisé, est incompatible avec le principe d'autonomie associative. Il conviendrait donc d'y mettre fin. La DGAC a indiqué qu'elle saisirait sans délai les instances dirigeantes associatives aux fins de modifier les statuts dans le sens d'un retrait de l'administration des instances dirigeantes ; dans l'immédiat, elle cesse d'y participer *de facto*. En contrepartie, une évaluation des résultats obtenus sera effectuée annuellement et au terme de la convention.

³⁰⁸ Il s'agit d'ARAMIS (association pour la réalisation des actions et missions sociales), de l'UNASACEM (union nationale des associations sportives de l'aviation civile et de Météo-France) et de l'ANAFACEM (association nationale des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie).

B - Le maintien d'un réseau dense d'associations locales

La Cour avait recommandé de réduire nettement le nombre (101) des associations aidées. La DGAC s'était engagée à poursuivre sa démarche débutée en 2008³⁰⁹, en développant les structures régionales³¹⁰. Cette promesse est restée sans suite.

Les associations n'ayant pas été incitées à se regrouper, la DGAC subventionne en 2015 autant d'associations qu'en 2012. Ces dernières sont en outre réparties de manière très inégale sur le territoire. À titre d'exemple, les CLAS Nord et Sud, où les agents en activité de la DGAC représentent un effectif comparable (respectivement 2 539 et 2 155 agents) comptent 26 associations pour le premier et 10 pour le second. Il existe donc des marges de manœuvre pour rationaliser ce réseau. Un groupe de travail mis en place tardivement, fin 2015, étudie des pistes de mutualisation ou de regroupement.

Par delà la reprise de l'effort de diminution du nombre d'associations, interrompu par la DGAC en 2012, la Cour recommande de dénoncer la convention conclue par la DGAC avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris en raison de son coût excessif, du faible nombre de ses bénéficiaires et de la richesse de l'offre associative interne à la DGAC.

La convention avec le comité d'entreprise Aéroports de Paris

Une convention entre la DGAC et le comité d'entreprise Aéroports de Paris (CE ADP) permet aux agents de la direction des services de la navigation aérienne travaillant sur un aéroport géré par ADP de participer aux activités proposées par le comité d'entreprise d'ADP. Cette convention prévoit le versement par la DGAC d'une subvention annuelle d'un montant de 100 000 €, qui n'est pas conditionné à la disponibilité des crédits en loi de finances, contrairement à ce que prévoient les conventions conclues avec les associations. Ce montant est, en outre, déconnecté du montant réel des dépenses engagées par le comité d'entreprise d'ADP au profit des agents de la DGAC bénéficiaires de ses prestations.

³⁰⁹ Le nombre d'associations subventionnées est ainsi passé de 122 en 2008 (chiffre établi par un audit externe réalisé la même année) à 101 en 2012.

³¹⁰ Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, page 94 dans Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I-2. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse, p. 79-101. La Documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En pratique, la Cour a constaté que la convention ne bénéficiait qu'à 200 contrôleurs aériens environ, qui ont également accès à l'offre associative propre à la DGAC. Pour chacun d'entre eux, le coût total d'action sociale s'élève à 1 738 €³¹¹ par an, ce qui semble élevé et en contradiction avec l'objectif de solidarité affiché par la DGAC en matière d'action sociale.

C - Des règles non respectées, un contrôle et une évaluation insuffisants

Les recommandations de la Cour appelant la DGAC à mettre ses relations avec les associations en accord avec le droit n'ont pas été suivies d'effet. Ainsi :

- la DGAC ne respecte toujours pas les règles applicables en matière de mise à disposition de personnel³¹², qui devraient notamment faire l'objet de remboursement ;
- le dispositif de dispenses d'activité au profit des bénévoles est illégal, sauf pour les représentants du personnel siégeant dans les instances de concertation³¹³ ;
- les conventions pluriannuelles ne sont toujours pas conformes au modèle réglementaire³¹⁴ ;
- le respect des règles de la commande publique par les associations n'est toujours pas assuré.

Des efforts ont été faits pour professionnaliser et harmoniser les méthodes de contrôle des associations, mais trop récemment pour avoir produit tous leurs effets. Le nombre élevé d'associations nuit à la qualité du contrôle. Plusieurs irrégularités ont ainsi été relevées par la Cour :

³¹¹ Soit 1 208 € au titre des dépenses liées aux prestations d'action sociale et à leur coût indirect de gestion et 530 € au titre de la subvention du CE ADP.

³¹² Article 42 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et article 2 du décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions modifié.

³¹³ Pour ces derniers, il peut en effet se rattacher à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, tel que prévu par le décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, modifié par le décret du 16 février 2012.

³¹⁴ Annexé à la circulaire du 29 septembre 2015, qui s'est substituée à celle du 18 janvier 2010.

absence de présentation des comptes, factures irrecevables, erreur dans le suivi des reliquats.

S'agissant des associations nationales, les errements constatés précédemment par la Cour persistent. Elles continuent de bénéficier de procédures dérogatoires, telles que la dispense de présentation de dossiers formalisés pour obtenir des subventions ou rendre compte de leur utilisation. La DGAC ne contrôle pas la conformité de leurs dépenses à l'objet de la subvention. Enfin, faute d'indicateurs pertinents, aucune évaluation des actions réalisées par ces associations n'a été effectuée par la DGAC préalablement au renouvellement de leur convention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard des constats et recommandations de la Cour lors de son précédent contrôle, et malgré les engagements formulés alors, la gestion de l'action sociale de la DGAC n'a que très peu progressé depuis quatre ans.

En dépit de l'affichage de quelques axes stratégiques comme par exemple la solidarité, la DGAC ne poursuit pas d'autre objectif que celui d'allouer des prestations permettant de maintenir un bon climat social au sein de la direction. Elle met en œuvre une organisation complexe, redondante et coûteuse. Pour autant, elle ne connaît pas les bénéficiaires de son action, ni leurs attentes et manque d'une information importante pour un pilotage adapté.

Comme lors du précédent contrôle, il apparaît que le coût global de l'action sociale progresse et reste très supérieur au coût affiché. Par agent, le niveau de prestation est très élevé par comparaison avec d'autres ministères.

Ni les prestations, ni l'organisation n'ont fait l'objet de rationalisation dans le sens d'une meilleure maîtrise du dispositif. Pour ce qui concerne les associations, leur nombre n'a pas diminué, la contractualisation reste imparfaite et leur contrôle reste à renforcer. De plus, le mode de gestion de certaines associations est à revoir, notamment celui d'ARAMIS.

En définitive, au regard du précédent contrôle, seule la recommandation de fermeture du centre de vacances « Le Bataillet » a été mise en œuvre.

La Cour déplore que les nombreux engagements pris par l'État lors du précédent contrôle n'aient pas été pleinement suivis d'effet, puisque quatre recommandations perdurent et trois nouvelles sont formulées :

- 1. retracer dans le budget annexe l'intégralité des crédits affectés à l'action sociale et réactualiser dans les meilleurs délais le montant du rétablissement de crédit de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC (recommandation réitérée) ;*
- 2. recentrer l'action sociale sur la solidarité, conformément à la priorité affichée dans le cadre du protocole social triennal (recommandation réitérée) ;*
- 3. reprendre l'effort de réduction du nombre d'associations (recommandation réitérée) ;*
- 4. mettre fin à la gratuité des mises à disposition de personnel et valoriser les moyens matériels mis à la disposition des associations ;*
- 5. mettre un terme aux autorisations temporaires d'absence pour raisons sociales des agents (ATAS) accordées aux représentants associatifs ou à défaut leur donner une base légale ;*
- 6. dénoncer la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris (ADP) ;*
- 7. mettre en place des tableaux de bord pour piloter l'action sociale, notamment pour permettre de suivre la consommation des prestations par catégorie et par type de bénéficiaires (recommandation réitérée).*

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche	470
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	476
Réponse du président-directeur général de Météo-France	476
Réponse de la présidente de l'association ARAMIS	477

Destinataire n'ayant pas observations

Président-directeur général d'Aéroports de Paris
--

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
CHARGÉE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE
CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES
TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

La Cour note en premier lieu que l'action sociale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est marquée par « le souci de maintenir la paix sociale » et estime que son coût global se situe à un niveau considéré comme très élevé au regard des coûts constatés dans le rapport de 2011 de l'Inspection générale des affaires sociales consacré à l'action sociale dans la fonction publique de l'État. Sans méconnaître la réalité de ce constat, établi cinq années auparavant, la DGAC confirme qu'elle s'inscrit dans une trajectoire de maîtrise des coûts correspondants : ainsi que le relève la Cour, les dépenses directes d'action sociale constatées par la loi de règlement sont passées de 9,46 M€ en 2012 à 8,14 M€ en 2015. Sur la même période, la dépense totale par agent (coût complet) est passée de 1 270 € à 1 208 €. Cet effort se poursuivra en 2017. Ainsi, les crédits d'action sociale inscrits dans le projet de loi de finances 2017 s'élèvent à 8,63 M€, en baisse de 2 % par rapport à l'exercice 2016. La DGAC réaffirme ainsi son attachement à une action sociale de qualité dans un contexte budgétaire maîtrisé.

S'agissant de la gestion de l'action sociale, nous ne partageons pas la qualification par la Cour du caractère peu rigoureux de la gestion, tout en étant pleinement conscients de la nécessité de renforcer le pilotage du dispositif.

Pour y répondre de manière efficiente, il convient de distinguer le suivi des prestations individuelles d'une part et des prestations collectives d'autre part.

Les crédits destinés à l'action sociale sont aujourd'hui inscrits au sein d'un programme unique (programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ») et d'un budget opérationnel unique (BOP 32 « Soutien et action sociale »). Ils sont répartis au sein de 13 unités opérationnelles (UO) clairement identifiées. Il est vrai que le suivi des crédits de l'action sociale pourrait être encore amélioré en identifiant les consommations par catégories et par types de bénéficiaires. Dans cette optique, la DGAC s'attachera à l'élaboration d'une nouvelle nomenclature du Système d'informations Financières (SIF), dont la granularité actuelle est insuffisante, afin d'améliorer la vision budgétaire par catégories de prestations.

Toutefois, le SIF n'est pas configuré pour appréhender le nombre et le type de bénéficiaires par types de prestations. Après étude de faisabilité, il apparaît que la consolidation du Système d'information des Ressources Humaines (SIRH) qui retrace déjà l'ensemble des données administratives et individuelles des agents est le vecteur le plus approprié pour répondre à ce besoin de suivi. Ce nouvel axe du SIRH, dédié à l'action sociale, sera développé dans les meilleurs délais pour une mise en place à partir de 2017.

En ce qui concerne les prestations collectives, hors de la restauration, des berceaux, du logement et autres postes de solidarité, qui se traduisent par des dotations par l'administration aux associations nationales et locales pour mettre en œuvre les actions collectives, l'exercice s'avère plus complexe.

Nous avons donné à la DGAC pour objectif de mettre en place un outil unique pour l'ensemble des associations leur permettant de disposer d'outils de reporting harmonisés vers l'administration afin de connaître précisément le volume et la répartition catégorielle des agents bénéficiant des activités déployées, et de distinguer agents DGAC et agents Météo-France. La construction de cet outil devrait permettre une mise en œuvre en 2018, étant précisé que la phase de diagnostic des besoins est en cours.

En ce qui concerne les prestations en faveur des agents de Météo-France, la DGAC s'attachera à ajuster le rétablissement de crédits de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC. Ce mode opératoire implique une comptabilisation fine des prestations délivrées aux agents de Météo-France ainsi que de la participation de ces personnels aux activités des associations nationales et locales.

La Cour s'interroge ensuite sur le bien-fondé et les modalités des autorisations temporaires d'absence pour raison sociale (ATAS) pratiquées.

Nous confirmons que la DGAC entend rattacher le dispositif des ATAS « institutionnels » (comité central d'action sociale -CCAS- et comité local d'action sociale -CLAS-) au décret n° 82-447 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique (cf. arrêté du 7 octobre 2015 pris en application du I de l'article 15 de ce décret). Ce changement de base légale sera entériné par le CCAS.

Pour les représentants associatifs (présidents d'association ou de section, membres de bureau), il ressort de l'analyse juridique menée par la DGAC que la seule base légale existante serait le congé de représentation du bénévole d'une association, prévu par l'article 34 de la

loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, limité à neuf jours par an. La DGAC a saisi la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) de cette question afin de vérifier si, en dehors de ces dispositions législatives, il n'existait pas un autre fondement juridique autorisant des décharges spécifiques pour les représentants d'associations du secteur de l'action sociale. En fonction de la réponse apportée, la DGAC adaptera le dispositif en vigueur. Si aucun fondement juridique existant ne peut être utilisé, la DGAC procédera par voie de contractualisation en insérant une disposition dans les conventions établies entre l'administration et les associations concernées.

En second lieu, la Cour s'interroge sur la portée de l'évolution de l'action sociale entreprise par la DGAC.

Dans le droit fil des recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel 2013 (« L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile »), la DGAC a réalisé une enquête auprès de l'ensemble des agents de la DGAC et de Météo-France, a organisé des états généraux fin 2013 puis un séminaire d'action sociale en avril 2014 qui ont permis de dégager des axes prioritaires et de travailler à la simplification des structures en place. Ce nouveau cadre, initié en 2015, va être conforté.

Nous réaffirmons notre attachement à une action sociale de qualité dans un contexte budgétaire maîtrisé qui implique pleinement les personnels dans sa mise en œuvre. La DGAC privilégie, en toute connaissance de cause, le dialogue social dans la définition de la politique d'action sociale en raison de l'attachement qu'elle porte à la consultation des représentants du personnel. Ce dialogue ne doit naturellement pas s'opérer aux dépens du rôle de pilotage dévolu à l'administration qui devra être encore consolidé.

La Cour demande à la DGAC de revenir sur les engagements pris dans le protocole (2013-2015) concernant la fin du rôle d'opérateurs des CLAS. Il est vrai que la DGAC a fait le choix de donner aux CLAS un rôle unique d'instance de concertation au sein desquels se définit la politique d'action sociale au niveau local en fonction des grandes orientations du CCAS. Les CLAS confient ensuite aux associations le soin de mettre en œuvre ses projets qui viennent s'ajouter à leurs activités propres.

Cette situation pose un certain nombre de difficultés dont la DGAC tirera les conséquences. En fonction de chaque situation d'espèce, les CLAS, dénués de la personnalité juridique, auront alternativement recours, pour réaliser leurs activités (telles que notamment l'organisation des arbres de Noël), à l'administration et au tissu associatif, dans le

respect des règles de la commande publique. La DGAC redonnera ainsi aux CLAS le rôle d'opérateurs quand cela s'avérera nécessaire.

Selon la Cour, la politique d'action sociale menée par la DGAC est insuffisamment centrée sur la solidarité. En témoigne pour elle l'importance relative et croissante des dépenses de restauration qui atteignent presque 50 % des dépenses d'action sociale. La DGAC est effectivement soucieuse de la qualité de vie et des conditions de travail de ses agents. Les dispositifs de restauration sur l'ensemble du territoire y participent dans une optique de qualité harmonisée de services rendus aux agents.

Devant l'ampleur du poste restauration collective dans le budget de l'action sociale, la DGAC a mis en place un dispositif de maîtrise de ces dépenses, à travers notamment la rationalisation de la délivrance des subventions. Toutefois, l'augmentation de la valeur faciale des titres restaurant à compter du 1^{er} janvier 2015 ainsi que l'augmentation intrinsèque des coûts de restauration induisent nécessairement une part croissante du budget consacré à ce poste, dans un cadre budgétaire contraint.

La DGAC est actuellement en phase de passation d'un nouveau marché de restauration alloti géographiquement concernant six sites. Cette nouvelle mise en concurrence devrait permettre, a minima, de stabiliser les dépenses correspondantes.

La Cour pointe la stabilité de l'accompagnement social et des secours (qui ne forment à ses yeux qu'une faible part des prestations), la diminution nette des prestations individuelles de logement, de handicap, et, dans une moindre mesure, des prestations « famille ». Nous tenons à préciser que les prestations individuelles dites de secours, d'accompagnement et de solidarité ressortissent principalement du Titre 2 (masse salariale) et qu'à chaque exercice, l'enveloppe de 860 000 € est consommée dans sa quasi-intégralité. Toutefois, nous souhaitons que la DGAC soit attentive à l'amélioration de sa communication envers les agents afin de les informer de ces aides. Afin d'augmenter, hors titre 2, la part de solidarité dans la politique d'action sociale qu'elle entend poursuivre, la DGAC veillera à rééquilibrer la nature des dépenses en fonction de leurs coûts. S'agissant du logement, dans le cadre d'un budget contraint et compte tenu du caractère particulièrement onéreux de ce dispositif, de nouvelles réservations n'avaient pu être effectuées depuis 2012.

Une réservation en droit de suite s'élève en effet en région parisienne à 90 000 € et en désignation unique à 25 000 €. La DGAC a

néanmoins décidé de reprendre cette politique de réservation et trois nouvelles réservations de logement ont été décidées au cours du dernier trimestre 2016.

Enfin, la Cour s'interroge sur la rationalisation et le contrôle du réseau associatif.

Pour l'association nationale ARAMIS, la DGAC a pris acte sans attendre des dispositions qu'appelaient les premières observations de la Cour. Elle a demandé aux responsables de l'association ARAMIS de revoir la représentation de l'administration dans les instances de direction ainsi que les conditions d'exercice du droit de veto collectif, au bénéfice de l'administration, prévu par l'article 14 de ses statuts. Une solution ad hoc d'adaptation des dispositions statutaires sera mise en œuvre, ce qui nécessitera une adoption des statuts révisés en assemblée générale. Il sera ainsi procédé au retrait de l'administration des instances dirigeantes de l'association. Dans l'attente de ces modifications statutaires, l'administration a cessé de facto de participer es qualité aux instances dirigeantes.

Dans le même temps, la DGAC s'attachera à renforcer les modalités d'évaluation de la convention pluriannuelle du 2 mars 2016 au regard des objectifs assignés et des financements alloués. Dès à présent, la convention en vigueur, visée par le contrôleur budgétaire, prévoit en son article 8 que l'administration peut exercer un contrôle sur place et que l'association s'engage à justifier à tout moment l'utilisation des subventions perçues. Des évaluations annuelles et ex post au terme de la convention seront pratiquées afin de mesurer le degré d'adéquation aux objectifs initialement définis dans les différents domaines d'activités de l'association.

La Cour relève également que onze agents font l'objet d'une mise à disposition gratuite. La DGAC procédera, ainsi que le demande la Cour, à une valorisation du coût salarial correspondant. La circonstance que la carrière desdits agents soit gérée par la sous-direction des personnels et que les commissions administratives paritaires des corps concernés connaissent de la situation desdits agents correspond, au demeurant, à l'application stricte des dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires placés dans cette position.

La DGAC demandera à l'association de revoir les contenus des fonctions respectives du directeur et du secrétaire général de l'association, voire d'examiner l'opportunité du maintien de ces deux postes. Il sera procédé, plus globalement, à une évaluation des moyens humains mis à disposition.

La DGAC a suivi les recommandations de la Cour en procédant formellement à la mise à disposition des personnels, mettant un terme à la procédure de détachement pratiquée jusqu' alors et en faisant mention des moyens humains correspondants dans les annexes des conventions passées avec les associations concernées.

La valorisation des coûts salariaux, souhaitée afin de respecter le principe du remboursement du coût salarial des fonctionnaires mis à disposition prévu par l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, se révèle complexe à mettre en œuvre dans la mesure où la charge des coûts salariaux, qui serait désormais supportée par les associations par voie de remboursement, ne peut s'envisager ex abrupto sans ajustement des subventions allouées aux associations concernées (titre 3 du budget annexe de la DGAC), lequel serait compensé par une diminution des dépenses de personnels correspondant aux remboursements opérés (titre 2 du budget annexe). Or, le cadre contraint de la loi de finances telle qu'envisagée pour 2017 ne permet pas de prévoir une hausse du titre 3 à hauteur des 1,33 M€ de masse salariale. La DGAC envisage par conséquent de mettre en œuvre cette recommandation de manière progressive en s'efforçant dans le même temps de poursuivre l'effort de diminution du nombre d'agents mis à disposition et, par voie de conséquence, le coût salarial en résultant. Il est rappelé que les effectifs mis à disposition sont passés de 26,50 ETP en 2012 (1,521 M€) à 20,8 ETP en 2015 (1,329 M€).

La convention avec le comité d'entreprise Aéroports de Paris a retenu particulièrement l'attention de la Cour. La DGAC prend acte de la demande de dénonciation de ladite convention.

La rationalisation nécessaire du tissu associatif sur lequel s'appuie la DGAC pour mettre en œuvre l'action sociale sur l'ensemble du territoire est effectivement une préoccupation prégnante. Le protocole social 2016-2019, signé en juillet 2016 par la majorité des organisations syndicales représentatives, prévoit expressément le principe d'une démarche de mutualisation des associations existantes et le groupe de travail ad hoc débute ses travaux en novembre 2016.

Concernant le contrôle et l'évaluation des associations, la DGAC souhaite renforcer le mouvement déjà amorcé au travers des nouvelles fonctions données aux correspondants sociaux régionaux et des formations à destination des acteurs locaux de l'action sociale. A ce titre, le protocole social qui vient d'être signé précise que « la mise en conformité du fonctionnement des associations avec les dispositions réglementaires en vigueur sera poursuivie ».

La DGAC veillera à définir des indicateurs simples afin de mesurer l'efficacité des actions menées par les associations nationales. Ces indicateurs pourront également s'appliquer aux associations locales de taille significative. La mise en œuvre du dispositif de suivi de l'action sociale collective tel qu'évoqué supra permettra la constitution de ces indicateurs et leur exploitation pour améliorer encore le pilotage de l'action sociale.

Enfin, la Cour invite la DGAC à identifier de manière exhaustive les associations entrant dans le champ d'application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à respecter les règles de la commande publique. La DGAC procédera à l'analyse, avec le soutien de son service juridique, de la situation induite par la disparition partielle du statut d'opérateur des CLAS.

En conclusion, la DGAC a bien entrepris une évolution de sa politique d'action sociale. Elle considère que l'objectif de solidarité inhérent à l'action sociale s'inscrit dans une politique de ressources humaines qui place plus globalement ses agents dans des conditions favorisant le bien-être au travail, gage d'une efficacité de l'action administrative.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons pris bonne note des observations et recommandations de la Cour. Le recentrage des moyens de l'action sociale de la DGAC sur la solidarité doit en effet permettre de rationaliser le système et de dégager des économies supplémentaires sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». L'évaluation des dispositifs d'action sociale apparaît également indispensable pour s'assurer de l'efficacité de la dépense publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE MÉTÉO-FRANCE

Chaque année, depuis 1995, Météo-France rembourse à la DGAC les dépenses d'action sociale bénéficiant aux agents de Météo-France. Initialement, le montant reversé résultait d'un calcul de répartition sur la

base des dépenses constatées et au prorata des effectifs des deux entités en 1993-1994.

Jusqu'en 2010, ces proratas sont restés inchangés, ce qui a conduit à faire évoluer le montant du reversement de Météo-France au même rythme que les dépenses de la DGAC. Depuis 2010, l'établissement a décidé, dans un contexte social difficile, de maintenir le montant du reversement à hauteur de 915 000 euros.

Il n'existe pas aujourd'hui d'outil de suivi et de restitution permettant de s'assurer que le montant du reversement correspond à celui des dépenses d'action sociale dont bénéficient effectivement les agents de Météo-France.

C'est pourquoi, Météo-France s'associe pleinement aux travaux lancés par la DGAC en vue de mettre en place un outil unique de gestion. Le futur dispositif sera mis en œuvre en 2018 et permettra de connaître précisément le volume et la répartition catégorielle des agents bénéficiant des mesures d'action sociale. La corrélation entre budget et dépenses réelles pourra alors être vérifiée, conduisant au réajustement du reversement.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION ARAMIS

Je souhaite apporter des précisions en rapport avec l'association ARAMIS à l'insertion.

Conformément à la lettre de mission du CCAS à ARAMIS stipulant que « Les séjours devront être proposés à des tarifs adaptés à toutes les catégories de personnel », l'association ARAMIS poursuit un objectif de solidarité en appliquant des modulations de tarification sous condition de ressources suivant le calcul du quotient familial défini par le service d'action sociale sur la totalité des produits achetés qu'elle propose aux agents de la DGAC et de Météo France.

Cette aide complémentaire liée au quotient familial est importante (30 à 50 % de réduction supplémentaire) et facilite l'accès aux agents ayant moins de ressources aux séjours pour leurs enfants, à des locations saisonnières pour des vacances familiales ou des voyages et séjours en groupe.

Cette démarche se matérialise également dans la sélection de séjours présentant le meilleur rapport qualité/prix.

Au titre de l'année 2015, la part de subvention liée au QF s'est montée à 191 564 euros soit 21,5 % de l'utilisation de la subvention et la part liée à la subvention « familles nombreuses » à 10 881 euros (une subvention complémentaire est également appliquée pour les séjours d'enfants lorsque plusieurs enfants d'une même famille sont inscrits), soit un total de 202 445 euros soit 22,7 % de l'utilisation de la subvention.

Concernant les moyens accordés à l'association ARAMIS, la plaquette des comptes annuels au 31 décembre de l'année clôturée établie par un cabinet d'expert-comptable permettant l'approbation des comptes par l'assemblée générale l'année suivante, trace dans le résultat de l'exercice l'évaluation des contributions volontaires en nature. Le montant indiqué pour l'année 2015 est de 935 173 euros contre 1 122 883 pour l'année 2014. Cette plaquette mentionne dans son annexe le détail des montants de ces contributions volontaires réparties en personnel, en locaux parisiens, en matériel et prestations. Depuis 2015, l'annexe inclut une partie Bénévolat en précisant que la valorisation du bénévolat n'a pas encore été mise en place en raison de la complexité du chiffrage.

D'autre part, comme indiqué dans le rapport, lors d'une réunion le 6 septembre 2016, la secrétaire générale de la DGAC nous a informé de la volonté de l'administration de ne plus participer aux instances dirigeantes de l'association. Une modification des statuts de l'association actant notamment la suppression du collège administration de l'assemblée générale est prévue lors d'une assemblée générale extraordinaire précédant l'assemblée générale ordinaire fin mai 2017.

Concernant les principes de la commande publique, ARAMIS se conforme à une charte des achats qui a été élaborée avec le contrôleur budgétaire et validée en conseil d'administration.

L'association applique également les modalités du contrôle économique et financier définies en 2013 sur la base du décret n° 2012-1413 du 18 décembre 2012 soumettant l'association ARAMIS au contrôle économique et financier de l'État et de l'arrêté du 20 décembre 2012 portant désignation de l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'État sur l'association ARAMIS.

5

Les hôpitaux d’Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l’activité

PRÉSENTATION

Pour une population permanente de 320 000 habitants, les dépenses de santé en Corse se sont élevées en 2014 à 1,16 Md€ dont 386,5 M€ au titre des établissements de santé publics et privés³¹⁵.

Les sept hôpitaux publics de la région affichent une capacité de 547 lits de médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) dont 205 lits pour l’hôpital d’Ajaccio et 280 pour celui de Bastia.

Tous connaissent une situation financière préoccupante, mais ceux d’Ajaccio et Bastia se distinguent par des déficits considérables, malgré le versement périodique d’aides exceptionnelles importantes (I), en raison de l’absence d’efforts dans la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement (II).

Face à cette situation qui se dégrade, la Cour appelle à des mesures de redressement énergiques.

³¹⁵ Cf. rapport d’activité 2015 de l’agence régionale de santé (ARS) de Corse, disponible sur www.ars.corse.sante.fr.

I - Des situations financières dégradées en dépit de plusieurs plans de redressement

A - Des comptes qui ne cessent de se détériorer

Dans son rapport d'observations définitives de juillet 2007 sur la gestion du centre hospitalier d'Ajaccio³¹⁶, la chambre régionale des comptes de Corse relevait un résultat net consolidé déficitaire de façon continue de 2001 à 2005 (- 12 M€ en 2003, - 4,5 M€ en 2004 et - 5,2 M€ en 2005) et qualifiait cette situation de très préoccupante.

Celle-ci n'a cessé de se détériorer au point que l'agence régionale d'hospitalisation (ARH) de Corse a saisi, sur le fondement de l'article L. 6143-3 du code de la santé publique, la chambre régionale des comptes en mai 2008 en raison d'un déficit de 11 M€ en 2006 (soit 12,7 % des produits) et d'un déficit attendu pour 2007 de 12,9 M€ (soit 15,6 % des produits).

Dans son avis du 18 juillet 2008³¹⁷, la chambre régionale des comptes a constaté que le déficit structurel du centre hospitalier d'Ajaccio s'élevait au 31 décembre 2007 en réalité à 20 M€ et le déficit cumulé approchait les 55 M€.

Le cadre juridique de la saisine budgétaire

Aux termes des dispositions combinées des articles L. 6143-3 et D. 6145-63 du code de la santé publique en vigueur jusqu'en juillet 2009, dès lors que le déficit du résultat d'un établissement public de santé était supérieur à 2,5 % du total des produits de l'exercice, le directeur de l'ARH saisissait la chambre régionale des comptes qui, dans le délai de deux mois suivant la saisine, évaluait la situation financière de l'établissement et proposait, le cas échéant, des mesures de redressement. Le directeur de l'ARH mettait alors l'établissement en demeure de prendre les mesures de redressement appropriées.

³¹⁶ Chambre régionale des comptes de Corse, *Rapport d'observations définitives : La gestion du centre hospitalier d'Ajaccio*, juillet 2007, 23 p., disponible sur www.ccomptes.fr

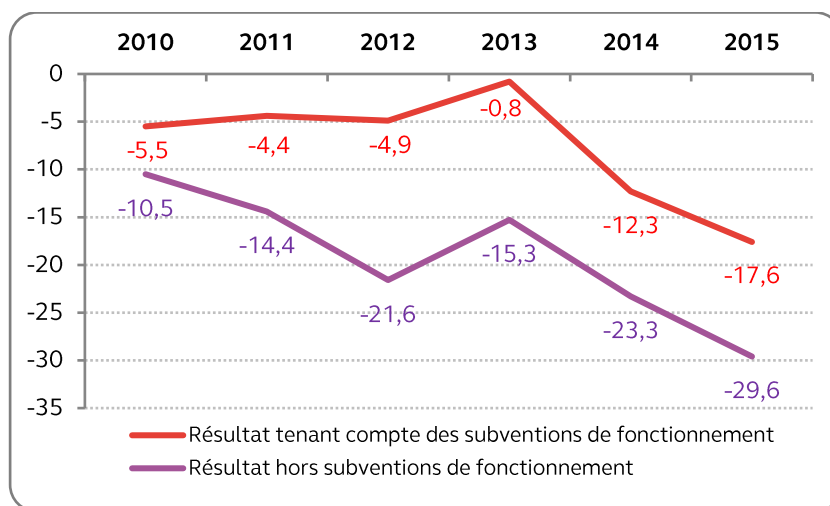
³¹⁷ Chambre régionale des comptes de Corse, *Avis n° 2008-04 : Centre hospitalier d'Ajaccio*, juillet 2008, 91 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Depuis la loi du 21 juillet 2009, lorsqu'un hôpital présente un déséquilibre financier, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), qui a succédé à l'ARH, dispose, dans le cadre de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique, en préalable à la décision de placement de l'établissement sous administration provisoire, de la faculté de saisir la chambre régionale des comptes en vue de recueillir son avis sur sa situation financière. L'ARS de Corse n'a à ce jour pas saisi la chambre régionale des comptes en application de ces nouvelles dispositions.

Malgré les préconisations de la chambre en vue du redressement financier de l'hôpital, le déficit comptable est passé de 5,5 M€ en 2010 à 17,6 M€ en 2015 (cf. graphique n° 1). Au 31 décembre 2015, le déficit cumulé s'élevait à 109,5 M€ et les dettes fournisseurs à 75,6 M€ soit respectivement 86 % et 59,5 % des produits (127,1 M€).

Or, au cours de cette période, le centre hospitalier d'Ajaccio a bénéficié de subventions de fonctionnement de 69,2 M€. Sans ces aides exceptionnelles, le résultat déficitaire serait passé de 10,5 M€ en 2010 à 29,6 M€ en 2015 (cf. graphique n° 1).

Graphique n° 1 : évolution du résultat du centre hospitalier d'Ajaccio (en M€)



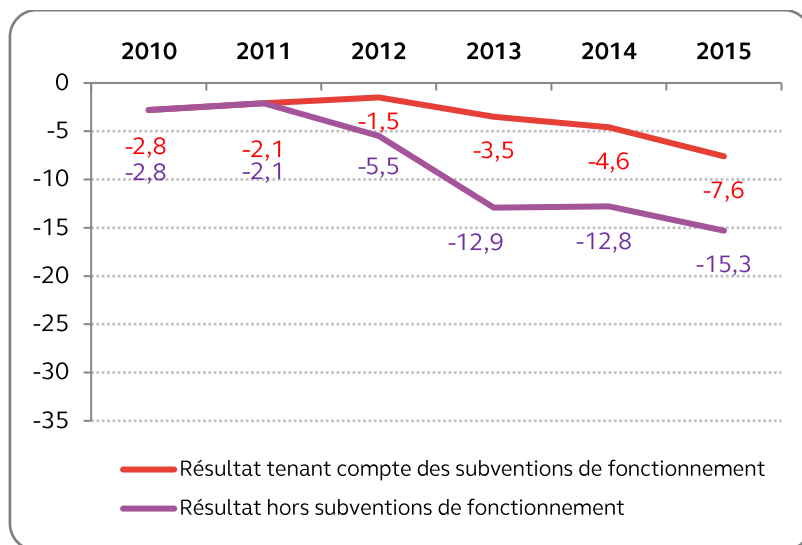
Source : Cour des comptes

La situation financière de l'hôpital de Bastia connaît une évolution similaire à celle du centre hospitalier d'Ajaccio.

La chambre relevait dans son rapport d'observations définitives de 2010, portant sur les exercices 2001 à 2008³¹⁸, un montant de déficit pour l'hôpital de Bastia de 4,9 M€ en 2006, 3,1 M€ en 2007 et 6,7 M€ en 2008. Depuis lors, cette situation s'est aggravée avec un déficit comptable qui est passé de 2,8 M€ en 2010 à 7,6 M€ au 31 décembre 2015 (graphique n° 2). À cette date, le déficit cumulé s'élevait à 34,6 M€ et les dettes fournisseurs à 23,4 M€, soit respectivement 25 % et 17 % des produits (136,5 M€).

De la même manière, le centre hospitalier de Bastia a reçu 25,3 M€ de subventions de fonctionnement. Sans ces dernières, le résultat déficitaire serait passé de 2,8 M€ en 2010 à 15,3 M€ en 2015 (cf. graphique n° 2).

Graphique n° 2 : évolution du résultat du centre hospitalier de Bastia (en M€)



Source : Cour des comptes

³¹⁸ Chambre régionale des comptes de Corse, *Rapport d'observations définitives : Centre hospitalier de Bastia*, octobre 2010, 72 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Des « plans de redressement » sans effet

Entre 2005 et 2015, l'hôpital d'Ajaccio a bénéficié de trois plans de redressement qui lui ont permis d'obtenir 119,3 M€ de subventions de fonctionnement et de dotations exceptionnelles.

Le premier contrat de retour à l'équilibre, conclu entre l'ARH et le centre hospitalier le 23 décembre 2005 et couvrant les exercices 2005 à 2008, prévoyait notamment le versement de dotations exceptionnelles de 36,5 M€ afin de résorber le déficit. À l'issue de ce plan, et alors que l'établissement se voyait accorder une aide complémentaire de 13,6 M€ en 2009, le déficit s'aggravait encore.

Un deuxième contrat de retour à l'équilibre financier, signé le 7 mai 2009, s'appuyant sur l'avis de la chambre régionale des comptes, prévoyait que l'établissement bénéficierait de crédits exceptionnels complémentaires, dès lors qu'il respecterait ses engagements en matière de développement de l'activité et d'économies afin d'atteindre un retour à l'équilibre en 2010.

Comme précédemment, non seulement l'équilibre financier n'était pas atteint malgré des aides d'un montant total de 31,7 M€ entre 2010 et 2012, mais l'hôpital présentait un déficit de 4,9 M€ au 31 décembre 2012, déficit qui aurait été de 21,6 M€ sans la subvention de 16,7 M€ attribuée cette année-là.

Enfin, un plan de modernisation et de progrès portant sur la période 2013-2017, validé le 10 décembre 2013, devrait permettre à l'hôpital de bénéficier d'aides annuelles dégressives entre 2014 et 2017 à hauteur de 26 M€. Ce montant est d'ores et déjà manifestement sous-évalué puisque, fin 2015, 37,5 M€ d'aides ont déjà été versées (cf. tableau n° 1).

**Tableau n° 1 : déficit de l'hôpital d'Ajaccio
 au cours de la période 2010-2015**

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des produits	105,1	119,8	123,2	125,1	126,9	127,1
Résultat hors aides exceptionnelles en fonctionnement	- 10,5	- 14,4	- 21,6	- 15,3	- 23,3	- 29,6
Aides exceptionnelles en fonctionnement	5	10	16,7	14,5	11	12
Résultat	- 5,5	- 4,4	- 4,9	- 0,8	- 12,3	- 17,6
Déficits/total des produits	5 %	4 %	4 %	1 %	10 %	14 %

Source : Cour des comptes

Enfin, l'État participe à hauteur de 130 M€ au financement de la construction du nouvel hôpital d'Ajaccio pour un coût estimé en 2013 de 138,7 M€, dont 15 M€ d'équipements.

À l'instar de celui d'Ajaccio, l'hôpital de Bastia a bénéficié d'un contrat de retour à l'équilibre financier puis d'un plan de modernisation et de progrès, qui lui ont permis d'obtenir au final 34,4 M€ de subventions exceptionnelles pour la période allant de 2009 à 2015.

D'une durée d'exécution de cinq ans, le contrat de retour à l'équilibre financier, signé le 8 janvier 2010, prévoyait un volume de produits supplémentaires ainsi qu'une réduction structurelle des dépenses en contrepartie de 10,8 M€ d'aides exceptionnelles. Dans les faits, l'hôpital a reçu 13,4 M€ (5,1 M€ en 2009, 4 M€ en 2012 et 9,4 M€ en 2013) soit 25 % de plus que ce qui était planifié.

Alors que la situation financière de l'hôpital de Bastia s'est écartée de manière importante, dès 2011, de la trajectoire de retour à l'équilibre financier prévue par le contrat signé en 2010, le centre hospitalier a élaboré un plan de modernisation et de progrès, portant sur la période 2013-2018, qui devait permettre une diminution de 3,5 M€ du déficit structurel avec un retour à l'équilibre financier à l'horizon 2018. En 2015, cet objectif est loin d'être atteint puisque, malgré des aides exceptionnelles en fonctionnement de 8,2 M€ en 2014 et 7,7 M€ en 2015, le résultat net comptable demeure non seulement négatif mais ne cesse de s'aggraver (cf. tableau n° 2).

**Tableau n° 2 : déficit de l'hôpital de Bastia
au cours de la période 2010-2015**

<i>(en M€)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Total des produits</i>	114,4	117,4	124,4	125,4	136,1	136,5
<i>Résultat hors aides exceptionnelles en fonctionnement</i>	- 2,8	- 2,1	- 5,5	- 12,9	- 12,8	- 15,3
<i>Aides exceptionnelles en fonctionnement</i>	0	0	4	9,4	8,2	7,7
<i>Résultat</i>	- 2,8	- 2,1	- 1,5	- 3,5	- 4,6	- 7,6
<i>Déficits/total des produits</i>	2%	2%	1%	3%	3%	6%

Source : Cour des comptes

De plus, l'hôpital de Bastia a reçu des aides à l'investissement de 14,2 M€ entre 2010 et 2013 et devrait bénéficier de 23,1 M€ d'aides de l'État pour financer un programme de modernisation des blocs opératoires, de développement de l'activité en cancérologie et de mise en conformité incendie, électrique, technique et fonctionnelle sur le site de l'hôpital (24,4 M€).

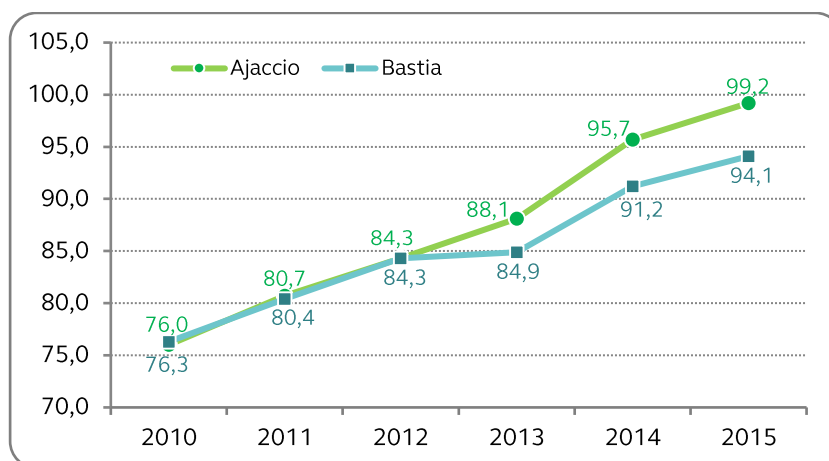
Ainsi, non seulement l'État continue à attribuer des aides exceptionnelles de fonctionnement d'un montant nettement supérieur à celui prévu dans les différents plans de redressement, mais il ne tient pas compte, pour l'octroi d'aides nouvelles, du non-respect par les établissements de leurs engagements, notamment ceux tenant à la maîtrise des dépenses.

II - L'augmentation des dépenses de personnel au cœur du problème

A - Des charges de personnel en augmentation significative

Nonobstant des mesures, jamais mises en œuvre, destinées à améliorer la facturation et le recouvrement des actes médicaux, chacun des contrats de retour à l'équilibre financier et des plans de modernisation et de progrès prévoyait, en contrepartie d'aides en fonctionnement et en investissement, un volet lié à la maîtrise des dépenses, en particulier les charges de personnel. Or, au cours de la période 2010 à 2015, ces dernières ont augmenté de 23,2 M€ pour l'hôpital d'Ajaccio et de 17,8 M€ pour celui de Bastia (cf. graphique n° 3), sans corrélation avec l'augmentation de leur activité.

Graphique n° 3 : évolution des charges de personnel des hôpitaux de Bastia et d'Ajaccio (en M€)



Source : Cour des comptes

En effet, l'activité de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) de l'hôpital d'Ajaccio, mesurée à travers le nombre de résumés de sortie anonymes, s'accroît de 2 % entre 2011 et 2015 pour l'hospitalisation complète et de 5 % pour l'ambulatoire. Sauf pour l'obstétrique, où l'hôpital jouit d'un quasi-monopole, l'hôpital perd des parts de marché sur sa zone d'attractivité.

Sur la même période, l'hôpital de Bastia, quant à lui, subit une baisse de 1 % de son activité MCO en hospitalisation complète et connaît une augmentation de 28 % de l'activité ambulatoire. Ses parts de marché sur sa zone d'attractivité diminuent légèrement en médecine et chirurgie.

En 2015, les dépenses de personnel représentent 69 % du total des charges de l'hôpital d'Ajaccio ; et 65 % de celles de l'hôpital de Bastia (pour une moyenne nationale comprise entre 60 et 85 %). L'augmentation des charges de personnel est due notamment à l'accroissement des effectifs de personnel non médical qui comptent pour près de 89 % du total de l'effectif, leur rémunération représentant en moyenne 74 % du total des charges liées aux salaires.

**Tableau n° 3 : évolution des effectifs du personnel non médical
 des hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia**

<i>Effectifs (en ETP)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2010-2015	
<i>Hôpital d'Ajaccio</i>	1 373	1 410	1 366	1 483	1 526	1 590	+ 217	15,8 %
<i>Hôpital de Bastia</i>	1 313	1 392	1 460	1 425	1 494	1 512	+ 199	15,2 %

Source : Cour des comptes

Au sein de l'hôpital d'Ajaccio, les effectifs des personnels non médicaux s'accroissent ainsi de 15,8 % entre 2010 et 2015, passant de 1 373 équivalents temps plein (ETP) à 1 590 ETP, toutes filières confondues (cf. tableau n° 3), alors même que la chambre régionale des comptes avait préconisé, en 2008, une réduction progressive afin de revenir à un niveau comparable à celui de décembre 2003, soit 1 300 ETP (contre 1 332 en 2007 et 1 590 en 2015). Ainsi, dans cet intervalle, l'effectif de l'hôpital d'Ajaccio a augmenté de 217 ETP dont 64 ETP pour la seule année 2015. Entre 2010 et 2014, la moitié de l'augmentation de l'effectif concerne du personnel non soignant (cf. tableau n° 4).

**Tableau n° 4 : évolution des effectifs du personnel non médical
 de l'hôpital d'Ajaccio présentée par filière**

<i>Effectifs (en ETP)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014	
<i>Administratifs</i>	191,65	172,2	193,27	240	237,68	46,03	24 %
<i>Techniques</i>	169,8	157	185,8	190	200,7	30,9	18 %
<i>Soignants et éducatifs</i>	927,03	978,45	916,08	981	1004,4	77,42	8 %
<i>Médico- techniques</i>	84,15	102,12	70,88	72	83,44	- 0,71	- 1 %
<i>Total</i>	1372,6	1409,7	1366,0	1483	1526,2	153,64	11 %

Source : Cour des comptes

De même, pour l'hôpital de Bastia, l'augmentation des effectifs de personnel non médical a été de 15,2 % (1 512 ETP en 2015 contre 1 313 en 2010) alors même qu'en 2013, la transformation de l'antenne médicale d'urgence de Calvi en centre hospitalier aurait dû entraîner une baisse de

75 ETP du personnel non médical. Sans aucune justification, l'hôpital a compensé partiellement ces départs à hauteur de 40 ETP en 2013. Ainsi, au cours de la période 2010 à 2015, les effectifs de l'hôpital de Bastia ont crû de 199 ETP (cf. tableau n° 3). Entre 2010 et 2014, 88 % de l'augmentation des effectifs concerne des personnels soignants (cf. tableau n° 5).

Tableau n° 5 : évolution des effectifs du personnel non médical de l'hôpital de Bastia présentée par filière

<i>Effectifs (en ETP)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010- 2014	
<i>Administratifs</i>	173,1	179,2	187,6	175,1	178,8	5,7	3 %
<i>Techniques</i>	171,5	171,8	170,8	178,1	181,35	9,85	6 %
<i>Soignants et éducatifs</i>	892,75	967,5	1022,14	994,3	1051,5	158,75	18 %
<i>Médico- techniques</i>	75,9	73,5	79,9	77,6	82,4	6,5	9 %
<i>Total</i>	1313,25	1392	1460,44	1425,1	1494,05	180,8	14 %

Source : Cour des comptes

Ces recrutements massifs résultent de deux phénomènes principaux : un fort taux d'absentéisme et une titularisation quasi automatique des contractuels non médicaux. Les deux hôpitaux connaissent une évolution significative de l'absentéisme (hors congés maternité, paternité, adoption) qui est passé, entre 2010 et 2015, de 33 882 jours à 43 229 jours pour l'hôpital d'Ajaccio, soit 210 ETP³¹⁹, et de 20 625 jours à 41 352 jours pour l'hôpital de Bastia, soit 201 ETP³¹⁹.

B - Un temps de travail largement minoré

Le temps de travail du personnel non médical souffre de nombreuses dérogations.

En dehors de toute réglementation, des jours de congé additionnels sont octroyés aux personnels : six à Bastia et cinq à Ajaccio.

³¹⁹ Sur la base de 206 jours travaillés.

Dans les deux établissements, le décompte des temps de pause, de restauration, d'habillage et de déshabillage est irrégulier. Rien que pour les personnels non soignants du centre hospitalier d'Ajaccio, l'avantage du temps de repas considéré comme temps de travail en journée continue a été estimé à 32 ETP en 2014. Au sein de l'hôpital de Bastia, l'application de l'accord local se traduit par un déficit annuel de temps de travail évalué par la direction, au minimum, à 91 990 heures de travail soit 58,4 ETP.

De surcroît, entre 2009 et 2014, le paramétrage du logiciel de gestion des plannings et du temps de travail des agents a permis aux personnels de l'hôpital d'Ajaccio de bénéficier, chaque année, de 6,42 jours supplémentaires indus de réduction de temps de travail (RTT). Ce dysfonctionnement a entraîné l'attribution irrégulière de 54 825 jours de RTT supplémentaires au cours de la période, ce qui représente l'équivalent de 44 ETP par an. Le logiciel défectueux a été remplacé le 1^{er} janvier 2015.

Ces avantages sont particulièrement coûteux.

Ainsi, pour l'hôpital d'Ajaccio, le coût financier des cinq jours de congé supplémentaires (trois au titre de la vétusté de l'hôpital, un pour une fête locale et le lundi de Pentecôte) est estimé à 7,8 M€³²⁰ sur la période 2009 à 2014. La pratique tolérée par l'hôpital de récupération, pour l'ensemble du personnel, du temps d'habillage et de déshabillage, considéré comme du temps de travail effectif, est estimée à 8,36 M€³²⁰ sur cette même période. Enfin, le coût du dysfonctionnement du logiciel de gestion des plannings est estimé à 10 M€³²⁰ pour les années 2009 à 2014. Les dérogations à la réglementation représentent en moyenne 115 ETP par an soit un coût annuel de 4 M€³²⁰ pour l'hôpital d'Ajaccio.

L'avantage des six jours supplémentaires attribués à Bastia représentait 8 967 jours de travail en 2014, soit 44,4 ETP ou 1,7 M€³²⁰. Quant aux autres libéralités en matière de temps de travail dont bénéficie le personnel non médical, elles représentent, d'après la direction, un coût annuel de près de 2,7 M€.

D'une façon générale, le contrôle du temps de travail est inexistant. La procédure manuelle mise en œuvre au sein de l'hôpital de Bastia pour la saisie des congés, des astreintes ou des heures supplémentaires ne fait l'objet que d'un contrôle très aléatoire de la direction des ressources humaines. Concernant les heures supplémentaires, aucun des deux hôpitaux, contrairement aux dispositions du 2^o de l'article 2 du décret du 25 avril 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux

³²⁰ Sur la base d'un coût moyen annuel par agent, hors charges patronales, de 38 000 €, ce qui représente une hypothèse très basse.

supplémentaires, n'a mis en place un moyen de contrôle automatisé apte à les comptabiliser de façon exacte.

C - La gouvernance chaotique de l'hôpital d'Ajaccio

Depuis 2009, l'hôpital d'Ajaccio a vu se succéder cinq directeurs, dont un intérimaire, et deux administrations provisoires imposées par la situation financière précédemment décrite.

Malgré ces deux administrations provisoires³²¹, le redressement attendu des comptes ne s'est jamais produit.

Les quatre directeurs qui se sont succédé depuis le 1^{er} août 2014, avec des durées de présence de 13 mois, 6 mois et 2 mois pour l'intérim avant l'arrivée du dernier directeur en mai 2016, ont été confrontés à des relations sociales tendues, exacerbées par des conditions de travail liées notamment à la vétusté de l'hôpital. L'ampleur du phénomène syndical ne doit pas être négligée. La pression qu'il exerce sur les dirigeants aboutit à tempérer les velléités de réforme. L'instabilité générale des équipes de direction n'est pas de nature à favoriser la mise en œuvre de plans d'actions à long terme ni la recherche d'un équilibre financier qui ne peut plus être obtenu désormais par le biais de versement de subventions exceptionnelles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré les propositions formulées par la chambre régionale des comptes de Corse, les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia ont vu leur situation financière se dégrader alors que l'État persistait à leur attribuer des subventions exceptionnelles de fonctionnement.

Alors même que l'État signait des contrats de retour à l'équilibre financier qui prévoyaient des efforts de gestion, il n'a pas su ou voulu faire appliquer les mesures nécessaires à la réduction des charges de personnel qui représentent entre 65 et 70 % des charges d'exploitation.

La situation financière de ces hôpitaux impose à tout le moins la maîtrise des effectifs et l'abandon des avantages indus octroyés au personnel.

³²¹ La première du 6 octobre 2008 au 31 janvier 2010, la seconde du 30 juillet 2012 au 31 juillet 2014.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Aux hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia :

- 1. mettre fin aux jours de congé supplémentaires qui ne reposent sur aucune base réglementaire ;*
- 2. mettre en place rapidement un outil automatique de suivi du temps de travail.*

À l'État :

- 3. conditionner l'attribution des aides exceptionnelles de fonctionnement au respect par les hôpitaux des dispositions réglementaires en matière de gestion du personnel, à l'abandon des pratiques irrégulières d'octroi d'avantages indus et à la réduction des effectifs du personnel non médical.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget.....	494
Réponse de la ministre des affaires sociales et de la santé	494
Réponse du directeur général du centre hospitalier d'Ajaccio.....	499
Réponse du directeur général du centre hospitalier de Bastia.....	500

Destinataires n'ayant pas répondu

Député-maire d'Ajaccio, président du conseil de surveillance du centre hospitalier d'Ajaccio
Maire de Bastia, président du conseil de surveillance du centre hospitalier de Bastia

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons l'ensemble des analyses et propositions faites par la Cour visant à contribuer au redressement de la situation financière, actuellement particulièrement dégradée de ces établissements, notamment :

- *la nécessité de mettre fin aux jours chômés supplémentaires qui ne reposent sur aucune base réglementaire et représentent un coût annuel de 1,3 M€ par an pour l'hôpital d'Ajaccio et de 1,4 M€ par an pour l'hôpital de Bastia ;*
- *le conditionnement de toute future aide exceptionnelle au fonctionnement au respect des dispositions réglementaires en matière de gestion du personnel, à l'abandon des pratiques irrégulières d'octroi d'avantages indus et à la réduction des effectifs non médicaux.*

Ces établissements font l'objet d'un suivi interministériel dans le cadre du Comité pour la performance et la modernisation de l'offre de soins hospitaliers. Dans ce cadre, nous nous assurerons donc de la mise en œuvre des recommandations de la Cour.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Je partage le constat fait par la Cour d'une situation financière dégradée des centres hospitaliers de Bastia et d'Ajaccio.

Le rapport de la Cour met en évidence la dégradation quasi continue depuis 2010 du résultat comptable des deux établissements. Cette détérioration est effectivement en grande partie due à une croissance de la masse salariale supérieure à celle des recettes d'activité.

Un certain nombre de facteurs, à la fois structurels et conjoncturels, contribuent à expliquer cette situation difficile des établissements corses.

Je voudrais tout d'abord mettre en avant la gouvernance difficile que connaît le centre hospitalier d'Ajaccio depuis 2009 avec cinq ordonnateurs qui se sont succédés, dont deux administrations provisoires.

Cette instabilité chronique met en difficulté le fonctionnement de l'établissement :

- *difficulté à réunir les instances selon un calendrier stable ;*
- *absence de présentation des documents budgétaires et financiers dans les délais règlementaires ;*
- *absence de projet d'établissement ;*
- *manque d'accompagnement des responsables de pôle et responsables de service.*

Je souhaiterais également évoquer la question des surcoûts engendrés par le caractère insulaire de la Corse. Par courrier du 24 mars 2016, j'ai répondu favorablement à la demande du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse que soient mis à l'étude les surcoûts du système de soins liés à l'insularité. Un groupe de travail régional a été installé en avril 2016 composé des principaux partenaires insulaires concernés (acteurs hospitaliers publics et privés, ARS, DRFIP, CPAM) afin d'expertiser cette question avec l'appui des services du ministère de la santé.

Ces surcoûts pourraient se matérialiser de différentes façons :

- *des surcoûts spécifiques qui relèvent de la continuité territoriale : transport, déchets de soins, évacuations de sanitaires de patients, frais d'envoi, etc. ;*
- *des capacités d'hospitalisation non optimales pour certaines activités jugées nécessaires mais n'atteignant pas le seuil d'efficience du fait de la démographie corse (néonatalogie, réanimation, neurochirurgie notamment).*

Enfin, d'autres facteurs contribuent également à expliquer cette situation des établissements corses :

- *la forte progression de l'absentéisme depuis 2010, représentant l'équivalent de 60 ETP à Ajaccio et de 101 ETP à Bastia, à mettre en parallèle avec la croissance totale des effectifs sur la période (+ 217 ETP à Ajaccio et + 199 ETP à Bastia) ;*
- *les difficultés de recrutement qui génèrent des vacances de postes médicaux limitant le développement de certaines activités et/ou entraînant des coûts élevés de remplacement.*

De nombreuses actions ont été conduites pour faire face à ces difficultés, et ont permis d'éviter que la situation ne soit encore davantage dégradée.

J'ai conduit plusieurs mesures pour redresser la situation :

- le Centre hospitalier d' Ajaccio a été placé sous administration provisoire ;

- en sus du mentorat réalisé dans le cadre du plan triennal, l' ANAP a été missionnée à trois reprises pour intervenir dans ces deux établissements (sur les thématiques de la gestion des lits sur les deux sites, de reconstruction du CH d' Ajaccio, et de l' aide à l' élaboration d' un plan d' action à Bastia) ;

- les deux établissements ont par ailleurs été placés sur la liste des ES suivis par le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l' offre de soins (COPERMO).

L' ARS a également mis en place un suivi précis et renforcé des plans de redressement :

- CH Ajaccio :

L' établissement a été suivi dans le cadre du comité de suivi des risques financiers dès 2010 au niveau central. Au niveau local, des comités de suivi du CREF ont été organisés dès 2010, interrompus en 2011 suite à un conflit social. En 2012, une série de réunions a été organisée dans le cadre de la mission d' appui réalisée par un inspecteur général. Et en 2013, lorsque l' établissement a été mis sous administration provisoire, des réunions ont été organisées dans le cadre de l' élaboration du plan de modernisation et de progrès.

Des comités de suivi COPERMO se sont ensuite réunis régulièrement à partir de l' année 2014. Un comité de suivi a eu lieu en décembre 2016 à la DGOS pour évoquer le plan de redressement 2017-2021 en cours d' élaboration.

Les travaux du nouvel hôpital font également l' objet d' un suivi au sein de l' ARS par la conseillère technique « immobilier », sur les éléments techniques, portant notamment sur les avenants et l' évolution des travaux. Une procédure spécifique à l' initiative de l' ARS a été mise en œuvre pour les décaissements de subventions en lien avec la direction des affaires financières du CH d' Ajaccio, la CDC et la trésorerie publique. Cette procédure, au-delà du volet technique, revêt un caractère exceptionnel dans la mesure où la validation de l' état récapitulatif des factures engagées intervient avant la liquidation par la CDC des subventions compte tenu des difficultés de trésorerie de l' établissement.

- CH Bastia :

Comme pour le CH d' Ajaccio, des comités de suivi du CREF ont été organisés dès 2010 et interrompus en 2011 suite à un conflit social. Des

réunions ont également été organisées à partir de 2013 dans le cadre de l'élaboration du plan de modernisation et de progrès de l'établissement dès 2014 (volet investissement) et en juin 2015 puis en février 2016 (volet performance).

Des comités de suivi COPERMO se sont ensuite réunis régulièrement à partir de l'année 2014. Un comité de suivi a lieu en décembre pour évoquer l'exécution budgétaire 2016, les modalités de mise en œuvre du plan d'actions cette année et les perspectives 2017 (en lien notamment avec le nouveau calendrier budgétaire).

S'agissant de la trésorerie, des comités de suivi sont organisés tous les deux mois, l'un pour les établissements de la Corse-du-Sud et l'autre pour les établissements de Haute-Corse. Ils sont co-présidés par la DRFIP et l'ARS. Ces COPIL comprennent les établissements présentant un risque de rupture de trésorerie et analysent tous les aspects de dépenses et de recettes d'exploitations et d'investissements.

La question des aides allouées à ces établissements est pointée par le rapport. S'il est regrettable que les établissements n'aient pu mettre totalement en œuvre les mesures prévues en contrepartie de ce soutien, on peut néanmoins s'interroger sur les conséquences qu'aurait eu une absence de soutien. En effet, malgré ces aides, la situation de trésorerie de ces deux EPS est particulièrement délicate : les délais de paiement des fournisseurs dépassent les 160 jours (contre un seuil réglementaire de 50 jours) et engendrent donc de fortes tensions avec les entreprises et par conséquent des blocages dans la livraison de produits indispensables au fonctionnement des établissements.

Depuis cinq ans, le CH d'Ajaccio est contraint de ne plus honorer dans leur globalité ou en partie les créances auprès des fournisseurs institutionnels (taxes sur les salaires, CNRACL, URSSAF) afin de pouvoir satisfaire au paiement des salaires et au respect des fournisseurs d'exercice courant. Cette tension s'est traduite en 2016 par 2 alertes ayant conduit à deux avances sur trésorerie. L'établissement est confronté à des blocages fournisseurs récurrents qui l'amènent à revoir sa stratégie dans la gestion de sa trésorerie en priorisant les paiements fournisseurs au détriment des règlements des charges patronales et des moratoires signés en début d'année sur les dettes 2015 notamment avec la CNRACL.

Le CH de Bastia est également régulièrement confronté à des situations de rupture d'approvisionnement de la part de fournisseurs en attente de règlements. En 2015, malgré un délai de paiement très dégradé, le CH a réussi à ne différer aucune charge institutionnelle et à payer de façon courante les charges sociales et fiscales. En 2016, malgré les efforts

engagés pour ralentir la croissance de la masse salariale et maîtriser le déficit, la situation budgétaire et financière de l'établissement conduit à une situation critique de la trésorerie qui génère des tensions importantes dans les services, avec des relances permanentes des fournisseurs médicaux, pharmaceutiques, logistiques et hôteliers et des menaces récurrentes de blocage des livraisons. Cette situation obère aussi de manière très sensible la poursuite des travaux de modernisation qui conditionnent le déploiement du plan d'action performance.

En sus des aides en trésorerie, ces deux établissements bénéficient d'un accompagnement financier au titre de leur projet d'investissement. Ces aides, validées par le COPERMO, doivent permettre la restructuration de ces structures et contribuer ainsi à leur rétablissement financier.

D'autres mesures doivent encore être prises pour redresser la situation financière.

Un effort important doit être entrepris, et l'Etat doit encourager les établissements dans la voie du redressement tout en se montrant attentif quant aux actions à conduire en contrepartie des aides allouées.

Ainsi, le CH d'Ajaccio est en passe de formaliser son plan de redressement et viendra le présenter devant le COPERMO au premier trimestre 2017. Ce plan comprendra trois volets prioritaires : la maîtrise des dépenses, l'organisation d'une meilleure gouvernance administrative et médicale, et l'optimisation des recettes. Il a été présenté au Conseil de Surveillance du CH d'Ajaccio le 3 octobre dernier et vise à une diminution du déficit structurel de -15M€ à horizon 2021. L'ARS a aussi demandé au CH d'Ajaccio de développer les activités ambulatoires et plus globalement de réorganiser les pôles. De plus, des mesures pour lutter contre la démographie médicale déficitaire ont été engagées par l'ARS afin de senioriser l'encadrement médical et dynamiser l'activité du CH d'Ajaccio. Des actions ont d'ores et déjà été engagées sur les recettes par le biais d'un prestataire externe qui travaille actuellement au rattrapage du codage de 2015.

Le suivi des ressources humaines constitue un des axes forts du redressement. Ce suivi comporte un volet sur la justification des postes dont les créations relèvent de la compétence du directeur d'établissement dans le respect de son plan de redressement.

Un audit a été réalisé par l'ARS sur les ressources humaines en 2016 aboutissant à 15 recommandations notamment sur la mise en place d'un plan de réduction de l'absentéisme, la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des métiers et des compétences et la mise en place d'un tableau de bord de gestion des RH.

S'agissant du CH de Bastia, et contrairement au CH d'Ajaccio, la continuité et la solidité de l'équipe de direction a permis d'assurer les actions essentielles à l'amélioration de la stratégie financière. Même si la situation de trésorerie est préoccupante, l'équipe de direction met actuellement en œuvre de nombreux dispositifs pour améliorer la situation :

- *l'intensification du codage ;*
- *l'optimisation de la chaîne de facturation, ce qui a déjà eu des effets sur le taux de facturation et le délai de facturation (en forte diminution) ;*
- *les restes à recouvrer par l'établissement (en forte diminution également) ;*
- *la mise en place de relances officielles aux institutionnels, pour améliorer le taux de recouvrement.*

Un travail a été globalement engagé sur les recrutements médicaux afin de minorer le recours à l'intérim médical en se tournant, avec l'aide de l'ARS Corse, vers les CHU de PACA pour nouer des partenariats (assistants partagés, cliniciens...), ce qui doit permettre aux CH de Bastia et d'Ajaccio de développer leurs activités dans un cadre médical sécurisé et moins coûteux.

Par ailleurs, l'ANAP effectue actuellement une mission de cinq mois au CH de Bastia pour l'aider à mettre en œuvre les mesures nécessaires à son redressement (sur la mise en œuvre du virage ambulatoire en particulier).

En conclusion, l'Etat a fortement soutenu ces deux établissements de santé dans la voie du redressement, et les conditions semblent désormais réunies pour que les mesures nécessaires se mettent en œuvre et que les aides accordées en trésorerie puissent progressivement diminuer.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE HOSPITALIER D'AJACCIO

Volet Ressources Humaines :

1 – Le décompte des temps de pause de restauration, d'habillage et de déshabillage des personnels non soignants :

Ces catégories de personnel ne disposent pas de ces temps-là. En ce qui concerne le temps des repas, les textes réglementaires prévoient qu'une

pause de vingt minutes est accordée pour les agents dont le temps de travail est supérieur à 6 heures consécutives, ce qui est le cas. Pour les temps d'habillage et de déshabillage, seuls les agents en 12 heures sont concernés.

2 – Les heures supplémentaires :

Certes il n'existe pas de contrôle automatisé, mais l'octroi du paiement des heures supplémentaires fait l'objet d'une procédure élaborée par un ancien Directeur des Ressources Humaines. Le cadre de santé fait la demande d'heure(s) supplémentaire(s) au cadre de pôle qui recherche une solution de substitution ; en l'absence de solution la demande est faite au Directeur fonctionnel, puis transmise pour validation au DRH.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DU CENTRE HOSPITALIER DE BASTIA**

La réponse à l'insertion dans le rapport de la Cour des comptes est présentée par le directeur en fonctions depuis janvier 2015, et apporte des éléments de compréhension sur les exercices antérieurs à 2015 malgré l'absence de réponses des directeurs en poste entre 2009 et 2014 au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes (CRC) sur la gestion de ces exercices.

1° Une dégradation de la situation financière liée à d'autres facteurs que ceux énoncés par la Cour :

La Cour pointe l'aggravation du déficit comptable du CHB entre 2010 et 2015 et l'importance du déficit hors subventions de fonctionnement.

S'agissant des déficits, le directeur tient à mentionner les travaux régionaux conduits sous l'égide de l'agence régionale de santé de Corse (ARS) en lien avec les services du ministère des affaires sociales et de la santé (DGOS, DREES) et des finances (DRFIP), avec les hôpitaux et cliniques de Corse, sur les surcoûts de l'insularité. Dans ce cadre, trois éléments ont été étudiés en détail : les surcoûts sur l'exploitation et la construction entrant dans le calcul du coefficient géographique, les allocations de crédits pour les missions d'intérêt général (MIG) et les activités de soins dites à effet de seuil.

Ces trois éléments (voir ci-dessous) expliquent une large part de la dégradation de la situation financière du CHB, ainsi que la direction

l'avait indiqué dans son rapport de février 2016 à l'adresse du comité interministériel de la performance et de la modernisation des établissements de santé (COPERMO), et qu'elle l'a exposé dans sa réponse au rapport d'observations définitives de la CRC :

- *l'insuffisance du niveau du coefficient géographique : un relèvement du coefficient géographique apparaît légitime suite aux travaux demandés par la Ministre des affaires sociales et de la santé. Les travaux réalisés montrent en effet de nombreux surcoûts sous-évalués dans le relèvement du coefficient en 2012 : coût moyen horaire du personnel hospitalier public 9,5 % supérieur en Corse par rapport à la moyenne France entière (source DREES 2016), coût des médicaments 5,3 % supérieur (source ATIH-DGOS), coût de la maintenance biomédicale 30 % plus cher (étude FHF), coût des gaz médicaux 20 % plus cher (étude FHF), coût de l'alimentation 8,7 % plus cher (source INSEE), coût du traitement des déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI) 106 % plus onéreux que sur le continent (données PHARE), coût des transports 6,5 % plus cher que sur le continent, coût des déplacements des personnels 88 % plus élevé (source DGOS), surcoût de la construction estimé à 30 % du fait de l'absence des majors du bâtiment et travaux publics sur l'île... L'ensemble de ces données comparatives plaident pour un relèvement du coefficient géographique de 2 à 3 %. Il est à noter qu'un point correspond à 600 K€ pour le CHB.*
- *le sous-financement chronique des MIG : l'analyse des produits pour 2015 (13 470 829 €) et des charges de fonctionnement directes et indirectes (16 808 996 €) montre un manque à gagner de 3 338 167 €. L'étude ciblée sur les MIG SAMU, SMUR et unités de soins en milieu pénitentiaire fait ressortir un écart négatif de 1 732 K€ entre les produits et les charges. L'établissement demande l'ajustement de ses crédits MIG – se trouvant dans l'impossibilité de diminuer les charges de ses missions d'intérêt général (5 antennes SMUR à maintenir en Haute-Corse compte tenu de temps d'accès aux urgences supérieurs à 30 mn, ou soins à garantir aux détenus...) ;*
- *la non-rentabilité de plusieurs activités de soins autorisées pour lesquelles la tarification à l'activité ne peut seule compenser les frais de fonctionnement vu les volumes d'activité limités du fait de la taille du bassin de population de la zone d'attractivité du CHB. En effet, la T2A ne garantit pas la pérennité économique de certaines activités et présente à terme un risque pour la continuité territoriale des soins, en raison de la faible densité des bassins de population corses et de volumes de séjours insuffisants pour assurer l'équilibre médico-*

économique entre les charges d'exploitation et les produits T2A de ces activités. Les travaux conduits ont mis en évidence un déficit structurel de 3,3 M€ sur 5 activités étudiées par le CHB : l'obstétrique et la néonatalogie (impact de la baisse de la natalité), la réanimation et la cardiologie interventionnelle (services recours au niveau départemental pour un bassin de population de 142 000 habitants), la neurochirurgie (service de recours régional pour un bassin de population de 327 000 habitants). Ces activités ne peuvent être arrêtées.

Si l'on estime que le coefficient géographique serait au moins à revaloriser de 2 à 3 % – ce qui représente 1,2 à 1,8 M€ – les trois éléments susvisés représentent jusqu'à 67 % du déficit structurel 2015 (8,4 M€ sur 12,5 M€ au compte financier). Sans traitement de ces sujets structurels, le plan de redressement élaboré pour 2015-2020 ne saurait seul permettre de restaurer la marge brute d'exploitation, et des efforts durables ne pourraient être tenus par les équipes hospitalières.

2° Une augmentation des dépenses de personnel et des effectifs dans le profil national :

La CRC et la Cour soulignent que les charges de personnel de l'établissement de Bastia sont en hausse constante entre 2010 et 2015 (+ 17,8 M€) sans corrélation avec l'activité.

Le taux de progression constaté est certes élevé (23,3 %), mais suit la progression constatée au plan national : entre 2007 et 2012, les dépenses de personnel des hôpitaux ont augmenté de 15,8 % alors que l'activité hospitalière n'a progressé que de 1,6 % par an (source rapport de la Cour de septembre 2014 sur les comptes de la sécurité sociale 2014), et l'augmentation des charges de personnels des hôpitaux entre 2012 et 2015 a été de 7,2 % (source DREES 2016).

Il faut bien évidemment tenir compte aussi de l'évolution du glissement vieillissement technicité (GVT) : la synthèse nationale des bilans sociaux des établissements de santé non CHU ayant un budget supérieur à 70 M€ fait état d'une progression du coût moyen de l'ETPR entre 2013 et 2014 de 1,5 % pour le PNM et 2,1 % pour le PM, soit 1,6 % au total. A cet égard la pyramide des âges du CHB présentant un vieillissement important, l'effet GVT est supérieur à la moyenne nationale.

Par contre en valeur relative, on observe que ce sont les dépenses de personnel médical qui ont le plus augmenté sur la période (+ 8,9 % contre + 6,3 % pour le personnel non médical).

S'agissant des charges de personnel médical, il convient de prendre en compte de l'impact des difficultés de recruter des praticiens hospitaliers et du coût des remplaçants sur l'évolution des dépenses. La CRC a souligné à juste titre la progression des effectifs des médecins contractuels. Il s'agit de médecins remplaçants auxquels le CHB est obligé de recourir pour maintenir ses activités et la permanence des soins (lignes de gardes et astreintes médicales) – du fait d'un taux de vacance de postes médicaux élevé. Cette situation critique est observée dans plusieurs spécialités, notamment : imagerie médicale, anesthésie-réanimation, pédiatrie (jusque fin 2015), gynécologie-obstétrique, néphrologie (centre de dialyse), chirurgie vasculaire, neurochirurgie, psychiatrie...

En 2015 une trentaine de postes médicaux ont été déclarés à la vacance au Journal officiel. En 2016, sur 27 postes médicaux déclarés à la vacance, seules 2 candidatures ont été reçues et retenues.

Cette situation – qui est semblable pour le CH d'Ajaccio – a été soulignée auprès de l'ARS de Corse qui a d'ailleurs organisé avec l'ARS de PACA une réunion le 11 mai 2016 avec les 2 centres hospitaliers et universitaires (Nice, faculté de rattachement du CH de Bastia, et Marseille, faculté de rattachement du CH d'Ajaccio). Cette réunion avait pour objet de développer un projet de coopération entre les 2 CH et les 2 CHU pour promouvoir les internes en inter région, les postes d'assistants partagés, les emplois partagés, les consultations avancées et la télémédecine. A ce jour, la réunion n'a pas débouché sur des résultats probants, l'insularité rendant difficile le partage des temps médicaux avec le continent.

En Corse, la problématique du coût des remplaçants se double de celle de leurs frais de transport et d'hébergement compte tenu de l'insularité. Ces frais représentent un surcoût qui a été étudié dans le cadre des travaux régionaux menés avec l'ARS en 2016 : il était de 695 K€ en 2015 comme cela a été mentionné dans la note de février 2016 pour le COPERMO.

La CRC pointe la progression des effectifs non médicaux entre 2009 et 2014 qu'elle estime sans lien avec l'activité. De fait, l'augmentation des effectifs est liée à deux causes :

- l'augmentation de l'absentéisme qui oblige à recourir aux personnels non titulaires ;*
- des créations de postes pour mise aux normes ou suite à des conflits sociaux suivis par l'ARS largement sollicitée par les syndicats en Corse.*

L'évolution de l'effectif de personnel non médical a été de :

- + 13 entre 2009 et 2010, + 79 entre 2010 et 2011, + 68,44 entre 2011 et 2012 ;
 - diminution de 35,74 en 2013 – année d'autonomisation de Calvi : en réalité compte tenu du transfert de 75 postes sur Calvi, + 39,66 ;
 - + 68,95 entre 2013 et 2014 – étant indiqué qu'ont été créés 39,5 postes :
- filière administrative : + 4 (AMA) ;
 - filière personnels de soins : + 24,5 ;
 - sages-femmes : + 4 (mise en sécurité de la maternité de niveau 2B) ;
 - filière technique : + 5 (personnels de sécurité H24) ;
 - filière médicotechnique : + 1,5 ;
 - filière rééducation : + 0,5.

On observe aussi qu'en 2014, 13 postes ont été créés en sortie de conflit social, 4,5 postes pour la création d'une unité EVC et 12 postes pour des raisons liées à la sécurité.

Contrairement aux années précédentes, il n'y a pas eu de création de postes en 2015 en dépit de pressions syndicales.

S'agissant de l'absentéisme, la CRC a indiqué dans son rapport que l'absentéisme au CHB est deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Le CHB conteste totalement cette affirmation basée sur des taux d'absentéisme calculés par la Chambre – non conformes aux modalités de calcul du bilan social.

Les données du bilan social du CHB font apparaître au contraire une nette baisse de l'absentéisme entre 2013 (8,23 %) et 2015 (6,78 %) du fait d'une diminution des congés maternité et des congés maladie précédant le congé maternité, et d'une diminution des accidents du travail. Cette baisse globale est inverse de la tendance nationale constatée dans la synthèse nationale des bilans sociaux qui fait état d'une progression de 0,2 point du taux d'absentéisme entre 2013 et 2014.

Les taux d'absentéisme constatés pour le CHB sont proches des taux moyens constatés dans la remontée nationale des bilans sociaux établis par le ministère de la santé : pour 2014 la synthèse nationale des bilans sociaux fait état d'un taux d'absentéisme pour le PNM de 7,9 % en 2014 (7,71 % pour le CHB), 8 % en 2013 (8,23 % pour le CHB) et 7,39 % en 2012 (7,60 % pour le CHB).

La CRC souligne la forte progression des journées d'absentéisme entre 2009 et 2014 (+ 42 %) et en regard la progression des effectifs (+ 15 %). La hausse de l'absentéisme est liée à la pyramide des âges (taux de 8,96 % chez les plus de 55 ans contre 6,16 % chez les moins de 40 ans en 2015), et est désormais la 1^{ère} cause de progression des effectifs rémunérés – puisqu'il est nécessaire de remplacer les personnels absents pour maintenir les capacités d'hébergement et soutenir le niveau de l'activité.

3° Un temps de travail pas autant minoré que la Cour ne le signale :

La CRC a dénoncé dans son rapport « des libéralités indues accordées au personnel non médical » et visé les 5 jours de congés dits de sujétion spéciale prévus par l'accord local dont les principes ont été posés en 2002. La Cour évoque « un temps de travail largement minoré ».

Une étude réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en octobre 2003, montrait sur un échantillon de centres hospitaliers non CHU et non hôpitaux locaux :

- *une variation sensible des jours travaillés : entre 204 et 209 pour les agents en repos fixe, entre 198 et 207 pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés travaillés au plus, entre 196 et 205 pour les personnels en repos variable avec plus de 20 dimanches et fériés travaillés, entre 150 et 154 pour les personnels de nuit ;*
- *une variation importante des heures travaillées : entre 1 547 et 1 568 pour les personnels en repos fixe, entre 1502 et 1554 pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés travaillés au plus, entre 1 486 et 1 540 pour les personnels en repos variable avec plus de 20 dimanches et fériés travaillés, entre 1 500 et 1 540 pour les personnels de nuit.*

Il ressort clairement de cette étude une hétérogénéité des établissements de l'échantillon.

Pour 2015 les données suivantes du CHB peuvent être mises en regard avec les données de l'étude de la DREES.

On observe qu'en termes de nombre de jours travaillés, le CHB se situe, hors l'effet du lundi de Pentecôte conservé férié dans un territoire marqué par une culture chrétienne forte, par rapport à l'échantillon :

- *avec 204 jours et 1 550 heures travaillés, dans la fourchette basse pour les personnels en repos fixe ;*

- avec 202 jours et 1 535 heures travaillés, dans la fourchette moyenne pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés au plus ;
- avec 200 jours et 1 520 heures travaillés, dans la fourchette moyenne pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés au plus ;
- avec 143 jours et 1 430 heures travaillés, dans une fourchette plus basse que l'échantillon pour les personnels de nuit du fait de 2 jours de repos compensateurs supplémentaires du fait que les équipes de nuit sont conduites à travailler plus de 20 dimanches et fériés par an.

Ces durées de travail intègrent les jours de congés de sujétion spéciale, dont deux peuvent être considérés en lien avec deux fêtes locales : le 8 septembre la fête de la Nativité de la Vierge (pas de journée scolaire), et le 8 décembre Festa di a Nazione (fête de la Nation Corse attribuée dans certains organismes dont la Collectivité territoriale de Corse).

L'accord local concernant la réduction du temps de travail encadre strictement les notions de temps de restauration, d'habillage et de déshabillage contrairement à ce que mentionne la Chambre.

Les termes de l'accord local sur le temps de travail au CHB sont les suivants :

- temps de restauration, page 15-74 du guide relatif à l'accord : « Ce temps est considéré comme temps de travail effectif [...] lorsque l'agent peut intervenir immédiatement et assurer son service » ;
- temps d'habillage et de déshabillage, page 16-74 du guide relatif à l'accord : « Lorsque le port d'une tenue est rendu obligatoire par le chef d'établissement après avis du CHSCT, le temps d'habillage et de déshabillage est considéré comme du temps de travail ».

Il est inexact d'affirmer que ces temps sont considérés comme du temps de travail effectif pour toutes les catégories de personnel.

Concernant le contrôle du temps de travail, les plannings médicaux et non médicaux sont désormais informatisés. Les plannings prévisionnels puis réalisés, le temps de travail additionnel médical, les gardes et astreintes et les éléments et variables de paie du PNM sont saisis informatiquement et contrôlés par la direction des affaires médicales pour le personnel médical et par l'encadrement et la direction des ressources humaines pour les personnels non médicaux.

La 2ème recommandation de la Cour est donc d'ores et déjà satisfaite.

S'agissant de la 1ère recommandation de la Cour proposant de mettre fin aux jours chômés supplémentaires, cela implique de renégocier l'accord local sur le temps de travail. Tenant compte du climat social des hôpitaux Corses, un tel dossier devra être abordé au plan régional avec le soutien de l'ARS et en lien avec une réforme du temps de travail dans les hôpitaux publics. La renégociation en tout état de cause ne peut se concevoir sans un traitement équitable des hôpitaux d' Ajaccio et de Bastia, notamment pour ce qui concerne l'aide à l'investissement et les aides en fonctionnement.

Annexes

I - Organismes soumis au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes :

- 1- Organismes relevant du champ de compétence propre des chambres régionales et territoriales des comptes
- 2- Établissements publics nationaux soumis au contrôle es chambres régionales et territoriales des comptes par délégation de la Cour

II – Données 2016 d’activité des chambres régionales et territoriales des comptes

- 1- Contrôle budgétaire – saisines et avis
- 2- Activité juridictionnelle
- 3- Examen de la gestion
- 4- Communication

I - Organismes soumis au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes

1. Organismes relevant du champ de compétence propre des chambres régionales et territoriales des comptes

Organismes soumis au contrôle juridictionnel (1/2) (art. L. 211-1 et L. 211-9 du code des juridictions financières)											
	Régions			Départements			Communes			Intercommunalités (EPCI) et syndicats mixtes	
	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	
<i>Masses financières 2015</i>											
Chambres régionales et territoriales des comptes											
Grand Est	3	2 310 557 201	10	5 179 742 520	169	3 390 142 941	363	2 864 276 062			
Nouvelle-Aquitaine	3	2 342 786 179	12	6 051 087 331	173	3 824 137 789	923	3 640 772 340			
Auvergne-Rhône-Alpes	2	3 158 908 332	12	8 086 561 818	261	6 269 849 227	1013	7 013 161 107			
Bourgogne-Franche-Comté	2	1 216 722 535	8	3 040 709 537	73	1 628 064 981	393	1 832 316 271			
Bretagne	1	1 019 479 745	4	3 033 486 243	117	2 193 826 193	183	2 315 871 455			
Centre-Val de Loire	1	1 083 938 285	6	2 535 380 284	73	1 804 109 360	394	1 855 004 176			
Corse	1	704 585 326	2	468 969 707	9	229 643 508	16	127 113 965			
Ile-de-France, Saint-Pierre-et- Miquelon	2	3 724 345 000	8	12 219 321 073	366	19 901 124 908	624	11 528 347 698			
Occitanie	2	2 104 135 292	13	6 992 577 445	179	4 474 887 696	740	5 273 477 580			
Hauts-de-France	2	2 574 715 983	5	6 292 352 069	220	4 719 439 054	462	5 094 171 946			
Normandie	2	1 323 966 233	5	3 541 759 120	89	2 140 314 986	274	2 969 561 203			
Pays de la Loire	1	1 300 300 116	5	3 410 560 495	115	2 587 391 306	431	3 207 027 201			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	1 997 439 203	6	5 690 722 703	168	6 994 372 806	360	4 787 120 355			
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	3	677 202 444	3	1 618 867 279	56	1 509 159 598	34	545 431 503			
La Réunion et Mayotte	1	683 397 121	2	1 723 067 470	41	1 354 124 123	19	494 851 305			
Nouvelle-Calédonie	4	2 421 401 425	0	-	33	446 764 531	12	57 129 844			
Polynésie française	1	984 687 438	0	-	48	259 894 665	14	19 751 156			
TOTAL	32	29 628 667 858	101	69 875 354 044	2190	63 727 241 683	6255	53 625 385 168			

Masses financières = recettes de fonctionnement

Organismes soumis au contrôle juridictionnel (2/2) (art. L. 211-1 et L. 211-9 du code des juridictions financières)										
Masse financière 2015 Chambres régionales et territoriales des comptes	OPH et GIP soumis à comptabilité publique		EPLF et assimilés		EPCC		Autres (EPMS, EPIC, CDG, SDIS,...)			
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
Grand Est	33	184 477 731	58	255 955 405	9	41 443 104	644	1 832 022 584		
Nouvelle-Aquitaine	32	539 807 759	55	304 346 774	9	17 540 458	457	2 561 926 434		
Auvergne-Rhône-Alpes	45	502 370 815	58	403 742 541	12	53 455 134	483	2 189 776 199		
Bourgogne-Franche-Comté	24	214 089 013	33	181 764 894	5	12 580 580	167	701 680 410		
Bretagne	27	345 146 519	14	144 553 939	10	23 328 942	453	1 238 633 899		
Centre-Val de Loire	23	499 813 980	16	114 140 663	5	19 033 791	141	616 240 174		
Corse	5	30 412 549	3	16 624 624	0	-	74	2 145 884 646		
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	65	1 665 527 350	67	641 873 181	5	14 291 802	708	3 488 643 015		
Occitanie	46	425 568 535	46	213 371 337	4	23 051 159	341	1 639 007 087		
Hauts-de-France	15	191 749 417	44	417 633 699	11	52 968 965	380	1 630 744 689		
Normandie	21	35 959 313	27	170 910 896	10	41 995 727	401	1 008 274 778		
Pays de la Loire	17	148 491 459	25	156 073 752	6	23 375 542	226	953 525 491		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	245 867 088	36	196 903 755	2	147 395 860	387	1 849 724 106		
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	6 518 287	13	234 111 390	2	5 946 607	127	354 624 947		
La Réunion et Mayotte	2	4 645 223	12	97 361 065	0	-	77	302 879 842		
Nouvelle-Calédonie	4	6 202 605	41	30 369 237	0	-	48	1 136 090 248		
Polynésie française	1	37 800 356	36	27 564 750	0	-	33	317 622 789		
TOTAL	383	5 084 438 000	584	3 608 291 912	90	476 407 671	5147	24 017 301 338		

Masse financière = recettes de fonctionnement

Organismes dont le contrôle a nécessité en 2016, l'obtention préalable d'un avis de compétence du ministère public (art. L. 211-4 à L.211-6 du code des juridictions financières)						
	SEM et SPL		Associations		Autres	
	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)
<i>Masses financières 2015</i>						
Chambres régionales et territoriales des comptes						
Grand Est	1	800 000	0	-	0	-
Nouvelle-Aquitaine	4	5 505 000	10	42 422 881	3	18 581 300
Auvergne-Rhône-Alpes	3	13 873 000	6	27 005 000	0	-
Bourgogne-Franche-Comté	0	-	2	4 281 840	0	-
Bretagne	4	49 333 734	5	25 749 007	0	-
Centre-Val de Loire	1	1 532 000	4	9 208 000	0	-
Corse	3	28 335 104	0	-	0	-
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	3	118 966 000	2	34 406 835	1	15 780 000
Occitanie	3	7 780 000	5	3 919 270	0	-
Hauts-de-France	3	51 557 000	3	63 039 721	2	1 075 000
Normandie	6	82 253 532	2	2 521 838	1	1 220 850
Pays de la Loire	3	24 507 291	1	2 382 187	3	41 591 902
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4	68 517 785	3	6 415 155	0	-
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	0	-	1	-	0	-
La Réunion et Mayotte	4	3 680 354	0	-	0	-
Nouvelle-Calédonie	0	-	0	-	1	702 000
Polynésie française	2	14 231 589	0	-	1	15 131 650
TOTAL	38	441 069 995	44	221 331 712	18	121 454 856
<i>Masses financières = recettes de fonctionnement</i>						

**2. Établissements publics nationaux
soumis au contrôle des chambres régionales
et territoriales des comptes par délégation de
la Cour (art. L. 111-9 et R. 111-1 du code des
juridictions financières)**

Chambres régionales et territoriales des comptes	CCI et CMA		EPS		Autres	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2015</i>						
Grand Est	15	-	100	5 733 079 303	12	213 987 148
Nouvelle-Aquitaine	33	500 000 000	68	5 318 647 313	24	82 447 360
Auvergne-Rhône-Alpes	30	635 679 000	121	8 828 331 053	11	111 010 266
Bourgogne-Franche-Comté	12	162 342 060	70	4 043 384 334	3	5 649 256
Bretagne	13	289 453 000	46	4 061 384 940	3	27 870 348
Centre-Val de Loire	14	112 613 000	47	3 075 681 103	3	11 463 985
Corse	4	-	7	354 666 564	-	-
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	13	133 563 446	61	14 154 810 806	20	627 384 719
Occitanie	31	415 662 000	82	6 103 342 655	6	16 241 257
Hauts-de-France	14	349 552 767	85	7 414 634 030	6	126 044 385
Normandie	13	53 209 015	58	4 160 922 848	4	48 705 680
Pays de la Loire	7	121 455 201	54	3 641 762 165	5	23 243 908
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14	466 815 067	61	5 116 575 644	8	160 748 277
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	10	136 020 053	23	1 416 623 201	2	36 456 978
La Réunion et Mayotte	4	-	5	1 142 638 421	29	32 368 263
Nouvelle-Calédonie						
Polynésie française	0	-	0	-	0	-
TOTAL	227	3 408 404 669	886	74 880 937 429	138	1 513 612 423

Masse financière = recettes de fonctionnement

II - Données 2016 d'activité des chambres régionales et territoriales des comptes

1. Contrôle budgétaire – saisines et avis

Chambres régionales et territoriales des comptes	Nombre de saisines	Nombre d'avis										Autres	EPS	DSP	Marchés publics	L. 1612-15	L. 1612-14	L. 1612-12	L. 1612-5	L. 1612-2	Nombre d'avis*
		L. 1612-2	L. 1612-5	L. 1612-12	L. 1612-14	L. 1612-15	Marchés publics	DSP	EPS	Autres	Nombre d'avis*										
Grand Est	39	12	11	3	8	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34
Nouvelle-Aquitaine	35	10	4	7	7	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42
Auvergne-Rhône-Alpes	39	7	19	5	5	26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62
Bourgogne-Franche-Comté	52	15	24	8	10	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	53
Bretagne	5	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Centre-Val de Loire	15	6	8	2	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
Corse	10	2	3	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	40	10	12	4	6	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42
Occitanie	57	18	12	10	7	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54
Hauts-de-France	39	14	2	6	8	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42
Normandie	33	9	8	4	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36
Pays de la Loire	8	1	1	1	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21	3	10	1	3	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	107	13	19	4	27	89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	152
La Réunion et Mayotte	41	3	11	1	9	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48
Nouvelle-Calédonie	4	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Polynésie française	7	3	0	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
TOTAL	553	127	147	59	104	222	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	648

* Le nombre d'avis total peut être différent de la somme des différentes catégories d'avis renseignés, un seul avis pouvant avoir plusieurs fondements.

2. Activité juridictionnelle

Chambres régionales et territoriales des comptes	Nombre de jugements notifiés			Nombre de débetés notifiés			Montant des débetés prononcés en €* 2014 2015 2016		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Grand Est	61	42	13	44	55	14	417 117 €	1 352 870 €	647 564 €
Nouvelle-Aquitaine**	17	27	34	14	31	27	459 030 €	2 730 363 €	3 003 684 €
Auvergne-Rhône-Alpes	31	33	91	15	31	207	501 795 €	800 988 €	2 512 004 €
Bourgogne-Franche-Comté	7	14	41	5	4	8	1 662 062 €	82 610 €	110 164 €
Bretagne	11	28	15	21	52	36	855 839 €	645 430 €	258 311 €
Centre-Val de Loire**	28	25	13	30	44	17	80 237 €	78 447 €	98 163 €
Corse	6	4	16	11	11	16	176 781 €	81 051 €	165 059 €
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	21	38	41	44	63	66	526 867 €	1 063 502 €	3 890 718 €
Occitanie	30	46	24	23	14	24	370 798 €	316 649 €	844 890 €
Hauts-de-France	48	47	45	52	42	78	3 506 025 €	634 697 €	1 148 744 €
Normandie	28	21	20	41	31	25	820 933 €	277 287 €	980 948 €
Pays de la Loire	17	20	12	39	32	16	298 020 €	232 196 €	80 120 €
Provence-Alpes-Côte d'Azur	24	39	67	62	53	76	19 209 609 €	1 100 555 €	1 438 713 €
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	7	12	18	19	11	31	1 549 846 €	1 474 503 €	6 113 471 €
La Réunion et Mayotte	2	10	4	2	21	8	121 759 €	2 055 110 €	216 465 €
Nouvelles-Calédonie	2	2	3	1	0	3	16 718 €	- €	182 183 €
Polynésie française	5	10	2	5	7	3	168 321 €	5 624 093 €	15 978 €
TOTAL	345	418	459	428	502	655	30 761 777 €	18 550 350 €	21 707 159 €

* Sur jugement notifié

* Pour 2014 et 2011, les données sont celles respectivement de la CRC de Nouvelle-Aquitaine et de Centre-Val de Loire

Chambres régionales et territoriales des comptes	Nombre de cas de mises en charge de sommes non rémissibles*			Montant des sommes non rémissibles en €			Nombre d'ordonnances notifiées		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Grand Est	30	29	5	3 837 €	7 058 €	1 078 €	202	202	32
Nouvelle-Aquitaine	11	11	13	3 050 €	2 750 €	2 403 €	160	134	1075
Auvergne-Rhône-Alpes	13	6	26	1 716 €	1 273 €	4 052 €	113	142	165
Bourgogne-Franche-Comté	0	2	1	0	600 €	132 €	91	85	60
Bretagne	4	17	4	628 €	3 967 €	846 €	61	52	67
Centre-Val de Loire**	10	6	4	2 157 €	971 €	747 €	58	52	38
Corse	1	2	3	50 €	327 €	364 €	6	10	24
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	9	3	14	1 734 €	374 €	4 952 €	98	59	38
Occitanie	10	33	52	2 457 €	6 723 €	11 968 €	1 138	384	106
Hauts-de-France	9	37	18	1 706 €	7 239 €	4 316 €	168	177	102
Normandie	13	5	7	2 388 €	844 €	1 073 €	87	96	90
Pays de la Loire	4	5	4	770 €	1 158 €	1 521 €	93	117	98
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	28	48	2 834 €	4 018 €	9 784 €	91	93	128
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	7	7	6	630 €	806 €	4 616 €	14	32	38
La Réunion et Mayotte	0	1	4	0	167 €	850 €	4	13	44
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0	0	11	12	27
Polynésie française	0	0	0	0	0	0	23	25	11
TOTAL	137	192	209	23 957 €	36 272 €	48 702 €	2 418	1 685	2 143

Chambres régionales et territoriales des comptes	Nombre de réquisitoires notifiés		
	2014	2015	2016
Grand Est	35	22	19
Nouvelle-Aquitaine	36	34	17
Auvergne-Rhône-Alpes	39	57	30
Bourgogne-Franche-Comté	9	13	15
Bretagne	19	22	17
Centre-Val de Loire**	16	28	12
Corse	3	17	10
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	28	40	39
Occitanie	44	21	13
Hauts-de-France	44	49	30
Normandie	20	22	22
Pays de la Loire	16	18	17
Provence-Alpes-Côte d'Azur	31	68	52
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint- Barthélemy, Saint-Martin	6	9	21
La Réunion et Mayotte	2	10	2
Nouvelle-Calédonie	1	5	2
Polynésie française	7	6	1
TOTAL	356	441	319

3. Examen de la gestion

Chambres régionales et territoriales des comptes	Nombre de ROP notifiés	Nombre de rapports d'observations définitives (ROD 2 notifiés)				Délai moyen entre la notification du contrôle et la notification du RODI - en jours	Auditions	
		Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (y compris EPCI)	Etablissements publics nationaux par délégation	Autres		Total	à la demande de la chambre
Grand Est	29	8	5	4	1	18	0	1
Nouvelle-Aquitaine	77	47	18	11	12	88	0	13
Auvergne-Rhône-Alpes	67	27	19	6	9	61	3	15
Bourgogne-Franche-Comté	18	6	6	4	7	23	0	4
Bretagne	47	11	18	10	2	41	0	6
Centre-Val-de-Loire	24	13	9	2	2	26	0	1
Corse	11	0	1	2	2	5	0	2
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	52	27	8	6	12	53	0	22
Occitanie	55	30	19	0	4	53	0	11
Hauts-de-France	74	31	19	10	13	73	0	6
Normandie	46	20	12	5	9	46	0	8
Pays de la Loire	48	27	18	7	1	53	0	5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	38	17	8	5	1	31	7	15
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	7	6	2	0	2	10	0	5
La Réunion et Mayotte	17	6	1	0	1	8	0	3
Nouvelle-Calédonie	10	3	0	0	6	9	0	0
Polynésie française	13	7	3	0	4	14	0	1
TOTAL (ou moyenne)	633	286	166	72	88	612	10	118

* Donnée identique à l'indicateur de performance du programme 164

4. Communications

Chambres régionales et territoriales des comptes	Communications administratives – R. 241-24 al. 1 et al. 2 CJF					Total
	Collectivités territoriales	Établissements publics locaux (y compris EPCI)	Établissements publics nationaux	Autres		
Grand Est	1	1	0	2	4	
Nouvelle-Aquitaine	52	22	17	3	94	
Auvergne-Rhône-Alpes	26	11	13	13	63	
Bourgogne-Franche-Comté	1	1	1	0	3	
Bretagne	0	2	1	1	4	
Centre-Val de Loire	12	10	2	0	24	
Corse	0	0	0	7	7	
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	9	3	3	0	15	
Occitanie	11	5	0	2	18	
Hauts-de-France	8	5	2	5	20	
Normandie	4	3	2	2	11	
Pays de la Loire	11	10	6	4	31	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15	10	4	0	29	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	6	0	2	0	8	
La Réunion et Mayotte	7	0	0	5	12	
Nouvelle-Calédonie	2	0	0	2	4	
Polynésie française	0	0	0	0	0	
TOTAL	165	83	53	46	347	

Chambres régionales et territoriales des comptes	Communications au procureur de la République - R. 241-25 al. 1 CJP**					Total
	Collectivités territoriales	Établissements publics locaux (dont EPCI)	Établissements publics nationaux	Autres		
Grand Est	0	0	0	0	0	0
Nouvelle-Aquitaine		1		2		3
Auvergne-Rhône-Alpes	2	2	0	1		5
Bourgogne-Franche-Comté						0
Bretagne	0	1	0	1		2
Centre-Val de Loire	0	0	0	0		0
Corse	0	0	0	0		0
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	2	0	0	3		5
Occitanie	1	0	0	1		2
Hauts-de-France	1	2	1	0		4
Normandie	2	0	1	1		4
Pays de la Loire	1	0	0	0		1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4	2	0	0		6
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	1	0	0	0		1
La Réunion et Mayotte	2	1	0	2		5
Nouvelle-Calédonie	0	1	0	0		1
Polynésie française	0	0	0	0		0
TOTAL	16	10	2	11		39

Chambres régionales et territoriales des comptes	Déférés à la CDBF - R. 241-25 al. 2 C.J.F					Total
	Collectivités territoriales	Établissements publics locaux (dont EPCI)	Établissements publics nationaux	Autres		
Grand Est	0	0	0	0	0	0
Nouvelle-Aquitaine		1	2	1	4	
Auvergne-Rhône-Alpes	0	0	0	0	0	0
Bourgogne-Franche-Comté						
Bretagne	0	0	0	0	0	0
Centre-Val de Loire	0	0	0	0	0	0
Corse	0	0	0	0	0	0
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	0	0	2	2	4	4
Occitanie	0	0	0	1	1	1
Hauts-de-France	0	1	0	0	1	1
Normandie	0	0	0	0	0	0
Pays de la Loire	0	0	0	0	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0	0	0	0	0	0
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	0	0	0	0	0	0
La Réunion et Mayotte	0	0	0	0	0	0
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0	0
Polynésie française	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	2	4	4	10	10